

« Elargir et aménager l'assurance-chômage »

Une réforme juste au service de la dynamique de l'emploi

Note dans la perspective de la renégociation
de la convention régissant l'assurance-chômage

Par
Patrick Boulte
et
Jean-Baptiste de Foucauld

Le système d'indemnisation du chômage, qui intéresse réellement ou potentiellement une grande partie des ménages et qui affecte leurs revenus, donne rarement lieu à un débat national, contrairement à ce qui se passe pour les questions salariale, fiscale ou de retraite, ou encore pour les minima sociaux, tels le RSA. Il en est débattu, quasiment à huis clos, entre les seuls partenaires sociaux. Ceux-ci disposent de cette prérogative, du fait que les ressources qu'ils gèrent et qui sont affectées à cette fin proviennent pour l'essentiel des cotisations salariales et patronales, elles-mêmes assises sur les rémunérations des personnes en emploi, affiliées au régime de l'UNEDIC. Même si ces négociations se déroulent sous le regard plus ou moins discret de l'Etat, qui, seul, peut donner force de loi aux accords, puisque ceux-ci s'appliquent à tous et pas seulement aux adhérents des organisations patronales et syndicales, il en résulte qu'au plan national, l'arbitrage n'est pas fait explicitement entre les différentes utilisations des ressources de la protection sociale. Celles réservées à l'indemnisation du chômage sont en quelque sorte le reliquat des ressources non déjà préemptées pour d'autres usages, mieux mis en évidence dans le débat national, comme la santé, les retraites ou le pouvoir d'achat de ceux qui travaillent.

Alors que s'annonce la prochaine renégociation, entre partenaires sociaux, de la convention régissant l'assurance-chômage, l'association Solidarités Nouvelles face au Chômage souhaite contribuer, par les quelques réflexions qui suivent, au débat qui va s'instaurer sur le sujet. A partir de son expérience, elle veut poser la question de l'adaptation du système d'indemnisation du chômage aux conditions actuelles du marché du travail, celle de sa capacité à couvrir le risque de sous-emploi, celle de sa contribution au maintien ou à la restauration de l'employabilité des personnes sans emploi, celle de sa capacité à aider notre pays à conserver son potentiel humain, tout en préservant son équilibre financier.

1. Réforme paramétrique ou réforme structurelle ?

C'est la première question qu'il convient de se poser.

Au fil des réformes successives, les principes de base de l'assurance-chômage se sont précisés et stabilisés : son caractère redistributif en faveur des bas salaires (l'indemnisation est de 80% environ pour les salariés payés au niveau du SMIC et peut atteindre 95% du salaire net en cas de travail à temps partiel), l'absence de dégressivité de l'indemnisation, la possibilité, dans certaines conditions, de cumuler indemnisation et rémunération d'un travail à temps partiel, le lien clairement affirmé entre durée de cotisation et durée d'indemnisation (dans la limite toutefois de 24 ou 36 mois), le maintien, sous certaines conditions, de l'allocation d'aide au retour à l'emploi aux personnes ne totalisant pas le nombre de trimestres d'assurance-vieillesse requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Cela plaiderait en faveur d'une réforme paramétrique, c'est-à-dire, d'une réforme qui ne porterait que sur les modalités de calcul des droits acquis et du niveau d'indemnisation.

Mais ce serait oublier que de nombreux problèmes restent non résolus : le fait que de nombreuses personnes en âge et en capacité de travailler ne sont pas indemnisées et sont renvoyées, pour leur subsistance, à l'allocation de solidarité spécifique ou au revenu de solidarité active de base, montre l'inadéquation du système d'indemnisation du chômage avec les réalités du marché du travail. Les données statistiques qui permettraient de comparer la durée moyenne d'inscription comme demandeur d'emploi des personnes pour lesquelles des droits ont été ouverts et la durée moyenne d'indemnisation de ces personnes, ne sont pas toujours disponibles. Cette information serait pourtant nécessaire pour apprécier la qualité de la couverture, sur la durée, du système d'assurance-chômage, au moins pour ce qui concerne ces personnes. Pour les autres, celles qui n'ont pas acquis les droits suffisants, nous ne disposons pas davantage d'informations sur la durée moyenne de leur chômage. Tout au plus, savons-nous qu'à fin août 2010, il y avait 2 309 000 bénéficiaires de l'assurance chômage (régime UNEDIC, hors ceux qui sont indemnisés par les administrations publiques, non rattachées au régime UNEDIC), pour 3 971 000 demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, disponibles et n'exerçant pas d'activité professionnelle d'une durée supérieure à 78 heures par mois, ce qui donne un taux de personnes indemnisées, hors bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité, de 58 %. Les minima sociaux, qui ne préservent pas de la pauvreté et laissent croire que les personnes ne sont pas aptes à l'emploi, se sont mis à jouer un rôle excessif, devenant peu à peu un régime de quasi-droit commun, alors que leur apport devrait rester marginal. On peut se demander s'il ne faut pas appeler un chat, un chat, et requalifier l'allocation de solidarité spécifique en indemnité de chômage, ou encore, la faire disparaître, en l'intégrant dans un régime d'assurance-chômage rénové. Malgré ces insuffisances, le régime se trouve en déficit chronique, le cumul de ceux-ci aggravant la dette publique au sens large du terme d'environ 1/2 point de PIB. Une réforme d'ensemble est donc nécessaire.

2. Adaptation du système d'indemnisation du chômage aux conditions actuelles d'emploi.

Se pose la question de l'adéquation du système d'indemnisation du chômage avec les modes actuels de gestion de la main-d'œuvre par les employeurs et avec la réalité du marché du travail, qui obligent une partie de la population active à de fréquents allers-retours entre

l'emploi et le non-emploi. Il faut rappeler que la réalité, en France, d'un niveau relativement élevé de la durée dans le même emploi, combinée avec celle du développement de la pratique des emplois à durée déterminée (ils représentent 70 % des sorties de Pôle emploi, dont le tiers correspond à des sorties en contrats à durée déterminée de moins de six mois), signifie que c'est un segment bien identifié de la population active qui se trouve plus particulièrement affectée par la précarité de l'emploi ; un exemple en est fourni par les jeunes qui sont encore 9 % à ne pas avoir d'emploi stable, dix ans après leur sortie du système scolaire ou universitaire.

C'est par rapport à cette réalité qu'il faut apprécier les modalités du système qui sera retenu, en matière de constitution ou de gestion des droits à indemnisation, de liquidation des droits ou de cumul avec une activité réduite.

En matière de constitution de droits, on peut se demander s'il ne conviendrait pas de pondérer les durées en emploi, retenues pour le calcul des droits, par le type de contrat de travail dans le cadre desquels elles ont été effectuées. Tous les jours cotisés ne se valent pas. Un demandeur d'emploi, embauché pour une durée courte, doit amortir sur un temps de travail court celui qu'il a passé à rechercher un emploi et, plus largement, à accomplir les formalités qui s'imposent à un demandeur d'emploi. Il serait souhaitable que le niveau des droits à revenus de remplacement qu'il acquiert tienne compte de ce fait.

En matière de constitution de droits, également, il conviendrait de reconsidérer la règle qui veut que « seules les périodes de travail n'ayant pas servi à ouvrir des droits peuvent être utilisées ». ¹ La multiplication de contrats de courte durée, voire de très courte durée, rend légitime l'instauration de la possibilité de capitaliser les droits qui ont été ouverts, sur lesquels s'imputeraient, naturellement, les droits utilisés pendant les périodes de chômage.

Pour ce qui est de la durée d'indemnisation, censée suivre la règle : « un jour cotisé, un jour indemnisé », elle se trouve limitée par l'instauration d'une durée-plafond d'indemnisation de 24 et 36 mois, qui pénalise les demandeurs d'emploi de très longue durée².

Qu'en est-il ensuite de la qualité de la couverture du risque de sous-emploi, autrement dit, des revenus de remplacement des personnes qui connaissent la précarité de l'emploi ? Cette question peut se décliner en plusieurs. Celle des seuils d'accès à la couverture du risque de chômage et celle du fonctionnement du système d'indemnisation des personnes en activité réduite. Pour se constituer des droits à l'assurance-chômage, il faut pouvoir faire état d'un minimum de 122 jours travaillés au cours des 28 derniers mois. Ce seuil ne pourrait être apprécié que si nous connaissions mieux la réalité du travail sous contrat à durée déterminée, leur durée et leur récurrence, ce qui n'est pas le cas³. Ce qui est connu, en revanche, c'est le nombre de personnes en activité réduite, inscrites à Pôle emploi, et qui ne sont pas indemnisées par l'UNEDIC. Elles seraient environ 900.000. Sans doute, un certain nombre de ces personnes peuvent-elles compléter leur rémunération par un revenu de solidarité active. Celles qui sont indemnisées, ce sont les personnes qui ont acquis des droits

¹ Actuellement, en pratique, à l'ouverture d'une nouvelle période d'exercice de droits à indemnisation, on compare les droits résiduels de la précédente période, en durée et indemnité journalière, aux droits ouverts pour la nouvelle période et l'on retient ce qui est le plus avantageux pour le demandeur d'emploi.

² En septembre 2010, 304 000 personnes sont inscrites à Pôle emploi depuis plus de 2 ans et moins de 3 ans, et 329 000 depuis plus de 3 ans.

³ On ne peut que regretter, surtout à la veille d'une importante négociation, le manque d'informations statistiques, tant sur la réalité du travail précaire, que sur son impact sur l'indemnisation du chômage.

et dont l'activité réduite répond aux critères d'indemnisation⁴. Elles seraient au nombre de 400.000. Compte tenu de la complexité des règles applicables, il est très difficile aux titulaires potentiels ou effectifs d'une indemnisation au titre d'une réduction d'activité de calculer eux-mêmes le montant de l'indemnité qu'ils ont en droit d'attendre, donc de pouvoir en vérifier le montant, voire le bien-fondé des versements d'indus qui leur sont demandés. Il serait donc souhaitable qu'ils reçoivent mensuellement le détail du calcul de l'indemnité versée. Tout aussi bien, pour leur permettre de prévoir le montant des revenus qu'ils vont recevoir, devrait-on leur fournir des exemples de calcul dans des situations-types. Par ailleurs, il conviendrait de supprimer la limite de quinze mois au-delà de laquelle le cumul d'une rémunération avec une allocation n'est pas possible. La seule limite qui resterait serait celle des droits à indemnisation.

Pour savoir si les modalités d'attribution d'un revenu de remplacement en cas de chômage sont adaptées ou non à la situation, il faut aussi se demander si elles font obstacle ou non au retour à l'emploi. La question de l'incitation au retour à l'emploi est l'une de celles qui a été étudiée de plus près par les experts et qui est souvent évoquée par l'Union européenne dans ses recommandations aux pays membres. On peut toutefois s'interroger sur sa portée pratique dans un pays dont le marché de l'emploi est en fort déséquilibre et où la durée moyenne du chômage dépasse la durée moyenne d'indemnisation. Il n'en reste pas moins qu'il faut être attentif à certaines situations où, en effet, le niveau d'indemnisation se rapproche de la rémunération tirée de l'emploi, ce qui est notamment le cas pour les personnes à salaire voisin du SMIC et qui travaillent à temps réduit. Dans ces situations, il est essentiel qu'existe un soutien, voire une forte incitation, à la recherche active d'emploi.

3. Contribution au maintien de l'employabilité des personnes sans emploi.

Entre dans les critères d'appréciation du système de couverture du risque chômage, sa capacité à aider les personnes à maintenir ou à restaurer leur niveau d'employabilité. C'est toute la question de l'accès des demandeurs d'emploi à l'accompagnement et à la formation dont ils ont besoin pour cela. Alors que nous connaissons un chômage de masse depuis une trentaine d'années, on ne peut pas dire que cette question ait encore trouvé une solution satisfaisante, même s'il faut reconnaître que deux étapes importantes ont été franchies récemment, à la suite, notamment, du Grenelle de l'insertion et de la constitution de Pôle emploi. L'une a consisté à uniformiser le droit d'accès à la formation pour tous les demandeurs d'emploi, qu'ils soient, ou non, titulaires d'un revenu de remplacement. L'autre a consisté à ne plus réserver aux seuls salariés le produit des contributions des employeurs au financement de la formation, mais à en affecter une partie au financement de la formation des demandeurs d'emploi.

Les effets de ces changements ne sont pas encore perceptibles, car un gros travail reste à faire, tout particulièrement au niveau de Pôle emploi. Il lui faut tirer, pour ses méthodes de travail, les conséquences de la nécessité d'avoir, sous peine d'échec et de gâchis, une approche de la formation extrêmement personnalisée, avec prise en compte des besoins

² Peuvent cumuler l'allocation de retour à l'emploi avec leur rémunération, les personnes reprenant une activité salariée mensuelle n'excédant pas 110 heures par mois et ne rapportant pas plus de 70% de l'ancien salaire brut mensuel. A noter toutefois que ces limites, comme celle des quinze mois au-delà desquels le cumul d'une rémunération et d'une allocation n'est pas possible, ne s'appliquent pas aux travailleurs intérimaires qui représentent la moitié des personnes indemnisées, dites en activité réduite.

spécifiques de chaque demandeur d'emploi. Il lui faut, par ailleurs, arriver à construire des partenariats et des synergies, à la fois, avec chacun des organismes paritaires collecteurs agréés et avec chacune des régions. Ce travail est à peine amorcé et il reste beaucoup à faire.

Cela pose notamment la question des moyens de Pôle emploi. Dans les conditions actuelles, force est de constater qu'il n'est pas en mesure, soit par lui-même, soit par délégation, d'assurer un accompagnement convenable et de qualité à chacune des personnes qui le souhaitent (notamment les personnes en emploi qui veulent en changer et les personnes en emploi précaire), qui y ont droit ou en ont le devoir. La taille excessive des portefeuilles des conseillers (plus de 100 demandeurs d'emploi en moyenne, alors que le suivi mensuel personnalisé ne commence qu'au quatrième mois) le montre. En outre, peu de réflexions ont été faites pour s'assurer que les services d'aide aux chômeurs sont suffisamment réactifs pour s'adapter rapidement aux fluctuations de la conjoncture.

4. Quel équilibre financier ?

Les modalités actuelles d'indemnisation n'empêchent pas le régime de manquer de ressources et d'être chroniquement en déficit car la base cotisante est faible, puisque, à l'exception du 1% Delors de 1983, elle n'inclut pas le secteur public qui est, à bas prix, son propre assureur. Surtout, le droit à l'accompagnement et à la formation et, symétriquement, le devoir de recherche active d'emploi, quelle que soit la tentation, compréhensible, du découragement, sont très mal assurés : le droit à l'accompagnement des personnes en contrats précaires devrait pouvoir être exercé ; le suivi mensuel personnalisé devrait démarrer au premier mois, non au quatrième, et l'accompagnement devrait se renforcer au fur et à mesure que le chômage se prolonge. On en est loin. En sorte que le principe de cohérence selon lequel une indemnisation généreuse implique un soutien très actif des demandeurs d'emploi n'est pas respecté. Au total, le régime d'assurance-chômage est, à la fois, généreux, restreint et insuffisamment tourné vers le « devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », qui sont des principes constitutionnels. On ne peut donc pas se satisfaire de l'état de choses présent.

Il est vrai que la situation financière actuelle de notre pays doit inciter à la prudence. La nécessité de rembourser nos dettes, en particulier celles de l'assurance-chômage (environ 12 milliards à fin 2010) pèsera sûrement lourd sur les prochaines négociations. Mais cela ne doit pas empêcher de voir loin : il ne s'agit pas de revenir à la situation d'avant la crise, mais de régler aussi les problèmes qui ne l'avaient pas été avant qu'elle ne se produise. Une attitude timorée, tentante, ne nous permettra pas ce bond en avant dans la solidarité active dont notre pays a un urgent besoin. Définir des objectifs ambitieux pour en finir, si possible, avec ce mal français de la résignation au chômage, tel doit être l'objectif. Les modalités, elles, peuvent être progressives, si le cap fixé est clair.

Si l'on met de côté pour l'instant la question du taux de remplacement, l'une des raisons majeures de ce déséquilibre des comptes de l'UNEDIC vient du fait qu'il s'agit d'un système d'assurance où les bons risques ne sont pas mutualisés avec les mauvais risques. Les salariés à l'emploi le plus stable ne participent pas à la couverture du risque des salariés confrontés au plus fort risque de perte d'emploi. Alors que tous ceux qui travaillent, qu'ils soient, ou non, salariés, participent à la couverture du risque santé, ce n'est plus exact quand il s'agit du

risque de perte d'accès aux rémunérations du travail. Imaginons que l'obligation de cotiser soit étendue à l'ensemble des salariés et des non-salariés, nous passerions des 16,5 millions de cotisants actuels à 25,2 millions. Au niveau de cotisation moyenne actuel de 1.852 euros par salarié cotisant, les ressources de l'UNEDIC passeraient à : 46.670 millions d'euros, déterminant une enveloppe d'indemnisation de 36.284 millions d'euros, si la part consacrée à l'indemnisation restait la même, ce qui ne serait pas le cas, car d'autres affectations de ressources de l'UNEDIC, comme la part réservée au financement de Pôle emploi, n'augmenteraient pas en conséquence ; en revanche, l'UNEDIC devrait prendre à sa charge les indemnités actuellement versées par les administrations publiques ou les entreprises publiques, ainsi que les cotisations au régime d'assurance vieillesse des personnes qu'elles indemnisent, lorsqu'elles sont leur propre assureur. L'augmentation, de l'ordre de 12,5 milliards d'euros, des ressources du régime, affectables à l'indemnisation, permettrait notamment de réduire fortement les périodes de chômage actuellement non indemnisées.

La question d'un élargissement de la couverture chômage doit donc être, à son tour, posée, comme elle l'a été pour la maladie, la famille, la retraite. C'est le progrès qu'il nous faut accomplir. Il n'est pas normal que les trois fonctions publiques, dont la fonction est d'assurer l'intérêt général, restent à l'écart d'un mécanisme de mutualisation indispensable face à un risque qui est redevenu, au moins pour un temps encore, un véritable risque de société.⁵

Cette évolution nécessaire pose néanmoins de difficiles problèmes :

- Les agents publics vont devoir cotiser davantage pour leur retraite, leur contribution passant de 7,85 à 10, 55% en 10 ans (soit 0, 27 point par an), par alignement sur le secteur privé, ce qui altérera la croissance de leur pouvoir d'achat. Peut-on ajouter un alignement en matière d'assurance-chômage, qui conduirait à porter progressivement le prélèvement Delors de 1% à 2,40% (soit + 0,14% par an sur 10 ans si ce schéma est retenu) ?

- Parallèlement, les employeurs publics devraient apporter peu à peu une contribution égale à 4% des traitements versés, si l'on veut être symétrique, ce qui est lourd, même à 0,4% l'an supplémentaire pendant 10 ans, tant pour l'Etat, que pour les collectivités locales et pour les hôpitaux. Mais il faudrait mettre en balance les économies réalisées par les uns et les autres en termes de RSA, ASS, contribution du Fonds de Solidarité Vieillesse pour la validation pour la retraite des périodes de chômage. Un travail fin d'analyse de toutes ces contreparties possibles devrait donc être fait, avec aussi, comme objectif, d'essayer de simplifier une tuyauterie qui est devenue incompréhensible pour beaucoup et ingérable pour ceux qui relèvent des deux régimes à la fois, notamment parce qu'ils travaillent à temps partiel, simultanément dans le secteur privé et dans le secteur public.

- Du coup, la question de la gouvernance de l'assurance-chômage serait posée : si le secteur public adhère à l'assurance-chômage, il est fondé à vouloir participer à sa gestion. Peut-on imaginer un tripartisme ? Ou même un quadripartisme (avec les usagers) ? D'un autre côté, force est aussi de constater que les partenaires sociaux ont su gérer et maintenir le système, comme les régimes complémentaires de retraite, et qu'ils y sont très attachés ; et aussi que l'Etat ne sait pas bien jouer le jeu du tripartisme. Une solution serait de maintenir le système actuel où les partenaires sociaux négocient et où l'Etat agrée, quitte à ce que les négociations soient précédées d'un débat général d'orientation où toutes les parties prenantes pourraient participer, y compris les représentants des diverses associations qui s'efforcent d'épauler ou de représenter les demandeurs d'emploi. Une réflexion sur la gouvernance, assortie de règles du jeu claires et respectées, serait donc nécessaire.

⁵ La même question se pose pour le travail indépendant

- Enfin, la question d'une contribution des revenus du capital à un régime élargi ne peut manquer non plus d'être posée, à la fois par symétrie avec ce qui s'est passé dans les autres secteurs de la protection sociale et par souci d'équité ; ce pourrait, en effet, faciliter l'acceptation de la réforme par les agents publics ; plusieurs formules sont possibles, entre autres, celle des mécanismes de bonus malus, ou une taxe sur les super-profits ou les taux de rentabilité exagérés.

5. Mutualisation des ressources et relance d'une politique offensive de l'emploi.

L'augmentation des ressources, due à la mutualisation, qui devrait être progressive, compte tenu de la situation actuelle des finances publiques, et porter sur les agents des fonctions et des entreprises publiques et sur leurs employeurs, aurait pour but d'accroître la capacité d'intervention de l'assurance-chômage. Elle pourrait servir, alternativement ou conjointement :

- à résorber la dette et à reconstituer des réserves pour éviter de se trouver à nouveau dans l'obligation de mener, à corps défendant, une politique pro-cyclique et non contra-cyclique, ce qui est pourtant la raison d'être d'un tel régime ;
- à allonger les durées d'indemnisation comme il a été dit ci-dessus ;
- à contribuer à la couverture du risque pris par les travailleurs indépendants et, en particulier, par les auto-entrepreneurs dont l'activité ne génère pas de nouveaux droits au-delà de ceux qu'ils ont acquis comme salariés ;
- à financer le prolongement de l'allocation de retour à l'emploi des personnes indemnisées jusqu'à ce qu'elles aient réuni le nombre de trimestres nécessaires pour percevoir une pension de retraite à taux plein et le prolongement de l'allocation équivalent retraite jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. Rappelons que cette allocation permet de garantir un minimum de ressources, jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal, aux chômeurs qui n'ont plus de droits au chômage, mais qui ont validé le nombre de trimestres requis ;
- à développer, voire généraliser, des formules de soutien rapproché et actif aux demandeurs d'emploi, du type de ce qui se passe pour l'actuel contrat de transition professionnel, en particulier pour les chômeurs de longue durée ;
- à poursuivre la politique d'allègement de charge pesant sur les bas salaires en l'étendant aux cotisations employeurs d'assurance-chômage, ce qui permettrait de baisser de 4% le coût du travail au niveau du SMIC. Afin de s'assurer que cet allègement est bien utilisé pour créer des emplois, ce qui requiert des moyens variés qui dépendent de la situation des entreprises, cet allègement serait conditionné par la signature, par les partenaires sociaux, d'accords de promotion de l'emploi dans les entreprises ou dans les branches. Ainsi un débat sur l'emploi, responsable et adapté aux diverses situations, pourrait se nouer et contribuer à recréer cette confiance dynamique qui nous fait défaut. Cette conditionnalité, qui devrait rester souple et ne pas donner lieu à des contrôles tatillons⁶ pourrait être peu à peu étendue aux allègements de cotisations de Sécurité sociale, afin d'optimiser leur effet beaucoup mieux qu'il n'a été fait jusqu'ici.

⁶ On pourrait s'inspirer à cet égard des règles fixées pour l'intéressement par l'ordonnance de 1959.