



## ASSURANCE CHÔMAGE : SIX ENJEUX POUR UNE NEGOCIATION

Par Bruno Coquet

Alors que s'ouvrent les négociations sur le renouvellement de la convention d'assurance chômage, l'Institut de l'entreprise s'est interrogé sur les conditions d'une **véritable efficacité de l'assurance chômage**. Pour Bruno Coquet, auteur de la note, il faut s'engager dans des réformes nombreuses et ambitieuses et mettre en œuvre des négociations « ouvertes » permettant de dégager des solutions équilibrées, susceptibles de satisfaire l'ensemble des parties prenantes. En effet, le traditionnel couple générosité/situation financière de l'Unedic ne saurait résumer les enjeux en présence et mener à une réforme satisfaisante sur le long terme. Bruno Coquet identifie **six enjeux de négociation** qui recouvrent l'ensemble des inefficiences du système actuel et qui dessinent les contours d'une Convention d'assurance chômage optimale.

### AU PREALABLE, RECENTRER L'ASSURANCE SUR L'ESSENTIEL :

L'essentiel, selon l'auteur, est d'abord de rappeler que l'assurance chômage a été créée pour aider les chômeurs à subvenir à leurs besoins jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi. En effet, l'expérience a montré que la stabilisation des revenus des chômeurs est vertueuse pour l'ensemble de l'économie. Or, l'assurance chômage, bien que nécessaire, est mise en danger dès lors que sa soutenabilité n'est plus assurée. Les négociations à venir doivent donc être l'occasion de concevoir un système optimal, capable d'accomplir sa mission première de soutien aux demandeurs d'emploi et à l'économie sans être remis en cause par des problèmes de financement.

### SIX ENJEUX POUR UNE NEGOCIATION :

#### ❖ Eclaircir la situation financière de l'Unedic

- Effectuer une analyse détaillée de la situation financière, identifiant précisément ses causes : s'il n'est contesté par personne que la situation financière de l'assurance chômage est globalement dégradée, il est nécessaire d'envisager séparément les comptes du régime général et ceux des régimes spéciaux pour en comprendre les raisons.
- Garantir que les règles négociées puissent résoudre les problèmes financiers identifiés : 10 à 15% des dépenses de l'assurance chômage ne sont pas des allocations. Pour que les nouvelles règles soient réellement efficaces, ces dépenses devraient être revues
- Adapter les règles de droit commun, et y intégrer les régimes spéciaux : la généralisation des règles de droit commun est la seule façon de restaurer l'équité – la précarité liée aux régimes spéciaux s'étant répandue à l'ensemble du marché du travail – et les finances – le régime général étant largement excédentaire, au contraire des régimes spéciaux – de l'assurance chômage.

#### ❖ Flexibiliser la durée des allocations

- Accroître la durée potentielle des droits, en lien avec la conjoncture : pour respecter l'objectif essentiel de l'assurance chômage, la durée optimale des droits devrait être proche de la durée moyenne du chômage. C'est pourquoi les périodes de ralentissement économique justifieraient l'allongement de la durée potentielle des droits, et inversement.
- Créer un mécanisme automatique et pérenne d'adaptation de la durée des droits à la conjoncture : le taux unitaire actuel pourrait très simplement être associé à un taux de chômage donné, de sorte qu'il puisse varier en phase avec ce dernier (par exemple : un taux de conversion égal à 1 pour un chômage de 10% pourrait passer à 1,1 pour un chômage à 11%).

- Ajuster les modalités d'indemnisation des seniors sans modifier la durée des droits : compte tenu des obstacles spécifiques à l'emploi rencontrés par les seniors, une réduction brutale de la durée des droits serait dommageable. Une combinaison de l'usage des droits classiques et de comptes individuels permettrait de contourner cette difficulté.

#### ❖ **Uniformiser le taux de remplacement**

- Les règles d'indemnisation ne devraient pas organiser une redistribution de revenus : les outils de l'assurance chômage ne lui permettent pas de mener une telle politique équitablement. Si une redistribution est nécessaire, c'est à l'Etat de l'opérer avec les outils dont il dispose.
- Garantir le contrôle, par l'assureur, du taux de remplacement net offert au demandeur d'emploi, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui: en France, le revenu de remplacement net est la combinaison du revenu de l'assurance chômage et des exonérations de charges sociales accordées aux chômeurs par l'Etat. Il est difficile dans cette situation pour l'assureur de bien contrôler le comportement du chômeur, critère pourtant essentiel de l'optimalité de l'assurance.
- Instituer un taux de remplacement net unique, de l'ordre de 65%, et constant dans le temps : d'après la littérature économique, c'est le niveau optimal pour stabiliser la consommation sans décourager la reprise de l'emploi.

#### ❖ **Inciter à reprendre un emploi : ni aubaine, ni insécurité**

- Instituer des règles de cumul allocations/revenus incitant à la reprise d'emploi et non à voir dans l'allocation un complément de salaire : les possibilités de cumul ne doivent pas être remises en cause mais il est fondamental qu'elles soient toujours d'autant plus intéressantes que la quantité de travail est élevée.
- Choisir des règles d'acquisition et de consommation des droits simples et créant des incitations vertueuses : la complexité de la réglementation ne bénéficie ni à l'assureur, ni à l'assuré. Un système de « droits rechargeables » fonctionnant comme un compte individuel unique ajouterait l'économie à la vertu.
- Faire en sorte que les règles de droit commun s'appliquent à tous : l'efficacité comme l'équité requièrent d'établir des règles identiques pour tous les chômeurs.

#### ❖ **Elargir et diversifier l'assiette des ressources**

- Réduire le poids de l'assurance chômage dans le coût du travail : il existe un lien direct entre les modalités de financement de l'assurance et le poids qu'elle fait peser sur le coût du travail. Une assiette de ressources plus large diminuerait ce poids.
- Diversifier les contributeurs et les ressources de l'assurance chômage, pour plus d'équité et d'efficacité : aujourd'hui, la masse salariale des secteurs marchands constitue pratiquement la seule assiette des ressources, ce qui contribue à faire de l'assurance chômage française la plus chère au monde.
- Supprimer les exemptions et tarifier toutes les formes d'assurance contre le risque de chômage : alors que la plupart des pays ont fait le choix d'une assurance chômage universelle, plus efficace et plus juste, 30% de l'emploi salarié en France ne contribue pas à l'Unedic. Aujourd'hui l'Etat ne contribue quasiment plus à aider les chômeurs indemnisés. Accroître la solidarité doit passer par un élargissement de l'assiette des ressources, notamment en gouvernance de la masse salariale des salariés du secteur public.

#### ❖ **Une gouvernance plus transparente au service du consensus**

- Rendre les données de l'Unedic transparentes, pour favoriser l'évaluation : la publication des données (*open data*) favoriserait la connaissance et la compréhension de l'activité du régime d'assurance, deux présupposés essentiels pour des négociations efficaces.
- Organiser le consensus building en créant un Conseil d'Orientation de l'Assurance Chômage : à l'image du Conseil d'Orientation des Retraites qui a fait ses preuves, une telle organisation permettrait une évaluation en continu et des discussions sereines, en-dehors des phrases critiques.

## **TROIS QUESTIONS A BRUNO COQUET**

### **1- Le critère « générosité », souvent retenu, est-il pertinent pour juger de l'efficacité de l'assurance chômage ?**

Les débats autour du thème de l'assurance chômage gravitent souvent autour de la question de la générosité. Mais, opposer une approche compassionnelle, celle d'une générosité insuffisante avec une approche accusatrice, celle d'une générosité excessive, enferme le débat dans la caricature. Ce n'est pas à la hauteur des enjeux, ni des questions soulevées par les inefficiences du système actuel.

La générosité est souvent appréciée selon deux critères : le taux de remplacement, qui détermine le niveau de l'allocation, et la durée des droits. Cette approche tend à occulter trois autres paramètres également indispensables pour apprécier la générosité : les modalités d'éligibilité (le droit d'entrée), le taux de conversion des périodes d'emploi en durée potentielle d'indemnisation, et le prix payé, c'est-à-dire le niveau et l'origine des contributions.

Dès lors que la théorie s'accorde sur l'idée qu'une économie dotée d'une assurance chômage est plus performante qu'une économie qui n'en possède pas, le problème réside dans le paramétrage : il est aussi nuisible d'avoir trop d'assurance que pas assez. Le problème se pose donc en termes instrumentaux, d'« optimalité », d'efficacité, et non de « générosité » excessive ou insuffisante.

### **2- Quels devraient être alors les caractères d'une assurance chômage optimale ?**

Pour parvenir à remplir de façon efficace et viable sa mission de soutien aux chômeurs jusqu'à la reprise d'un emploi, l'assurance chômage doit combiner un certain nombre de caractères.

Citons-en quatre, dans un premier temps :

- Les règles qui gouvernent le taux de remplacement doivent être définies avec précision de manière à assurer le maintien de la consommation des chômeurs ; ces règles présentent aujourd'hui des défauts majeurs, coûteux et désincitatifs.
- Les règles doivent inciter efficacement au retour à l'emploi, ce qui en France oblige à réexaminer les règles de cumul allocation/revenus, afin d'éviter qu'elles n'encouragent la sélection adverse. Il faut aussi introduire un système de droits rechargeables simple et compréhensible par tous.
- Un mécanisme automatique et pérenne d'adaptation de la durée des droits à la conjoncture doit être introduit.
- Enfin, pour que l'assurance chômage française soit plus équitable, plus efficace et cesse d'être la plus chère du monde, une assiette de ressources plus large est essentielle.

Ce dernier élément introduit le point suivant : l'universalité du système d'assurance chômage. Notre système ne peut devenir optimal qu'en revêtant ce caractère universel, du point de vue des bénéficiaires (disparition des régimes spéciaux), des contributeurs (introduction des catégories de salariés exemptées de contribution et pourtant assurées contre le chômage, à l'image des agents publics ou des salariés à statut particulier de certaines entreprises privatisées), et du taux de remplacement (dont le niveau optimal se situe autour de 65%). Non seulement de telles évolutions régleraient les problèmes de financement et de coût du travail lié à l'assurance chômage, mais elles aideraient à réduire le chômage structurel lié à l'actuelle aux inégalités devant la sécurité de l'emploi et à la segmentation du marché du travail qui en découle.

### **3- Quelles sont les conditions pour que les négociations qui s'ouvrent portent leurs fruits ?**

Un diagnostic et des analyses partagés sont des étapes indispensables, en amont des négociations. En plus d'établir la conviction que les réformes sont nécessaires, ils doivent permettre de dégager un consensus minimal sur les problèmes à traiter, et ainsi de définir un programme de discussions. A l'inverse, en l'absence de ces bases, les idées reçues et les solutions toutes faites prendraient -comme d'habitude- le dessus, créant un contexte défavorable à une négociation fructueuse. A terme, il sera d'ailleurs essentiel qu'une gouvernance plus transparente soit la règle, de sorte que ce travail de réflexion et d'évaluation soit produit en continu, et mieux partagé.

Traiter simultanément l'ensemble des enjeux identifiés doit aussi permettre d'ouvrir de nombreux espaces de négociation, et donc de dégager plus aisément des solutions équilibrées. La situation difficile de l'économie française, et le nombre grandissant de chômeurs, font peser une exigence très forte qui doit pousser les négociateurs à mettre en œuvre des réformes ambitieuses, au service du bien commun

**LES CHIFFRES CLEFS DE L'ASSURANCE CHÔMAGE**

➤ **Le déséquilibre financier de l'assurance chômage a des sources plus complexes qu'il n'y paraît. Leur analyse appuie l'idée qu'une généralisation des règles de droit commun serait bénéfique.**

- Situations financières du régime de droit commun et des régimes spéciaux :

	Régime général	Régime des intermittents	Régime des intérimaires
1990	<i>équilibre</i>		
2012	+ 24,2 milliards €	- 20,4 milliards €	- 20,0 milliards €

Source : Bruno Coquet, *L'assurance Chômage, une politique malmenée* (2013)

➤ **Un système français trop « généreux » ? Une comparaison européenne suffit à remettre en cause cette idée reçue.**

- Taux de remplacement effectif (taux de remplacement brut de l'assurance chômage + variation des transferts) des chômeurs indemnisés :
  - France : 65% (50 + 15)
  - OCDE : 62% (43 + 19)
  - UE-15 : 65% (43 + 19)

Source : Données OCDE, Prestations et salaires (2013), calculs de Bruno Coquet

- Profil sur cinq ans du taux de remplacement net (y compris « assistance sociale ») :
  - France :
    - 0-24 mois : 70%
    - 24-60 mois : 51%
  - Royaume-Uni :
    - 0-60 mois : 72%
  - Allemagne :
    - 0-12 mois : 74%
    - 12-60 mois : 61%

Source : Données OCDE, Prestations et salaires (2013), calculs de Bruno Coquet

➤ **L'assurance chômage française est la plus chère du monde : la question de l'élargissement de l'assiette des ressources ne peut plus être occultée.**

- Equivalent en mois de revenu de remplacement des cotisations à l'assurance chômage :
  - France : 1,5
  - Allemagne : 1
  - OCDE : 0,8
  - Etats-Unis : 0,3

*Note de lecture : les cotisations annuelles (employeur + salarié) payées à l'assurance chômage représentent l'équivalent de 1,5 mois d'allocations nettes par salarié en France, 0,8 dans l'OCDE.*

Source : Données OCDE, calculs de Bruno Coquet