

ASSURANCE CHÔMAGE : LE DIALOGUE SOCIAL EST UNE FORCE POUR UN SYSTÈME PLUS EFFICACE ET PLUS JUSTE

Jean Grosset, Vanessa Jereb, Pierre Romain, Claude Valey

18/12/2017

Alors que les discussions viennent de débuter avec les partenaires sociaux concernant la réforme de l'assurance chômage, l'Observatoire du dialogue social de la Fondation analyse l'effet positif que peut avoir le dialogue social pour penser un système plus efficace et plus juste.

À l'été 2016, alors que les négociations sur l'assurance chômage, engagées en début d'année, n'avaient toujours pas abouti à un accord, le gouvernement aurait pu prendre la main et définir par décret de nouvelles règles d'indemnisation, mais il a souhaité la laisser aux partenaires sociaux. En pleine campagne présidentielle et en dépit des déclarations de la part de certains candidats visant à remettre en cause la gestion paritaire de l'assurance chômage, les partenaires sociaux sont parvenus à un nouvel accord le 28 mars 2017, signé par sept organisations sur huit et agréé par le gouvernement le 4 mai suivant, quelques jours avant le second tour de l'élection présidentielle.

Ce nouvel épisode de l'histoire de l'assurance chômage illustre encore une fois le sens des responsabilités et la capacité d'une grande majorité des partenaires sociaux pour gérer et adapter le système de l'assurance chômage aux évolutions du marché du travail et aux nouveaux besoins qu'il génère.

Une gestion paritaire, sous le regard de l'État, qui a plutôt démontré son efficacité

Les règles actuelles de fonctionnement de l'assurance chômage

En France, depuis sa création en 1958, l'assurance-chômage est gérée paritairement par les partenaires sociaux. Si certains attribuent parfois au général de Gaulle la création de l'assurance chômage, c'est en réalité le fruit d'une démarche engagée strictement paritairement entre le patronat (CNPF), FO, la CFTC d'alors (la CFDT n'existait pas encore) et la CGC, puis appuyée par plusieurs ministres du Travail de la IV^e République (Albert Gazier en particulier). La CGT était restée à l'écart, considérant que l'indemnisation chômage devait s'inscrire dans le régime général de la sécurité sociale. Le choix de l'organisation décentralisée de l'assurance chômage, qui repose sur une structure nationale (l'Unedic) et des structures territoriales (Assedic), a été fait pour permettre aux partenaires sociaux d'avoir aussi un regard opérationnel dans la mise en œuvre des règles d'indemnisation qu'ils définissent et sur les décisions individuelles touchant les demandeurs d'emploi. André Bergeron, qui fut secrétaire général de FO de 1963 à 1989 et co-présida l'Unedic de 1958 à 1990, a participé aux discussions et résumait ainsi l'état d'esprit des partenaires sociaux signataires de l'accord du 31 décembre 1958 : « Nous voulions démontrer que ceux qui avaient créé des institutions par convention collective étaient capables de les gérer ».

Si les règles de fonctionnement ont évolué depuis 1958, même si l'opérateur de l'indemnisation est aujourd'hui un établissement public administratif, Pôle emploi, opérant également pour la mise en œuvre des politiques d'emploi définies par les pouvoirs publics, la gestion de l'assurance chômage repose encore sur les partenaires sociaux :

- ils définissent la réglementation de l'assurance chômage dans le cadre de négociations régulières (tous les deux à quatre ans) dont le rythme a eu tendance à s'accélérer ces dernières années. Ils fixent les taux de cotisations pour les employeurs et les salariés pour financer le régime et déterminent les conditions, le niveau et la durée de l'indemnisation ;
- ils contrôlent la mise en œuvre de la réglementation. Si, depuis sa création, c'est Pôle emploi qui gère désormais directement l'indemnisation des demandeurs d'emploi, les partenaires sociaux en contrôlent la mise en œuvre *via* notamment les instances paritaires régionales et territoriales (IPR/IPT). Ces instances veillent à la bonne application des accords d'assurance chômage et vérifient si les règles fixées atteignent bien les objectifs que les partenaires sociaux leur ont assignés. Elles traitent les recours individuels liés au versement des allocations chômage. Elles participent au déploiement territorial des politiques paritaires interprofessionnelles en apportant leur expertise dans la programmation régionale de Pôle emploi, en particulier sur la formation des demandeurs d'emploi. De fait, les instances paritaires en région sont « les yeux et les oreilles » des négociateurs et gestionnaires de l'assurance chômage. Leur proximité avec le terrain donne son agilité à la gestion paritaire,

- elle permet d'adapter nationalement les règles lorsque c'est nécessaire ;
- ils produisent des études relatives à la mise en œuvre de l'assurance chômage, utiles à la fois pour préparer l'évolution de la réglementation, mais aussi pour mettre à jour régulièrement les prévisions financières d'équilibre du régime ;
- ils sont, par ailleurs, présents dans la gouvernance de Pôle emploi, ce qui leur permet d'avoir aussi cet autre regard sur la mise en œuvre de l'assurance chômage.

Cette gestion paritaire s'exerce sous le contrôle de l'État qui, en donnant son agrément à la convention d'assurance chômage, la rend opposable à toutes les entreprises et tous les actifs entrant dans son champ. L'État peut refuser d'agréer des dispositions qui ne seraient pas conformes à la loi. Cela arrive souvent, mais porte en général sur des dispositions techniques, dans la mesure notamment où les dispositions les plus problématiques ont souvent été identifiées suffisamment en amont pour être ajustées entre la conclusion de l'accord politique d'assurance chômage et la finalisation de la convention technique qui est le seul texte soumis à l'agrément. Mais l'État peut aussi refuser d'agréer la convention pour des raisons d'opportunité, comme il a été amené à le faire en 2000, provoquant de graves tensions entre lui et les partenaires sociaux.

L'Unedic doit produire, chaque année, pour le gouvernement et le Parlement, dans le cadre de la loi des finances publiques, une prévision financière triennale qui peut donner lieu à des recommandations des pouvoirs publics.

Cette intervention de l'État est aussi plus indirecte :

- par la loi, il peut encadrer la négociation. Ainsi, par exemple, la loi du 17 août 2015 intervient pour le nouveau mécanisme de détermination des règles d'indemnisation des artistes et techniciens du spectacle. À la suite de cela, ces règles ont été prévues par un accord en 2016 ;
- par un contrôle, dans le cadre de la procédure d'agrément, de la conformité des règles par rapport aux orientations des politiques de l'emploi ;
- par des recommandations éventuelles qui peuvent résulter de la prévision financière triennale actualisée et communiquée chaque année au Parlement et au gouvernement ;
- par des prises de position publiques pas toujours bien coordonnées entre les ministres, chacun étant tenté de jouer sa propre participation : le ministre des Finances insistant sur l'importance des économies à réaliser, le ministre de la Culture sur la nécessité de préserver les annexes 8 et 10 et le ministre de l'Emploi sur l'importance qu'il attache à ce qu'un accord puisse être trouvé ;
- par des interventions plus discrètes, souvent dans la dernière ligne droite de la négociation,

qui permettent aux positions de converger quand un accord est proche, mais qu'un ou deux ultimes sujets nécessitent un effort de tel ou tel.

Cependant, des prises de position publique de l'État pendant les négociations peuvent avoir parfois un effet contreproductif et durcir les positions des acteurs. Ce fut par exemple le cas au printemps 2016 où, en plein débat sur la loi travail, l'annonce par le Premier ministre de la perspective de voir inscrite dans la loi l'obligation pour les partenaires sociaux de moduler les cotisations d'assurance chômage a eu un impact très négatif sur la négociation, en servant de prétexte au patronat pour durcir encore davantage sa position sur ce sujet.

Quel bilan faire du système actuel ?

Il serait très ambitieux de prétendre en quelques lignes faire un bilan de la gestion paritaire de l'assurance chômage. Il est incontestable que les partenaires sociaux ont su faire évoluer ce système :

- conçu au départ pour répondre à un chômage frictionnel très faible avec un taux de cotisation de 1% réparti entre les entreprises, pour 80%, et les salariés, pour 20%, il est devenu un outil de sécurisation financière pour plusieurs millions de demandeurs d'emploi indemnisés, mais également un levier supplémentaire, aux côtés de l'État, pour les politiques de lutte contre le chômage ;
- ils ont su faire évoluer la réglementation pour mieux prendre en compte les évolutions du marché du travail (création d'annexes spécifiques pour certains publics, activité réduite, mise en place de mécanismes de préretraites publiques pour accompagner les outils de l'État au moment des grandes restructurations industrielles, développement d'outils plus actifs autour des formations réglementées et de certaines aides à l'emploi) ;
- ils ont su orienter le système vers une individualisation des mesures d'accompagnement dans le contexte d'intensification du chômage de masse. Malgré la complexité des règles qui reflètent la complexité du marché du travail, les partenaires sociaux sont parvenus à les simplifier pour les rendre plus lisibles : un jour travaillé = un jour indemnisé.

Cette réactivité est telle qu'elle a conduit à une multiplication des outils d'intervention des partenaires sociaux en matière de lutte contre le chômage. Ce qui a rendu nécessaire une rationalisation du paysage, au moment de la création de Pôle emploi, dans la mesure où coexistaient, sur bien des sujets, des outils financés par l'Unedic pour des demandeurs d'emploi indemnisés et des outils financés par l'État pour les autres demandeurs d'emploi... Ce qui ne contribuait pas à la lisibilité du système et posait parfois des questions de coordination difficiles à

résoudre.

Le régime d'assurance chômage français est aujourd'hui l'un des plus protecteurs d'Europe. Cet objectif de protection lui a été assigné lors de sa création et a produit ses effets positifs. Au moment de la crise en 2008-2010, tout le monde s'est félicité du niveau de protection assuré par notre système, apportant à la fois une garantie pour les personnes et un soutien efficace de notre économie et de nos entreprises. À défaut d'une assurance chômage de bon niveau, les demandeurs d'emploi seraient acculés à accepter n'importe quel emploi, sans discernement des compétences, avec un effet contreproductif en termes de bonne adéquation entre les besoins des entreprises et les compétences disponibles sur le marché du travail.

La principale difficulté aujourd'hui posée à l'Unedic est sa situation financière, avec un déficit structurel de 1,5 milliard d'euros en 2017. Ce qui pèse sur l'avenir de l'assurance chômage et a justifié les mesures d'économies prises par les conventions de 2014 et 2017. Malgré ces efforts, l'endettement continue à s'accroître depuis plusieurs années et atteindra 33,8 milliards d'euros en 2017, soit près d'une année de cotisations. Une hausse des taux d'intérêt pèserait sur la dette car elle est financée par emprunt sur les marchés et donc soumise aux évolutions des taux. Même si les dernières prévisions budgétaires du ministère des Finances montrent qu'un retour à l'équilibre à l'horizon 2020 est possible, la situation reste incertaine.

Comment en est-on arrivé là ? Contrairement à ce que certains sous-entendent parfois, les gestionnaires de l'assurance chômage ont agi de manière responsable tout au long de l'histoire de l'assurance chômage, s'appuyant sur le caractère cyclique de l'économie pour lisser le solde financier de l'assurance chômage, en veillant notamment à constituer des excédents dans les périodes de reprise de l'emploi.

Malheureusement, depuis la crise de 2008, le cycle économique peine à se retourner. En outre, de 2006 à 2008, sous la pression du patronat, décision a été prise de baisser le taux de cotisation, alors que l'emploi allait mieux, plutôt que de constituer des excédents selon la logique habituelle d'alternance conjoncturelle. Cette décision de 2006 pèse encore aujourd'hui sur l'équilibre financier de l'Unedic. Mais sous cette réserve, contrairement au gouvernement qui n'a pas voté de budget à l'équilibre depuis plus de quarante ans, l'Unedic a en général réussi à tendre à l'équilibre, alors même :

- qu'elle est soumise à un double effet ciseau : en cas de hausse du chômage, elle subit à la fois une baisse de ses recettes (compte tenu de la baisse de l'emploi salarié) et une hausse des dépenses (du fait de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi et du nombre de jours

indemnisés) ;

- qu'elle finance de manière très significative Pôle emploi, la loi lui imposant de lui verser 10% de ses recettes, ce qui peut servir de variable d'ajustement quand l'État décide de réduire sa contribution ;
- qu'elle assume des dépenses pour lesquelles elle n'a qu'une marge très limitée (par exemple en matière d'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers).

Le processus décisionnel en matière d'assurance chômage, reposant très largement sur des mécanismes de négociation, est particulièrement long et complexe. Il fait souvent dire à ses négociateurs qu'ils sont en permanence en négociation. Il a parfois tendance à accroître la complexité de la réglementation, non seulement pour saisir la complexité croissante du marché du travail, mais aussi parce qu'il faut construire, dans la négociation, des compromis par nature subtils et souvent plus implicites qu'explicites.

Améliorer ce processus décisionnel passe sans doute par quelques ajustements, même si la grande force de ce processus est d'être le résultat d'une négociation, ce qui en renforce la légitimité, mais également la robustesse compte tenu de la complexité du sujet et de la difficulté à anticiper les conséquences de telle ou telle évolution.

Une nécessaire articulation État/partenaires sociaux fondée sur la subsidiarité

Le modèle issu de l'accord du 31 décembre 1958 a déjà fait l'objet d'évolutions. Nous pensons notamment à la mise en place, à côté du régime d'assurance chômage, d'un régime de solidarité pour les demandeurs d'emploi non indemnisés par l'assurance chômage autour de l'allocation spécifique de solidarité, mais aussi au RMI, devenu RSA, qui ne vise pas à indemniser les personnes à la recherche d'un emploi mais permet aux individus d'être maintenus socialement dans la collectivité nationale. La mise en place de Pôle emploi, par la loi du 13 février 2008, a profondément transformé l'organisation du service public de l'emploi et de l'assurance chômage en fusionnant le réseau territorial de cette dernière avec l'ANPE.

Aujourd'hui, au moment où les modalités de financement de l'assurance chômage évoluent (basculement des 2,4 points des cotisations salariés à l'assurance chômage vers 1,7 point de CSG, perspectives de mise en place d'un bonus-malus), il n'est pas illégitime que la question des évolutions à apporter à la gouvernance de l'assurance chômage puisse se poser. Cependant, nous ne pensons pas qu'il soit pertinent de remettre en cause la nature assurantielle de notre régime, ni

les grandes lignes de la gouvernance actuelle de l'assurance chômage, avec d'un côté le régime de solidarité et de l'autre l'assurance chômage.

La nature contributive de notre régime d'assurance chômage permet d'assurer un bon niveau de protection pour les personnes ayant travaillé et c'est un levier économique et social très positif en période de crise. Le fait de verser un revenu de remplacement proportionnel au salaire perdu ne crée pas de trop forte rupture financière dans la situation des individus, qui peuvent encore se projeter professionnellement.

L'existence à côté de l'assurance chômage d'un régime de solidarité permet d'assurer un revenu de solidarité minimum aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance ou ne les ayant pas acquis. La question de l'articulation de ce régime de solidarité avec celui des autres minimas sociaux (notamment le RSA) peut se poser, mais compte tenu des différences qui existent aujourd'hui dans les conditions d'éligibilité à ces dispositifs et dans les règles de fonctionnement, une fusion pure et simple de ces dispositifs n'est pas envisageable à court terme, alors que la crise produit encore ses effets. Elle aurait un impact désastreux sur la situation financière de certains foyers très pauvres. Par contre, à moyen et long terme, les travaux engagés de rapprochement de ces minimas sociaux doivent se poursuivre, autour des propositions formulées par Christophe Sirugueou par le Conseil économique, social et environnemental.

La gouvernance de l'assurance chômage ne doit pas s'orienter vers un système à la seule main de l'État

D'abord, rien ne garantit que l'État gèrerait le système plus efficacement que les partenaires sociaux. Ensuite, quand on compare la situation financière de l'État et celle de l'Unedic, on observe notamment l'incapacité de l'État à exécuter un budget à l'équilibre depuis plus de quarante ans. Cela devrait inciter à plus de modestie de la part de tous ceux qui critiquent la gestion paritaire.

Par ailleurs, il n'y a pas d'évidence en matière de fixation des règles d'indemnisation du chômage. Si le gouvernement, à l'été 2016, devant l'échec des partenaires sociaux à conclure un nouvel accord, a privilégié la prolongation des règles antérieures, ce n'est pas uniquement par prudence politique. C'est aussi parce qu'il est très difficile pour le gouvernement seul de décider du niveau pertinent de prélèvement contributifs et d'allocations chômage. Le vrai intérêt du système actuel, c'est la négociation qui permet l'équilibre des dispositions arrêtées et leur robustesse.

Méfions-nous également d'un tripartisme rénové pour la gouvernance de l'assurance chômage. L'expérience qu'on en a dans des organismes de sécurité sociale ou à Pôle emploi montrent que

l'État sait habilement jouer des faiblesses ou des divisions entre les partenaires sociaux, pour imposer son point de vue. On annonce l'émergence d'un tripartisme rénové et on se retrouve le plus souvent avec un tripartisme de façade où seul l'État décide.

Repréciser la place de l'État dans la gouvernance actuelle de l'assurance chômage, tout en consolidant la gestion paritaire de celle-ci, qui est un gage de légitimité et un élément de robustesse de la réglementation issue des accords, c'est notre conviction. Nous plaçons donc pour une gouvernance fondée sur les principes de responsabilité et de subsidiarité.

L'État a évidemment sa place dans la gestion de l'assurance chômage. Il est le garant du droit à l'emploi prévu par la Constitution française et de la cohésion sociale nationale. Il est responsable de la politique de l'emploi et, par ailleurs, doit veiller aux grands équilibres des finances publiques. Mais les partenaires sociaux doivent conserver au nom du principe de subsidiarité une autonomie dans la définition des règles d'indemnisation. Dans ce contexte, nous plaçons pour une réforme qui consolide le rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles de l'assurance chômage, tout en confortant le rôle de garant de l'État.

Une conférence pour l'emploi, biennale ou triennale, réunissant l'État et les partenaires sociaux et associant les autres acteurs concernés, pourrait être le support de la concertation. Elle aurait pour but d'échanger sur les évolutions du marché du travail et des besoins de sécurisation des parcours professionnels et de fixer des objectifs communs au régime de solidarité et au régime assurantiel.

Les négociations s'engageraient ainsi dans un cadre défini en amont qui conditionnerait l'agrément de l'accord conclu par les partenaires sociaux (avec bien sûr l'exigence maintenue que les dispositions de l'accord respectent les dispositions législatives en vigueur). Un comité d'expert pourrait être mis en place pour objectiver notamment le respect de la trajectoire financière, permettant ainsi de dépassionner un sujet qui a donné lieu, ces dernières années, à polémique entre partenaires sociaux. Cette nouvelle gouvernance multipartite permettrait de mieux articuler les politiques publiques et paritaires sur l'emploi, de lutte contre le chômage et pour l'insertion, en fixant un cadre global sur les enjeux et les orientations pour l'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Notre société vit un moment charnière de son histoire. L'actualité questionne la qualité de la démocratie et l'équilibre qu'elle suppose entre la puissance publique, la société civile et les corps intermédiaires. Alors que les forces centrifuges n'ont jamais été aussi fortes et que nous avons du mal à identifier les leviers à actionner pour reconstruire la cohésion de notre société, les partenaires sociaux et, de manière générale, la société civile et les corps intermédiaires sont un

appui pour les nécessaires transformations de notre pays et de notre économie. Certains s'obstinent à penser que les partenaires sociaux seraient un obstacle à ces transformations. Nous avons la conviction, au contraire, que le dialogue social est un puissant facteur de modernisation et de compétitivité. C'est vrai dans l'entreprise, mais ça l'est tout autant au niveau national en matière de protection sociale et d'assurance chômage, alors qu'il s'agit de réinventer des leviers sur lesquels nous appuyer pour reconstruire la cohésion sociale et développer la justice sociale.