

Négociation relative à l'assurance chômage

Architecture du système

Proposition patronale

1. **Constats et enjeux**

- La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel instaure un mécanisme hybride de financement du régime d'assurance chômage, par l'impôt et les contributions patronales, qui remet en question sa nature assurantielle et contributive.
- Ce nouveau mode de financement brouille les responsabilités entre Etat et partenaires sociaux sans traiter certains des principaux facteurs de l'explosion de la dette au cours des 10 dernières années : financement du budget de Pôle emploi, non-affiliation obligatoire des employeurs publics, indemnisation des travailleurs frontaliers, règles spécifiques d'indemnisation des intermittents du spectacle, etc.
- Le remplacement des cotisations salariales par une contribution de l'Etat dont le niveau est remis en question chaque année lors des débats parlementaires relatifs aux PLF et PLFSS fait peser un risque sur les droits des demandeurs d'emploi et sur les contributions patronales qui pourraient être utilisés comme variables d'ajustement afin de garantir la pérennité du système.
- Dans le cadre de cette négociation tous les partenaires sociaux insistent sur le fait que le régime doit rester assurantiel malgré le financement partiel par la CSG : cela suppose de ne pas désolidariser la prestation financée par l'Etat et celle financée par l'UNEDIC

2. Objectifs

- **Ce que nous souhaitons :**
 - a. **maintenir la logique individuelle, assurantielle et contributive du régime**, malgré une part de financement par l'impôt : cette logique repose notamment sur des conditions d'accès basés sur une affiliation minimum ;
 - b. **sécuriser et pérenniser le financement de l'assurance chômage** en sanctuarisant le périmètre de la contribution de l'Etat ;
 - c. **cranter un principe d'étanchéité entre le financement du régime provenant de l'Etat et les contributions patronales** afin d'éviter un ajustement par le niveau d'indemnisation ou des cotisations ;
 - d. **renover la gouvernance en clarifiant les responsabilités respectives des acteurs** – Etat et partenaires sociaux.

- **Ce que nous n'envisageons pas** : faire des cotisations patronales et des droits des demandeurs d'emploi les variables d'ajustement à un désengagement financier de l'Etat, dont la contribution au régime sera rediscutée chaque année au parlement dans le cadre des débats budgétaires.

3. Propositions

Voici le cahier des charges d'une nouvelle architecture qui pourrait être celui des partenaires sociaux à l'issue des échanges tenus lors de la séance de négociation du 9 novembre dernier.

- Il s'agit de mettre en place une **architecture rénovée permettant de stabiliser structurellement les ressources de l'assurance chômage**, dans lequel chaque financeur assumerait l'entièreté de ses décisions :
 - un **financement de base** assuré par l'Etat *via* une quote-part de CSG affectée au régime d'indemnisation du chômage, qui aurait pour vocation, à terme, à prendre en charge une partie de la contribution de l'assurance chômage au budget de Pôle emploi ;
 - un **financement** provenant des contributions patronales.
- Cette architecture se traduirait par :

a. **le maintien de la logique individuelle, assurantielle et contributive du régime d'assurance chômage**, avec le versement d'allocations dont les principales caractéristiques seraient les suivantes :

- ✓ **des allocations individuelles** versées sous conditions d'affiliation minimum au régime ;
- ✓ **une indemnisation assurantielle** calculée selon les mêmes principes généraux que ceux actuellement en vigueur, avec 2 composantes :
 - une part d'allocation de base financée par les recettes du « compte Etat » du régime, représentant globalement l'équivalent de 37,5% du montant des prestations dues,
 - une part d'allocation supplémentaire financée par le « compte assurantiel » du régime (cotisations patronales), couvrant 62,5% du montant total des prestations dues ;
- ✓ **une indemnisation calculée selon une forme de proportionnalité avec le salaire perdu** dans la limite d'un plafond déterminé ;
- ✓ **le versement d'un revenu de remplacement et non d'un revenu de complément** ;

b. **la sécurisation et la pérennisation du financement de l'assurance chômage en sanctuarisant le périmètre de la contribution de l'Etat au financement du régime** :

- ✓ il s'agit de pérenniser le niveau du montant de la contribution de l'Etat afin qu'il corresponde au périmètre des cotisations salariales qui auraient été dues si elles n'avaient pas été supprimées, et participe ainsi automatiquement à l'équilibre financier du régime ;
- ✓ la contribution de l'Etat devrait ainsi représenter 37,5% des recettes du régime ;
- ✓ **la gestion globale du système répondrait à une règle d'or d'équilibre structurel sur le moyen terme** – ce principe est déjà prévu par l'article L5422-12 du Code du travail, qui pourrait être modifié comme suit (par rapport à sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2019) afin d'inclure la contribution de l'Etat dans la logique d'équilibre financier, à droit constant et toutes choses égales par ailleurs :

« Les taux des contributions et de l'allocation, ainsi que le montant des impositions de toute nature mentionnées au 5° de l'article L5422-9 sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime. »

c. un principe d'étanchéité entre le financement du régime provenant de l'Etat et les contributions patronales afin d'éviter un ajustement par le niveau d'indemnisation ou des cotisations : il s'agit de faire en sorte que la modification du niveau de la contribution de l'Etat au régime ne puisse pas entraîner une renégociation de la convention d'assurance chômage, avec par conséquent un impact potentiellement important sur le niveau des droits et/ou des contributions patronales. Cela pourrait se traduire par :

✓ **la formalisation du financement de l'assurance chômage par une quote-part de CSG affectée au régime dans une convention entre l'Etat et l'Unédic :**

- ce conventionnement permettrait de créer un « compte Etat » au titre des recettes de l'assurance chômage : ce compte devrait couvrir l'équivalent de 37,5% de l'ensemble des dépenses du régime ; de la même manière, un « compte assurantiel » alimenté par les contributions patronales serait créé en miroir ;
- des dépenses spécifiques pourraient être affectées à ce « compte Etat », et plus particulièrement :
 - les dépenses relatives à l'allocation travailleur indépendant, à l'indemnisation des travailleurs frontaliers,
 - les dépenses liées au surcoût représenté par les règles spécifiques d'indemnisation des intermittents du spectacle,
 - une part de la contribution du régime au financement du budget de Pôle emploi, à due proportion des recettes du « compte Etat » par rapport aux recettes du « compte assurantiel » ;
 - une part des dépenses d'allocation de droit commun ;
- ce dispositif ne nécessiterait *a priori* pas de modification législative,
- il permettrait de tracer de manière totalement transparente les recettes et dépenses relatives aux comptes « Etat » et

« assurantiel » : ces 2 comptes devraient être équilibrés sur le moyen terme, et participer à due proportion au désendettement du régime d'assurance chômage ;

- ✓ **l'ajout d'un nouvel alinéa après le 2^{ème} alinéa de l'article L5422-25 du Code du travail** (dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2019), **à droit constant et toutes chose égales par ailleurs, visant à faire en sorte qu'une renégociation de la convention d'assurance chômage avant son terme ne puisse être provoquée par une moindre participation de l'Etat aux finances du régime :**

« S'il apparaît que cet écart résulte directement du fait que l'Etat n'a pas versé le montant prévisionnel du produit des impositions de toute nature mentionnées au 5° de l'article L. 5422-9, tel qu'il résulte du document de cadrage de l'accord mentionné à l'article L. 5422-20, il ne peut être demandé aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel de modifier l'accord susvisé. »

- ✓ **en lien avec le point précédent, le I. de l'article L5422-24 du Code pourrait être modifié comme suit, afin de lier le montant de la contribution du régime au budget de Pôle emploi au montant de la contribution de l'Etat au régime, et ainsi responsabiliser l'Etat sur ses futures décisions relatives à la quote-part de CSG affectée au financement de l'assurance chômage :**

*« I.- Les ressources mentionnées aux articles L5422-9, L5422-11 et L5424-20 financent, pour la part définie par la convention mentionnée à l'article L5422-20 et qui ne peut être inférieure à ~~10 % du montant des ressources précitées~~ **à 25% du montant des impositions de toute nature mentionnées au 5° de l'article L5422-9**, une contribution globale versée à la section « Fonctionnement et investissement » et à la section « Intervention » du budget de Pôle emploi, dont la répartition est décidée annuellement par le conseil d'administration de cette institution. »*

- d. **par ailleurs, une réflexion autour d'une gouvernance renouée du régime** en distinguant la gestion du pilotage :

- ✓ **la gestion : une forme de statu quo** avec le maintien d'une gouvernance paritaire (en termes de définition des règles et de gestion) ;
- ✓ **le pilotage** : en lieu et place du processus actuel de transmission d'un document de cadrage par le Premier Ministre, **la mise en place d'un contrat d'objectifs et de gestion pour le pilotage de l'assurance chômage pourrait être étudiée** :
 - ce contrat négocié entre l'Etat et les partenaires sociaux pourrait avoir une durée pluriannuelle,
 - il pourrait se substituer au document de cadrage gouvernemental de la négociation, et fixerait les grands objectifs et la trajectoire financière du régime,
 - possibilité serait donnée de modifier ce contrat par avenant en cas d'évolution majeure des marqueurs socio-économiques,
 - le cadre paritaire de négociation des règles d'indemnisation et de gestion du régime par l'Unédic resterait inchangé.