

SYNTHÈSE



La nouvelle assurance chômage

Pièce en trois actes

Par Bruno Coquet

Note de l'Institut de l'entreprise, décembre 2015

DEMANDEZ LE PROGRAMME !

Mise en scène : Bruno Coquet

Les acteurs :

- L'État
- Les partenaires sociaux : CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO, CGPME, MEDEF, UPA

RAPPEL DES ÉPISODES PRÉCÉDENTS

Paris, 5 octobre 2015. Le Conseil d'État annule l'arrêté rendant obligatoire la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014. Pour optimiser l'allocation des ressources de l'assurance chômage, la convention négociée par les partenaires sociaux avait prévu la possibilité de différer le point de départ du versement des allocations chômage en fonction des ressources dont bénéficie le salarié licencié. Ce mécanisme, qui ne réduit pas la durée des droits de l'assuré mais limite le montant des allocations versées dans le cas où l'assuré retrouve du travail avant l'expiration de ses droits, est envisageable dans son principe. En revanche, la convention prévoit des modalités qui pourraient aboutir à priver certains salariés licenciés illégalement de toute indemnisation des préjudices autres que la perte de revenus liée au licenciement. Pour cette raison, le Conseil d'État a annulé ladite convention. Toutefois, dans sa grande sagesse, la haute juridiction administrative a différé cette annulation. La convention reste donc en vigueur jusqu'au 1^{er} mars 2016, date à laquelle un nouveau texte devra être signé et agréé.

La date prévue approchant, les partenaires sociaux doivent remettre l'ouvrage sur le métier : ils ont devant eux quelques semaines pour définir les futures dispositions d'application du système d'assurance chômage.

C'EST ICI QUE SE NOUE L'INTRIGUE

Et si l'improbable se produisait pendant ces semaines ? Et si les partenaires sociaux prenaient le sujet à bras-le-corps et réussissaient là où personne ne les attend, surtout pas l'État et encore moins les chômeurs ? Et si les partenaires sociaux parvenaient à recentrer l'Unédic sur sa mission ? Dans cette pièce en trois actes, Bruno Coquet renverse la table de la négociation.

ACTE I. Le rideau s'ouvre sur un champ de ruines. L'heure est grave : l'Unédic est en faillite. Une faillite financière, technique et stratégique.

ACTE I, scène 1. Faillite financière tout d'abord. Il est inutile d'imaginer de nouvelles réformes paramétriques. L'assurance chômage est dans l'incapacité de rembourser sa dette. Ce constat s'impose, y compris dans un scénario d'« alignement des planètes » – par ailleurs improbable – dans lequel des réformes fortes coïncideraient avec un retournement favorable de conjoncture.

ACTE I, scène 2. La faillite est technique en ce que l'assurance chômage ne parvient plus à surmonter ses défauts structurels et que tout ajustement se fait au détriment des chômeurs. Rappelons que le système n'est pas homogène.

Il existe, en marge du droit commun qui s'applique à 70 % des salariés, quatre régimes spéciaux d'assurance chômage. Or, les régimes spéciaux sont plus coûteux, plus généreux et plus attractifs que le droit commun. De surcroît, l'État ponctionne régulièrement l'Unédic, directement ou par voie de remise en cause des règles négociées par les partenaires sociaux, pour financer des politiques publiques étrangères à sa finalité. C'est l'Unédic et par voie de conséquence les chômeurs qui sont ainsi lourdement taxés.

ACTE I, scène 3. La faillite est stratégique car l'assurance chômage a été utilisée à des fins qui l'ont écartée de sa mission. Elle est aujourd'hui plombée par des dépenses autres que l'indemnisation des chômeurs, qui aurait dû être sa seule et unique finalité. Or, les chômeurs n'ont pas à rembourser une dette qui n'est pas la leur. L'économie, le bon sens et l'équité le commandent : l'État doit assumer sa part de responsabilité.

L'État reprend à son compte la dette de l'Unédic, ce qui est d'autant plus facile qu'elle est déjà incluse dans la dette publique. Le rideau tombe.

ACTE II. Le rideau se lève. La scène est vide. Place à la refondation.

ACTE II, scène 1. Les agents du secteur public (tous, quel que soit leur statut) sont affiliés à l'assurance chômage. L'assurance chômage efficiente doit couvrir la base la plus large possible d'actifs et d'employeurs. Ainsi prélevées sur une assiette étendue, les cotisations voient leur taux chuter de 2 points (de 6,4 % à 4,4 %) sans que le montant des recettes en pâtisse.

ACTE II, scène 2. Les mêmes règles s'appliquent à tous. Finies les situations organisées dans lesquelles les chômeurs supportaient des charges indues. Dorénavant, le régime spécial des intermittents – qui accorde des droits supplémentaires aux intermittents du spectacle au chômage – est qualifié de politique culturelle publique. À ce titre, il est financé par l'État et non plus par l'Unédic. De même, les entreprises d'intérim supportent désormais une taxe sur les contrats courts, taxe qui pourrait d'ailleurs être augmentée. L'exonération dont elles bénéficiaient, pour des raisons inexplicables, depuis l'ANI de 2013 a été remise en cause.

ACTE II, scène 3. Dorénavant, le service public de l'emploi et les aides à l'emploi, quelles qu'elles soient, sont financés par des dotations budgétaires. L'Unédic est ainsi déchargée d'une de ses plus importantes dépenses non assurantielles (10 % de ses ressources, soit 62,9 % des ressources de Pôle emploi) qui, faut-il le rappeler, est à l'origine du creusement de la dette. L'assureur se recentre enfin sur l'indemnisation des chômeurs. Le projet de compte personnel d'activité (CPA) a également été revu à la lumière de ces principes fondateurs. Il aurait été fort dommageable en effet que la formation professionnelle soit financée par une taxation des chômeurs. Enfin, et au terme d'une réflexion sur la nature des allocations chômage, les prélèvements dont elles font l'objet ont été clarifiés.

ACTE II, scène 4. À l'avenir, le pilotage du système ainsi refondé sera facilité grâce à une plus grande transparence sur les informations et données le concernant. Leur partage permettra, sinon de dégager un diagnostic partagé, tout du moins d'écartier les idées reçues, tensions et rapports de force – qui jusque-là prospéraient sur l'opacité – au profit d'arguments de fond. La gouvernance de l'Unédic doit pouvoir s'appuyer sur des analyses diverses et étayées.

L'assurance chômage nouvelle génération est née : le système dans lequel la pérennisation des privilèges et la sanction des chômeurs de droit commun prédominaient a laissé place à un modèle dont les fondations sont saines et durables, et dans lequel les gains collectifs sont évidents. Le rideau tombe.

ACTE III. L'entreprise de reconstruction peut commencer. C'est l'occasion de valider la pertinence des outils d'assurance utilisés et de les réaménager.

ACTE III, scène 1. Quand le sage montre le déficit, l'imbécile regarde la générosité. Si l'on s'attache à l'intensité du besoin ressenti par le chômeur – qui dépend du niveau de chômage, de sa durée et des caractéristiques de chacun des chômeurs – ainsi qu'au coût supporté par les assurés, l'assurance chômage française n'apparaît pas aussi généreuse que peut le laisser accroire la caricature de ses paramètres extrêmes. Les revenus totaux des chômeurs sont dans la moyenne de l'OCDE, alors que le prix de l'assurance chômage est très au-dessus de la moyenne. C'est pourquoi les droits potentiels et le montant des allocations ne sauraient être réduits.

Purgé de ses règles incitant aux comportements pervers, le système n'a pas besoin d'être coercitif. Les verrous, superflus et redondants, sont supprimés. Dans un système optimal, le travail est toujours préférable au chômage.

ACTE III, scène 2. Les concepts de revenu à remplacer et d'allocation versée en conséquence sont repensés. Il ne s'agit plus de remplacer un revenu journalier des jours travaillés – mécanisme qui conduit à verser une allocation supérieure au revenu mensuel moyen. L'assureur procède désormais à un lissage du revenu mensuel moyen. La durée potentielle des droits est égale à la durée totale sur laquelle ils ont été acquis. Les allocations journalières sont plus faibles, mais proportionnées à l'ancien revenu effectif.

De même, le taux de remplacement – régulièrement décrié jusqu’alors – est net et constant, et non plus brut et dégressif. La prétendue générosité du taux de remplacement résulte d’un effet d’optique lié à la part prépondérante des allocations dans les revenus des chômeurs. Or, ces chômeurs n’ont pas plus de confort financier en France qu’ailleurs : leurs allocations sont certes d’un montant supérieur (leur coût d’acquisition également), mais ils bénéficient moins de la solidarité nationale que dans d’autres pays. De même s’agissant de la dégressivité. Celle-ci est particulièrement forte en France. C’est pourquoi il y est mis fin. L’expérience d’une dégressivité régulière menée en France dans les années 1990 n’a d’ailleurs pas fait ses preuves. Au contraire. Les chiffres montrent qu’elle a ralenti le retour à l’emploi. Enfin, l’incitation financière à l’activité réduite est accrue.

ACTE III, scène 3. S’agissant de la durée des droits, les outils bien connus et utilisés sont modifiés. Ainsi, les droits rechargeables – mal nés, mal nommés – sont supprimés. Tout revenu soumis à cotisation conduit à l’éligibilité. La durée des droits est calée sur la conjoncture : plus longue lorsque celle-ci est mauvaise ; plus courte lorsque le chômage diminue. Le principe des différés d’indemnisation est abandonné. En revanche, le délai de carence est davantage utilisé.

ACTE III, scène 4. L’*experience rating* – système de bonus-malus consistant à pénaliser les comportements opportunistes qui coûtent à l’assureur – est affiné. Une cotisation régulièrement dégressive, dépendant de la durée du contrat mais indépendante de sa forme, est substituée aux seuils résultant de l’ANI de 2013.

Rideau.

SEUL UN RENOUVELLEMENT STRATÉGIQUE PROFOND EST SUSCEPTIBLE DE SORTIR L’ASSURANCE CHÔMAGE DE L’IMPASSE

À rebours des idées reçues, Bruno Coquet présente méthodiquement – en s’appuyant sur des données chiffrées et parfaitement illustrées – les axes d’une réforme ambitieuse de l’assurance chômage. Procédant ainsi en trois temps, il réinvente un cadre cohérent et adapté aux besoins pour rendre l’assurance chômage plus efficiente.

