



L'accord du 22 mars 2014 sur l'indemnisation du chômage : un effort de traitement global des impacts de la précarisation de l'emploi

Jacques Freyssinet

Après six séances de négociation, du 17 janvier au 22 mars 2014, les trois organisations patronales et trois confédérations syndicales (CFDT, CGT-FO et CFTC) ont approuvé un accord sur l'assurance chômage. Il est valable pour deux ans.

Dominées, au départ, par les exigences de réforme radicale avancées par le Medef, les discussions se sont progressivement organisées autour d'un réaménagement des modes d'indemnisation du chômage pour les emplois précaires. Il est important que certaines avancées aient été réalisées dans ce domaine, mais on peut regretter que des questions aussi essentielles que l'éclatement des modalités d'indemnisation du chômage ou que le mode de gestion des finances du régime d'assurance sur l'ensemble du cycle économique aient été ignorées ou écartées.

Depuis 1984, la logique paritaire est toujours parvenue à dégager des compromis à durée limitée (deux ou trois ans). En revanche, elle n'a pas permis de traiter les questions de fond engendrées pour l'assurance chômage par la persistance d'un chômage de masse. Ceci impliquerait une articulation forte avec la politique de l'Etat, articulation qui est rendue difficile par la volonté de préserver l'autonomie du régime paritaire. Il n'existe toujours pas de gouvernance globale des différents dispositifs d'indemnisation des chômeurs

Avec des prévisions de déficit courant et d'endettement de 4,2 et 17,8 Md€ fin 2013, puis 4,5 et 22,1 Md€ fin 2014, la négociation sur le régime d'indemnisation du chômage s'ouvre sur un fond de roulements de tambour venant du patronat. Le 17 décembre 2013, le président du Medef, Pierre Gattaz, réclame « une réforme structurante » : « il faut qu'on fasse des réformes révolutionnaires » ; « il faut sortir du cadre et on le fera ! »¹. De son côté, Jean-François Pilliard, vice-président du Medef et chef de la délégation patronale à la négociation, déclare encore à l'issue de la 3^e séance de négociation le 13 février : « Les trois organisations patronales ne signeront pas un accord avec des aménagements à la marge et des coûts additionnels » ; il n'y aura d'accord que « si le texte est précis et rigoureux sur le retour à l'équilibre ».

Or l'ANI (accord national interprofessionnel) du 22 mars 2014 ne modifie aucun des paramètres fondamentaux de régime, sauf à la marge. Il n'assure qu'une réduction de 400 M€ du déficit de l'Unédic (moins de 10 %). On comprend le titre du communiqué final du Medef : « un premier pas vers une réforme à construire ».

L'interprétation de la signification de ce résultat est loin d'être évidente. Le Medef a-t-il adopté initialement des positions extrémistes, reflets d'un climat interne post-électoral, tout en étant conscient qu'il devrait les abandonner pour offrir des « concessions » qui permettraient les signatures syndicales ? A-t-il sous-estimé la force des réactions hostiles que son attitude provocatrice engendrerait au départ chez tous les syndicats provisoirement unis dans le rejet ? Au moment où il recevait du gouvernement dans le cadre du Pacte de responsabilité un

¹ Conférence de presse.

supplément d'exonérations de 10 Md€, lui était-il possible de ne pas tenir compte des injonctions du président de la République qui excluait une réduction des droits des chômeurs² ? Finalement, l'essentiel n'était-il pas pour lui d'alimenter au départ un contre-feu afin d'éviter toute hausse du taux des cotisations, notamment sur les emplois précaires ?

En résumé, le patronat a-t-il fait beaucoup de bruit pour que l'accord ne lui coûte rien ?

À cette lecture simpliste, il est possible d'en opposer une autre. Compte tenu du poids de la contrainte financière, un accord ne pouvait être trouvé, si l'on excluait une augmentation des cotisations et une régression généralisée des droits, que sur la base d'une combinatoire sophistiquée de concessions réciproques. Les changements ne pouvaient être que d'ampleur limitée, mais ils devaient donner des satisfactions, réelles et/ou symboliques, de part et d'autre, ce qui supposait un jeu simultané sur de nombreuses variables du régime. L'accord final est donc loin d'être vide³. Certes, il esquivait certaines questions ou les renvoyait à plus tard (point 1). Mais, il accorde une place centrale aux modes de prise en compte des emplois précaires (point 2). Enfin, pour atteindre les 400 M€ d'économies, il passe ici ou là quelques coups de rabots additionnels sans cohérence globale (point 3). Sur cette base, on peut comparer les demandes initiales des syndicats et leur position sur l'accord final (point 4).

1. DEUX QUESTIONS FONDAMENTALES NON TRAITÉES

Si les domaines de négociation ont été nombreux⁴, deux questions ont été ignorées : celle de la cohérence du système d'indemnisation du chômage et celle du financement de l'assurance sur l'ensemble du cycle économique.

1.1. LA COHÉRENCE DU SYSTÈME D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Rappelons brièvement l'histoire accidentée des dispositifs d'indemnisation du chômage.

- Jusqu'en 1958, seul existe le régime de l'aide publique, réorganisé en 1951, qui ne couvre qu'une minorité de chômeurs selon une logique d'assistance.
- En 1958, l'assurance chômage est créée comme un régime complémentaire à gestion paritaire.
- En 1979, les deux régimes sont unifiés.
- En 1984, le patronat exige le passage à un système dualiste, encore en vigueur aujourd'hui. Ceux des chômeurs qui ne bénéficient pas de l'assurance (Unédic) peuvent recevoir une allocation de solidarité spécifique (ASS) versée sur fonds publics.
- L'insuffisance du taux de couverture a eu pour conséquence que le Revenu minimum d'insertion (RMI - 1988) puis le Revenu de solidarité active (RSA - 2009) ont fait fonction de troisième régime d'indemnisation.

² François Hollande : « Ce n'est pas au moment où il y a un taux de chômage élevé qu'il faut réduire les droits des chômeurs », Conférence de presse du 14 janvier 2014.

³ Voir, par exemple, Bruno Coquet, « Non, l'accord sur l'assurance chômage n'est pas une déception », *Les Echos*, 8 avril 2014.

⁴ Pour un panorama sur la situation du régime à l'ouverture des négociations : Unédic, *L'assurance chômage*, Dossier de référence, janvier 2014.

Le résultat en est l'éclatement de la gouvernance des dispositifs d'indemnisation du chômage et des champs qu'ils couvrent.

- L'assurance chômage relève de la négociation collective sous condition d'agrément des accords par l'Etat. Elle couvre aujourd'hui environ 40 % des chômeurs indemnisables.
- Les conditions d'accès à l'ASS, fixées par l'Etat (ministère du Travail), sont devenues si restrictives⁵ qu'elle couvre moins de 10 % des chômeurs indemnisables.
- Les conditions d'accès au RSA sont fixées par l'Etat (ministère des Affaires sociales) mais les modalités d'accompagnement relèvent des Conseils généraux. Fin 2013, 19 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A (aucune activité rémunérée) avaient un droit payable au RSA⁶.

Les trois dispositifs sont gérés par des acteurs différents sans aucun mécanisme de coordination. Selon les choix retenus à des moments différents pour chacun d'entre eux, les chômeurs basculent d'un régime à l'autre ou restent sans indemnisation. Le fractionnement des responsabilités engendre instabilité, incohérences et inégalités. Il serait essentiel qu'un mode de pilotage global cohérent tripartite (ou même quadripartite avec les Conseils généraux) soit mis en place. Toutefois, les gestionnaires du paritarisme attachent un tel prix à leur autonomie qu'une telle hypothèse n'est même pas évoquée.

1.2. L'ASSURANCE CHÔMAGE ET LE CYCLE ÉCONOMIQUE

La gestion des conséquences des fluctuations économiques est une deuxième question, tout aussi essentielle, que la négociation n'a jamais sérieusement traitée. Un régime d'assurance chômage est hypersensible au cycle avec un effet de ciseau entre les recettes, qui sont fonction de la masse salariale, et les dépenses, qui sont fonction du volume du chômage. Pour cette raison, en plus de répondre à un objectif prioritaire de réduction du coût social de la crise, le régime joue aussi un rôle positif de stabilisateur conjoncturel. Ceci implique que son équilibre financier ne doive être assuré que sur un cycle économique complet, les déficits des périodes creuses étant comblés par les excédents des périodes fastes. La question a été présente dans la négociation sous deux aspects.

1.2.1. Excédents et cotisations

Dans l'ANI du 23 décembre 2008, le patronat avait imposé un mécanisme qui a été repris, avec quelques modifications, dans l'ANI du 25 mars 2011 et que l'on retrouve inchangé dans l'ANI du 22 mars 2014.

Une baisse automatique des cotisations, qui ne peut être supérieure à 0,4 point par an, doit avoir lieu dès que deux conditions sont remplies :

- o deux semestres consécutifs d'excédents supérieurs à 500 M€,
- o un déficit cumulé égal ou inférieur à 1,5 mois de cotisations (approximativement 4 Md€ en 2014).

⁵ Il faut au minimum cinq ans en emploi dans les dix ans précédant l'entrée en chômage.

⁶ Ce pourcentage ne peut s'additionner aux deux précédents. L'attribution du RSA dépend des ressources du ménage ; il peut donc être versé à un ménage dont l'un des membres perçoit une prestation d'assurance chômage de faible montant.

Certes, dans les deux années d'application de l'accord de 2014, il n'y a guère de risque que cette clause puisse jouer, mais le principe même d'une réduction des cotisations en cas d'excédents entrave l'accumulation des réserves qui sont nécessaires en cas de récession. De plus, comment justifier une baisse automatique des cotisations en cas d'excédents sans mécanisme symétrique d'augmentation en cas de déficits ? Or le patronat exclut par principe toute hausse des cotisations.

1.2.2. Taux de chômage et prestations

Dès le premier projet proposé par le patronat⁷, il est prévu une modulation des droits à prestations en fonction du taux de chômage (France métropolitaine).

- Le taux de conversion entre le nombre de jours cotisés et le nombre de jours indemnisés, fixé à 1 depuis l'ANI de 2008, ne serait maintenu que si le taux de chômage est compris entre 10 et 11 %. Il varierait entre 0,8 (taux de chômage inférieur à 9 %) et 1,2 (taux de chômage supérieur à 12 %).
- La durée maximale d'indemnisation de 24 mois (36 mois pour les seniors) serait réduite à 18 mois (30 mois pour les seniors) pour un taux de chômage inférieur à 10 %.
- La durée d'affiliation minimale requise pour l'ouverture de droits serait portée de 4 à 6 mois sous la même condition.

Il ne serait pas illogique que la durée des droits à indemnisation soit fonction du degré de difficulté d'accès à l'emploi et donc de la longueur prévisible de la période de recherche d'emploi⁸. C'est bien ce qui contribue à justifier, par exemple, les durées plus longues dont bénéficient traditionnellement les seniors.

Mais la proposition patronale était une traduction purement négative d'une telle démarche : elle entraînait une triple dégradation des droits existants dès que le taux de chômage était inférieur à 10 % ; une amélioration n'intervenait, sur l'un des trois paramètres seulement (le taux de conversion), qu'à partir d'un taux de chômage de 11 %⁹. L'opposition unanime des syndicats a amené le patronat à retirer son projet à l'occasion de la 5^e séance de négociation (20 mars). Le sujet est renvoyé au « groupe de travail politique paritaire » qui est chargé de préparer la négociation du prochain accord.

* * *

La question de la gestion du financement du régime selon l'horizon des cycles économiques est donc restée en l'état. Il n'y a aucune justification, dans la conjoncture actuelle,

⁷ Proposition de document-cadre du 12 février 2014.

⁸ Cette thèse est notamment défendue par Bruno Coquet dans son ouvrage : *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, L'Harmattan, 2013, et dans un « Policy paper » de l'Institut de l'entreprise : *Assurance chômage : six enjeux pour la négociation*, janvier 2014. Voir aussi : Bertrand Martinon, *Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage*, Note de l'Institut Montaigne, décembre 2013.

⁹ Le 6 mars, l'INSEE publie une nouvelle série de taux de chômage qui est corrigée en baisse de 0,5 point du fait de l'introduction d'un nouveau questionnaire pour l'enquête Emploi. Le taux de chômage est de 9,8 % au 4^e trimestre 2013, donc inférieur au seuil de 10 % qui entraîne une régression des droits dans le projet du Medef. Il est vrai que ces chiffres n'étaient pas connus au moment de la rédaction de ce projet et que l'Unédic tablait alors sur un taux de chômage de 10,5 % fin 2013 et 10,7 % fin 2014 (Unédic, *Situation financière de l'assurance chômage. Prévision pour l'année 2014*, janvier 2014).

à la dramatisation du déficit et de l'endettement de l'Unédic opérée par le patronat¹⁰. En revanche, il serait essentiel de négocier des règles qui garantissent un équilibre prévisionnel du régime à droits constants sur l'ensemble du cycle, ce que le taux actuel de cotisation est suffisant pour assurer¹¹.

2. EMPLOIS PRÉCAIRES ET INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Le développement des emplois précaires ne constitue pas un phénomène nouveau. Il a suscité de longue date l'introduction de dispositifs spécifiques au sein de l'assurance chômage. Toutefois ces adaptations relevaient de logiques différentes et étaient restées disjointes¹². Pour la première fois, la négociation permet une réflexion globale sur l'indemnisation des salariés précaires. Au terme de la négociation, si l'hétérogénéité des dispositifs subsiste, des objectifs transversaux sont mis en œuvre : inciter à la reprise d'emploi et réduire les disparités de droits.

2.1. LES DROITS RECHARGEABLES

Sur ce premier point, la négociation ne porte que sur la mise en œuvre d'un principe déjà doublement acté.

- La création de ces droits est inscrite à l'article 3 de l'ANI du 11 janvier 2013¹³ : « ce dispositif consiste pour les salariés en reprise d'emploi consécutive à une période de chômage à conserver le reliquat de tout ou partie de leurs droits aux allocations du régime d'assurance chômage non utilisés pour les ajouter, en cas de nouvelle perte d'emploi, aux nouveaux droits acquis au titre de la période d'activité ouverte par cette reprise d'emploi ». L'ANI précise qu'il ne doit pas en résulter une aggravation du déséquilibre financier de l'Unédic.
- La loi de transcription de l'ANI¹⁴ valide ce principe : « les droits à l'allocation d'assurance non épuisés, issus de périodes antérieures d'indemnisation, sont pris en compte, en tout ou en partie, dans le calcul de la durée et du montant des droits lors de l'ouverture d'une nouvelle période d'indemnisation, dans les conditions définies par les accords relatifs à l'indemnisation du chômage » (article 10).

La réglementation antérieure obéissait à un principe simple. Dans les situations mentionnées ci-dessus, l'Unédic retenait la référence la plus favorable : soit, le solde des droits antérieurs non utilisés, soit, les droits nouvellement acquis. Mais les calculs du taux et de la durée d'indemnisation étaient complexes, opaques pour l'intéressé et pouvaient décourager la reprise d'un emploi si cet emploi était faiblement rémunéré ou jugé non durable.

La négociation a porté simultanément :

- sur la définition d'une règle facilement intelligible par les intéressés et qui les incite à accepter un emploi, même précaire,

¹⁰ Gérard Cornilleau, « Faut-il réduire les dépenses d'indemnisation du chômage ? », *OFCE le blog*, 5 février 2013.

¹¹ Sous la condition, bien sûr, que nous restions dans une logique de cycles économiques et que nous ne soyons pas entrés dans une « décennie perdue » de quasi-stagnation. Cette question relève de la responsabilité des pouvoirs publics et non des gestionnaires de l'assurance chômage.

¹² Cour des comptes, *Le régime d'indemnisation à l'issue des emplois précaires*, 19 septembre 2013.

¹³ ANI sur la compétitivité des entreprises et la sécurisation de l'emploi.

¹⁴ Loi relative à la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013.

- sur le chiffrage de la prise en compte « en tout ou en partie » des droits non utilisés et donc sur le coût de la mesure.

La solution finalement retenue fonctionne en deux temps :

- d'abord, l'épuisement des droits initialement acquis,
- ensuite, la prolongation éventuelle de l'indemnisation sur la base des droits acquis (un jour pour un jour) pendant la totalité des périodes de reprise d'activité à condition qu'elles atteignent 150 heures.

Le patronat souhaitait imposer une période minimale de reprise d'activité de 4 mois pour recréer des droits et une limitation à 25 % (puis 33 % dans une seconde proposition) de la fraction du capital de droits le moins important qui pouvait s'ajouter au montant du capital le plus important.

L'amélioration des droits à indemnisation engendre donc une incitation financière à accepter un emploi, même précaire, plutôt que de rester au chômage complet.

2.2. LES ACTIVITÉS RÉDUITES

La possibilité de cumuler pendant une période limitée une fraction de l'indemnisation avec le salaire qui résulte d'une reprise d'emploi s'inscrit dans la même logique que celle des droits rechargeables : financièrement, il vaut mieux accepter un emploi, même précaire et/ou à faible salaire, que rester chômeur. Mais cette incitation s'applique ici de manière simultanée et non plus séquentielle.

Le mécanisme existe depuis longtemps (dès 1962 à titre dérogatoire), mais son développement considérable¹⁵ a engendré deux types de critiques :

- d'une part, le risque existe que l'indemnisation se transforme en un complément de salaire utilisé de manière opportuniste aussi bien par les employeurs que par les salariés ;
- d'autre part, la complexité et l'opacité (pour les bénéficiaires) des règles de calcul ainsi que le jeu des seuils et plafonds mettent en question l'efficacité de sa fonction incitative à la reprise d'emploi.

La proposition patronale initiale est de supprimer seuils et plafonds à l'exception d'un plafond sur le cumul entre allocation et nouveau revenu d'activité : le cumul ne devrait pas dépasser 80 % de l'ancien revenu net (puis 80 % de l'ancien revenu brut dans une seconde proposition patronale).

Le dispositif finalement retenu est à la fois élargi et simplifié en s'inspirant de la logique du « RSA activité » : il y a toujours un gain à accepter une activité réduite. En pratique, les allocataires qui ont une activité réduite bénéficient de ce fait d'une augmentation de leur revenu total (fraction d'allocation maintenue + revenu d'activité) égale à 30 % de leur nouveau revenu d'activité¹⁶.

¹⁵ Entre 1995 et 2011, le nombre d'allocataires en activité réduite est passé de 469 000 à 1 108 000, dont 53 % sont indemnisés. (Benoît Ourliac, Julie Rochut, « Quand les demandeurs d'emploi travaillent », *Dares Analyses*, janvier 2013 ; Unédic, *L'activité réduite*, Etude, octobre 2013).

¹⁶ Le patronat a d'abord proposé 25 %, puis 27 %.

2.3. LES INTERMITTENTS DU SPECTACLE

Les intermittents du spectacle sont des salariés précaires qui bénéficient d'un régime spécial plus avantageux que le droit commun. Le coût annuel additionnel qui en résulte pour l'Unédic est évalué à 320 M€.

La position initiale du patronat était la suppression de ce régime et un alignement sur le régime de droit commun. Son argument était que le financement d'un dispositif plus favorable, s'il était jugé légitime, relevait de la seule responsabilité de l'Etat au titre de sa politique culturelle. Les spectaculaires capacités de mobilisation des intermittents ont été dans le passé à l'origine de multiples conflits bien connus ; elles se sont à nouveau manifestées durant les négociations.

Les syndicats ont défendu les droits des intérimaires tout en convenant de la nécessité d'un réexamen du régime d'indemnisation et de son mode de financement en concertation avec l'Etat. Le gouvernement a lui aussi défendu le régime en critiquant fortement la position patronale initiale. Le patronat accepté finalement de faire machine arrière. Dans le compromis qui garantit le maintien d'un régime spécifique, il obtient plusieurs compensations :

- les taux de cotisation sont portés de 7 à 8 % pour les employeurs et de 3,8 à 4,8 % pour les salariés¹⁷ ;
- il est créé un plafond pour le cumul entre revenu d'activité et indemnisation,
- la durée des différés d'indemnisation est modifiée en fonction des salaires antérieurement perçus¹⁸.

Par ailleurs, et c'est un élément nouveau important, les signataires de l'accord ainsi que la CGT sont d'accord pour l'ouverture d'une concertation avec l'Etat « sur les moyens de lutter contre la précarité dans ces secteurs, notamment en favorisant le recours au CDI, ainsi que sur la liste des emplois concernés »¹⁹.

2.4. LES INTÉRIMAIRES

Les travailleurs intérimaires bénéficiaient d'un régime plus avantageux pour le calcul de l'indemnisation des activités réduites ; il engendrait un coût additionnel annuel de 340 M€. Comme pour les intermittents, le patronat demandait un alignement sur le régime de droit commun. L'organisation patronale de la branche, *Prism'emploi*, s'était déclarée prête à un réexamen des règles d'indemnisation alors qu'elle y avait été auparavant vigoureusement hostile.

¹⁷ Soit au total 12,8 %, le double du taux du régime de droit commun.

¹⁸ Il semble que l'impact de cette modification, introduite *in extremis* dans la négociation, n'avait pas été complètement mesuré (« intermittents : y-aurait-il un « loup » dans l'accord ? », Le Monde, 8 avril 2014). Selon les exemples donnés par la Coordination des intermittents et précaires (voir sur leur site : « Le différé d'indemnisation ou la justice sociale selon le Medef ») les durées de différé auraient été fortement allongées pour les bas et moyens salaires et parfois réduites pour les plus haut revenus. La ministre de la Culture, Aurélie Filippetti, avait menacé d'un non agrément par l'Etat de cette disposition. Finalement les signataires de l'accord ont décidé de la modifier dans le cadre de l'écriture, qui est en cours, de la convention d'assurance chômage (ce document constitue la traduction juridique détaillée du contenu de l'ANI). Un nouveau mode de calcul du différé d'indemnisation devrait réduire l'impact sur les bas et moyens salaires. Le patronat ayant exigé une correction à coût nul, la compensation s'opérera par réduction du plafond de cumul entre revenu d'activité et indemnisation. La CGT Spectacle a jugé insuffisants ces ajustements (« Intermittents : sous pression, le patronat et les syndicats ont corrigé leur copie », Les Echos, 24 avril 2014 ; « Intermittents : sous pression de l'accord revoient les règles du différé d'indemnisation et du plafonnement », AEF, Dépêche n° 479844, 25 avril 2014).

¹⁹ Le gouvernement a immédiatement accepté cette concertation.

Les nouvelles règles adoptées pour les droits rechargeables et les activités réduites (*supra*) ont permis d'aligner les intérimaires sur le droit commun, à quelques exceptions près. Il pourra en résulter, dans certains cas de figure, des réductions d'indemnisation que l'on ne mesure pas aujourd'hui avec précision.

3. QUELQUES COÛTS DE RABOTS SUR LES DÉPENSES ET QUELQUES RECETTES COMPLÉMENTAIRES

Il est difficile de dégager une logique d'ensemble en ce qui concerne les diverses autres modifications introduites par l'accord. Souvent justifiées par les signataires de l'accord au nom d'une volonté de réduire des inégalités jugées non légitimes, elles ont aussi pour fonction d'assurer une réduction du déficit prévisionnel sans porter trop lourdement atteinte aux droits existants.

Limitons-nous ici aux principaux changements.

3.1. LES TAUX DE REMPLACEMENT

3.1.1. La dégressivité

La réintroduction de la dégressivité des allocations, qui a été appliquée entre 1993 et 2001, est un thème récurrent du discours patronal bien que l'évaluation de cette mesure ait conclu à l'absence d'effet positif sur les délais de reprise d'emploi. Cependant, la mesure ne figurait pas dans les propositions initiales du patronat²⁰.

Elle est n'apparue indirectement que sous la forme d'une modalité ciblée dans le projet patronal présenté lors de la 5^e séance de négociation (20 mars). Le salaire de référence pour le calcul de l'allocation est limité à quatre fois le plafond de la sécurité sociale. Le patronat proposait une réduction à deux fois ce plafond à partir du 13^e mois d'indemnisation²¹. La mesure aurait surtout frappé les cadres. Lors de la 6^e séance, le patronat a proposé que pour les seniors (plus de 52 ans) cette limitation ne joue qu'à partir du 19^e mois d'indemnisation. Il a finalement abandonné ces demandes.

3.1.2. Le taux de remplacement de la tranche « haute »

Pour un salaire mensuel brut compris entre 2042 € et le plafond indemnisable (12 124 €), l'allocation était jusqu'alors égale à 57,4 % du salaire. Alors que la question n'avait pas été soulevée auparavant, ce taux a été ramené à 57 % dans les compromis de l'ultime séance de négociation.

3.2. LES SENIORS

En premier lieu, le patronat obtient que soient relevées par étapes les bornes d'âge de l'indemnisation des seniors au même rythme que celles de l'âge du départ à la retraite :

²⁰ En revanche, elle figurait dans le programme de Pierre Gattaz lors de sa campagne électorale au sein de Medef.

²¹ Pour l'année 2014, l'allocation mensuelle maximale passait de 7184 € à 3592 €.

- de 60 à 62 ans pour l'âge d'ouverture de droits à allocations jusqu'à liquidation d'une retraite à taux plein,
- de 65 à 67 ans pour l'âge de cessation du versement d'allocations.

En second lieu, il propose de repousser de 50 à 55 ans (puis seulement de 50 à 52 ans) l'âge d'entrée dans la filière seniors. Dans l'ultime séance de négociation, le patronat abandonne cette demande.

Par ailleurs, l'accord met fin, au titre de la solidarité, à l'exonération de cotisations qui s'appliquait aux salariés de plus de 65 ans.

3.3. LE DIFFÉRÉ SPÉCIFIQUE D'INDEMNISATION

Dans le régime de droit commun²², lorsqu'un salarié a droit dans son entreprise à des indemnités compensatrices de congés payés et à des indemnités de rupture dites supra légales (c'est-à-dire supérieures à ce qui est imposé par la loi), le versement de l'allocation chômage est décalé dans le temps pour éviter un cumul transitoire de revenus. Ce différé était plafonné à 75 jours. Le patronat propose d'abord de supprimer ce plafond, puis il en demande l'allongement à 200 jours.

Finalement, le plafond retenu dans l'accord est de 180 jours, sauf en cas de licenciement économique où le plafond de 75 jours est maintenu.

CE QUI N'A PAS BOUGÉ

- *Les taux de cotisation (sauf pour les intermittents et les salariés de plus de 65 ans).*
- *La règle d'abaissement automatique des cotisations.*
- *Les bases de calcul des durées de droits à indemnisation :*
 - *le droit à un jour d'indemnisation pour un jour de cotisation,*
 - *la durée minimum d'affiliation pour ouvrir droit à l'indemnisation : 4 mois dans les 28 derniers mois (36 mois pour les seniors),*
 - *la durée maximum du droit à indemnisation : 24 mois (36 mois pour les seniors).*
- *L'âge d'entrée dans le régime senior : 50 ans.*

LES POSITIONS SYNDICALES

Les syndicats sont unanimes au départ :

- pour refuser toute réduction des droits des chômeurs,
- pour le maintien d'un régime spécifique des intermittents moyennant des adaptations à discuter avec l'Etat,
- pour la mise en œuvre des droits rechargeables,
- avec des formulations diverses, pour une surcotisation des employeurs sur les emplois courts.

CGT

²² Voir *supra* la question distincte du différé des intermittents.

La CGT situe le régime d'indemnisation du chômage dans le cadre de son projet de sécurité sociale professionnelle. Elle formule des revendications prioritaires, en particulier :

- accroître le taux de couverture en portant de 24 à 30 mois la durée maximale d'indemnisation (de 36 à 60 mois pour les seniors) et en réduisant de 4 à 2 mois la durée minimale de cotisation pour ouvrir des droits ;
- accroître les surcotisations employeurs pour les contrats de moins d'un an, y compris l'intérim : entre 12 % et 5 % selon la durée du contrat, en maintenant 4 % au-delà d'un an ;
- créer une contribution à l'Unédic en cas de recours à une rupture conventionnelle ;
- pas d'allocation inférieure à 80 % du SMIC.

La CGT rejette l'accord final. Les 400 M€ affectés aux nouveaux droits rechargeables (« ce qui aurait pu être une avancée ») ne sont financés que grâce aux 800 M€ d'économies obtenues en quasi-totalité par réduction des droits des chômeurs, notamment des intérimaires, des intermittents et des travailleurs de plus de 60 ou 65 ans. Dans le même temps, « aucune participation supplémentaire n'est demandée aux entreprises ».

CFDT

La CFDT fait des droits rechargeables son objectif principal au point de souhaiter, lorsque la négociation semble bloquée, qu'elle soit limitée à cette question, les autres étant renvoyées à plus tard.

- En matière de droits rechargeables, elle demande que toute heure travaillée en cours d'indemnisation, à partir de 104 heures, ouvre des droits additionnels selon le principe un jour/un jour.
- Elle soutient le déplafonnement du différé d'indemnisation en cas d'indemnités de rupture supralégales (sauf en cas de licenciement économique).
- Elle soutient, au nom de la solidarité, l'instauration d'une cotisation pour les salariés de plus de 65 ans.

Le 24 mars, le Bureau national a approuvé l'ANI à l'unanimité en mettant l'accent sur les résultats obtenus sur ces différents points ainsi que sur le maintien du régime des intermittents.

CGT-FO

La CGT-FO se distingue en proposant, en cours de négociation, un projet d'accord complètement rédigé. Il combine deux objectifs (en plus d'une simplification des règles).

- Des ressources additionnelles seraient obtenues :
 - o par un taux de cotisation patronale modulé selon le taux de recours aux contrats précaires,
 - o par une hausse du taux général de cotisation (de 6,4 à 6,6 %),
 - o par un déplafonnement simultané des cotisations et des allocations²³.

²³ Du fait du faible taux de chômage des cadres supérieurs, un déplafonnement simultané des cotisations et des allocations engendrerait un gain annuel de 729 M€ selon le chiffrage réalisé par l'Unédic. Dans un premier temps, la CGT-FO proposait, à titre exceptionnel et au nom de la solidarité, un déplafonnement des cotisations sans déplafonnement des allocations.

- Une amélioration des droits résulterait :
 - o d'une aide exceptionnelle de 6 mois pour les chômeurs en fin de droits dont les droits à indemnisation étaient d'au moins 6 mois,
 - o de l'introduction des droits rechargeables,
 - o d'un élargissement des conditions d'accès à l'aide différentielle de reclassement.

Le 24 mars, le Bureau confédéral approuve l'ANI à l'unanimité en mettant l'accent sur l'amélioration des droits pour les salariés les plus précaires, sur le maintien des durées d'indemnisation et sur la préservation du régime spécifique des intermittents.

CFTC

Le 26 mars, le Bureau confédéral approuve un accord « équilibré, raisonnable et raisonné ». Il estime que ses objectifs principaux ont été atteints : maintien des règles fondamentales de l'indemnisation et mise en œuvre des droits rechargeables. Par ailleurs, des solutions acceptables ont été trouvées pour les intérimaires (à l'avantage des contrats les plus courts) et pour la limitation du délai de carence (différé d'indemnisation).

CFE-CGC

Le Comité directeur de la CFE-CGC rejette l'ANI à l'unanimité. Il considère que l'accord s'est réalisé aux dépens de l'encadrement, en particulier sur le délai de carence (différé). Il dénonce la « collusion entre le Medef et la CFDT pour imposer des droits rechargeables qui vont un peu plus précariser les contrats courts ». Face au déficit, la « solution de bon sens était de surtaxer les CDD ».

Dénonçant une « trahison du patronat », la CFE-CGC refuse, de ce fait, de signer le relevé de conclusions sur le Pacte de responsabilité qui « reposait sur un contrat de confiance ».

QUELQUES ENSEIGNEMENTS

- Le caractère paritaire du régime et la brève période de validité des accords (deux ou trois ans) sont des obstacles puissants au traitement de réformes structurelles ; elles sont rituellement renvoyées à des groupes de travail chargés de préparer la prochaine négociation. L'accord du 22 mars 2014 en offre une nouvelle illustration. Ses innovations indiscutables, positives ou restrictives, sur les droits des travailleurs précaires ne peuvent cacher le fait que le patronat a dû abandonner ses objectifs de réforme radicale, ensuite que les syndicats n'ont rien obtenu sur la taxation des contrats courts et enfin que la question de l'équilibre financier à moyen-long terme est à nouveau ignorée.
- Tout comme l'ANI du 18 mars 2011 sur les retraites complémentaires²⁴, l'ANI du 22 mars 2014 présente une configuration exceptionnelle des positionnements syndicaux avec le refus conjoint de la CGT et de la CFE-CGC. Il n'y a pas de surprise en ce qui concerne la CGT qui n'a pas signé d'accord sur l'assurance chômage depuis 1979. Si, dans les deux cas, la CFE-CGC se retrouve avec la CGT dans une position de rejet c'est parce qu'elle considère que l'accord s'est réalisé aux dépens de l'encadrement. Il faut donc s'interroger sur les raisons qui

²⁴ Voir le *Cahier Lasaire* n° 43 (avril 2011), p.12-22.

ont conduit le patronat à prendre le risque d'une rupture avec une organisation qu'il a toujours ménagée²⁵. La violence du discours de la CFE-CGC (« trahison patronale », « collusion entre le Medef et la CFDT ») n'est-elle qu'un feu de paille ? Un enseignement immédiat est qu'il ne faut pas négliger l'existence de deux coalitions majoritaires alternatives pour la signature des ANI, à l'encontre de la thèse selon laquelle leur signature serait garantie par la seule existence d'un bloc « réformiste ».

- L'ANI du 22 mars 2014 constitue un effort important de simplification, de mise en ordre et d'harmonisation des différents dispositifs qui ont été progressivement créés pour tenir compte des transformations structurelles de la population des allocataires du régime d'assurance chômage. Ce régime a été créé en 1958 pour accompagner, dans un contexte proche du plein emploi, les reconversions professionnelles de travailleurs stables. Il concerne aujourd'hui majoritairement diverses catégories de travailleurs précaires, souvent en activité réduite ou discontinuée. Il continue certes à répondre au premier type de situation²⁶, mais il devient de plus en plus un instrument de gestion de la précarité²⁷. Lorsqu'on se réfère aux critiques courantes adressées aux syndicats qui ne se préoccuperaient que de la défense des intérêts des *insiders*, force est de reconnaître que l'enjeu principal de cette négociation a porté sur les droits des *outsiders*. Si l'avancée est indiscutable sur les droits rechargeables (400 M€), elle est compensée par les économies réalisées aux dépens des activités réduites (140 M€) et des intermittents (190 M€)²⁸. La logique commune des modifications adoptées par l'ANI est l'incitation à la reprise d'emploi à la fois par la simplification des règles et par une stimulation financière.

²⁵ Notons que, dans les deux cas, le chef de la délégation patronale était Jean-François Pilliard, par ailleurs délégué général de l'UIMM et devenu aussi, avec Pierre Gattaz, vice-président du Medef en charge du pôle social.

²⁶ Par exemple, en reconduisant jusqu'au 31 décembre 2014, par un texte distinct, les Contrats de sécurisation professionnelle (CSP).

²⁷ Relève de la même logique, l'amélioration, même symbolique (coût estimé à 10 M€), de l'indemnisation des salariés multi-employeurs.

²⁸ Selon les premières estimations réalisées par l'Unédic « en rythme de croisière » (AEF Info, Dépêche n° 477900, 24 mars 2014).