

Assurance chômage : bataille sur les allocations

Sandrine Foulon, *AlterEcoPlus*, 23 février 2016

Rééquilibrer les comptes de l'assurance chômage sans mécontenter tout le monde ? C'est cette équation difficile que doivent résoudre les partenaires sociaux sous la surveillance étroite du gouvernement. Ils ont entamé, le 22 février, un nouveau round de négociations sur la convention d'assurance chômage qui doit entrer en vigueur le 1er juillet 2016. Avec un déficit de 4,4 milliards d'euros prévus cette année et une dette qui a déjà atteint 26 milliards d'euros en 2015 (34 milliards prévus en 2018), tous les clignotants de l'Unédic sont au rouge. Même si la situation actuelle du chômage explique cette dégradation et si l'Hexagone continue d'emprunter à des taux d'intérêt très bas, un assainissement paraît nécessaire avant une éventuelle remontée des taux.

Mais pour y parvenir encore faut-il établir un diagnostic correct. L'économiste Bruno Coquet [1] s'est penché sur les comptes de l'Unédic dans un rapport établi pour le compte de l'Institut de l'entreprise, un think tank patronal. Il y explique que l'activité d'assurance de l'Unédic est excédentaire, y compris depuis 2008 malgré les années noires du chômage : « Les 33 milliards de cotisations correspondent en effet peu ou prou aux prestations versées, ce qui est proche de l'équilibre », confirme Franck Mikula, secrétaire national de la CFE-CGC et administrateur de l'Unédic.

« Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problèmes, notamment avec les régimes spécifiques des intermittents et des intérimaires qui sont déficitaires, précise Bruno Coquet, mais si on voulait vraiment résorber la dette en jouant sur les règles d'indemnisation, il faudrait diminuer par deux tous les droits potentiels des assurés : passer par exemple de vingt-quatre mois d'indemnisation maximum à douze mois, de quatre mois de durée nécessaire pour s'affilier à deux mois, baisser de 57 % le taux de remplacement à 47 %... C'est socialement inacceptable. » Il souligne également le poids des charges d'une autre nature que les prestations qui pèsent sur l'assurance chômage : l'Unédic doit ainsi notamment verser 10 % de ses recettes pour alimenter le budget de fonctionnement de Pôle emploi (c'était 6 % dans les années 1990), ce qui a représenté 3,2 milliards d'euros en 2015.

Par ailleurs, le régime français est souvent critiqué pour sa « générosité ». Il n'est en réalité pas plus favorable que chez nos voisins si l'on tient compte de l'ensemble des financements. En France, la part à proprement parler assurantielle est en effet prédominante : salariés et employeurs français cotisent beaucoup – 6,4 % du salaire brut au total, dont 4 % à la charge des employeurs et 2,4 % pour les salariés – alors que ce taux de cotisation spécifique ne s'élève qu'à 3 % en Allemagne ou à 1,6 % en Italie [2]. Mais dans ces pays, l'Etat verse davantage de subventions publiques aux demandeurs d'emploi. Et « au final, le taux de remplacement, c'est-à-dire ce que touchent les demandeurs d'emploi rapporté à leur ancien salaire, est sensiblement le même qu'ailleurs en Europe », souligne Stéphane Lardy, secrétaire confédéral de Force ouvrière.

Dégressivité des droits

Cela n'empêche pas cependant les appels à la remise en cause du niveau des allocations de se multiplier. Bien que ce soit en théorie l'affaire des partenaires sociaux, le chef de l'Etat avait lui-même relancé le débat en janvier dernier : « la durée d'indemnisation est la plus longue d'Europe », avait-il déclaré devant le Conseil économique, social et environnemental (Cese). Dans la foulée, la Cour des comptes a tiré elle aussi la sonnette d'alarme, appelant à réformer tant les volets recettes que dépenses du régime.

Cela a pris en particulier la forme d'un retour du débat sur la dégressivité des droits à l'assurance chômage. Un tel système, abandonné en France en 2001, prévoit que le montant des allocations baisse par palier au bout d'un certain temps, afin de pousser les chômeurs à retrouver un job au plus vite. Une étude de l'Insee [3] sur les années 1990 avait toutefois montré que cette dégressivité, loin d'accélérer le retour à l'emploi, pouvait au contraire le ralentir. « Quand il n'y a pas d'offres sur le marché et que le chômage de longue durée s'installe, l'incitation ne sert pas à grand-chose, pointe Stéphane Lardy. Cette dégressivité n'aboutirait qu'à précipiter les chômeurs plus vite vers la pauvreté. »

Certes, l'Italie et l'Espagne s'y sont récemment converties. Les chômeurs italiens voient ainsi leurs allocations diminuer de 70 % de leur ancien salaire brut à 65 % au bout de six mois, puis à 45 % au bout d'un an. Quant aux Espagnols, leurs indemnités baissent de 60 % à 50 % de leur ancien salaire au bout de six mois. Mais ces décisions sont trop récentes pour qu'on puisse évaluer leurs effets et sont en outre noyées dans une batterie de mesures visant à flexibiliser le marché du travail. « Raccourcir les droits ne sert pas à grand-chose, surtout lorsque les contrats courts explosent, ce qui est aujourd'hui le cas en Espagne », explique Juan Dolado [4], professeur d'économie à l'European University Institute de Florence.

Les seniors mis à contribution

La dégressivité a cependant peu de chance de faire son come-back à l'occasion des négociations engagées : seule la CGPME y est favorable. En revanche, les seniors pourraient subir un raccourcissement de la durée d'indemnisation. Aujourd'hui, un salarié de plus de 50 ans bénéficie de trente-six mois d'allocations. Selon un rapport gouvernemental [5], repousser cet âge limite à 55 ans ferait économiser 450 millions par an au régime. Cette option avait déjà été soutenue par le Medef en 2014, lors de la dernière négociation, pour disparaître du deal final. « Nous ne sommes pas opposés à l'idée de retarder l'âge auquel on est éligible à cette mesure, explique Véronique Descacq, négociatrice pour la CFDT. Il faudrait en effet arrêter d'envoyer ce signal aux entreprises qu'à partir de 50 ans, on a droit à trois ans de chômage. Car ensuite, retrouver un emploi à 53 ans est loin d'être facile. Je crois aux effets de comportement. Les employeurs tiennent compte de ces seuils. »

FO ne partage pas ce point de vue. « Les entreprises vont-elles arrêter de se séparer des quinquas ? Que se passera-t-il si on passe à vingt-quatre mois d'allocation pour les moins de 55 ans ? On pourra toujours arguer qu'il n'y a que 6 % de taux de chômage des 50-54 ans [ce qui représente quand même 233 000 personnes NDLR]. Mais ceux qui sont inscrits à Pôle emploi y restent aussi plus longtemps. En fin de droits, ils basculeront encore une fois vers l'ASS, ce qui va coûter très cher aux finances publiques », relève Stéphane Lardy. Et du coup, les économies pour les finances publiques dans leur ensemble seraient bien moindres que les 450 millions estimés pour la seule assurance chômage.

Les seniors pourraient également être visés via une taxation accrue des ruptures conventionnelles, dont le nombre a explosé depuis leur création en 2008. Une façon de faire des économies mais aussi de dissuader les entreprises de transformer ces transactions en préretraites déguisées, explique la CGT. « Pourquoi pas ?, s'interroge également Véronique Descacq, de la CFDT. Mais il faudra veiller à éviter les effets pervers de l'ex-contribution Delalande qui a conduit certains employeurs à licencier les seniors avant leurs 50 ans pour éviter d'avoir à payer une taxe par la suite. On pourrait imaginer une sorte de taxation progressive avec l'âge. »

Taxer les contrats courts

Du côté des syndicats de salariés, le consensus domine en revanche sur une plus forte taxation des contrats courts. Très faible et peu génératrice de rentrées financières, une première taxation avait été négociée en 2014 en contrepartie de la création d'un contrat à durée

indéterminée (CDI) intérimaire. Les contrats d'intérim et les CDD de remplacement en étaient exclus. « Ce qui a poussé certains employeurs à jouer sur les motifs du CDD, constate Véronique Descacq. Nous serions favorables à une cotisation universelle dégressive. Plus l'entreprise a recours à des contrats longs, quelle que soit la nature du contrat, plus ses cotisations baissent. » Un modèle que préconise également l'économiste Bruno Coquet.

« Dans le régime de l'Unédic, les CDI dégagent 10 milliards d'euros d'excédents alors qu'on perd 5 milliards rien que sur les CDD, renchérit Franck Mikula. Il faut donc augmenter les cotisations sur les contrats courts. » Sans distinguer la nature des contrats, FO plaide également pour un modèle de bonus-malus proche de celui prôné par l'économiste Pierre Cahuc, calqué sur l'expérience rating* pratiqué aux Etats-Unis. « Les entreprises de moins de onze salariés auraient par exemple le droit d'utiliser un quota de 20 % de contrats courts. Au-delà, leurs cotisations augmentent, et en dessous, elles baissent », propose Stéphane Lardy. Mais de telles évolutions supposent des hausses de cotisation pour les entreprises. Inacceptable a priori pour le Medef.

Plafonner les allocations ?

Parmi les propositions du camp patronal, le fait de conditionner les allocations chômage à l'acceptation d'une formation fera sans doute partie des débats. Ainsi que la remise en cause du montant maximum des allocations, souvent critiqué pour être le plus élevé d'Europe avec 238 euros par jour. Une baisse n'aurait pourtant qu'un effet symbolique. « Il n'y a que 0,03 % des allocataires, soit moins de 1 000 personnes en France qui perçoivent ce montant maximum », rappelle Véronique Descacq. Vent debout contre le plafonnement des allocations, la CFE-CGC y voit en outre une absurdité économique. « Les cadres contribuent pour 40 % au régime, mais ne représentent que 15 % des dépenses. Si on veut baisser les allocations, il faudrait aussi en toute logique diminuer le plafond des cotisations qui est aujourd'hui de quatre fois le plafond de la Sécurité sociale. Cela voudrait donc dire au final des pertes pour l'Unédic. C'est stupide », explique Franck Mikula.

Enfin, les partenaires sociaux pourraient caler, pour la première fois, les règles d'indemnisation sur le salaire moyen lissé sur le mois et non sur le salaire journalier de base. Les règles actuelles entraînent en effet des aberrations, notent Bruno Coquet mais aussi Pierre Cahuc et Corinne Prost dans une note du CAE [6]. Ainsi, aujourd'hui, un salarié qui travaille quinze jours dans le mois (un jour sur deux par exemple) touche des indemnités plus élevées que le même salarié qui a travaillé – pour le même salaire – tout le mois mais à mi-temps. Cela pousse les employeurs à fractionner les contrats et à favoriser une sorte d'intermittence généralisée.

Les nouveaux droits rechargeables, qui peuvent être positifs pour les allocataires – plus aucun jour travaillé n'est perdu pour le salarié, ce qui l'incite à ne plus avoir peur de reprendre un emploi –, ont aussi des effets pervers. Certains employeurs prennent la mauvaise habitude d'organiser la rotation des salariés en CDD en fonction des allocations chômage qu'ils touchent. Un nouveau mode de calcul en fonction d'un revenu moyen lissé ferait certes des gagnants et des perdants, mais il limiterait l'explosion de l'activité réduite, qui permet de cumuler petits boulots et allocations, et qui coûte, selon l'étude du CAE, 4,8 milliards d'euros par an à l'assurance chômage.