

I. Contexte général

L'atteinte du plein emploi à l'horizon 2027 est une priorité du Gouvernement. Une partie du chemin vers cet objectif a été parcourue depuis 2017.

En effet, le taux chômage pour la France, hors Mayotte, au sens du Bureau international du travail (BIT) est passé de 9,6 % de la population active au 1^{er} trimestre 2017 à 7,1 % au 4^{ème} trimestre 2022, le nombre de chômeurs passant dans le même temps de 2,8 millions à 2,2 millions. Par ailleurs, le nombre de personnes dans le halo du chômage est à son niveau le plus bas depuis 2017.

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits¹ en fin de mois à Pôle emploi en catégorie A est en baisse continue depuis 2017 (hors période COVID), passant de 3,5 millions au premier trimestre 2017 à 2,8 millions au premier trimestre 2023.

On observe parallèlement depuis 2017 une augmentation continue du taux d'emploi (hors période COVID), notamment des seniors - qui est à son plus haut niveau depuis 1975 – et des jeunes.

On constate dans le même temps une hausse sans précédent du nombre d'emplois vacants. Le taux d'emplois vacants pour l'ensemble des secteurs est passé de 1% au premier trimestre 2017 à 2,4% au quatrième trimestre 2022, ce qui traduit les difficultés de recrutement pour les entreprises.

Selon les prévisions du programme de stabilité, l'atteinte de l'objectif de plein emploi passe par la création de plus d'un million d'emplois salariés entre fin 2022 et fin 2027.

L'assurance chômage a un rôle fondamental à jouer pour garantir le bon fonctionnement du marché du travail, protéger les salariés et générer des incitations favorables à l'emploi. Mais, atteindre 5% de chômage d'ici 2027 exige en plus de transformer et d'améliorer l'efficacité de notre service public de l'emploi par la mise en œuvre de France Travail, de continuer à investir dans les compétences et de conforter la dynamique de développement de l'alternance pour atteindre le million d'apprentis en 2027.

Les réformes de 2019 et 2023 ont permis au régime d'assurance chômage de dégager des excédents croissants pour les trois années à venir. Le gouvernement invite donc les partenaires sociaux à consacrer une partie de ces excédents à soutenir et à co-construire cet effort structurant en faveur du plein emploi, tout en assurant la soutenabilité du régime et en réduisant son endettement.

II. Les objectifs

Les partenaires sociaux sont invités à déterminer les règles du régime d'assurance chômage pour répondre aux objectifs suivants :

1. **assurer la soutenabilité du modèle assurantiel** en réduisant significativement la dette ;
2. **lutter contre la précarité de l'emploi et favoriser l'emploi durable** en veillant à éviter les phénomènes d'alternance de contrats courts et de périodes de chômage, notamment en garantissant :

¹ En France métropolitaine

- i) que le mode de calcul du salaire journalier de référence ne crée pas d'incitation plus favorable que le régime actuel, précisé par le décret du 26 juillet 2019, au fractionnement des contrats et reste représentatif du rythme d'acquisition des droits,
 - ii) une durée minimale d'emploi pour ouvrir un droit au chômage qui soit suffisamment incitative à l'emploi,
 - iii) une incitation des employeurs à allonger la durée des contrats de travail et de mise à disposition via la modulation à la hausse ou à la baisse du taux de contribution d'assurance chômage ;
- 3. **préserver le caractère contracyclique du régime d'assurance chômage**, de manière à ce que celui-ci puisse jouer pleinement son rôle de stabilisateur automatique et contribuer au bon fonctionnement du marché du travail, pour les demandeurs d'emploi comme pour les entreprises. L'objectif est de protéger au mieux en cas de retournement conjoncturel et d'inciter au retour à l'emploi en cas de situation favorable sur le marché du travail, pour contribuer à l'atteinte du plein emploi et à la réduction des tensions de recrutement ;
- 4. **réduire certaines difficultés d'accès au droit à l'assurance-chômage ;**
- 5. **corriger les différences effectives d'incitation de retour à l'emploi selon le niveau de rémunération.** De règles identiques pour tous les demandeurs d'emploi, sous l'apparence de l'égalité, ne tiennent pas compte des capacités effectives à retrouver un emploi. Les partenaires sociaux sont invités à prendre des dispositions visant à corriger cette situation ;
- 6. **tirer les conséquences de l'allongement de la durée d'activité sur les règles d'indemnisation des seniors et favoriser leur retour en emploi ;**
- 7. **tenir compte des modalités de négociations spécifiques aux intermittents du spectacle** (annexes 8 et 10). A la suite de la réception du présent document de cadrage, les partenaires sociaux interprofessionnels sont invités à envoyer aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle un document de cadrage les invitant à négocier les règles spécifiques d'indemnisation des artistes et des techniciens intermittents du spectacle, conformément à la procédure prévue à l'article L. 5424-22 du code du travail ;
- 8. adapter les conditions d'indemnisation à la situation particulière des anciens détenus ayant travaillé dans le cadre de contrats d'emploi pénitentiaires ;
- 9. **tenir compte du régime propre à Mayotte.** Il est demandé aux partenaires sociaux de prendre des mesures prévoyant la continuité du régime applicable à Mayotte, le cas échéant dans un souci de convergence progressive vers le régime d'assurance chômage de droit commun.

III. Hypothèses macroéconomiques et trajectoire financière à respecter pour le régime d'assurance chômage

D'après les hypothèses du programme de stabilité 2023-2027, la croissance économique évoluerait de 1,6 % en 2024, et de 1,7 % en 2025 et 2026. Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'ARE/AREF en équivalent temps plein se réduirait de -2,9 % en 2024, de -2,5 % en 2025 et de -4,4 % en 2026 (hors effet des réformes).

Une fraction des excédents de l'Unedic doit financer les politiques visant au plein emploi. C'est pourquoi le gouvernement invite les partenaires sociaux à participer pleinement à cet objectif en concourant à la construction et au financement des politiques d'emploi et de formation professionnelle, cruciales pour permettre le développement de l'emploi et des compétences : il s'agit d'atteindre 1 million de nouveaux contrats d'apprentissage à l'horizon 2027 et de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et aider les entreprises à recruter, par la création de France Travail.

La situation excédentaire du régime de l'assurance-chômage sur 2023 et les années suivantes selon les hypothèses macro-économiques retenues par le gouvernement permet ainsi la réaffectation d'une partie des recettes actuelles de l'UNEDIC vers la politique en faveur du développement des compétences et d'accès à l'emploi.

Pour permettre cet investissement, les recettes de l'UNEDIC seront réduites des montants suivants : -2 Mds€ dès 2023, puis, pour la durée de la convention : entre -2,5 et -2,7Md€ en 2024, entre -3 et -3,2 Md€ en 2025, entre -3,5 et -4 Md€ en 2026.

Par ailleurs, en 2023, puis de 2024 à 2026, le produit des impositions de toute nature affecté à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage sera maintenu à un niveau s'élevant à 1,47 point de CSG activité.

La contribution de l'UNEDIC à Pôle emploi devra de plus permettre d'accompagner la montée en charge de la réforme de France Travail. Cette réforme, par l'accompagnement plus intensif des publics les plus éloignés de l'emploi et par la mise en place d'une offre de service plus performante aux entreprises, est essentielle pour atteindre le plein emploi. Ainsi la contribution de l'UNEDIC a vocation à monter en charge au fur et à mesure que le régime dégage des excédents pour atteindre en 2026 entre 12% et 13% des recettes de l'UNEDIC.

Ainsi dans le cadre des hypothèses retenues pour 2024 à 2026, la répartition des excédents dégagés par l'Unédic serait la suivante :

- une part minoritaire des excédents de l'Unédic transféré au financement de la politique pour le plein emploi ;
- une part majoritaire des excédents affectés au désendettement du régime.

Si on excepte l'impact des mesures seniors, la nouvelle convention d'assurance chômage ne devra pas dégrader la situation financière du régime, par rapport à celle qui aurait prévalu en pérennisant les règles en vigueur au 1^{er} juillet 2023, hors revalorisation annuelle des allocations, et hors effet de la réaffectation de recettes et du renforcement de la contribution à l'opérateur Pôle emploi / France Travail évoqués précédemment. Quant aux mesures seniors, elles ne devront pas dégrader cette situation financière de référence, hormis éventuellement pendant une période transitoire.

Les effets de cette nouvelle convention sur la situation financière du régime seront évalués à la fois par l'Unédic et les services de l'État.

Tout en contribuant au financement de la politique de l'emploi et des compétences, le régime d'assurance-chômage pourra réduire significativement sa dette. Le niveau d'endettement de l'Unédic pourrait ainsi être divisé par près de deux d'ici fin 2026 par rapport à la fin 2022.

Si, au cours de la période d'application de la convention, le rapport annuel sur la situation financière de l'assurance chômage mentionné au premier alinéa de l'article L. 5422-25 du code du travail fait état d'un écart significatif entre la situation financière de l'Unédic et la trajectoire financière mentionnée ci-dessus, le gouvernement s'engage à transmettre aux partenaires sociaux un nouveau document de cadrage tenant compte de cette évolution de la situation économique, dans les conditions fixées aux articles L. 5422-20-1 et L. 5422-25 du code du travail.

IV. Délai de négociation

Il est demandé aux partenaires sociaux de conclure l'accord d'assurance chômage d'ici le 15 novembre 2023 au plus tard.