

Négociation assurance-chômage

Proposition de document-cadre pour l'accord national interprofessionnel relatif à l'indemnisation du chômage

1 – Eléments synthétiques de diagnostic

Créé et géré par les partenaires sociaux, le régime d'assurance-chômage joue un rôle politique, économique et social structurant pour notre pays.

Il permet aux salariés privés d'emploi de bénéficier d'un revenu de remplacement pendant tout ou partie des périodes de chômage et de transitions professionnelles.

En période de dégradation conjoncturelle et de hausse du chômage, il stabilise le revenu des ménages et contribue ainsi au maintien de l'activité économique par le soutien à la consommation.

Cette double fonction de sécurisation des parcours professionnels et de lissage de l'activité économique se traduit aujourd'hui par l'indemnisation de 2,2 millions de personnes, soit 60% des demandeurs d'emploi (70% en incluant le régime de solidarité de l'ASS) et le versement annuel de plus de 30 milliards d'euros d'allocations.

Si ces données montrent que le régime d'assurance-chômage assume globalement la mission qui lui est impartie, l'analyse plus détaillée de son fonctionnement révèle néanmoins des points d'amélioration substantiels :

- il ne sécurise pas suffisamment les demandeurs d'emploi, puisque 4 demandeurs d'emploi sur 10 ne sont pas couverts par le régime. De plus, beaucoup de demandeurs d'emploi épuisent leurs droits afin d'avoir pu retrouver un emploi, notamment lorsque leur période d'indemnisation est courte ;
- il ne favorise pas toujours le retour à l'emploi, puisque la réglementation, par exemple de l'activité réduite, a pour effet de créer des situations fréquentes où des demandeurs d'emploi gagnent plus en travaillant moins. Ils sont ainsi incités, parfois dans une recherche d'intérêt commun avec l'employeur, à rester dans une situation d'emploi à temps partiel ou instable ;
- il n'est pas toujours équitable : pour une même quantité de travail et une même rémunération, les indemnités versées aux salariés ne sont pas toujours les mêmes, ni en durée, ni en montant. En outre, les personnes qui alternent périodes d'emploi et de chômage peuvent parfois être défavorisées par la réglementation (mécanisme de

réadmission/reprise de droits), alors qu'il s'agit justement des personnes qui ont le plus besoin de sécuriser leurs parcours ;

- il est aveugle à la conjoncture économique et à la réalité du marché du travail : quel que soit le taux de chômage et donc la difficulté réelle à retrouver un emploi, les droits des demandeurs d'emploi sont les mêmes et ne sont pas ajustés pour mieux sécuriser les parcours ou encourager la reprise d'emploi ;
- son équilibre financier est structurellement dégradé : plus de 10% des allocations sont aujourd'hui financées par les marchés financiers, ce qui place le régime en situation de dépendance financière. L'endettement cumulé atteint un niveau historique de près de 20 milliards d'euros, ce qui fait peser sur les générations de salariés et d'entreprises à venir une charge importante qui grève les marges de manœuvre pour améliorer le régime dans le futur.

2 – Propositions

Face à cette situation, une réforme en profondeur de l'assurance-chômage apparaît nécessaire et pourrait s'articuler autour des cinq objectifs suivants :

- inciter au retour à l'emploi ;
- renforcer les droits des chômeurs en situation de précarité ;
- rétablir l'équité entre les demandeurs d'emploi ;
- rétablir l'équité entre les employeurs ;
- adapter les droits à indemnisation au niveau du chômage.

a – Inciter au retour à l'emploi

L'incitation au retour à l'emploi doit reposer sur un principe simple : le revenu de la personne doit toujours s'élever avec la quantité de travail. Plus une personne travaille, plus son revenu doit augmenter, qu'il provienne uniquement d'une activité ou du cumul entre activité et indemnisation.

En l'état actuel de la réglementation, le régime d'activité réduite ne respecte pas ce principe. En effet, la règle conduit à ce qu'un demandeur d'emploi obtient un revenu total plus important s'il reprend un emploi représentant entre 50% et 70% de son ancienne rémunération, plutôt qu'un emploi lui fournissant entre 70% à 90% de son ancien revenu. Par exemple, à rémunération horaire constante, pour un demandeur d'emploi ayant été employé à plein temps, il est plus intéressant financièrement de retravailler 20h par semaine, grâce au cumul activité/indemnisation, que de retravailler 30h.

→ Afin de mettre un terme à cette réglementation désincitative à la reprise d'emploi, il est proposé de supprimer le seuil de rémunération de 70% au-delà duquel le demandeur d'emploi ne bénéficie plus du régime d'activité réduite.

De plus, le régime d'assurance-chômage ne doit pas favoriser l'installation dans une situation d'emploi à temps partiel ou de succession de contrats courts en devenant un revenu de complément pour les personnes et un substitut à la rémunération des salariés pour l'employeur.

→ Afin d'éviter ce type de situations, il est proposé de plafonner le cumul entre revenu d'activité et indemnités chômage à 80% de l'ancienne rémunération nette¹.

L'une des principales incitations au retour à l'emploi est également constituée par la simplicité du système. Plus les règles sont claires et simples, plus elles peuvent être facilement intégrées par les demandeurs d'emploi et, si elles favorisent effectivement le retour à l'emploi, aider et inciter à la reprise d'emploi.

→ Pour simplifier et rendre plus lisibles les règles d'indemnisation ainsi que les droits des demandeurs d'emploi, il est proposé :

- de supprimer le seuil horaire de 110 heures encadrant l'activité réduite ;
- de supprimer le plafond de 15 mois encadrant l'activité réduite ;
- en conséquence, d'aligner la réglementation de l'annexe IV sur le droit commun ;
- de communiquer auprès du public et des demandeurs d'emploi les taux de remplacement en pourcentage du salaire brut et net.

b – Renforcer les droits des chômeurs en situation de précarité

La réglementation actuelle n'est pas toujours favorable aux demandeurs d'emploi qui alternent périodes d'emploi et de chômage. En effet, lorsqu'un demandeur d'emploi cumule plusieurs périodes d'emploi ouvrant droit à indemnisation, ce qui est souvent le cas lorsque la personne a travaillé en étant employé sur plusieurs contrats courts, il est procédé à une comparaison des droits qui conduit à ne pas prendre en compte le capital de droits le moins favorable.

Cette règle n'est pas satisfaisante pour deux raisons : d'une part, sa complexité est source d'incompréhension et donc de méfiance de la part de certains demandeurs d'emploi ; d'autre part, elle peut être désincitative à la reprise d'emploi, puisque celle-ci ne permet pas systématiquement de sécuriser son parcours professionnel en prolongeant ses droits à assurance-chômage.

C'est pourquoi l'ANI du 11 janvier 2013 a créé les droits rechargeables à l'assurance-chômage qui vise à remédier à cette situation en instaurant une règle simple : plus une personne travaille, plus elle accumule de droits à l'assurance-chômage qui sécurisent son parcours professionnel.

¹ Lorsque l'allocation chômage versée est supérieure à 80% de l'ancienne rémunération nette, le montant du plafond est le montant de l'allocation.

Les droits rechargeables permettront de renforcer les droits des demandeurs d'emploi et d'inciter au retour à l'emploi à deux conditions : ils doivent être régis par une règle simple et lisible et ne doivent pas être détournés de leur principe en encourageant l'alternance de périodes d'emploi et de chômage.

→ Il est donc proposé la mise en œuvre de droits rechargeables à l'assurance-chômage selon les principes suivants :

- lorsqu'un demandeur d'emploi ouvre un droit à indemnisation, le conseiller Pôle emploi lui indique le montant et la durée maximum de ses droits ;
- lorsque cette durée maximum théorique est atteinte (indépendamment de la reprise d'emploi éventuelle pendant la période d'indemnisation), il est procédé à un rechargement des droits de la personne selon les règles suivantes :
 - un jour indemnisé pour un jour cotisé ;
 - condition minimum de rechargement équivalente à la période de travail minimum ouvrant droit à indemnisation (soit 610 heures ou 122 jours ou 4 mois) ;
 - prise en compte du capital de droits le plus important auquel s'ajoute 25% du capital de droits le moins important.

En outre, la réglementation actuelle prévoit un calcul de l'indemnité chômage en fonction du salaire journalier de référence, qui ne prend en compte que les jours travaillés. Ce mode de calcul a deux conséquences : d'une part, il raccourcit potentiellement la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi, qui n'est fondée que sur les jours travaillés ; d'autre part, il peut conduire au versement d'indemnités chômage mensuelles supérieures au revenu mensuel moyen réel de la personne sur la période d'acquisition des droits.

→ Il est donc proposé d'étudier les modalités de mise en œuvre d'un régime de calcul des droits renforçant dans le temps la sécurisation des parcours professionnels des personnes.

c- Rétablir l'équité entre les demandeurs d'emploi

Comme pour l'ensemble des régimes sociaux qui reposent sur des contributions individuelles et des règles communes, l'équité entre les cotisants est pour le régime d'assurance-chômage une condition de son acceptation, de sa crédibilité et de sa viabilité.

Cette équité doit reposer, par analogie avec le droit du travail, sur un principe simple : à cotisations égales, indemnités chômage égales.

Or, cette équité entre les salariés n'est pas respectée par le régime spécial des annexes VIII et X de l'assurance-chômage.

Pour une même quantité de travail, les droits ouverts à l'assurance-chômage par les salariés de ces secteurs sont bien supérieurs à ceux des salariés des autres secteurs. Par exemple, pour une personne ayant travaillé 610 heures avec une rémunération égale à deux Smic, un salarié relevant du régime de droit commun sera indemnisé pendant 4 mois avec une allocation mensuelle de 1618,80 euros, alors qu'un salarié relevant des annexes VIII et X sera indemnisé pendant huit mois avec une allocation mensuelle de 1844,10 euros (annexe VIII) ou de 1899,9 euros (annexe X). Au total, pour la même quantité de travail et à rémunération équivalente, le capital de droits à l'assurance-chômage sera pour le salarié du régime de droit commun de 6583 euros, alors qu'il se montera à 14 937 euros (annexe VIII) ou 15 389 euros (annexe X) pour un salarié relevant de ce régime spécial.

Cette situation ne se justifie pas financièrement par le versement de cotisations complémentaires par les employeurs relevant des annexes VIII et X, car elles sont loin de couvrir l'écart existant. Elle ne se justifie pas non plus par la structuration de l'emploi dans ces secteurs, qui est analogue à la structuration de l'emploi, fondé essentiellement sur des contrats courts, d'autres secteurs relevant du régime de droit commun de l'assurance-chômage.

→ En conséquence, afin de rétablir l'équité entre les demandeurs d'emploi, il est proposé :

- **d'aligner le régime des annexes VIII et X sur le régime de droit commun rénové (mise en œuvre de droits rechargeables) ;**
- **de demander à l'Etat de prendre en charge, s'il considère qu'il relève de l'intérêt général de mieux indemniser les demandeurs d'emploi affiliés aux annexes VIII et X que ceux des autres secteurs, le surcoût de ce traitement plus favorable.**

Par ailleurs, le délai d'attente du versement des allocations, aussi appelé « délai de carence », est aujourd'hui plafonné à 75 jours : ce délai est calculé en tenant compte du montant des indemnités compensatrices de congés payés et du montant des indemnités « supra légales » lors de la rupture du contrat de travail. Quel que soit le niveau de la partie « supra légale » des indemnités versées, dont le montant peut substantiellement varier selon les cas, le différé de versement des droits à l'assurance chômage ne peut excéder 75 jours.

Or, la logique assurantielle de l'assurance-chômage est de fournir un revenu de remplacement en tenant compte des différentes rémunérations et indemnités perçues.

→ Il est donc proposé de supprimer le plafonnement à 75 jours du différé de versement des droits.

d- Rétablir l'équité entre les employeurs

La comparaison internationale entre les régimes d'assurance-chômage des différents pays de l'OCDE montre notamment que les Etats participent, dans des proportions variables mais substantielles dans la grande majorité des cas, au financement du régime. Cette situation repose sur une analyse économique peu contestable : le niveau de chômage d'un pays ne dépend pas principalement des

choix stratégiques des entreprises, mais d'abord de la politique économique de la Nation. Il est donc logique que la solidarité nationale participe à l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Cette logique a prévalu en France jusqu'à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Depuis cette époque, l'Etat s'est progressivement désengagé du financement de l'assurance-chômage, laissant les salariés et les entreprises assurer seuls le financement du régime.

Cet état des choses s'est encore dégradé avec la mise en place d'un régime d' « opting-out » pour les employeurs publics. Ceux-ci ont en effet trois options pour assurer les personnels qu'ils emploient : ils peuvent soit recourir à l'auto-assurance, soit conclure une convention avec Pôle emploi leur permettant de rembourser uniquement les indemnités versées aux personnes privées d'emploi suite à la fin de leur contrat de travail avec l'employeur public, soit cotiser à l'Unedic dans les conditions de droit commun. Il en résulte que les employeurs publics ont tendance à choisir l'option qui leur est la plus favorable financièrement et à assurer les personnels non-statutaires ou non-titulaires à l'Unedic lorsque leurs cotisations sont inférieures aux prestations versées et à conclure une convention lorsqu'à l'inverse les cotisations représentent un montant supérieur aux indemnités potentielles. Le régime d'opting-out des employeurs publics fonctionne donc comme une subvention des employeurs privés versée aux employeurs publics, sans aucune justification économique.

→ **Pour rétablir l'équité entre les employeurs, il est donc proposé :**

- **de rendre le régime d'assurance-chômage universel : l'ensemble des employeurs publics devront assurer leurs personnels non-statutaires ou non-titulaires à l'Unedic ;**
- **d'étudier l'opportunité d'ouvrir une concertation avec l'Etat sur les conditions de sa participation financière au régime d'assurance-chômage au titre de la solidarité nationale.**

e - Adapter les droits à indemnisation au niveau du chômage

Le régime d'assurance-chômage est aujourd'hui aveugle à la conjoncture économique et à la réalité du marché du travail : quel que soit le taux de chômage, les droits des demandeurs d'emploi restent les mêmes.

Or, la difficulté réelle à retrouver un emploi est fortement dépendante de la conjoncture économique et du niveau de chômage. Le besoin d'assurance des salariés contre le risque de la perte et de la privation d'emploi varie donc en fonction du niveau de chômage. Plus le niveau de chômage est élevé, plus la difficulté à retrouver un emploi est grande, plus la durée moyenne de chômage s'allonge. Afin de mieux sécuriser les personnes dans les périodes de chômage, il apparaît donc nécessaire de faire varier les droits et la durée d'indemnisation en fonction du niveau de chômage.

→ **Il est donc proposé de mettre en œuvre une adaptation des droits à indemnisation en fonction de la conjoncture en faisant varier le taux de conversion qui pourrait être régi selon le tableau suivant :**

Niveau de chômage (France métropolitaine)	Taux de conversion
Supérieur ou égal à 12%	1,2 jour indemnisé pour 1 jour cotisé
Entre 11 et 11,9%	1,1 jour indemnisé pour 1 jour cotisé
Entre 10 et 10,9%	1 jour indemnisé pour 1 jour cotisé
Entre 9 et 9,9%	0,9 jour indemnisé pour 1 jour cotisé
Inférieur à 9%	0,8 jour indemnisé pour 1 jour cotisé

→ En complément, et dans la même logique visant à adapter la durée de versement des droits à la situation économique, il est proposé d'instaurer une variation de la durée maximale d'indemnisation en fonction du taux de chômage, selon le mécanisme suivant :

Niveau de chômage (France métropolitaine)	Durée maximale d'indemnisation
Supérieur ou égal à 10%	24 mois pour le régime général 36 mois pour la « filière senior »
Inférieur à 10%	18 mois pour le régime général 30 mois pour la « filière senior »

→ Toujours afin de tenir compte de la réalité conjoncturelle du marché du travail, il est également proposé de mettre en place une variabilité de la durée d'affiliation minimum permettant l'ouverture de droits à indemnisation, selon le schéma suivant :

Niveau de chômage (France métropolitaine)	Durée minimale d'affiliation
Supérieur ou égal à 10%	4 mois
Inférieur à 10%	6 mois

Enfin, le régime d'assurance-chômage ne peut ignorer l'allongement de la durée de vie et de la durée de travail qui en résulte. Il doit donc s'adapter à cet allongement pour accompagner l'évolution du marché du travail des seniors et l'augmentation du taux d'emploi des 55-59 ans qui atteint aujourd'hui plus de 70%.

→ Il est donc proposé d'aligner les bornes d'âges de la filière senior sur l'évolution du régime des retraites en relevant ces bornes au même rythme que celles de l'âge de départ à la retraite.