

Négociation relative à l'assurance chômage

Comme dans tous les pays développés, le régime d'assurance chômage français joue un triple rôle fondamental pour les salariés, les entreprises et, plus largement, le bon fonctionnement du marché du travail et du cycle économique.

D'abord, il constitue **une assurance individuelle indispensable pour les personnes qui perdent leur emploi**. En ce sens, il est un élément structurel de la sécurisation des parcours professionnels. Ensuite, il exerce **un effet déterminant sur l'organisation du marché du travail**, en incitant les personnes à prendre des risques, en changeant d'emploi par exemple, ou à reprendre un emploi lorsqu'elles sont au chômage. Enfin, le régime d'assurance chômage participe de **la stabilisation du cycle économique**, en lissant la consommation des ménages et donc la demande de biens et services aux entreprises.

Ce triple rôle ne peut être correctement exercé que si trois conditions au moins sont réunies. Le revenu de remplacement doit être suffisamment élevé pour jouer effectivement un rôle d'assurance individuelle et contribuer au lissage du cycle économique. L'assurance doit maintenir une préférence nette pour le travail : il doit toujours être plus incitatif financièrement, pour les assurés, de travailler plutôt que de ne pas reprendre un emploi ou de combiner chômage et travail. L'équilibre financier de l'assurance chômage doit être structurellement assuré, au-delà des aléas conjoncturels, afin de garantir dans le temps le versement des allocations aux chômeurs.

Or, si la première condition apparaît remplie, comme en témoignent les comparaisons internationales qui montrent que le régime français assure un revenu de remplacement parmi les plus élevés de l'OCDE, tel n'est pas le cas des deux autres conditions.

Les récentes études microéconomiques révèlent en effet que les règles d'indemnisation, dans un nombre minoritaire mais non négligeable de cas, créent une incitation financière au cumul emploi/chômage plutôt qu'au seul travail. **Pour le dire autrement, les règles peuvent encourager les personnes à travailler moins pour gagner davantage. Ce n'est pas le comportement des acteurs qui est ici en cause, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi ou des entreprises, mais bien le système d'indemnisation lui-même, qui rend rationnel, de la part de ces acteurs, un choix d'optimisation financières des règles.** Du point de vue de l'assureur qu'est l'Unedic, comme de celui du fonctionnement du marché du travail, cette situation n'est pas satisfaisante et doit donc être corrigée, en garantissant le principe fondamental selon lequel il doit toujours être plus avantageux financièrement de travailler que de ne pas reprendre un emploi ou de combiner un emploi avec l'assurance chômage.

De même, s'agissant de l'équilibre financier de l'assurance chômage, la situation est aujourd'hui inédite et il n'est pas excessif de la qualifier de critique : malgré les effets positifs de la convention du 14 mai 2014 (avec un total d'économies réalisées de près d'1,9Mds€ d'ici fin 2016), on constate qu'en un an, les prévisions financières pour l'année 2015 se sont aggravées d'1Md€, et la dette cumulée, en augmentation constante, pourrait atteindre -35Mds€ en 2018 (soit un ratio d'endettement de près de 96%). Ce niveau historique d'endettement conduit l'Unedic à consacrer une part toujours plus importante de ses ressources, c'est-à-dire des cotisations des entreprises et des salariés, au remboursement des intérêts d'emprunt. A horizon 2018, ces intérêts devraient atteindre près de 800 millions d'euros, soit par exemple l'économie qui résulterait d'une baisse de près de 2,5% des allocations de tous les chômeurs.

L'Unedic se trouve donc dans un cercle infernal : plus elle s'endette pour faire face à son niveau de dépenses, plus elle cumule des intérêts d'emprunt à rembourser, plus les cotisations des entreprises et des salariés ne servent plus à payer les allocations, mais à rembourser ces intérêts sur les marchés financiers. Or, la vocation des cotisations payées par les entreprises et les salariés à l'Unedic n'est pas de rembourser des emprunts et des intérêts d'emprunts, mais bien d'assurer des allocations aux personnes privées d'emploi. Il faut donc stopper ce cercle infernal. **Réduire le déficit de l'Unedic pour retrouver l'équilibre structurel, ce n'est donc pas céder à une logique comptable aveugle aux droits des chômeurs, c'est garantir que les cotisations que les entreprises et les salariés ont acquitté à l'Unedic servent bien à financer les allocations chômage.**

Partant de ce constant, le présent document propose donc des pistes d'évolution du régime d'assurance chômage permettant de rétablir l'Unedic dans ses trois fonctions fondamentales.

Cette réforme en profondeur doit ainsi s'articuler autour de **3 objectifs principaux** :

- **objectif n°1 : mieux accompagner les demandeurs d'emploi par des règles d'indemnisation favorisant la reprise d'emploi et un meilleur accès à la formation professionnelle,**
- **objectif n°2 : corrélérer l'indemnisation avec la situation effective sur le marché du travail,**
- **objectif n°3 : garantir à long terme la fonction de stabilisation macro-économique et d'assurance individuelle du régime en éliminant son déficit structurel.**

Objectif n°1 : mieux accompagner les demandeurs d'emploi par des règles d'indemnisation favorisant la reprise d'emploi et un meilleur accès à la formation professionnelle.

La première fonction essentielle d'un régime optimal est la sécurisation des parcours professionnels et donc la dynamisation du marché du travail. Cela doit se traduire par une réforme de certaines règles d'indemnisation. Mais cette réflexion est indissociable d'une réflexion sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi : certes, cela n'est pas exactement dans le champ de notre négociation, mais proposer des adaptations de la règle sans s'exprimer sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'a pas de sens.

Par conséquent, les propositions visant à mieux accompagner les demandeurs d'emploi sont les suivantes :

- la réglementation actuelle induit un phénomène de « permittance » assez répandu, où un bénéficiaire de l'assurance chômage qui alterne fréquemment courtes périodes d'emploi et période de chômage indemnisé peut gagner plus qu'un salarié en CDI à temps plein sur la même base salariale. Il faut mettre fin à cette situation inéquitable, en évitant les logiques d'optimisation, à la fois du côté employeur et salarié : il s'agit de **renforcer un des principes fondamentaux de l'assurance chômage, à savoir le versement d'un revenu de remplacement, et non d'un revenu de complément.**

proposition n°1 : à capital de droits constant, calculer l'allocation en tenant compte du salaire moyen mensuel perdu

Il s'agit de mettre en place des modalités de calcul qui, **sans diminuer le capital total de droits**, permettent de déterminer une allocation correspondant mieux au salaire mensuel moyen perdu.

Ces modalités pourraient répondre aux principes suivants :

- le capital de droits serait calculé selon les mêmes règles qu'aujourd'hui :
 - ✓ application du principe 1 jour cotisé = 1 jour indemnisé,
 - ✓ détermination d'une allocation journalière selon les formules existantes,
- le capital obtenu est ensuite versé (dans la limite des durées maximum existantes aujourd'hui) sur une durée calculée sur la base d'un coefficient d'intensité de travail déterminé selon le rythme de constitution du droit à l'assurance chômage : **le but est ainsi d'indemniser les personnes en tenant mieux compte de la réalité de leurs**

salaires tels qu'ils les perçoivent mensuellement, au lieu de les indemniser sur la base du seul salaire journalier de référence comme c'est le cas aujourd'hui ;

- **afin de ne pas pénaliser les personnes qui ont de très faibles intensités de travail (moins de 50% d'un temps plein), un coefficient d'intensité plancher serait instauré à 40%** : concrètement, cela signifie que quel que soit l'intensité de travail de l'allocataire, son allocation journalière ne peut pas être inférieure à 40% de son salaire journalier ;
 - **l'allocation journalière peut être amenée à diminuer, mais elle est en revanche versée sur une durée plus longue** (dans la limite de 24 mois pour le régime général des moins de 50 ans). Dans le cas où nouvelle durée de droits excède la durée maximale prévue par la réglementation, le « surplus » est redistribué de manière lissée sur la durée totale afin que le capital de droits reste identique.
- en parallèle d'une modification des modalités de calcul de l'allocation, l'accompagnement des demandeurs d'emploi doit également être amélioré. Il s'agit de réaffirmer une logique de droits et devoirs qui passent par un suivi plus poussé du demandeur d'emploi, mais aussi un contrôle de la recherche d'emploi renforcé, **dans une optique de réactivation des parcours, les équipes de conseillers dédiés au contrôle de la recherche d'emploi** (près de 200 ETP déployés au nationalement depuis mars 2015) **doivent être renforcées**, et **le régime de sanctions en cas de manquement constaté doit être revu pour être plus progressif, mieux appliqué, et donc plus juste :**

proposition n°2 : améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi selon une logique de droits et devoirs mieux assumée

Dans ce cadre, un système de **dégressivité de l'allocation en cas de contrôle démontrant une recherche d'emploi peu effective** pourrait être mis en place ;

- dans la même optique, le délai moyen d'entrée en formation après inscription à Pôle emploi – aujourd'hui d'environ 7 mois – n'est pas acceptable : si ce sujet ne relève pas directement de la convention, un accord politique pourrait en revanche fixer un objectif clair à l'opérateur national, et ainsi instaurer une dynamique entre l'ensemble des acteurs de la formation :

proposition n°3 : accélérer les délais d'entrée en formation pour ceux qui souhaitent acquérir de nouvelles compétences en fixant un objectif à 4 mois.

- si le dispositif de l'ARCE est efficace, à la fois d'un point de vue administratif mais aussi en termes de retour à l'emploi (2 ans après avoir bénéficié de l'aide, près de 85% des personnes sont toujours en activités, que ce soit à la tête de l'entreprise créée ou ailleurs), **le système de cumul allocations / revenus d'activité génère de l'incertitude et des difficultés, notamment en cas de régularisation :**

proposition n°4 : améliorer l'accompagnement des chômeurs qui souhaitent créer ou reprendre une entreprise, notamment sur le plan de l'activation des dépenses d'assurance chômage, en simplifiant les règles de cumul allocations / revenus d'activité sur la base des modalités de versement de l'ARCE.

Il est nécessaire de **modifier ces modalités de cumul pour qu'elles soient plus simples et donc plus efficaces**, en s'inspirant de celles existantes pour l'ARCE : **cela se traduirait par un versement forfaitaire mensuel fixe d'un pourcentage des droits restants, sur 12 à 24 mois selon les besoins du créateur/repreneur, selon les mêmes conditions de justification d'activité que celles existantes pour l'ARCE.**

Objectif n°2 : corrélér l'indemnisation avec la situation effective sur le marché du travail.

Pour remplir cette fonction, **un régime optimal doit assurer le risque en tenant compte de la réalité socio-économique, et donc de la conjoncture, qu'elle soit globale ou spécifique** à certaines parties de la population.

- **proposition n°5 : adapter la durée d'indemnisation en fonction du risque encouru, en faisant varier – à la hausse ou à la baisse – le ratio « jour cotisé : jour indemnisé » selon les variations du taux de chômage (au sens INSEE) constatées sur 2 trimestres consécutifs.**

Cette modulation se ferait selon le schéma suivant :

Taux de chômage (taux de chômage INSEE constaté au cours de 2 trimestres successifs)	Ratio « nb de jours cotisés : nb de jours indemnisés »
taux de chômage ≥ 12%	1j : 1,2j
11% ≤ taux de chômage < 12%	1j : 1,1j
10% ≤ taux de chômage < 11%	1j : 1j
9% ≤ taux de chômage < 10%	1j : 0,9j
taux de chômage < 9%	1j : 0,8j

- le taux de chômage constaté parmi les 50 ans ou plus est de 7% au 2ème trimestre 2015 (contre 10% pour l'ensemble de la population), et les taux d'emploi constatés des 50-59 ans sont nettement supérieurs au taux d'emploi de l'ensemble de la population active.

L'âge d'entrée dans la « filière sénior », aujourd'hui fixé à 50 ans, ne correspond plus à la réalité du marché du travail. **Une personne de plus de 50 ans a moins de chance que le reste de la population d'être au chômage, mais lorsqu'elle l'est, elle a plus de chance d'y rester longtemps.**

Il faut donc faire en sorte qu'un allocataire de plus de 50 ans soit mieux armé en termes de compétences pour retrouver sa place dans un marché du travail en constante évolution, sans que la filière seniors puisse être utilisée comme une solution de facilité, apparemment sécurisante à courte terme mais très dangereuse à moyen terme pour les personnes. C'est pourquoi nous souhaitons :

proposition n°6 : relever l'âge d'entrée dans la « filière senior » de 50 à 59 ans en adaptant progressivement la durée maximale d'indemnisation, et en sécurisant le parcours des demandeurs d'emploi de 50-59 ans par un effort significatif en termes de formation

Il s'agit d'offrir une couverture adaptée au risque tout en étant cohérents avec les récentes réformes des régimes de retraites, ainsi qu'avec les règles de maintien des allocations jusqu'à l'âge de liquidation de la retraite à taux plein :

- **entre 50 à 55 ans :**

- ✓ un salarié qui perd son emploi et qui remplit les conditions d'affiliation bénéficie d'une indemnisation sur une durée maximum de 24 mois ;
- ✓ en parallèle, toute mobilisation de son CPF déclenche un abondement de 500 heures ;

- **entre 55 et 57 ans :**

- ✓ un salarié qui perd son emploi et qui remplit les conditions d'affiliation bénéficie d'une indemnisation sur une durée maximum de 24 mois ;
- ✓ en parallèle, toute mobilisation de son CPF déclenche un abondement de 500 heures ; de plus, en cas de formation, la période de versement de son allocation de retour à l'emploi formation (AREF) vient s'ajouter à la durée

maximale d'indemnisation, dans une limite de 6 mois – soit 30 mois maximum d'indemnisation ;

▪ **entre 57 et 59 ans :**

- ✓ un salarié qui perd son emploi et qui remplit les conditions d'affiliation bénéficie d'une indemnisation sur une durée maximum de 30 mois ;
- ✓ en parallèle, toute mobilisation de son CPF déclenche un abondement de 500 heures ; de plus, en cas de formation, la période de versement de son allocation de retour à l'emploi formation (AREF) vient s'ajouter à la durée maximale d'indemnisation, dans une limite de 6 mois – soit 36 mois maximum d'indemnisation ;

▪ **à 59 ans et plus :**

- ✓ le salarié qui perd son emploi et qui remplit les conditions d'affiliation au régime peut bénéficier de ses allocations d'assurance chômage jusqu'à 36 mois maximum, et, le cas échéant, jusqu'à avoir cotisé pendant le nombre de trimestres requis pour la liquidation de sa pension de retraite à taux plein ;
- ✓ dans le cas d'un maintien des allocations chômage jusqu'à obtention des conditions requises pour la liquidation de la pension retraite à taux plein, le montant des allocations est plafonné au niveau du montant moyen prévisionnel de la pension de retraite du bénéficiaire, calculé selon un taux de remplacement moyen appliqué à la dernière année de revenus du bénéficiaire.

Objectif n°3 : garantir à long terme la fonction de stabilisation macro-économique et d'assurance individuelle du régime en éliminant son déficit structurel.

Le régime d'assurance chômage, en stabilisant la demande des ménages et donc en réduisant les aléas de cette demande pour les entreprises, joue un rôle essentiel pour la croissance de notre pays. Néanmoins, le déficit structurel chronique éprouvé par le régime fait peser un risque d'effondrement de plus en plus grand, qui pèse aussi sur les allocataires.

Il faut donc travailler à la résorption de ce déficit dit « structurel » :

- **en réfléchissant au périmètre des recettes et des dépenses du régime**, et notamment en interpellant à nouveau l'Etat quant à sa responsabilité dans ce déficit structurel :
 - dans l'article 7 – alinéa 2 de l'accord du 22 mars 2014, les organisations signataires appelaient déjà à une concertation avec l'Etat sur la mise en œuvre d'une **affiliation obligatoire des salariés non statutaires et/ou non titulaires des employeurs publics** : non seulement cette concertation n'a pas eu lieu, mais le nombre d'organismes publics ayant quitté le régime interprofessionnel d'assurance chômage pour se mettre en « auto-assurance » a augmenté – pour reprendre les éléments pointés par la Cour des comptes dans son dernier rapport sur l'Unédic et l'assurance chômage, on peut notamment citer Réseau Ferré de France, les établissements hospitaliers et même Pôle emploi, ce qui est pour le moins ironique.

Il faut mettre fin à l'optimisation du système d'assurance chômage par les organismes et entreprises publics : il s'agit de faire en sorte que « le risque chômage » soit porté équitablement par l'ensemble des employeurs et des salariés, mais également d'améliorer le versement des droits aux ex-salariés des employeurs publics, versement qui pose parfois problème en raison d'une articulation complexe entre des régimes distincts. Forts de ces constats, nous souhaitons donc :

proposition n°7 : supprimer le système d'opting out des employeurs publics ;

- l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers, si elle est légitime, coûte plus au régime qu'elle ne devrait, particulièrement en ce qui concerne la Suisse et le Luxembourg.
 - ✓ En 2015, la Présidente et le Vice-Président de l'Unédic avaient déjà écrit à la Ministre du travail pour l'interpeler sur le déséquilibre croissant entre les prestations servies par le régime français au titre de périodes de travail effectuées en **Suisse** par les frontaliers, et les montants remboursés par la Suisse à l'assurance chômage française.

Cette balance négative de près de 330 millions d'euros pénalise les comptes de l'assurance chômage. Cette situation, qui ne semble plus correspondre à l'esprit du règlement européen de 2004, n'est plus acceptable : il faut donc que le processus de négociation s'accélère.

- ✓ **Avec plus de 80 millions d'euros de balance négative, le cas du Luxembourg**, qui bénéficie d'une dérogation au règlement européen de 2004 en matière de remboursements entre Etat, dérogation qui lui est très favorable, **doit aussi être regardé de près.**

Il s'agit donc de mettre un terme à ces situations qui cause un manque à gagner de près de 410 millions d'euros par an au régime. C'est pourquoi nous souhaitons :

proposition n°8 : interpeler l'Etat sur la nécessité de réviser rapidement les modalités de compensation entre la France et la Suisse d'une part, et la France et le Luxembourg d'autre part, afin qu'elles soient plus favorables aux comptes de l'assurance chômage ;

- la contribution de l'assurance chômage au budget de l'opérateur national est passée en moins de 10 ans de 6/8% des contributions à 10%, pesant de plus en plus fortement sur les finances du régime.

De plus, il n'est pas logique que les ressources de Pôle emploi augmentent proportionnellement aux contributions du régime, et donc à la masse salariale des affiliés à l'assurance chômage : cela revient à augmenter les ressources de l'opérateur en période d'embellie économique, et à les diminuer en période de crise.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de réviser le mécanisme de financement de Pôle emploi, par un gel en valeur absolue de la contribution annuelle de l'assurance chômage – soit 3,3 milliards d'euros (selon le montant prévisionnel de 2016) – qui pourrait ensuite être revue à la baisse quand le cycle économique sera plus favorable :

proposition n°9 : revoir le mécanisme de financement de Pôle emploi en gelant la contribution versée par l'assurance au niveau montant prévu pour 2016 (soit 3,3 milliards d'euros).