

## L'ouverture de l'indemnisation chômage aux démissionnaires ?

**L'ouverture de l'indemnisation chômage aux démissionnaires constituait en 2017 une promesse de campagne d'Emmanuel Macron. Le Projet de Loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » vient d'être voté au Parlement. L'indemnisation chômage des démissionnaires est assouplie, mais la France reste en retrait par rapport aux dispositifs existants en Europe. Cet assouplissement apparaît insuffisant pour faciliter les mobilités choisies et fluidifier les trajectoires professionnelles.**

### L'indemnisation chômage des démissionnaires : un assouplissement sous contrôle budgétaire

La volonté d'ouverture de l'assurance-chômage à de nouveaux publics (démissionnaires, indépendants) renvoie à une logique universaliste, marquée par la volonté de répondre aux évolutions actuelles du marché du travail, et notamment une hausse des mobilités professionnelles (cf. ce [précédent billet de blog](#)).

Actuellement, les règles de l'assurance-chômage permettent déjà d'indemniser les demandeurs d'emploi démissionnaires, à la condition que la démission soit considérée comme « légitime » : le grand principe étant ici que l'indemnisation doit couvrir un préjudice, qui devrait donc s'imposer à la personne (et donc, non « volontaire »). Pour être « légitime », ou « involontaire », une démission doit ainsi rentrer dans un des 16 cas prévus par l'accord d'application de l'Unédic du 14 avril 2017 (notamment : suivre ses ascendants ou son conjoint, démission pour non-paiement de salaires dus, démission dans le cadre de faits délictueux dont le salarié est victime, etc.). Notons que sur près de 200 000 inscriptions annuelles de démissionnaires à Pôle Emploi, seul un quart constitue des démissions « légitimes » et donc indemnisées immédiatement (source : Unédic). Le seul recours pour l'accès à l'indemnisation de l'assurance-chômage si le démissionnaire ne rentre pas dans un des cas prévus est de remplir un dossier au bout de 4 mois via Pôle Emploi pour la Commission paritaire régionale de l'Unédic, qui statuera sur une potentielle indemnisation.

L'Assemblée nationale a adopté le 19 juin 2018 le projet de loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel ». Les critères assez restrictifs associés au déclenchement du droit à l'indemnisation pour les démissionnaires contenus dans ce projet de loi sont : (i) avoir travaillé sans interruption sur les 5 dernières années (note : dans l'[ANI de février 2018](#) les partenaires sociaux demandaient une durée d'affiliation à l'assurance-chômage de 7 ans), (ii) avoir un projet de reconversion, de création ou de reprise d'entreprise. Il est prévu un accompagnement des démissionnaires à travers le CEP (Conseil en évolution professionnelle) afin de s'assurer du sérieux de leurs projets.

Cette ouverture de l'indemnisation au-delà des démissionnaires définis jusqu'alors comme « légitimes » concernerait, selon l'Unédic, un nombre assez réduit de personnes, de 21 000 à 38 000 personnes sans critère d'éligibilité (c'est-à-dire, de condition d'ancienneté ou de niveau de diplôme, par exemple). Sur cette base, le surcoût engendré par une plus grande ouverture de l'indemnisation s'élèverait au final de 380 à 680 millions d'euros par an. Ce qui est souvent critiqué, en particulier par les partenaires sociaux, est qu'il n'y ait pas de nouvelles ressources associées à ce surcoût. Cela joue certainement de manière importante sur les critères assez restrictifs associés au déclenchement du droit dans la réforme avancée (cf. plus haut). Les partenaires sociaux étaient peu favorables au nouveau droit, et insistaient notamment sur le risque financier pour des comptes de l'assurance-chômage déjà déficitaires. Les aspects financiers ont été déterminants dans l'élaboration des contours du dispositif.

## La France en retrait dans l'indemnisation chômage des démissionnaires

En Europe, les données disponibles soulignent que (cf. tableau ci-dessous) :

- peu de pays ont ouvert l'indemnisation à toutes les situations de demandeurs d'emploi démissionnaires (Grande Bretagne ; Suède).
- une majorité de pays indemnise ces demandeurs d'emploi, même ceux dont la démission est jugée « non légitime », c'est-à-dire « volontaire » (exceptions : France, et Espagne).
- cependant, quand il s'agit d'une démission jugée « illégitime », l'indemnisation est précédée d'un « délai de carence » (report du début d'indemnisation), qui dans certains pays est déduite de la durée potentielle de l'indemnisation : il s'agit alors également d'un « délai de franchise ».
- à ces sanctions des démissions illégitimes, peuvent s'ajouter l'impossibilité d'indemnisation ou l'alourdissement des sanctions en cas de seconde démission sur une certaine période.

### Synthèse des dispositifs d'indemnisation des démissionnaires en Europe

pays	indemnisation y.c. des démissions jugés non légitimes	cas considérés de démissions "légitimes"	délai de carence/délai de franchise si démission jugée légitime
France (avant réforme de 2018)	non (normalement)	16 cas prévus par la loi de "démissions légitimes" (accord d'application du 14 avril 2017, Unédic)	le chômeur ne rentre pas dans un des cas prévus de "démissions illégitimes" peut remplir un dossier au bout de 4 mois
Allemagne	oui	appréciation au cas par cas par le SPE	12 semaines maximum (délai de franchise)
Autriche	oui		4 semaines maximum
Belgique	oui	appréciation au cas par cas par le SPE	1 à 13 mois
Danemark	oui		3 semaines maximum
Espagne	non	refus de déménager suite à un changement de lieu de travail, cas de "modification substantielles du contrat de travail"	-
Finlande	oui		90 jours
Grande Bretagne	oui	-	1 à 26 semaines (délai de franchise)
Luxembourg	oui	motif "exceptionnel, valable et convaincant"	
Suède	oui	-	9 semaines
République Tchèque	oui		
Suisse	oui	appréciation au cas par cas par le SPE	1 à 60 jours (délai de franchise)

Note : mise en forme CEP et SED, d'après Etude d'impact du Projet de Loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » (avril 2018), et Les Echos (d'après Unédic).

La France d'avant la réforme de 2018 ne se trouve donc pas en position de grande « ouverture » en termes d'indemnisation des démissionnaires par rapport à la majorité des autres pays européens.

## Une occasion manquée de fluidifier les trajectoires professionnelles et de réduire l'asymétrie de pouvoir des salariés et des chercheurs d'emploi?

Les critères associés au déclenchement du droit à l'indemnisation en tant que démissionnaire (hors cas de démissions « légitimes ») limitent de fait le nombre de salariés qui prendraient ce droit. Or, le fait d'ouvrir aux démissionnaires peut engendrer un certain nombre d'effets positifs pour les salariés, notamment en offrant un « filet de sécurité » pour des mobilités professionnelles désirées (cela est avancé comme argument majeur dans le Projet de loi). Mais une plus grande ouverture du système d'indemnisation (c'est-à-dire avec des critères moins restrictifs) aurait pu permettre de jouer plus fortement sur cet accompagnement des mobilités désirées, en particulier sur les secteurs ou les métiers « cibles » qui ne sont pas en tension (c'est-à-dire qui ne connaissent pas de difficultés de recrutement). Cette « sécurité » approfondie aurait permis de redonner aux salariés du pouvoir de négociation sur un marché du travail ou une situation dans l'entreprise qui ne leur est pas nécessairement favorable :

- dans de nombreux postes où il n'y a pas de pénurie de compétences existantes (dans l'entreprise ou en dehors) ne sont pas rares, le pouvoir de négociation est peu favorable aux travailleurs ; cette situation concerne beaucoup de postes (ou de métiers). Les salariés qui travaillent sur ce type de postes peuvent limiter leur mobilité professionnelle d'eux-mêmes, même s'ils souhaiteraient changer de poste, d'entreprise ou de secteur, par peur de ne pas pouvoir retrouver aisément un travail s'ils le font. A l'inverse, ils pourraient se lancer plus facilement dans une mobilité professionnelle volontaire s'ils avaient des garanties d'avoir un revenu de subsistance (quel que soit leur projet professionnel, de reconversion ou non).
- A l'inverse, les salariés (par exemple ceux qui détiennent des compétences rares) qui ont plus de « pouvoir de négociation » dans les secteurs (ou métiers) en tension et donc caractérisés par des postes pour lesquelles les difficultés de recrutement sont réelles ([cf. ce billet de blog](#)) seraient a priori moins touchés par ce type de mesure. S'ils quittent leur emploi actuel, sur des compétences très demandées et recherchées (en tension), ils retrouveraient aisément un autre poste rapidement (donc sans nécessairement de besoin de « filet de sécurité »).

Le projet de loi « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a lui-même souligné une hétérogénéité du pouvoir de négociation des salariés et rappelé que les jeunes salariés (moins de 35 ans) pourraient bénéficier relativement plus de la mesure d'ouverture de l'indemnisation aux démissionnaires, notamment car ils mobilisent moins la rupture conventionnelle que les salariés plus âgés, dans la mesure où « *ces salariés plus expérimentés disposent de meilleures capacités de négociation dans le cadre de leur rupture de contrat* » (Projet de loi, avril 2018).

Plus généralement, introduire un droit à l'indemnisation pour tous les « types » de démission pourrait permettre de favoriser des pratiques vertueuses dans les entreprises, en jouant favorablement sur les « conditions » de travail au sens large, c'est-à-dire le niveau de rémunération ou les conditions de travail (permis par un pouvoir de négociation accru). Les entreprises pourraient en effet porter plus d'attention à ces questions, dans la mesure où la potentialité d'un départ (volontaire) du salarié serait plus forte.

D'autres dispositifs introduits dans des réformes menées simultanément à celle de l'assurance-chômage (notamment celle de la formation professionnelle) peuvent améliorer les trajectoires professionnelles choisies des salariés et des participants au marché du travail. En revanche, il nous semble que l'indemnisation chômage des démissionnaires reste trop limitée, ce qui freine la fluidité annoncée des trajectoires professionnelles et l'accompagnement des trajectoires professionnelles volontaires. Alors que les ruptures de contrat de travail ont été favorisées par les ordonnances Macron (octobre 2017), les mobilités volontaires des salariés auraient pu être renforcées davantage (et pas seulement celles qui sont « subies »).