

Note Lasaire n° 7
Décembre 2005



La renégociation UNEDIC : Chronique d'un replâtrage annoncé

Conclue pour deux ans au 1^{er} janvier 2004, la convention d'assurance chômage est en passe d'être renouvelée. Une fois de plus, la renégociation entre organisations syndicales et patronales se sera menée sous la pression d'un lourd déficit, qui bat désormais tous les records du régime : – 4 milliards d'euros chacune des quatre dernières années, près de 14 milliards en cumulé fin 2005. Pourtant le ralentissement de la croissance a eu depuis 2002 des effets beaucoup moins sévères sur l'emploi et le chômage que le précédent ceux des années 91-93. C'est donc que le déséquilibre actuel n'est qu'en partie conjoncturel (1). Il s'inscrit d'ailleurs dans le prolongement de transformations de fond que les fluctuations de la croissance ont au total peu influencé (2). Mais les positions affichées par les parties en présence ne vont guère dans le sens d'une réforme d'envergure (3), sinon pour la reporter à des jours supposés meilleurs, l'année prochaine. D'ores et déjà, une chose est acquise : quelle que soit son issue, la négociation laissera une fois de plus ouvertes les questions de fond qui se posent à un régime confronté depuis au moins vingt ans à de profonds changements sur le marché du travail.

On laisse ici délibérément de côté la question trop spécifique du régime des intermittents du spectacle, pourtant source à lui seul des deux tiers du déficit.

1. – 14 MILLIARDS D’EUROS : DEFICIT CONJONCTUREL OU INADAPTATION STRUCTURELLE ?

Le régime d’assurance chômage fait preuve de par sa nature d’une très forte sensibilité à la conjoncture : comme les autres régimes de protection sociale assis sur la masse salariale du secteur privé, il voit ses recettes ralentir quand l’emploi se porte mal ; mais aussi ses dépenses s’accroître avec la remontée du chômage, et même plus que proportionnellement, dans la mesure où les nouveaux chômeurs qui affluent, titulaires de droits « frais », remplissent plus souvent les conditions d’accès à l’indemnisation que ceux qui, plus anciens, restent inscrits dans les périodes de bonne conjoncture. Les années 2001-2003 n’ont pas dérogé à la règle, avec une forte remontée de la proportion de chômeurs indemnisés par l’Unédic (graphiques 1 et 2). Une fois de plus le « ciseau » s’est ouvert dans le mauvais sens, et sans délai, conduisant à de sévères mesures d’économie dès 2003.

Mais la conjoncture n’explique pas tout. Nombreux sont en effet les paramètres qui conditionnent le montant des dépenses, pour ne s’intéresser qu’à ce versant des finances du régime. Celui-ci est en effet organisé depuis 1982 en « filières » superposées qui associent à des tranches de durée de cotisation (« d’affiliation » dans le langage UNEDIC) des durées maximales d’indemnisation. Les seuils d’entrées, les durées de versement, et le nombre de filières lui-même ont beaucoup varié ces vingt dernières années au gré des renégociations successives. Or c’est de la confrontation de ce barème complexe à la réalité mouvante du marché du travail (multiplication des emplois précaires, montée du temps partiel et vagues de licenciement) que résulte le « taux de couverture », c’est-à-dire la proportion de ceux qui parmi les chômeurs pourront à un moment donné prétendre à être indemnisé par l’assurance chômage. Paramètre clé s’il en est pour comprendre les vicissitudes du régime, mais plutôt *a posteriori*, car il se révèle bien difficile à prévoir.

Un autre jeu complexe de paramètres détermine le montant de l’allocation une fois franchis les seuils d’entrée dans les filières : il résulte de l’addition d’une partie fixe et d’une partie variable, assortie de montants minimal et maximal, sans parler des clauses de dégressivité et des régimes spécifiques pour les chômeurs en formation ou reclassement... Autant de sous-sujets de négociation permettant des échanges complexes de contreparties, avec pour effet potentiel des transferts parfois massifs entre catégories de salariés et de chômeurs.

En outre, le régime n’a jamais été qu’en partie paritaire : formellement les organisations professionnelles sont certes seules maîtres des clauses de leur convention et des règlements annexés ; cependant, pour s’appliquer les textes nécessitent l’agrément du ministre de l’emploi. Surtout, bien que régime d’assurance et régime de solidarité se soient trouvés institutionnellement et financièrement dissociés à compter de 1984, l’indemnisation des demandeurs d’emploi n’a jamais cessé d’être l’objet d’un financement conjoint de l’État et du régime ; au-delà des enjeux financiers de court terme, c’est la question de la répartition de la charge du chômage entre structure gestionnaire et collectivité nationale qui s’est trouvée chaque fois posée, et l’est à nouveau dans la négociation qui s’ouvre.

Ceci sans compter les caisses de retraite complémentaire, elles aussi partie prenante au titre de la validation des périodes de chômage dans les carrières salariées, pour des montants qui sont loin d'être négligeables (près de 3 milliards d'euros en 2005). C'est cet ensemble de déterminants qu'il faut avoir en tête pour tenter de comprendre les raisons du déficit, les moyens d'en sortir et les conséquences des choix opérés par les signataires sur la condition des chômeurs, voire sur la gestion de l'emploi dans les entreprises.

De ce point de vue, l'ampleur du déficit actuel surprend, au regard d'une dégradation relativement modérée du marché du travail depuis trois ans. A très gros traits, ce que l'on observe ressemble à la conjonction d'une situation conjoncturelle négative (faible croissance, emploi stagnant, chômage croissant) et d'un décalage, plus structurel, entre les règles d'indemnisation adoptées à l'orée des années 2000 et la dynamique actuelle des emplois.

- Le taux de couverture offert par le régime d'assurance, après avoir été fortement réduit par les réformes drastiques de 1992-93 (- 15 points entre 1991 et 1995 !), oscille un peu au-dessus de 40 % dans la seconde moitié des années 90 avant de retrouver en deux ans de croissance faible son niveau initial de 55 %. Deux facteurs se sont alors combinés : d'abord le schéma de filières plus favorable adopté en période de vaches grasses avec la convention de 2000 ; ensuite, l'afflux de nouveaux inscrits au chômage à compter du retournement conjoncturel de la mi 2001, porteur de « droits frais ». Le correctif apporté en 2003 avec la remontée du seuil d'entrée dans le régime à six mois, et surtout le sévère raccourcissement des durées maximales (de 30 à 23 mois pour la filière la plus fréquentée), n'a eu jusqu'ici qu'un effet partiel, le taux de couverture actuel demeurant supérieur de près de 10 points à son niveau de la fin 1999. Le relatif consensus des syndicats pour réclamer en ouverture des négociations la taxation des contrats précaires fait écho à cette situation : des emplois courts de plus en plus répandus, générateurs de droits qui pèsent lourd sur les finances du système.
- De façon analogue, l'abandon de la dégressivité en 2000, principale canal de redistribution des fruits de la croissance d'alors avec la baisse des cotisations, a conduit à une progression sensible du montant moyen versé (+ 29 % entre 1999 et 2004, contre seulement + 13,5 % pour l'ASS), précisément au moment où le chômage repartait.

Tout se passe donc comme si l'inertie des règles d'indemnisation amplifiait l'effet propre des cycles conjoncturels, en entretenant un décalage récurrent entre générosité du régime et contraintes financières. C'est bien ce que recouvre l'idée de « fonds de réserve », dont le principe était déjà consigné dans la convention actuelle, et que le patronat a voulu inscrire à l'ordre du jour des négociations (cf. *infra* point 3) : stabiliser les finances de l'Unédic en partant des règles d'indemnisation, en engrangeant les surplus des bonnes années pour faire face aux mauvaises.

Mais la question n'est pas purement conjoncturelle : à l'arrière plan des cycles se dessinent des tendances de fond.

2. LES TENDANCES DE FOND : RESSERREMENT SUR LES INCLUS ET LES RECURRENDS, ACTIVATION CROISSANTE

Au-delà des vicissitudes de court-moyen terme, il semble évident aujourd'hui que l'une des questions majeures posées au régime est celle de la couverture à offrir aux chômeurs récurrents, c'est-à-dire aux salariés titulaires de contrats courts, sans débouché sur l'emploi durable. Sans revenir sur l'ampleur du mouvement, les gestionnaires ont cherché au fil des années à s'en protéger en remontant le seuil d'entrée de la première filière de 3 à 6 mois, sans grand succès vu l'ampleur et la continuité du développement des emplois précaires. Il n'est pas difficile d'imaginer au demeurant la difficulté politique que peuvent éprouver les signataires syndicaux à réserver ouvertement le système dont ils sont responsables aux « inclus », ou à tout le moins aux seuls chômeurs issus de l'emploi durable...

S'il est loin d'être entièrement fermé aux « précaires », le régime l'est devenu sans conteste vis-à-vis des « exclus » : le raccourcissement des durées d'indemnisation a régulièrement avancé la survenue des fins de droit, alors même que le chômage de longue durée s'étendait pour dépasser structurellement le tiers des inscrits à l'ANPE. La question n'est pas nouvelle : voici plus de vingt ans que les partenaires de l'Unédic ont obtenu la scission du régime d'indemnisation entre « assurance », censée relever de la solidarité interprofessionnelle employeurs-salariés, et la « solidarité » censée incomber à la collectivité via l'impôt. De fait, 10 % des chômeurs reçoivent aujourd'hui l'ASS, et plus d'un million d'allocataires le RMI, pour bon nombre (environ 40 % sont chômeurs inscrits) faute d'emploi. Sans compter les titulaires de l'AAH, de l'API, ou d'autres minima sociaux. Cette dichotomie va-t-elle encore s'approfondir, ou le moment est-il venu de remettre en question le partage des responsabilités des effets structurels du chômage ? La question n'aura en tout cas pas été posée dans la négociation

En même temps qu'il se fermait aux exclus de l'emploi, le régime d'assurance s'est impliqué dans les politiques actives d'emploi et de formation. Longtemps tabou au temps de la coprésidence de l'Unédic par la CGT-FO, ce qu'il est convenu d'appeler l'activation des dépenses d'indemnisation a acquis un poids croissant. D'abord sous une forme financière à la fin des années 80, avec la contribution aux dépenses de formation et de reclassement des chômeurs (Allocation de formation-reclassement, conventions de conversion) ; plus récemment avec l'implication directe des Assedic dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi : inscription, contrôle coordonné de la recherche d'emploi avec l'ANPE et l'État, aides à la formation, la mobilité ou l'embauche ; expériences de « profilage » des chômeurs suivi de la sous-traitance à des partenaires privés engagées en 2004-2005... Cette remise en cause progressive de la frontière, longtemps étanche, entre indemnisation et placement conduit logiquement à donner à la question récurrente de la fusion ANPE-Unédic une nouvelle actualité.

3. SUR LA TABLE A L'OUVERTURE DES NEGOCIATIONS : PRUDENCE ET DEGRESSIVITE D'UN COTE, « MALUS » ET FORMATION-RECLASSEMENT DE L'AUTRE

A grands traits, les positions des uns et des autres étaient à la veille de la renégociation les suivantes :

- du côté patronal, trois demandes : le retour à la dégressivité, la « révision » des durées d'affiliation et d'indemnisation, la constitution d'un fonds de réserve ; et un veto : pas d'augmentation des cotisations ;
- du côté syndical, une idée fait l'unanimité, sous des modalités diverses : compenser les « surcoûts » occasionnés au régime par les emplois précaires grâce à une surcotisation assise sur le recours aux CDD et à l'intérim. On aura reconnu l'un des aspects du « bonus-malus » évoqué par beaucoup depuis la fin des années 90. Une autre est largement partagée : agir massivement pour la formation et le reclassement rapide des chômeurs, autrement dit franchir un nouveau pas dans « l'activation » du régime. S'y ajoutent la demande de couvrir les jeunes demandeurs d'un premier emploi (CGT), de mieux indemniser les salariés à temps partiel (CFDT), ou d'un réengagement financier de l'État (FO).

La nouvelle présidente du Medef a semblé en ouverture renvoyer dos à dos retour à la dégressivité et « malus » sur les contrats précaires, en souhaitant un état des lieux préalable.

On peut relever aussi quelques propositions absentes : l'idée du « malus » semble éclipser le classique relèvement des cotisations, et on ne parle plus d'abaissement du plafond de l'allocation, qui pour ne pas avoir les faveurs de la CGC, n'en soulevait pas moins un réel enjeu de solidarité entre cadres et non cadres.

4. UNE ISSUE A MINIMA QUI LAISSE BIEN DES QUESTIONS OUVERTES

Le décalage entre enjeux et propositions est frappant. Autant dire que la négociation avait d'entrée peu de chances de se clore autrement que par un replâtrage. C'est bien ce vers quoi l'on s'achemine, séance après séance, avec un compromis final scellé par l'échange d'une faible hausse des cotisations contre un relèvement limité des seuils d'entrée en assurance.

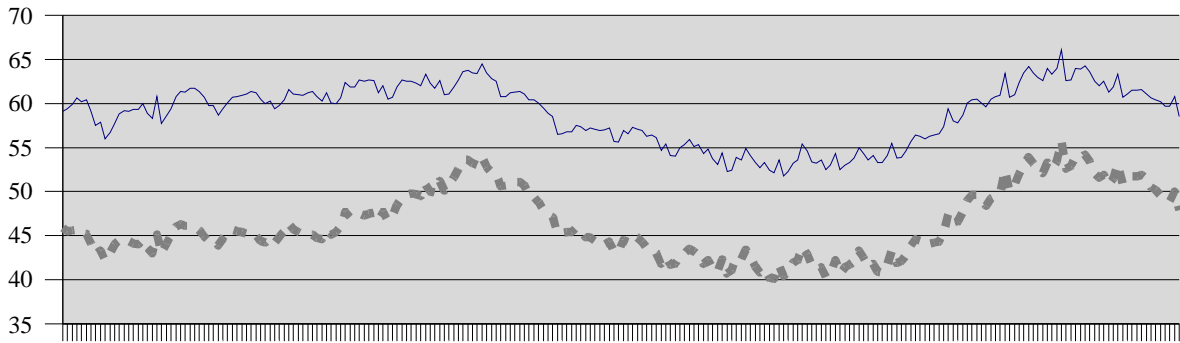
Bien entendu la signature comme la non-signature données à cet accord ne peuvent être décryptées par la seule analyse du texte, de son contenu, de ses avancées, de ses limites. Chaque organisation définit aussi sa stratégie par rapport à l'importance qu'elle accorde au système contractuel et à la place qu'elle y tient ou compte y tenir. La question de la « présidence » de l'UNEDIC, (comme des régimes de Protection Sociale) exercée à tour de rôle par le patronat et les syndicats, n'est pas étrangère, sans être l'élément exclusif de leurs appréciations, au regard que portent les confédérations sur le résultat de la négociation. Sans compter, pour les plus petites, le besoin de survivre : être ou ne pas être, c'est parfois la question !

Dans tous les cas, les signataires se seront entendus sur une issue *a minima*, qui laisse ouvertes bien des questions de fond, brièvement évoquées pour finir :

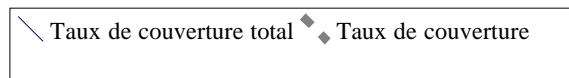
- le caractère partiel, ou fragmentaire, de la couverture aujourd'hui offerte par le régime d'assurance chômage est patent. Cette négociation n'aura, par la force des choses, traité qu'une partie d'un problème bien plus vaste, celui des effets du chômage massif et durable sur les revenus, les situations et les parcours individuels. La configuration institutionnelle héritée des trente glorieuses empêche les acteurs sociaux et publics, à supposer qu'ils en aient la volonté, de se saisir de l'ensemble de la question pour un nouveau compromis global sur le partage des responsabilités en matière d'emploi ;
- quelle « activation » ? Tout le monde se rejoint pour vouloir activer l'indemnisation, mais de quoi parle-t-on ? D'inciter les chômeurs à se montrer moins exigeants (seule la CGT a soulevé à la veille de la négociation la question de l'emploi « convenable ») ? Ou d'impliquer plus directement le régime dans la construction des parcours de formation et de retour à l'emploi ? (Y compris en réformant le paysage institutionnel : cf. question précédente). Ou encore d'activer les recettes, à travers un « bonus-malus » dont la surcotisation sur les emplois précaires n'est qu'un élément trop partiel ?
- les syndicats se retrouvent sur la revendication d'un effort massif de formation des chômeurs. Est-ce la bonne réponse si le chômage est dû, au moins pour partie, à la pénurie d'emplois ? Ce n'est d'ailleurs pas qu'une question de financement : reste à définir comment le régime peut doter les actifs sans emploi de droits effectifs à une formation qualifiante.
- La « sécurité sociale professionnelle », entendue comme la construction d'un régime de transition professionnelle capable de garantir un nouveau statut salarial en phase avec les contraintes économiques d'aujourd'hui, peut-elle être abordée sans lien avec celle de l'avenir du régime d'assurance ? Des ébauches existent (conventions de reclassement personnalisé, nouveau « contrat de transition professionnelle »), qui restent très en deçà des nécessités. Des propositions plus ambitieuses, parce que plus exigeantes quant à la responsabilité des entreprises, ont été formulées depuis longtemps, par exemple par P. Héritier dès les années 80. Les responsables de l'UNEDIC pourront-ils encore longtemps éluder cette question ?

Le collectif Lasaire-Eco

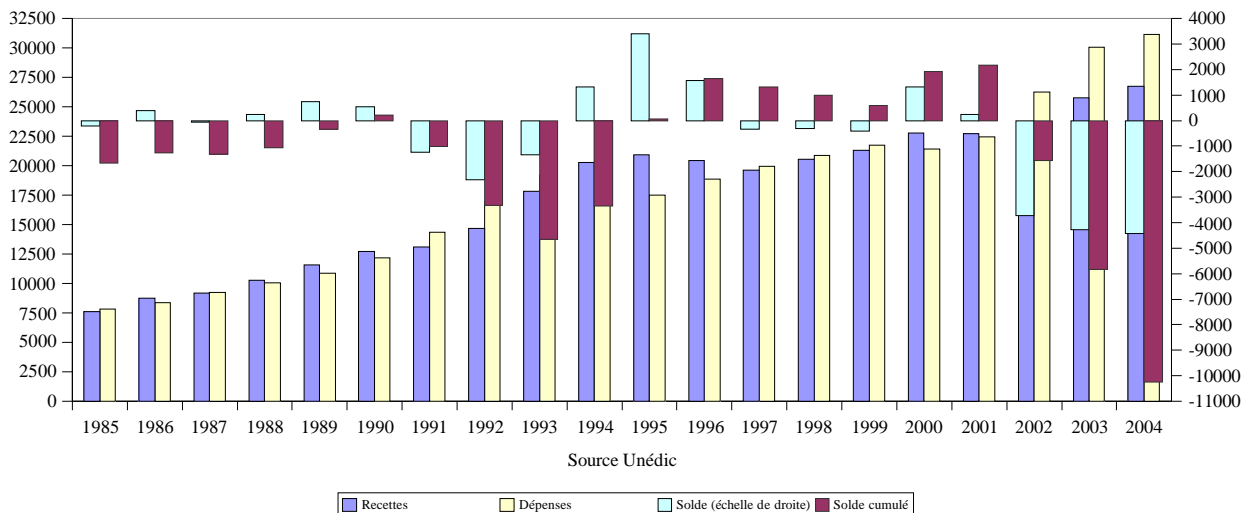
Graphique 1 : Taux de couverture des demandeurs d'emploi inscrits – 1985 – 2003



Source Unédic



Graphique 2 : Recettes et dépenses du régime d'assurance chômage (millions d'Euros) 1985 - 2004



Source Unédic



Graphique 3 : Montant journalier des allocations (en Euros) et taux de remplacement assurance- chômage en % (échelle de droite)

