



Le 21 décembre 2018

**Le Premier président**

à

**Monsieur Édouard Philippe**  
Premier Ministre

Réf. : S2018-3728

**Objet** : Assurance chômage : droits rechargeables et activité réduite

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à l'examen de deux dispositions relatives à l'indemnisation de la perte d'emploi par le régime d'assurance chômage : d'une part, l'activité réduite, qui permet à des demandeurs d'emploi de cumuler, sous certaines conditions, un revenu d'activité et une allocation chômage ; d'autre part, les droits rechargeables, dispositif instauré en 2014 pour prendre en considération les transformations du marché du travail.

L'enquête fait suite à deux communications de la Cour respectivement relatives, en 2013, au régime d'indemnisation à l'issue des contrats précaires<sup>1</sup> et, en 2015, à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic). Cette dernière communication soulignait l'importance de procéder à une analyse approfondie des droits rechargeables qui, « comme l'activité réduite, ont un impact sur l'équilibre à moyen terme de l'assurance chômage »<sup>2</sup>. La Cour est revenue sur ce sujet en début d'année 2018. Ses travaux se sont achevés dans le contexte de l'adoption de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et de votre envoi d'un document de cadrage aux partenaires sociaux, préalablement à l'ouverture de la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage. Vous les y invitez notamment à « revoir les règles de cumul pour lutter contre la précarité et inciter à la reprise d'emploi durable ».

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *Référé, Le régime d'indemnisation du chômage à l'issue des emplois précaires*, 21 novembre 2013, disponible sur [www.comptes.fr](http://www.comptes.fr).

<sup>2</sup> Cour des comptes, *Référé, les comptes et la gestion de l'Unédic et la gestion de l'assurance chômage*, 23 décembre 2015, disponible sur [www.comptes.fr](http://www.comptes.fr).

À l'issue de son enquête et sans présumer de l'issue de la négociation engagée en novembre 2018 par les partenaires sociaux, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et les recommandations suivantes.

## **1 DES RÈGLES D'INDEMNISATION INEFFICIENTES DANS PLUSIEURS SITUATIONS ET COMPLEXES POUR LES ALLOCATAIRES**

À la suite de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 pour la compétitivité des entreprises et la sécurisation de l'emploi, la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014, relative à l'indemnisation du chômage, a assoupli les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi en activité réduite. Elle a aussi introduit un mécanisme de droits rechargeables. Ces deux dispositifs visent à garantir, d'une part, que les allocataires ont intérêt, quelle que soit leur situation, à reprendre un emploi ou à augmenter le volume de leur activité. Ils ont, d'autre part, pour objectif de sécuriser les parcours professionnels des demandeurs d'emploi qui alternent des périodes de chômage et de travail de courte durée ou travaillent un faible nombre d'heures dans le mois.

L'introduction des droits rechargeables a permis d'harmoniser les règles applicables aux allocataires lorsqu'ils retrouvent un emploi avant d'arriver en fin de droit à indemnisation, puis lorsqu'ils le perdent à nouveau. Ce dispositif garantit que plus une personne travaille, plus elle accumule de droits à indemnisation. Enfin, la suppression de différents plafonds applicables à l'indemnisation des demandeurs d'emploi en situation d'activité réduite a permis de diminuer significativement les effets de seuil constatés avant 2014.

Toutefois, malgré les évolutions intervenues avec la convention de 2017, la réglementation comporte encore des dispositions qui méritent d'être corrigées pour assurer une meilleure équité de traitement entre allocataires et pour éviter de favoriser l'enchaînement de contrats de très courte durée.

### **1.1 Des situations d'inefficience et de traitement inéquitable à corriger**

Le cumul des revenus issus d'une activité réduite reprise et d'une allocation chômage ne peut procurer un revenu supérieur au salaire de référence de l'allocataire. Cependant, les règles applicables à l'indemnisation des demandeurs d'emploi qui conservent une activité réduite sont susceptibles de donner lieu, dans un nombre limité de cas, à des stratégies d'optimisation, d'une part, et à un traitement différent pour des situations comparables, d'autre part.

En effet, le salarié qui occupe plusieurs emplois et en perd au moins un peut, sous certaines conditions, cumuler intégralement l'allocation d'assurance chômage correspondant à l'emploi perdu avec les revenus issus de sa ou de ses activités conservées (situation fréquemment rencontrée avec les assistantes maternelles, par exemple). Ces règles sont susceptibles de donner lieu à des abus, en l'absence de plafond applicable aux revenus totaux de l'allocataire concerné. En outre, l'évolution des revenus mensuels tirés de l'activité réduite conservée n'est pas prise en considération pour moduler le montant de l'indemnisation à verser à l'allocataire.

Il conviendrait, en conséquence, d'harmoniser les règles applicables aux situations d'activité réduite, que celle-ci soit conservée ou reprise.

## 1.2 Des modalités d'indemnisation complexes et encore trop favorables aux contrats de moins d'un mois

L'introduction des droits rechargeables a rendu plus complexes les modalités de vérification de la condition de chômage involontaire. Le règlement général annexé à la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 a apporté une réponse partielle à ce défaut de lisibilité, en prévoyant que « tout départ volontaire non opposable - en cours d'indemnisation - ne peut être remis en cause ultérieurement ». Les règles afférentes à la vérification de la condition de chômage involontaire demeurent toutefois différentes selon la situation dans laquelle se trouve le demandeur d'emploi au moment du contrôle (ouverture de droit initiale, reprise de droit antérieur, poursuite de l'indemnisation ou rechargement). Les nouvelles règles, liées à l'instauration des droits rechargeables, se sont superposées à une réglementation déjà complexe et éparpillée. Elles constituent un ensemble peu lisible, aux conséquences difficilement prévisibles pour l'allocataire.

Une récente enquête, conduite par l'Unédic en août 2018 auprès de 5 000 allocataires qui ont travaillé au moins une heure en juin 2018, confirme que ceux qui travaillent ont une connaissance limitée des règles d'indemnisation, qu'ils cumulent ou non leur allocation avec un salaire. Parmi les allocataires qui travaillent, un sur trois ignore qu'exercer une activité lui permet de reporter sa fin de droit à indemnisation. Il est donc peu probable que des stratégies d'optimisation soient mises en œuvre, à grande échelle, par ces publics aux revenus modestes (90 % des personnes interrogées vivent au sein de ménages dont le niveau de vie est inférieur au niveau de vie médian et 40 % en dessous du seuil de pauvreté).

Pour autant et malgré les corrections introduites en 2017, les modalités de détermination du salaire de référence continuent de rendre possibles, pour une minorité d'allocataires, le cumul, sans limite de durée, d'une allocation et d'un salaire, ainsi que l'optimisation de leurs revenus par le fractionnement de leurs périodes d'activité. En effet, le maintien d'une base de calcul journalière conduit, pour déterminer le salaire de référence, à considérer que les jours compris entre deux contrats de travail ont été rémunérés à la même hauteur que pendant les périodes travaillées. Dans un contexte de morcellement croissant des parcours d'emploi, ce principe ne permet pas de rendre compte du niveau d'activité réel ni du salaire habituel de chaque allocataire. Les règles d'indemnisation demeurent trop favorables aux contrats de moins d'un mois.

Par ailleurs, la référence à un montant d'allocation journalière indivisible, pour calculer et justifier le montant à servir chaque mois à chaque bénéficiaire, est source d'inefficience, de complexité et d'incompréhension pour les allocataires. D'une part, il contraint à ajouter plusieurs étapes de calcul pour l'application des règles afférentes à l'activité réduite et engendre des effets de seuil, toutes les quatre à cinq heures travaillées. D'autre part, l'information communiquée à l'allocataire ne lui permet pas de comprendre l'effet de ces règles sur les montants versés chaque mois.

Principe structurant de longue date pour l'assurance chômage et son système d'information, le calcul sur une base journalière n'a, jusqu'à présent, jamais été remis en cause. Les difficultés qu'il soulève devraient conduire à une étude approfondie de l'ensemble des conséquences d'un passage à une base de calcul mensuelle pour déterminer, d'une part, le salaire de référence et, d'autre part, le montant de l'allocation à verser. Ces conséquences sont, en effet, d'ordre financier pour les allocataires et le régime d'assurance chômage et opérationnelles pour Pôle emploi. Une telle étude d'ensemble n'a jamais été conduite.

Enfin, le volume des trop-versés (compris dans les « indus ») pourrait être mieux maîtrisé, en donnant en particulier la possibilité aux allocataires en activité réduite de détailler, au moment de leur actualisation mensuelle, les différentes activités exercées, le cas échéant, au cours du mois. Une telle mise à jour de leurs activités existe déjà pour la population des intermittents du spectacle. Sa mise en œuvre ne devrait dès lors pas constituer une difficulté technique pour Pôle emploi.

Au-delà de ces constats, qui appellent une évolution de la réglementation et des modalités d'actualisation de la situation des demandeurs d'emploi par Pôle emploi, j'appelle votre attention sur deux autres points, notamment dans la perspective de la négociation de la prochaine convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi.

## **2 UNE OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT DES PUBLICS EN ACTIVITÉ RÉDUITE INSUFFISAMMENT ADAPTÉE AUX BESOINS**

Le dispositif de l'activité réduite vise, pour partie, à inciter les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi. Cependant, une partie d'entre eux court le risque d'être enfermée dans une activité réduite subie, faute d'accompagnement adapté à leurs besoins et à leur rythme de travail, c'est-à-dire tenant notamment compte de leurs disponibilités.

L'accompagnement reste particulièrement distant pour les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie B (activité d'une durée inférieure à 78 heures par mois), voire inexistant pour ceux inscrits en catégorie C (activité d'une durée supérieure à 78 heures par mois). Malgré des expérimentations susceptibles d'ouvrir la voie à de nouvelles modalités d'accompagnement, l'offre de services de Pôle emploi demeure inadaptée.

Une étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) relevait, dès 2014, « une prise de contact aléatoire des services de Pôle emploi avec les allocataires le plus souvent en dehors de leur actualité et donc de leurs besoins » et « un lien avec Pôle emploi de nature administrative pour maintenir les droits ». Or les demandeurs d'emploi exprimaient déjà de fortes attentes vis-à-vis de l'accompagnement à l'emploi, notamment « le souhait de bénéficier d'un accompagnement ayant une plus-value et centré sur la réactivité, la personnalisation et l'intermédiation ».

Des travaux récents de l'Unédic sur les allocataires ayant travaillé en juin 2018 mettent en évidence que « 33 % des allocataires estiment qu'ils auront besoin d'un contact avec un conseiller dans les prochains mois pour échanger sur leur projet professionnel : 51 % justifient ce contact « pour réfléchir à un nouveau projet professionnel » et 42 % « pour suivre une formation ».

### **2.1 Des tentatives d'expérimentation qui n'ont pas débouché sur une évolution de l'offre de services**

La Cour a constaté les difficultés rencontrées par Pôle emploi pour définir et mettre en œuvre les deux expérimentations prévues sur ce point par la convention tripartite conclue entre l'État, l'Unédic et l'opérateur pour la période 2015-2018. Ces difficultés concernent notamment l'identification des publics cibles (demandeurs d'emploi en activité réduite subie pour la première et demandeurs d'emploi récurrents pour la seconde). La première expérimentation, menée entre juillet 2016 et août 2017, reposait sur la création d'une plateforme « talents.fr », pour augmenter la quotité de travail des demandeurs d'emploi, grâce à un système de planning et de rapprochements. Or cette expérimentation n'a pas eu d'impact global sur le nombre moyen d'heures travaillées par les participants. Elle a même eu un effet négatif de cinq points sur leur accès à un emploi durable à temps plein. La seconde expérimentation n'a pas été engagée.

Depuis la fin de cette expérimentation, Pôle emploi s'est efforcé de simplifier l'accès des travailleurs précaires aux services de base et d'améliorer les services spécifiques qui peuvent leur être proposés, en fonction de leur situation. Des démarches ont été lancées dans plusieurs agences, qui ont pour objet de proposer des parcours personnalisés autour de services modulaires et mobilisables de manière plus souple.

L'application « Maintenant ! »<sup>3</sup>, déployée par Pôle emploi en décembre 2017 dans une logique d'expérimentation, vise à accélérer la mise en relation (sans *curriculum vitæ* ni offre d'emploi) de recruteurs et de demandeurs d'emploi, sur la base du poste recherché, des compétences, des disponibilités horaires et de la zone géographique de recherche.

Il importe désormais de définir une stratégie et des indicateurs, dans le cadre de la prochaine convention tripartite 2019-2022, sur la manière dont le service public de l'emploi doit intervenir, vis-à-vis des demandeurs d'emploi qui travaillent.

## **2.2 Des orientations à donner pour la prochaine convention tripartite avec Pôle emploi et dans le contexte de l'évolution du conseil en évolution professionnelle pour les actifs en emploi**

Trois axes méritent en particulier d'être renforcés pour adapter l'offre de service de Pôle emploi.

Premièrement, des stratégies partenariales pourraient être développées en région, pour limiter les effets négatifs du changement de statut lors de la perte ou de la reprise d'emploi : pilotage partenarial de l'accompagnement, mais aussi partenariat avec les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et les entreprises pour faciliter l'accès à la formation notamment.

Les demandeurs d'emploi qui travaillent devraient avoir accès au conseil en évolution professionnelle délivré aux actifs en emploi. Dans ce cadre, comme dans celui d'un accompagnement par Pôle emploi, ils devraient être orientés vers des prestations ou des formations modulaires.

Deuxièmement, des prestations plus souples et modulaires pourraient être proposées en fonction des freins à lever pour le retour à l'emploi.

Troisièmement, une plus grande place pourrait être accordée, dans l'accompagnement, à la construction partagée du projet professionnel par le demandeur d'emploi et son conseiller. La mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) pourrait être suivie plus efficacement et évoluer, le cas échéant, plus régulièrement, pour tenir compte de l'expérience acquise dans le cadre de l'activité réduite.

## **3 UN ACCÈS INSUFFISANT AUX DONNÉES, QUI LIMITE LA CAPACITÉ D'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS D'ASSURANCE CHÔMAGE**

Plusieurs bases de données peuvent être mobilisées pour documenter les trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi. D'une part, le fichier historique et le fichier national des allocataires, tenus par Pôle emploi, comportent des informations sur les épisodes de chômage et l'indemnisation éventuelle des demandeurs d'emploi. D'autre part, la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) et la déclaration sociale nominative (DSN), qui incombent à l'employeur et viennent notamment remplacer la déclaration annuelle des données sociales, fournissent des indications sur la situation en emploi. Le défaut d'appariement des informations contenues dans ces bases de données limite les possibilités d'évaluer les effets des règles de l'assurance chômage sur le retour à l'emploi.

---

<sup>3</sup> <https://maintenant.pole-emploi.fr>

### 3.1 Un accès aux bases de données et des appariements encore limités

Pour ses travaux d'évaluation des conventions d'assurance chômage, l'Unédic ne dispose pas d'un accès direct aux bases de données, ni de données appariées par Pôle emploi ou par le ministère du travail. Cela l'empêche d'évaluer les effets des dispositions négociées par les partenaires sociaux.

Un appariement des données du fichier historique et de celles du fichier des allocataires avec celles de la déclaration annuelle des données sociales (DADS) a été effectué. Néanmoins, comme il porte sur la période 2003 à 2012, il est trop ancien pour permettre l'évaluation des effets de l'instauration des droits rechargeables en 2014. En outre, les données utilisées pour cet appariement contiennent peu d'informations sur l'indemnisation et aucun élément sur les emplois repris (contrat, revenu, qualification, etc.).

En 2015, l'Unédic n'a pas pu mener de projet d'appariement des données issues du fichier national des allocataires, des DADS et des DPAE, faute de pouvoir obtenir, contrairement à d'autres acteurs de la protection sociale, l'autorisation de la commission nationale de l'informatique et des libertés pour utiliser les numéros d'inscription au répertoire des personnes physiques (NIR).

Elle ne bénéficie pas des prérogatives accordées aux « services statistiques ministériels », prévues par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, pour exercer sa mission d'analyse statistique. Les données nécessaires à l'étude approfondie des effets des dispositifs d'assurance chômage, pourtant indispensables pour éclairer les décisions des partenaires sociaux, ne lui sont pas mises à disposition.

La négociation récente d'une convention avec l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), lui permettant d'accéder aux DPAE, constitue un premier pas. Celui-ci devrait être complété par une possibilité d'accès aux seules données de la DSN nécessaires à la réalisation de ces études. Un accès direct supposerait la révision du décret modifié n° 2013-266 du 28 mars 2013 relatif à la déclaration sociale nominative.

### 3.2 Des outils et des méthodes d'évaluation *ex post* fragiles, qui freinent la capacité d'analyse des dispositifs issus des conventions d'assurance chômage

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a modifié la gouvernance du régime d'assurance chômage. Il appartient au Gouvernement de déterminer une trajectoire financière à trois ans, que les partenaires sociaux doivent respecter dans leurs négociations sur les règles d'indemnisation de la perte d'emploi. Ces nouvelles dispositions devraient conduire à renforcer la capacité d'analyse de l'Unédic, dans sa mission d'appui aux partenaires sociaux. Sa capacité d'évaluation *ex post* des dispositifs négociés est en effet limitée.

Le simulateur développé par l'Unédic en 2015, à partir des données du fichier national des allocataires, permet d'observer l'effet d'une modification des règles de l'assurance chômage sur l'indemnisation servie aux demandeurs d'emploi, toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire en tenant compte de leur situation et de leur trajectoire, telles qu'elles sont renseignées dans ce fichier. L'outil, fondé sur des données individuelles détaillées, permet de simuler des modifications de règles, comme les changements de rythme d'affiliation ou de versement. Il a été utilisé pour réaliser des estimations *ex ante* dans le cadre des négociations conduites en 2016 et en 2017. Il n'est, en revanche, pas adapté à une évaluation *ex post*, qui supposerait de prendre en compte des changements de comportement ou de situation.

Par ailleurs, la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 a mis en œuvre plusieurs mesures de manière concomitante. La plupart de ces règles s'applique à l'ensemble des allocataires. Ces mesures interagissent entre elles, dans un contexte économique mouvant, conduisant à faire évoluer les comportements, sans que l'effet propre à chaque mesure prise isolément soit aisément identifiable.

Face à ces difficultés, une réflexion a été engagée, au sein de l'Unédic, pour estimer les effets financiers de la convention de 2014 « tous dispositifs confondus », en les distinguant de l'impact de la conjoncture économique.

Afin de développer sa capacité d'analyse, l'Unédic travaille à la mise en place d'une plateforme numérique qui regrouperait l'ensemble des données nécessaires au pilotage de l'assurance chômage. Cette plateforme permettrait la production d'études des trajectoires professionnelles et une évaluation plus précise des dispositifs.

Au-delà de l'évaluation des effets des conventions d'assurance chômage, un échange plus large et plus systématique des données entre Pôle emploi, le ministère du travail (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), l'Acoss et l'Unédic permettrait de développer les analyses sur les transformations du marché du travail et sur les effets des politiques d'indemnisation et d'incitation au retour à l'emploi.

Dans ce cadre, la Cour émet les recommandations suivantes :

**Recommandation n° 1 (État, partenaires sociaux) :** harmoniser les modalités d'indemnisation des demandeurs d'emploi en activité réduite, que celle-ci soit reprise ou conservée. À défaut, tenir compte de l'évolution, en cours d'indemnisation, des revenus issus de l'activité réduite conservée ;

**Recommandation n° 2 (État, Pôle emploi, Unédic) :** prévoir, dans la prochaine convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, des dispositions spécifiques relatives à l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui travaillent, pour éviter un enfermement dans l'activité réduite ;

**Recommandation n° 3 (État, Pôle emploi, Unédic) :** développer les appariements entre les données détenues par Pôle emploi et celles issues de la déclaration sociale nominative, ainsi que l'étude des trajectoires de retour à l'emploi et des effets des règles d'indemnisation du chômage.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>4</sup>.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;

---

<sup>4</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**