

## Lettre d'information du site dialogue-social.fr

### Editorial

Après les ordonnances pour le « renforcement du dialogue social », le monde du travail a connu une nouvelle transformation d'importance via la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, adoptée le 5 septembre 2018.

L'ambition de cette loi est de rénover en profondeur le système de formation professionnelle et d'apprentissage et de réviser les droits, les contributions et les devoirs en matière d'assurance chômage tout en adoptant une nouvelle gouvernance de la politique de l'emploi.

Les transformations induites par cette réforme sont nombreuses et touchent différents acteurs : les travailleurs- à qui le texte entend donner de nouveaux droits pour leur permettre de choisir leur avenir professionnel, les entreprises- appelés à renforcer leurs investissements dans les compétences de leurs salariés ; les partenaires sociaux, l'Etat, les collectivités locales et les administrations pilotes de la politiques de l'emploi.

Dans l'objectif de cerner les transformations induites par cette réforme, l'Institut du Travail, en partenariat avec la DIRECCTE Grand Est, a organisé, dans le cadre des Rencontres du travail édition 2018, le colloque du 11 octobre 2018 qui a réuni près de 300 participants à l'ENA Strasbourg. Le programme de la journée s'articulait autour d'une conférence introductive, dont l'objectif était de dégager l'esprit de la loi, de trois tables-rondes thématiques relatives à la formation professionnelle continue, l'assurance chômage et l'apprentissage et d'une table ronde de conclusion relative au nouveau modèle social qui se dessine. Les présentations et les débats ont été modérés par Eric Béal, journaliste.

Les Rencontres du travail sont envisagées comme un évènement annuel national permettant la réflexion et le débat autour d'une thématique de l'actualité sociale. Ce colloque était le pendant du colloque organisé le 30 novembre 2017, dans le cadre des Rencontres du travail édition 2017 et intitulé « Après les ordonnances, un nouveau dialogue social ? » (comptes-rendus et supports dans les lettres d'information du site dialogue-social.fr n°104 de novembre



#### Rédaction

Khalida Benzidoun, Tiphaine Garat, Maria Evdokia Liakopoulou (Institut du travail de Strasbourg). Sous la responsabilité de Michèle Forté, économiste, Institut du travail de Strasbourg.

#### Contact

Institut du Travail de Strasbourg  
39 avenue de la Forêt Noire  
67000 STRASBOURG  
Tél : 03 68 85 87 00  
mél : [tiphaine.garat@unistra.fr](mailto:tiphaine.garat@unistra.fr)  
<http://www.dialogue-social.fr>

Cette action est réalisée dans le cadre d'une convention d'appui au dialogue social territorial signée avec la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence et de la Consommation, du Travail et de l'Emploi du Grand Est (DIRECCTE Grand Est).

2017 et n°105 de décembre 2017, disponibles sur le site<sup>1)</sup>).

Trois lettres d'informations seront consacrées aux comptes-rendus des tables-rondes thématiques.

Nous vous invitons également à consulter sur le site dialogue-social.fr<sup>2</sup> le dossier relatif au colloque qui se compose des supports « cadrage » et du lien vers les podcasts des tables rondes diffusés sur Lex Radio<sup>3</sup>.

Les podcasts sont également disponibles en cliquant sur le lien suivant:

<https://lexradio.fr/search/1-Vers%20une%20libert%C3%A9%20de%20choisir%20son%20avenir%20professionnel?>

Bonne lecture

Tiphaine Garat

Dans ce numéro

P.3 Compte rendu de la table  
ronde n°2

L'assurance chômage

P.14 Annexe – programme des  
Rencontres du travail - 2018



<sup>1</sup> <http://www.dialogue-social.fr/fr/lettre-d-information/lettre-d-information.html>

<sup>2</sup> <http://www.dialogue-social.fr/fr/publication/id-2803/publication.html>

<sup>3</sup> Le contenu du colloque est disponible en format audio.

Compte-rendu du colloque organisé par l'Institut du travail de Strasbourg,  
avec le soutien de la DIRECCTE Grand Est,  
dans le cadre des Rencontres du travail – édition 2018

**Réforme du marché du travail, acte II :**  
***vers une liberté de choisir son avenir professionnel ?***

Strasbourg, 11 octobre 2018

**Thème 2 : l'assurance chômage**

Nous vous proposons une synthèse des débats des trois tables rondes thématiques qui se sont tenues lors du colloque Réforme du marché du travail, acte II : vers une liberté de choisir son avenir professionnel, organisés le 11 octobre 2018.

Il ne s'agit pas de reproduire in extenso les différents échanges mais de donner un aperçu des analyses et propos des intervenants au regard de la réforme du travail orchestrée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et des questions qu'elle soulève.

La précédente lettre était consacrée au contenu de la première table ronde sur la formation professionnelle continue.

Cette lettre d'information est consacrée à la deuxième table-ronde sur l'assurance chômage. Cette thématique sera abordée en deux temps : un exposé du cadre légal effectué par Anne Bucher, économiste et maître de conférences, suivi d'une table ronde consacrée à la sécurisation des parcours professionnels et au financement de l'assurance chômage, avec la participation de Vincent Destival, directeur général de l'Unedic, Denis Gravouil, membre de la commission exécutive confédérale de la CGT, Stéphane Mahuteau, économiste et chercheur à l'Université d'Adélaïde et A. Bucher.

Enfin une prochaine lettre sera consacrée à la troisième table-ronde sur l'apprentissage.

Thème 2 : l'assurance chômage

Présentation du cadrage : plus d'universalité et plus de protection ?

A travers la présentation de A. Bucher, l'étude de la loi et des articles scientifiques, nous proposons une synthèse des grands axes de la réforme du volet assurance chômage, tenant trait à l'élargissement du régime (a), l'évolution de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (b), la modification de la gouvernance (c) et de son financement (d).

A. L'élargissement du régime assurance chômage

- **Ouverture des droits à l'assurance chômage aux démissionnaires** : Actuellement, l'assurance chômage ne couvre en principe que le cas où la personne se trouve involontairement privée d'emploi, et non celui dans lequel elle a pris la décision unilatérale de quitter son dernier employeur, autrement dit lorsqu'elle est démissionnaire. Toutefois, certains cas de démission sont considérés comme légitimes et donnent droit à indemnisation. La loi Avenir professionnel ouvre l'assurance aux travailleurs dont la privation d'emploi volontaire résulte d'une démission, aptes au travail et recherchant un emploi, sous **deux conditions cumulatives** :
  - une condition **d'activité antérieure** (au moins 5 ans d'affiliation continue)
  - la poursuite **d'un projet « réel et sérieux » de reconversion professionnelle nécessitant une formation ou de création d'entreprise**, validé au **préalable par la commission paritaire interprofessionnelle régionale**. Pôle emploi contrôlera la réalité des démarches accomplies en vue de la mise en œuvre de ce projet.
- **Nouveau droit pour les travailleurs indépendants** : par la création d'une **allocation chômage forfaitaire spécifique** au bénéfice des travailleurs indépendants dont l'entreprise a fait l'objet d'un redressement ou d'une liquidation judiciaire. Concernant le **champ d'application, sont éligibles à l'allocation forfaitaire** : les travailleurs non-salariés mentionnés à l'article L. 611-1 du Code de la sécurité sociale, les travailleurs non-salariés agricoles mentionnés aux articles L. 722-1 et L. 731-23 du Code rural et de la pêche maritime, les personnes mentionnées aux 4<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, 11<sup>o</sup>, 12<sup>o</sup>, 23<sup>o</sup>, 30<sup>o</sup> et 35<sup>o</sup> de l'article L. 311-3 du Code de la sécurité sociale (sous-agents d'assurance, dirigeants de société, gérants non-salariés de coopératives, présidents des sociétés coopératives de banque, etc.) et les artistes auteurs visés à l'article L. 382-1 du même code. Pour bénéficier de l'allocation chômage qui leur est dédiée, les travailleurs indépendants devront satisfaire les **conditions** :
  - d'un **fait générateur** qualifiant la privation d'emploi ;
  - de **durée d'activité** (deux ans, selon l'étude d'impact du projet de loi) ;
  - de **revenus professionnels antérieurs minimaux** (10000 € annuels de chiffre d'affaires) qui seront définis par décret ;

– de **ressources** fixées par décret.

Concernant les **caractéristiques de l'allocation**, le montant forfaitaire de l'allocation, ainsi que sa durée d'attribution seront également fixés par décret. D'après les annonces de la ministre du Travail, son montant pourrait être de 800 € par mois, versés pendant une période de six mois.

Pourquoi cette ouverture à de nouveaux publics ? A. Bucher rappelle l'objectif clairement affiché, qui est celui de sécurisation des transitions professionnelles, indépendamment du motif et du statut : « *On a aujourd'hui des transitions professionnelles qui impliquent des passages par le chômage beaucoup plus qu'auparavant* » et donc, « *une des missions du service public de l'emploi est de faciliter la réallocation de main-d'œuvre pour avoir un marché du travail qui puisse s'ajuster aux mutations de l'économie* ». A partir de ces constats, l'intervenante s'interroge si cette création de nouveaux droits va fournir les incitations adéquates, via l'autocréation d'emploi, via la démission, pour favoriser la mobilité professionnelle.

B. Évolution de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et modification du dispositif contrôle-sanction

- Expérimentation d'un **journal de bord** prévu pour une durée de 18 mois et dans certaines régions à compter du 1<sup>er</sup> juin 2019. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, ce mécanisme a notamment pour objectif d'améliorer l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi et d'assurer un suivi en continu de l'intensité de la recherche d'emploi. Le premier objectif amène à s'interroger sur l'efficacité du dispositif « *censé détecter les difficultés en amont* » (A. Bucher). Le deuxième objectif pourrait conduire à « *un renforcement du contrôle* », puisque l'intéressé doit faire un bilan de sa recherche.
- **L'offre raisonnable d'emploi (ORE)** ne reposera plus sur des critères définis juridiquement, mais sur le dialogue avec le conseiller, pour assurer une meilleure adéquation entre les qualifications et compétences du demandeur d'emploi et les besoins de main d'œuvre : « *Là il y a la volonté de personnaliser l'ORE* » (A. Bucher). Cette personnalisation implique néanmoins « *une baisse du seuil d'acceptation des offres puisque l'ORE ne dépend plus de la durée passée au chômage* ». En outre, autre élément essentiel modifié par la loi : un demandeur d'emploi ne pourra refuser qu'une seule ORE, contre deux auparavant, sous peine de sanction.
- La loi prévoit que le pouvoir de sanctions relève de la prérogative de **Pôle emploi** (ce pouvoir a été détenu jusqu'à présent par les préfets). A la lecture des textes, il n'est plus prévu une sanction de réduction ou de suspension du versement du revenu de remplacement, mais une **suppression du revenu de remplacement**. Selon A. Bucher, il s'agit d'un élément qui démontre le renforcement du mécanisme de sanctions.

Pour A. Bucher, ce renforcement du contrôle place, au cœur du système, l'incitation à l'emploi. L'objectif est de réduire les effets indésirables associés à l'indemnisation chômage : le fait de bénéficier d'un revenu de remplacement diminue le gain financier au retour à l'emploi, et en conséquence, l'incitation à la recherche active ou à la reprise d'emploi. « *L'ampleur de votre effet dés-incitatif dépend de la générosité de l'allocation* », ajoute-t-elle.

C. Modification de la gouvernance et encadrement par l'État des négociations interprofessionnelles

- La loi modifie la gouvernance du régime d'assurance chômage en **renforçant le rôle de l'État via la remise d'un document de cadrage** en amont des négociations des partenaires sociaux. Le décret n° 2018-791 du 14 septembre 2018 a précisé les modalités d'application de cette disposition. Concernant **le contenu** du document de cadrage, celui précise :

- les objectifs** de la négociation interprofessionnelle en matière de trajectoire financière, exprimés selon les conventions de la comptabilité nationale ;

- et le cas échéant, les **objectifs d'évolution** des règles du régime d'assurance chômage ;

- le délai** dans lequel cette négociation doit aboutir ;

- En outre, en complément des objectifs fixés en matière de trajectoire financière, le document devra détailler **les hypothèses macroéconomiques** sur lesquelles se fonde la trajectoire financière.

En conformité avec le document de cadrage qui leur a été transmis le 22 septembre dernier, les partenaires sociaux ont 4 mois pour négocier. Au terme de ces 4 mois, si la négociation échoue, c'est au gouvernement d'élaborer la convention assurance chômage. En cas d'accord, celui-ci sera soumis à l'agrément de l'Etat.

- En ce qui concerne **les conditions d'agrément**, les accords d'assurance chômage doivent être « compatibles » avec la trajectoire financière, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime définis dans le document de cadrage. La compétence de délivrance de l'agrément appartient au Premier ministre, au lieu du ministre chargé de l'Emploi actuellement.

- Enfin, s'agissant des **modalités de modification et abrogation**, un rapport relatif à la situation financière de l'assurance chômage, élaboré chaque année par le gouvernement et transmis au Parlement et aux partenaires sociaux, peut être à l'origine :

- d'une demande de modification** de l'ANI relatif à l'assurance chômage en vigueur si le rapport fait état d'un écart significatif entre la trajectoire financière du régime d'assurance chômage et la trajectoire financière prévue par l'accord **ou** en cas d'évolution significative de la trajectoire financière décidée par le législateur. Dans une telle situation, un nouveau document de cadrage est alors envoyé aux partenaires sociaux ;

- à défaut d'accord conforme aux objectifs fixés par le document de cadrage, le Premier ministre peut **mettre fin** à l'agrément de l'accord qu'il avait demandé de modifier. Dans ce cas, les mesures d'application relative à l'assurance chômage sont prises par décret en Conseil d'État. Ces

modalités de modification et abrogation soulèvent l'idée d'un renforcement du rôle de l'Etat, comme A. Bucher le souligne.

D. Nouveau financement de l'assurance chômage

- La loi prévoit le **financement partiel de l'assurance chômage par la contribution sociale généralisée (CSG)**. La contribution salariale d'assurance chômage est supprimée et remplacée, de manière pérenne, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, par une fraction de la CSG, qui sera affectée à l'Unedic dans le cadre des lois financières pour 2019.

Deux observations effectuées par A. Bucher viennent alimenter la discussion qui va suivre. La première concerne le renforcement du rôle de l'Etat qui est censé assurer une meilleure coordination des politiques publiques. Elle met en avant le fait que l'objectif fixé est un objectif de trajectoire financière et non un objectif de réduction de chômage « *alors que réduire le chômage réduirait le déficit de l'Unedic* ». Ce renforcement du rôle de l'Etat, avec le nouveau mode de financement, conduirait le système vers « *une logique d'assistance* ». Est-ce que cette logique sera plus efficace et conduira à une meilleure sécurisation des parcours professionnels ? C'est la question que la table ronde tente d'explorer.

Thème 2 : l'assurance chômage

Table ronde : Vers une sécurisation accrue des parcours professionnels ?

En établissant une transition entre le cadre légal ainsi présenté et la thématique de la table ronde, l'animateur soulève deux séries de questions/préoccupations. La première est relative à la capacité de cette réforme à permettre une plus grande sécurisation des emplois (a). La deuxième concerne le changement de la gouvernance du système et ce que cela signifie (b). Ces questions sont traitées de manière consécutive par les intervenants.

---

*« On parle d'universalité de l'allocation chômage. Ce n'est en réalité pas exactement le cas » A. Bucher*

---

A. Réforme de l'assurance chômage et sécurisation des emplois

Pendant la première partie de la table ronde, les intervenants s'intéressent aux incidences de la réforme sur la nature de l'assurance chômage. Est-ce que la nouvelle loi arrive à consolider un système plus universel ?

A. Bucher l'a déjà rappelé, lors de sa présentation du cadre légal : « *On parle d'universalité de l'allocation chômage. Ce n'est en réalité pas exactement le cas, il n'y a pas de revenu de remplacement universel versé à tous les demandeurs d'emploi sans conditions* ». La référence à l'universalité est plutôt liée, selon l'intervenante, à l'extension des droits à l'assurance chômage à des nouveaux publics. C'est, cependant, cette extension qui remet en cause la logique assurantielle qui prévalait dans le système actuel. Pour le démontrer, A. Bucher rappelle le principe assurantiel qui est basé sur une privation involontaire d'emploi, « *sinon, on a ce qu'on appelle en économie de « l'aléa moral », des prises de risque de l'assuré qui augmentent, parce qu'il n'en subit pas les conséquences* ». Cela justifie donc les conditions spécifiques prévues pour l'ouverture de ces nouveaux droits.

D'après V. Destival, ce caractère assurantiel et contributif du système n'est pas fondamentalement remis en cause. Pour le démontrer, il propose une analyse de la question du changement de la nature de l'assurance chômage au regard des prestations et du financement du système. Pour l'intervenant, c'est par le biais du financement, c'est à dire du remplacement des contributions salariales par la CSG, que la nature de l'assurance chômage change. Une question que les participants abordent en détail lors de la deuxième partie de la table ronde.

Au contraire, en termes de prestations : « *le caractère contributif demeure pour 99 % des régimes d'assurance chômage, la seule exception c'est l'indemnisation des indépendants. Le caractère assurantiel demeure sauf pour les démissionnaires qui vont démissionner dans le cas d'un projet professionnel* » (V. Destival). Il est opportun, par ailleurs de s'intéresser au débat qui a conditionné la question de la nature de l'assurance chômage lors de l'élaboration du projet de loi, et qui a montré que « *universalité et assurance sont deux termes qui vont mal ensemble* » (V. Destival). Pour l'intervenant, les principales raisons de cette coexistence difficile relèvent, tout d'abord, de la théorie économique et du fait que « *dès lors qu'on a un régime contributif, cela a pour conséquence qu'il doit être assurantiel et donc il faut couvrir des risques subis* ». Ensuite, elles se dégagent des comparaisons internationales qui montrent que « *dans les différents pays européens on a soit des régimes assantiels et contributifs, soit des régimes universels mais qui sont dans la logique de solidarité et d'allocation forfaitaire* ».

Une telle comparaison internationale a été effectuée dans le cadre de l'exposé de S. Mahuteau relatif au régime d'assurance chômage australien. L'intervenant présente la nature du régime et les conditions qui entourent la perception de l'allocation chômage. Il s'agit d'un système universel et de solidarité, illimité dans le temps. L'allocation chômage, la *Newstart Allowance*, s'applique à tous les chômeurs de 22 à 65 ans. Les chômeurs de 16 à 22 ans sont soumis à *Youth Allowance*, qui prévoit une obligation de faire des études, mais pas de chercher un emploi.

L'intervenant détaille, ensuite, les conditions qui entourent la perception de l'allocation. *Newstart Allowance* n'est pas soumise à une durée de cotisation préalable et peut servir de complément à un emploi précaire. Par contre, elle est soumise à des conditions de ressource et assortie d'une obligation de

recherche active d'emploi en s'inscrivant auprès d'un organisme agréé « Job active », qui est l'équivalent de Pôle Emploi. Après le premier contact avec le *job active*, les demandeurs d'emploi sont placés dans différentes catégories selon le degré de difficulté de trouver un emploi. A partir de cette catégorisation, un plan de retour à l'emploi est défini avec la personne en charge du dossier. Une disposition assez particulière concerne l'obligation de participer à des travaux d'intérêt général (30 h par quinzaine pendant 6 mois), *le Work for the Dole*.

S'intéressant à la philosophie de cette allocation, S. Mahuteau indique « *qu'elle est très incitative et temporelle, ce qui se reflète par le tarif de 550 dollars par quinzaine* » (à peu près 340 euros selon ses estimations). L'intervenant compare ensuite ces données avec le salaire minimum et le revenu moyen en Australie pour constater que *Newstart Allowance* représente à peu près 1/3 du salaire minimum en Australie : « *C'est en dessous du seuil de pauvreté, qui est de 850 dollars par quinzaine* ».

Amené à évaluer cet aspect incitatif du système de l'assurance chômage, S. Mahuteau note une incidence faible. La raison est que, dans le contexte particulier de l'Australie, « *il y a des poches de sous-emploi qui sont absolument impossibles à résorber* ». En effet, les gens qui sont au chômage sont ceux qui habitent dans des zones de sous-emploi, sinistrées ou isolées ou qui font face à de multiples problèmes tels que le handicap mental etc. Le montant modeste de *Newstart* « *maintient ces populations dans une situation de précarité et de pauvreté, ne leur permettant même pas de bouger dans des zones potentielles d'emploi* ». Cela a également des incidences sur leur santé mentale. A cela vient s'ajouter une nouvelle expérimentation du gouvernement, testée à l'origine sur des populations isolées, qui consiste à obliger les bénéficiaires à déposer 80% de l'allocation sur un compte spécial, qui leur interdit d'acheter de l'alcool, du tabac et des jeux d'argents.

Evoquant ensuite l'effet de l'assurance chômage sur le taux de croissance en Australie, l'intervenant conclut sur une incidence négligeable. L'exportation des produits miniers, la flexibilité du marché de travail où à peu près 65 % de la main d'œuvre est employée dans les services sur des emplois temporaires ou à temps partiel, ainsi que dans les emplois par projet maintiennent le pays à un niveau de croissance élevé. « *L'économie est donc flexible mais avec pas mal de précarité* » (S. Mahuteau).

La question de la précarité n'est pas étrangère au contexte français. D. Gravouil, affirme que les économies budgétaires auxquelles le texte final de la loi aspire sont « *spécifiquement ciblées sur le dos des chômeurs et particulièrement sur les travailleurs précaires* ». Il remarque, par ailleurs, que « *le nombre des travailleurs précaires [demandeurs d'emploi en activité réduite] qui sont en catégorie B et C n'arrête pas d'augmenter, et seulement 1/3 sont indemnisés et en général faiblement indemnisés* ».

Comme indique D. Gravouil, en sus des ordonnances, cette précarité continue à être renforcée actuellement par « *des mesures pour encore baisser les droits des demandeurs d'emploi et des plus précaires* ». De surcroît, un autre élément de la loi qui préoccupe l'intervenant tient aux mesures pour lutter contre la permittance : « *Là on ne parle pas de requalifier les contrats des gens qui devraient être permanents, mais on parle de baisser leurs allocations et on l'a englobé dans le terme de la permittance des travailleurs précaires* ». Finalement, pour D. Gravouil, cette réforme accentue la dualisation du

marché de travail et porte la responsabilité sur les seuls travailleurs, notamment les travailleurs précaires, tout en déresponsabilisant l'entreprise.

On note, in fine, une préoccupation commune entre les intervenants et les participants, qui dépasse la question des incidences de la loi sur la nature du régime. Elle se centre davantage sur les incidences de la loi concernant la sécurisation et la création de l'emploi.

Ainsi, pendant le temps consacré aux échanges avec la salle, un participant soulève la question des actions qu'il faut entreprendre face aux évolutions technologiques. Selon lui, « *on parle de chômage, de sanctions mais pas d'évolutions technologiques* ». Or, l'informatisation et la numérisation accélérée concernent avant tout les ouvriers de base qui, automatiquement, vont perdre leurs qualifications et vont se retrouver face à la robotisation. Pour un autre participant, « *la pression qu'on met sur les chômeurs pour trouver un emploi est non légitime et non humaniste* » et renvoie « *à la nécessité de regarder plutôt les raisons pour lesquelles il n'y a pas d'emploi suffisant pour permettre le retour à l'emploi de tous ces chômeurs, quelque soit leur niveau de diplôme* ». Ainsi formulées, ces questions interrogent « *la réforme structurelle du marché de travail, qui va au delà de la réforme assurance chômage et même au delà de la loi Avenir professionnel* » (A. Bucher).

---

*« Ce n'est pas à l'assurance chômage de créer à elle seule des emplois ou de permettre une adaptation des compétences » A. Bucher*

---

Face à ces préoccupations, les intervenants tentent d'apporter quelques éléments de réponse et de faire des propositions. Ils partagent l'avis selon lequel « *ce n'est pas à l'assurance chômage de créer en elle seule des emplois ou de permettre une adaptation des compétences face à l'évolution technologique* » (A. Bucher). C'est une question « *qu'on peut pas régler par les paramètres de l'assurance chômage ou même par un changement du système* » (D. Gravouil).

Pour cette raison, ils mettent tout d'abord l'accent sur la formation professionnelle et son efficacité. A. Bucher se réfère à des évaluations économiques qui démontrent un problème d'efficacité de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Sous cette optique, D. Gravouil déplore la perte du consensus qui existait jusqu'aux années 1990 sur la nécessité de former les gens à haut niveau. Il s'avère donc nécessaire d'investir « *dans des vraies formations qualifiantes qui permettent aux personnes d'acquérir des niveaux de formation plus élevés* » (D. Gravouil). Dans ce sens, « *la loi pourrait cibler l'accompagnement, qui pourrait à son tour orienter vers la formation* » (A. Bucher).

Ensuite, l'accent est mis sur la façon d'orienter les politiques d'emploi. D. Gravouil est persuadé que les politiques d'austérité et l'utilisation du numérique contre les salariés « *est une grave erreur* ». Pour lui, « *il y a des moyens de créer des emplois en travaillant sur des investissements publics et privés* ». Il invite d'ailleurs à revenir sur les fondements de ce que représente l'assurance chômage et d'appliquer l'article

23 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui parle de droits au travail dont découlent les droits à l'indemnisation pour tous les chômeurs.

Dans ce sens, A. Bucher rappelle une proposition oubliée des économistes. Il s'agissait de la création d'une assurance chômage cyclique, dépendante du cycle économique, qui prenait en compte des périodes où il n'y a pas d'emploi. *« C'est donc la logique de demander aux demandeurs d'emploi de faire des efforts quand il y a des emplois en quantité suffisante. S'il n'y a pas d'emploi, on ne peut pas demander aux chômeurs de faire des efforts. Par contre, il faut leur donner un revenu de remplacement pour soutenir leur consommation »* (A. Bucher).

La totalité de ces constats renvoie finalement à la question de savoir *« qui décide, comment tout cela est géré ; c'est de la question majeure de la gouvernance »* (Animateur). Ce point fait l'objet de la deuxième discussion que les intervenants sont invités à mener.

#### B. Les incidences de la réforme sur la gouvernance de l'assurance chômage

*« Quels sont les impacts, quels sont les enjeux financiers des différentes dispositions de la loi pour la convention Unedic? Est-ce qu'on peut mesurer ce que le gouvernement demande aux partenaires sociaux? ».*

Avant d'aborder les incidences financières de la réforme, V. Destival choisit de traiter le sujet en amont et de s'intéresser à la réalité de la situation de l'assurance chômage aujourd'hui. Pour ce faire, il développe la question de la viabilité de la dette de l'Unedic et de l'équilibre à moyen terme du système.

Sur le premier point, il apporte une réponse claire : *« Le système est soutenable parce que les décisions ont été prises par les partenaires sociaux pour le rendre soutenable »*. S'il ne conteste pas le niveau très élevé de la dette (35 milliards d'euros), l'intervenant insiste sur le fait que cela *« est d'abord le résultat du rôle que l'assurance chômage doit jouer pour compenser le cycle économique, quand celui-ci est négatif »* et ainsi *« soutenir les personnes qui ont perdu leur travail au cours de ces 10 années de crise économique »*.

En ce qui concerne le deuxième point, V. Destival affirme que l'équilibre de moyen terme est garanti : *« En 2019 l'assurance chômage devrait être quasiment à l'équilibre »*.

Après avoir dressé l'image d'une situation *« finalement bien maîtrisée »*, l'intervenant s'interroge, sur les effets des nouvelles mesures portées par la loi Avenir professionnel. D'un côté, l'ouverture des droits à des nouveaux publics représente, selon les estimations assez convergentes effectuées par l'Unedic et l'Etat, un coût supplémentaire de 500 millions d'euros *« qui vient potentiellement dégrader l'équilibre de l'assurance chômage »*. D'un autre côté, le document de cadrage demande des économies annuelles, ce qui sous-entend, selon l'intervenant *« que chaque année la situation de l'assurance chômage sera encore améliorée entre 500 et 800 millions d'euros. Cela permettrait d'accélérer le désendettement de l'Unedic, un des objectifs qui figure dans le document de cadrage, et potentiellement de permettre à l'assurance chômage de faire face à un nouveau choc économique négatif »*.

D. Gravouil partage cette analyse: « *V. Destival a raison de dire que l'assurance chômage a les moyens de payer les allocations* ». Il ajoute « *qu'il y a une instrumentalisation de ce qu'il se passe actuellement, qui vise à faire payer aux chômeurs, et au monde du travail en général la question du coût de la protection sociale, alors qu'on est un pays qui est en mesure de faire face à ses obligations* ». Il critique, ensuite, le système prôné par le document de cadrage, qui ne permet « *aucune marge de négociation* ».

Le deuxième axe de cette thématique concerne le financement de l'assurance chômage par la CSG. A. Bucher a souligné, lors de sa présentation, que ce nouveau mode de financement conduit à un système d'assistance.

Cette idée est aussi partagée par D. Gravouil. L'intervenant ajoute que la suppression des cotisations et le passage à la CSG est aussi une façon « *d'abord d'empêcher le pilotage des négociations sur l'assurance chômage et puis de mettre en place le filet de sécurité prôné par l'OCDE* » pour conclure ensuite que « *c'est ce système d'assistance qui justifie les sanctions contre les chômeurs et la création des contrôleurs qui ne connaissent pas les personnes* ».

Cette nouvelle logique préoccupe aussi le public. Ainsi, lors du temps consacré aux questions, un participant s'interroge sur la légitimité de la place de l'Etat dans le système de l'assurance chômage et la pérennité de l'équilibre financier de ce dernier.

Concernant la première question, V. Destival répond clairement que la légitimité de l'Etat est incontestable : « *L'assurance chômage est gérée par des partenaires sociaux par délégation de la loi. C'est le législateur qui organise dans ses principes le fonctionnement de l'assurance chômage* ». Pour l'intervenant, au contraire, la vraie question sera plutôt celle de la légitimité d'une place plus grande de l'Etat. La réponse tient, selon V. Destival, à ce que le gouvernement affirme lui-même, c'est à dire le remplacement des contributions salariales par la CSG, un financement donc qui a la nature d'un impôt et qui lui donne cette légitimité.

De la même façon, A. Bucher souligne qu'il ne s'agit pas vraiment d'une question de légitimité, mais surtout une question de la raison de ce changement : « *Si on change, a priori cela veut dire que cela ne fonctionnait pas avant. Et si cela ne fonctionnait pas avant, il faut se demander pourquoi c'est ce changement qui va permettre d'avancer* ».

---

*« [La CSG] crée une incertitude supplémentaire quant au pilotage financier de l'assurance chômage » V.Destival*

---

Pour ce qui concerne la pérennité de l'équilibre financier du système, il s'agit, selon V. Destival, d'une question d'actualité, notamment suite au nouveau projet de la loi de financement de la sécurité sociale. Il y a l'indication, dans le document de cadrage, que la quote-part de la CSG allouée à l'assurance chômage

va évoluer comme les contributions salariales. Cependant, sur le long terme, « *c'est une ressource non plus décidée par les partenaires sociaux mais par le Parlement, dans le cadre du vote de la loi de financement de la sécurité sociale. Cela crée une incertitude supplémentaire quant au pilotage financier de l'assurance chômage* » (V. Destival).

S'agissant de ce dernier point, D. Gravouil critique le pilotage du gouvernement qui ne se fait pas par rapport aux besoins des demandeurs d'emploi, mais par rapport aux critères de Maastricht. Il rappelle, à cette fin, que les comptes de l'Unedic sont considérés comme les comptes de la sécurité sociale, faisant partie des dépenses de l'Etat au regard des critères de Maastricht, « *auxquels le gouvernement veut absolument tenir* ».

En concluant le débat, S. Mahuteau, interpellé sur le sujet du handicap, observe l'attractivité des allocations pour les handicapés et met en avant les recherches démontrant un effet causal entre la précarité de l'emploi et l'avènement du handicap mental. A la fin, il s'interroge pertinemment sur la raison pour laquelle il y a cette réforme de l'assurance chômage, compte tenu de sa situation finalement bien maîtrisée.

Pour plus d'informations, nous vous invitons également à consulter sur le site dialogue-social.fr<sup>4</sup> le dossier relatif au colloque qui se compose des supports « cadrage » et du lien vers les podcasts des tables rondes diffusés sur Lex Radio<sup>5</sup>.

Les podcasts sont également disponibles en cliquant sur le lien suivant: <https://lexradio.fr/search/1-Vers%20une%20libert%C3%A9%20de%20choisir%20son%20avenir%20professionnel?>

---

<sup>4</sup> <http://www.dialogue-social.fr/fr/publication/id-2803/publication.html>

<sup>5</sup> Le contenu du colloque est disponible en format audio.

## Annexe : programme des rencontres du travail 2018 organisée le 11 octobre 2018

30	Accueil
9 h - 9 h 30	<b>Ouverture</b> <b>Danièle Giuganti</b> , directrice, DIRECCTE Grand Est <b>Nicolas Moizard</b> , directeur, Institut du travail de Strasbourg
9 h 30 - 10 h 25	<b>Conférences introductives</b> <b>Regards croisés : L'esprit de la loi, entre continuités et ruptures</b> <b>Carine Chevrier</b> , déléguée générale, DGEFP <b>Jean-Louis Dayan</b> , économiste, professeur, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne   Échanges avec la salle
10 h 25 - 10 h 50	Pause-café
10 h 50 - 12 h 10	<b>Thème 1 : La formation professionnelle continue</b> <b>Cadrage : Moins d'inégalités et plus de compétences ?</b> <b>Michèle Forté</b> , économiste, maître de conférences, Institut du travail de Strasbourg <b>Table ronde : Vers de nouvelles pratiques ?</b> <b>Michel Beaugas</b> , secrétaire confédéral, CGT-FO <b>Pascal Caillaud</b> , juriste, chargé de recherches, CNRS, Université de Nantes <b>Jean-Marie Dubois</b> , chargé d'études, Céreq <b>Lionel Joly</b> , directeur d'usine, Carambar & Co   Échanges avec la salle
12 h 15 - 13 h 45	Cocktail déjeunatoire
13 h 45 - 15 h 10	<b>Thème 2 : L'assurance chômage</b> <b>Cadrage : Plus d'universalité et plus de protection ?</b> <b>Anne Bucher</b> , économiste, maître de conférences, Institut du travail de Strasbourg <b>Table ronde : Vers une sécurisation accrue des parcours professionnels ?</b> <b>Vincent Destival</b> , directeur général, Unédic <b>Denis Gravouil</b> , membre de la commission exécutive confédérale, CGT <b>Stéphane Mahuteau</b> , économiste, Senior Research Fellow, University of Adelaide   Échanges avec la salle
15 h 10 - 16 h 30	<b>Thème 3 : L'apprentissage</b> <b>Cadrage : Vers un renforcement de l'insertion professionnelle ?</b> <b>Marie-Hélène Toutin-Trelcat</b> , économiste, chargée d'études, Céreq Lille <b>Table ronde : L'apprentissage, remède miracle ?</b> <b>Nadia Lamamra</b> , sociologue, professeure, Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle de Lausanne <b>Thierry Michels</b> , député, rapporteur de la Commission des affaires européennes <b>Michèle Perrin</b> , secrétaire confédérale, CFDT <b>Vanessa Wagner</b> , secrétaire générale, Fédération française du bâtiment   Échanges avec la salle
16 h 30 - 17 h	Pause-café
17 h - 18 h 15	<b>Conclusions</b> <b>Table ronde : Vers un nouveau modèle social ?</b> <b>Michel Beaugas</b> , secrétaire confédéral, CGT-FO <b>Hélène Garner</b> , directrice du département travail, emploi et compétences, France Stratégie <b>Denis Gravouil</b> , membre de la commission exécutive confédérale, CGT <b>Nicolas Moizard</b> , juriste, professeur, Institut du travail de Strasbourg <b>Dominique Toussaint</b> , secrétaire général, URI CFDT Grand Est   Échanges avec la salle