

France

Un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail

Carole TUCHSZIRER *

Le régime obligatoire d'assurance chômage ¹ a vu le jour tardivement en France. Il est le résultat d'une longue histoire faite d'une valse-hésitation quant à la question de savoir s'il est ou non pertinent d'instaurer un tel système. Au début du XX^e siècle, de nombreux acteurs politiques lui préfèrent, en effet, le recours à l'assistance ou à la prévoyance individuelle. C'est de fait la première voie qui a été massivement empruntée par la France. Avant la création de l'Unedic, l'essentiel de la couverture indemnitaire des salariés sans emploi provient de fonds locaux de chômage instaurés par les municipalités et les départements. Mais compte tenu de la faible densité territoriale de ce réseau, la couverture est loin d'être généralisée à l'ensemble des sans-emploi. En 1958, on estime à 20 % la part de chômeurs secourus par les fonds de chômage.

La création d'un régime paritaire d'assurance chômage à cette date ne remettra pas en cause l'existence de ce régime public d'assistance qui perdure encore aujourd'hui sous des formes clas-

siques (le régime de solidarité qui verse une allocation à certains exclus de l'assurance) ou plus inattendues (le revenu minimum d'insertion dont la vocation initiale était ailleurs). Peut-être faut-il voir dans le caractère composite de ce dispositif indemnitaire le produit d'un doute persistant : les chômeurs sont-ils réellement involontairement privés d'emploi ? N'y a-t-il pas un danger, avec la création d'un régime obligatoire qui les couvrirait tous contre ce risque, d'en inciter certains à l'oisiveté ? Ces questions ont, plus ou moins explicitement, toujours traversé les débats entourant les principales réformes du régime indemnitaire. Cette suspicion récurrente pourrait expliquer que, depuis sa création, l'Unedic ne soit jamais parvenue, sauf exception, à couvrir plus d'un chômeur sur deux, quelle qu'ait été la situation économique et sociale du pays.

Depuis le début des années 1980, l'assurance chômage s'est restreinte à la figure du salarié fordiste, sous-estimant très largement les transformations surve-

* Centre d'études de l'emploi.

1. Cet article a été rédigé au moment où se déroule la négociation visant à réformer le système d'assurance chômage. Il ne pourra donc pas intégrer les divers changements introduits au terme cette négociation par les partenaires sociaux.

nues sur le marché du travail et l'émergence de nouveaux risques que le régime tend à négliger (précarité, difficultés d'insertion des jeunes, chômage de longue durée). Une autre évolution tout aussi dommageable, mais plus difficilement perceptible, est l'effet de l'éclatement du système indemnitaire sur les politiques d'emploi et d'accompagnement des chômeurs.

Ces dernières se sont en effet calquées sur le statut indemnitaire des chômeurs et offrent donc des services ciblés non exclusivement sur le degré d'éloignement des chômeurs du marché du travail mais en fonction aussi d'un autre critère : l'origine institutionnelle du revenu de remplacement (partenaires sociaux, Etat, départements). De ce point de vue, les évolutions en cours du cadre réglementaire sont ambivalentes : la fusion ANPE-ASSEDIC est un point positif qui va dans le sens d'une meilleure unification des services offerts à l'ensemble des demandeurs d'emploi quelle que soit l'origine de leur revenu de remplacement. *A contrario*, la nouvelle loi sur les « droits et devoirs » des demandeurs d'emploi, instaurant principalement l'offre raisonnable d'emploi, s'inscrit dans une logique qui consiste à faire porter sur la seule personne du chômeur la responsabilité de son non-emploi. La réforme de l'assurance chômage actuellement en discussion devrait permettre de clarifier les termes du débat. Elle pourrait également être l'occasion de repenser en profondeur les finalités d'un régime d'assurance chômage dont les réajustements successifs ont fait perdre de vue sa mission originelle : délivrer un revenu de remplacement pour encourager et faciliter les mobilités professionnelles de salariés involontairement privés d'emploi. A

moins que les acteurs sociaux ne fassent profil bas tirant argument du retournement conjoncturel consécutif à la crise financière pour maintenir un *statu quo* qu'il conviendrait pourtant, en cette période d'instabilité économique et sociale, d'éviter à tout prix.

Un cadre indemnitaire moult fois transformé

Depuis la création de l'Unedic en 1958, le régime conventionnel d'assurance chômage, géré conjointement par les confédérations syndicales et le patronat, s'est profondément transformé (encadré 1). Dès l'origine, l'objectif de ce régime paritaire de protection sociale qui ne relève pas de la sécurité sociale est clair : il s'agit de garantir aux travailleurs involontairement privés d'emploi la stabilité de leurs ressources pour favoriser leur mobilité professionnelle. Ainsi, la création de l'Unedic a davantage obéi à des objectifs d'adaptation de l'économie française aux impératifs du marché commun qu'à la nécessité d'apporter des secours à des chômeurs, du reste peu nombreux en cette fin des années 1950. Dès sa mise en place, ce système d'assurance chômage est intrinsèquement lié au régime public, dit aujourd'hui de solidarité, qui délivre des prestations aux salariés privés d'emploi non pris en charge par l'Unedic. Aujourd'hui, si ces deux composantes ne forment pas un système cohérent, elles font néanmoins partie intégrante du dispositif d'indemnisation des chômeurs. Nous sommes en présence d'un système de relations professionnelles complexe qui associe l'Etat et les partenaires sociaux dans un dispositif indemnitaire faiblement coordonné. Ce tripartisme mal assumé de la part des acteurs concernés a sans doute eu sa part de

Bref historique des conventions d'assurance chômage

Convention du 31 décembre 1958 : elle crée le régime national interprofessionnel d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi dans l'industrie et le commerce, qui va être complémentaire au régime des aides publiques préexistant. Toutefois, la coexistence de ces deux régimes va entraîner une réglementation complexe, source de discrimination entre les chômeurs.

Convention du 27 mars 1979 : elle va fondre en un seul régime, géré par l'assurance chômage, les aides publiques et l'allocation d'assurance chômage. L'Etat finance ce régime à hauteur d'un tiers et les contributions des employeurs et des salariés pour les deux tiers. Un système de préretraite est également créé.

La montée du chômage et le coût du système de préretraite mis en place entraînent une crise financière importante. Les montants des allocations et le taux des contributions sont revus, un emprunt est contracté, l'Etat accorde une subvention, mais ces mesures s'avèrent insuffisantes pour pallier la crise.

Décret du 24 novembre 1982 : les partenaires sociaux ne parvenant pas à trouver un nouvel accord, l'Etat modifie par décret le montant des allocations et le taux des contributions. Ce sera la seule fois dans l'histoire de l'assurance que les partenaires sociaux ne parviendront pas à se mettre d'accord.

Convention du 24 février 1984 relative à l'assurance chômage : le régime de solidarité de l'Etat devient subsidiaire à l'allocation d'assurance chômage. L'assurance chômage verse une indemnisation sur la base des droits acquis par le demandeur d'emploi. Le régime de solidarité de l'Etat verse un montant forfaitaire et intervient lorsque le demandeur d'emploi n'a plus de droit ou n'a pas de droits à l'assurance chômage. Ce double système existe toujours aujourd'hui.

Accord du 18 juillet 1992 : face à une grave crise financière, le taux des contributions est augmenté, les allocations deviennent dégressives, les durées d'indemnisation sont modifiées, le différé d'indemnisation augmente.

Convention du 1^{er} janvier 1993 relative à l'assurance chômage : instauration de l'allocation unique dégressive (AUD).

Convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage : les excédents dégagés du fait de l'amélioration du marché de l'emploi permettent une diminution du taux des contributions, la fin de la dégressivité de l'allocation chômage, la création du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Ce plan engage l'assurance chômage dans un programme d'activation des dépenses. L'assurance chômage finance l'ANPE pour la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi indemnisés.

Accord du 20 décembre 2002 : face à un déficit de 3,7 milliards d'euros à la fin de 2002, les partenaires sociaux décident une augmentation du taux des contributions et une modification des filières d'indemnisation (diminution des durées d'indemnisation et modification des durées d'affiliation) tout en réduisant le différé d'indemnisation. Le PARE est maintenu.

Convention du 1^{er} janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage : conclue avec l'accord du 20 décembre 2002, pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 31 décembre 2005.

Convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage : l'assurance chômage renforce et personnalise son dispositif d'accompagnement des chômeurs pour un retour à l'emploi plus rapide. Pour combler rapidement son déficit cumulé de près de 14 milliards d'euros fin 2005, les contributions sont légèrement augmentées et les filières d'affiliation ajustées.

responsabilité dans l'affaiblissement de la couverture indemnitaire des chômeurs.

S'agissant de la place respective de l'assurance chômage et de l'assistance chômage, l'histoire révèle que différentes combinaisons ont été mises en œuvre. Ainsi, de 1958 à 1979, l'assurance chômage fut un régime conventionnel, complémentaire au régime d'assistance. Dans les faits, le régime d'assurance chômage procure l'essentiel des indemnités de chômage allouées aux demandeurs d'emploi. Le caractère bicéphale de l'indemnisation du chômage perdurera jusqu'en 1979. Tout au long de cette période on assiste à la multiplication de rapports administratifs qui en appellent tous à une réforme structurelle du système d'indemnisation des chômeurs pour rapprocher les deux régimes indemnitaires. C'est le cas du rapport Ortoli en 1967 qui préconisait la fusion des deux systèmes d'indemnisation, de manière à placer tous les salariés sur un pied d'égalité. Trois années plus tard, un groupe de travail, présidé par Raymond Soubie, parvenait à la même conclusion et recommandait une réforme radicale par la fusion de l'aide publique et du régime conventionnel. Cette préconisation a été reprise en 1978 dans le cadre du rapport Jouvin (Daniel, Tuchsirer, 1999) qui soulignait « la complexité institutionnelle de deux systèmes non coordonnés, ayant mis en place des prestations et des aides obéissant à des règles non harmonisées. »

C'est finalement en 1979 qu'un terme est mis à ce double système par le biais d'une loi-cadre instaurant un régime unique d'indemnisation du chômage. L'Unedic, avec la contribution financière de l'Etat – sous forme de subvention – verse alors aux chômeurs involontairement privés d'emploi des prestations dont

la nature dépend avant tout de leur situation au regard du marché du travail. Ces transformations institutionnelles se sont accompagnées, jusqu'au début des années 1980 d'une amélioration constante des droits sociaux des demandeurs d'emploi. Durant les premiers pas de l'assurance chômage, il faut souligner que le principe de solidarité professionnelle a permis d'intégrer dans le régime paritaire des personnes n'ayant préalablement pas cotisé, comme les jeunes, les anciens salariés du secteur agricole et les rapatriés d'Algérie afin de favoriser leur insertion sur le marché du travail. Durant cette période, l'allocation chômage sert ainsi de support au placement et à la gestion des mobilités sur le marché du travail. Mais ce régime unifié qui consacre le statut unique du demandeur d'emploi ne dure qu'un temps.

Le temps des ajustements financiers depuis les années 1980

A partir de 1982, on assiste en revanche à une révision totale de la politique indemnitaire conduite jusque-là. L'installation dans la crise et le chômage, associée au dogme de l'équilibre budgétaire, va peser lourdement sur les conditions d'indemnisation des chômeurs. Sous couvert d'une logique gestionnaire destinée à assurer la pérennité du régime paritaire, un processus d'individualisation des droits indemnitaires est observable dès 1982. Ainsi, le décret de 1982 instaure le mécanisme dit des filières d'indemnisation. Concrètement, depuis cette date et jusqu'à aujourd'hui, les conditions d'indemnisation du chômeur dépendent non plus des circonstances dans lesquelles il a perdu son emploi mais de la durée pendant laquelle il a cotisé au régime paritaire avant d'être au chômage (tableau 1). Cette réforme consacre le recentrage de

FRANCE

Tableau 1. Les filières d'indemnisation du régime d'assurance chômage

	Durée d'activité salariée	Durée maximale d'indemnisation
Depuis le 18 janvier 2006	6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois	7 mois
	12 mois d'activité au cours des 20 derniers mois	12 mois
	16 mois d'activité au cours des 26 derniers mois	23 mois
	50 ans et plus 27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois	36 mois

Source : Unedic.

l'Unedic sur une logique assurantielle à travers une plus forte contributivité du régime. La prise en compte de ce critère de contributivité a accentué les inégalités de traitement entre chômeurs reproduisant de la sorte les dysfonctionnements d'un marché du travail que le régime avait jusque-là cherché à corriger.

Un pas de plus est franchi en 1984 où, sous la pression d'une forte revendication patronale, le régime est scindé en deux. D'un côté l'assurance chômage, gérée et financée par les partenaires sociaux et réservée aux salariés ayant cotisé suffisamment longtemps. De l'autre, la solidarité relevant de l'Etat financée par l'impôt et destinée aux exclus de l'assurance (chômeurs de longue durée, jeunes à la recherche d'un premier emploi ou chômeurs n'ayant travaillé qu'une courte période). Ces réformes vont avoir des conséquences douloureuses pour la grande majorité des chômeurs qui vont connaître une réduction de leurs droits à indemnisation. La succession des réformes engagées depuis 1982 (introduction d'une allocation dégressive dans le temps en 1992 puis durcissement à plusieurs reprises des conditions d'accès au régime et des conditions de cotisations préalables à l'intérieur de chaque filière) a conduit au lent dépérissement de l'assurance chômage dont le champ d'action s'est rétrac-

té au moment même où sur le front de l'emploi la situation se dégradait sensiblement. Quant au régime dit de solidarité destiné aux exclus de l'assurance, il lui était dès l'origine difficile de s'acquitter pleinement de sa mission tant les conditions d'activités préalables exigées pour l'intégrer sont fortes (cinq années d'activités au cours des dix dernières années).

Le RMI, dernier volet indemnitaire

On comprend mieux dans ce contexte la place spécifique occupée par le RMI dont la création en 1988 avait pourtant été motivée par des considérations extérieures au fonctionnement du marché du travail (Audier, Dang, Outin, 1998). L'objectif premier fut de rénover les politiques de lutte contre la pauvreté en ouvrant à toute la population des droits égaux sur le territoire, contrairement aux interventions décentralisées de l'aide sociale. Mais depuis le milieu des années 1990 le sens qu'il convient de donner à la progression importante du nombre d'allocataires du RMI est ailleurs. Le lien entre cette progression et le chômage non indemnisé est établi (Bouchoux, Houzel, Outin, 2006). Le chômage de très longue durée épuise les droits à indemnisation, les travaux de courte durée n'ouvrent pas de droits suffisants, toute modification des règles indemnitaires dans un sens plus restrictif conduit de nom-

breux demandeurs à ne pas bénéficier des régimes indemnitaires et ce mouvement a eu pour conséquence qu'une partie de ceux qui ne relevaient pas ou plus des régimes d'assurance ou de solidarité ont eu recours, si leurs niveaux de ressources se situaient au-dessous du plafond, au RMI versé par les départements.

Le graphique 1 permet de confirmer l'existence d'un « effet déversoir » entre ces trois allocations, effet lié notamment au fait que les partenaires sociaux et l'Etat ont cherché à maintenir à un niveau relativement stable le périmètre et le coût des régimes de solidarité et d'assurance chômage.

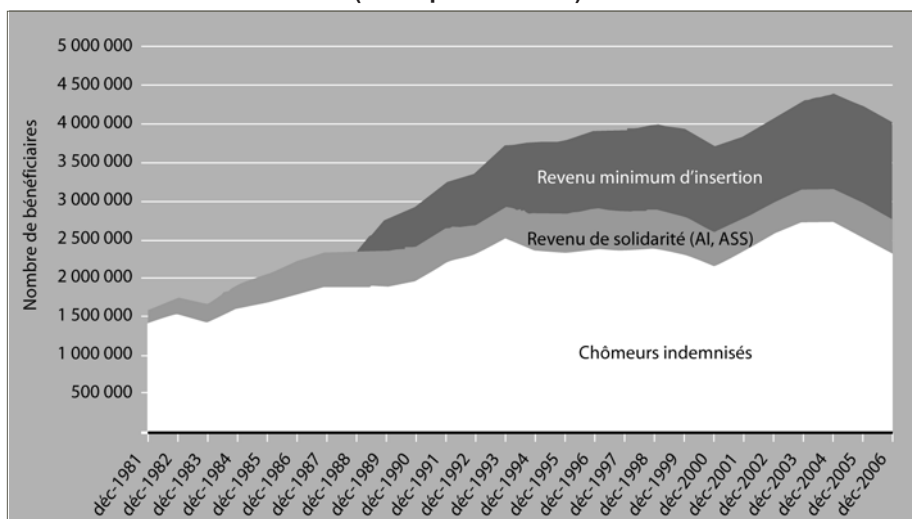
nous sommes donc, en France, en présence d'un régime à deux têtes (le régime d'assurance et de solidarité). Paradoxalement, cette architecture fortement marquée par l'importance accordée au travail n'a pas su s'adapter à la crise de l'emploi survenue dès les années 1980. Sur longue période, c'est moins d'un demandeur d'emploi sur deux qui se voit pris en charge par le régime assurantiel, régime qui n'a donc pas été en mesure de réaliser son ambition de départ visant à généraliser la couverture du risque chômage à l'ensemble des salariés (tableau 2).

Si l'on intègre le régime de solidarité qui, lui, ne verse qu'une allocation forfaitaire aux demandeurs d'emploi (14,74 € par jour maximum), ce sont près de 60 % des chômeurs qui bénéficient d'une protection indemnitaire liée à leur perte d'emploi. D'après les analyses produites par l'Unedic, deux principales raisons

Des chômeurs inégaux face à l'indemnisation

Si l'on s'en tient à une vision purement indemnitaire du système de protection sociale contre le risque chômage

Graphique 1. Evolution respective du nombre de chômeurs indemnisés, de bénéficiaires du régime de solidarité et de bénéficiaires du RMI depuis 1981 (Métropole et DOM)



Source : CNAF, UNEDIC.

FRANCE

Tableau 2.
Chômeurs indemnisés (en %)

	RAC	RAC+régime de solidarité
1985	45,9	59,1
1990	47,7	62,4
1992	52,6	62,7
1994	45,4	56,9
1996	43	55,1
2000	43,8	55,2
2002	53,1	59,4
2003	53,9	63,1
2004	52,5	62,1
2005	48,6	59,3
2007	49,6	59,6

Source : Unedic.

sont à l'origine de la non-indemnisation des chômeurs : une durée de l'emploi antérieure trop courte pour accéder au régime (60 % des chômeurs non indemnisés le sont pour cette raison) ; une durée du chômage trop longue qui épuise les droits au régime d'assurance sans pouvoir accéder au régime de solidarité faute d'une durée d'activité antérieure trop faible (11 % des non indemnisés sont dans ce cas de figure).

Force est de constater que le système d'indemnisation des chômeurs est resté insensible au développement des nouvelles catégories de chômeurs généré par l'évolution du marché du travail (les jeu-

nes, les femmes à temps partiel, les personnes en CDD/intérim, les chômeurs de longue durée). S'agissant du régime d'assurance chômage, il est de fait resté marqué par ses origines, par la figure du *male breadwinner*, de telle sorte qu'il privilégie les salariés âgés, les licenciés économiques et ceux qui plus généralement disposent d'une carrière longue (tableau 3).

Tel est le diagnostic que l'on peut établir à la veille de la renégociation de la convention d'assurance chômage. Celle-ci intervient dans un contexte institutionnel spécifique, celui de la fusion des deux réseaux opérationnels de l'ANPE et des ASSEDIC chargés du versement des allocations chômage et de l'attribution des diverses mesures pour l'emploi mises en place par le régime d'assurance chômage.

L'ambiguïté du rapprochement indemnisation-placement

Depuis déjà plusieurs années, la question du rapprochement entre l'Unedic et l'ANPE est régulièrement évoquée, notamment dans de nombreux rapports administratifs. Elle avait déjà donné lieu en 2005 à la décision de mettre en place un guichet unique qui regroupe donc, comme son nom l'indique, les services de l'ANPE en charge du placement et les services des ASSEDIC en charge du versement de l'allocation chômage. Ce rapprochement est entré dans une nouvelle phase avec la loi du 13 février 2008 qui

Tableau 3. Structure par âge et par sexe des effectifs indemnisés au 31.12.2007 (ARE+solidarité)

	- de 25 ans	25-49 ans	Plus de 50 ans	Hommes	Femmes	Total
% Indemnisés (cat 1, 2, 3, 6, 7, 8, DRE)	42,4	54,5	80,2	62,5	56,1	59,1

Source : Unedic.

DISPOSITIF INDEMNITAIRE ET MARCHE DU TRAVAIL

prévoit la fusion des réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'Unedic (les ASSEDIC), laquelle sera effective à compter du 1^{er} janvier 2009. Ce rapprochement peut être analysé sous deux angles radicalement distincts qui ont sans doute leur part de réalité dans la décision prise de fusionner ces deux structures. L'une des motivations de cette fusion est incontestablement de rendre plus efficace l'intervention du service public de l'emploi en direction des demandeurs d'emploi. Car la France présente la singularité d'avoir calqué ses dispositifs d'accompagnement sur le statut indemnitaire des chômeurs de sorte que la politique de l'emploi est aujourd'hui encore organisée en trois segments étanches : les chômeurs indemnisés en ASS relèvent des pouvoirs publics, ceux qui perçoivent l'allocation de retour à l'emploi relèvent des dispositifs d'activation de l'Unedic et les allocataires du RMI dépendent des politiques d'insertion des conseils généraux. Cette barrière des statuts tend à créer des inégalités de traitement dans l'accès aux services de l'emploi et l'un des enjeux majeurs de cette réforme consiste donc à couper le cordon ombilical entre les systèmes d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs (Tuchszirer, 2008).

Dans cette optique, les contrats aidés de la politique de l'emploi, tout comme les dispositifs d'accompagnement, seraient conçus à partir des besoins repérés des personnes, indépendamment de leur statut indemnitaire. C'est, d'une certaine façon, dans cette voie que s'orienterait la fusion : à l'occasion de ce rapprochement, l'Unedic semble renoncer à sa politique d'activation des demandeurs d'emploi et aux multiples dispositifs qu'elle réservait à ses allocataires (programmes de formation, aides à l'emploi,

accompagnement *via* ses opérateurs privés).

Cette position des partenaires sociaux constitue un tournant radical. Dans les années 2000, en effet, le patronat avait souhaité dans le cadre de son projet de refondation sociale, orienter l'Unedic vers une logique d'activation en dotant l'institution de sa propre politique d'intervention auprès des bénéficiaires de l'ARE. En abandonnant cette voie, la « structure fusionnée » devrait dorénavant disposer d'une plus grande latitude pour mettre en place des outils d'insertion conçus à partir de la situation des personnes au regard du marché du travail. L'avenir dira si la fusion permettra de tendre vers une plus grande universalité des services offerts ou si l'on assistera, malgré la fusion, à la reconstitution de dispositifs dédiés aux allocataires du régime d'assurance chômage.

L'on peut considérer que la fusion ainsi conçue porte moins sur le rapprochement Unedic-ANPE, c'est-à-dire sur le couple indemnisation-placement, que sur la réunification des réseaux d'accompagnement des chômeurs relevant de ces deux institutions. En effet, les partenaires sociaux conservent la gestion du régime paritaire d'assurance chômage, laquelle leur permet toujours de définir indépendamment de la réforme du SPE les règles et paramètres qui organisent l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Pourtant, et c'est peut-être l'autre motivation qui est à l'origine de la fusion, on ne peut ignorer la volonté actuelle des pouvoirs publics de durcir les conditions de maintien des chômeurs dans le régime d'assurance chômage. C'est en tout cas tout le sens de la loi adoptée le 1^{er} août 2008 sur « les droits et devoirs des demandeurs d'emploi » qui vise à contrôler l'effectivité de la re-

FRANCE

cherche d'emploi par l'obligation faite aux chômeurs d'accepter sous certaines conditions les offres d'emplois proposées par la nouvelle structure fusionnée¹. Dorénavant :

1. « Est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles et rémunérée à au moins 95 % du salaire antérieurement perçu. Ce taux est porté à 85 % après six mois d'inscription au chômage. Au terme d'une année, est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec les qualifications et les compétences professionnelles du demandeur d'emploi et rémunéré au moins à hauteur du revenu de remplacement » ;

2. Au-delà de six mois de chômage, la loi considère désormais comme raisonnable une offre d'emploi entraînant, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus 30 kilomètres.

Cette incursion de l'Etat sur un sujet qui aurait pu relever du champ des partenaires sociaux n'est pas sans risque, surtout à la veille de la renégociation de la convention d'assurance chômage. Toutes les organisations syndicales se sont en effet opposées à cette loi estimant qu'elle pourrait contribuer à dégrader les normes d'emploi en vigueur sur le marché du travail. Cette renégociation risque donc de se dérouler dans un climat social tendu entre les syndicats et les organisations patronales plutôt favorables à la loi.

Les enjeux de la négociation à venir

Les négociations sur le devenir de l'assurance chômage doivent théoriquement se clore avant le 31 décembre 2008, date d'expiration de l'actuelle convention qui détermine le cadre indemnitaire présent. Depuis la dernière convention d'assurance chômage (2006), les partenaires sociaux font régulièrement valoir la nécessité d'une vaste remise à plat du régime d'assurance chômage (encadré 2). Cette idée a été réactivée dans le cadre de la délibération sociale qui a précédé l'ouverture de la négociation interprofessionnelle sur la modernisation du marché du travail. Différents constats ont été dressés en guise de cadrage pour la réforme à venir (Freyssinet, 2008) :

- pour les salaires proches du SMIC, l'indemnisation avoisinant le salaire net antérieur, ce qui poserait la question de « l'incitation à la reprise d'emploi » ;

- les activités réduites dont bénéficient plus d'un tiers des allocataires qui cumulent un revenu d'activité avec une allocation chômage soulèvent d'autres problèmes. Pour les partenaires sociaux, cette évolution dans les missions du régime d'assurance chômage soulève « la question d'une éventuelle dérive » qui tend à faire glisser ce régime d'une logique de revenu de « remplacement » vers une logique de revenu de « complément »² ;

- le régime des filières d'indemnisation qui détermine la qualité de la couverture indemnitaire en fonction de la durée antérieure d'activité apparaît peu cohé-

1. Loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi

2. Le dispositif des activités réduites a vu le jour en 1986. Il permet, sous certaines conditions de salaires et de temps de travail, à des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, de cumuler, sur une période donnée, un salaire tiré de l'exercice d'une activité occasionnelle avec une partie de l'allocation de chômage. Ce dispositif a connu un développement important depuis sa création.

rent avec le principe d'activation qui veut offrir des traitements individualisés aux chômeurs en fonction de leurs perspectives de retour à l'emploi.

L'accord sur la modernisation du marché du travail signé le 18 janvier 2008 par les partenaires sociaux est venu depuis préciser les sujets qui devraient théoriquement s'imposer aux négociateurs de la réforme de l'assurance chômage. Ainsi

devrait être créée « pour les jeunes de moins de 25 ans involontairement privés d'emploi et ne remplissant pas les conditions de durée d'activité antérieure ouvrant l'accès aux allocations du régime d'assurance chômage, une prime forfaitaire » servie par l'Unedic. Celle-ci constituerait une sorte d'avance qui serait « susceptible de s'imputer sur les premiers droits aux allocations chômage »

Encadré 2.

Les principales positions des organisations syndicales dans la première phase des négociations

Les organisations syndicales dans leur ensemble concentrent leurs revendications sur la simplification des filières d'indemnisation. Elles préconisent un élargissement des conditions d'accès au régime pour mieux indemniser les salariés précaires et les jeunes.

- La CFDT propose de substituer une filière unique aux quatre existantes suivant le principe qu'une semaine de travail vaut une semaine indemnisée. Les droits seraient ouverts à partir du quatrième ou cinquième mois de travail sur une période de référence plus longue (4 à 5 ans) avec une durée d'indemnisation plafonnée entre 24 et 30 mois.

- La CFTC ainsi que FO se prononcent également pour une filière unique avec une prise en charge dès le quatrième mois de cotisation. FO tient à préciser toutefois qu'il ne faut pas réduire la négociation à ce seul sujet.

- La CGT préconise la création de deux filières : la première pour les privés d'emploi ayant cotisé douze mois d'affilée, une seconde pour les salariés ayant travaillé moins de douze mois au cours des 60 derniers selon le principe qu'un jour cotisé équivaut à un jour indemnisé.

- La CFE-CGC veut maintenir le cap vers une remise à plat du système. La confédération souhaiterait obtenir une réduction du différé d'indemnisation. Elle n'est pas opposée au principe de la filière unique et entend articuler ce dispositif avec la prime forfaitaire pour les jeunes prévue dans l'accord sur « la modernisation du marché du travail ».

FO, la CFTC et la CGT préconisent de taxer l'emploi précaire par une modulation des cotisations sociales. La CFDT ne partage pas cette position arguant du fait qu'un tel système reviendrait à favoriser les grandes entreprises et à pénaliser les sous-traitants vers lesquels la précarité de l'emploi est souvent reportée.

Source : AEF.

FRANCE

ouverts aux personnes ayant bénéficié de ladite prime.

L'accord pose également la question d'une meilleure articulation entre le régime paritaire d'assurance chômage et le régime public de solidarité pour étendre notamment la couverture indemnitaire à de nouveaux publics. L'article 19 prévoit d'ailleurs d'inclure dans le champ de l'assurance chômage le portage salarial considéré par les services de l'ANPE comme une voie possible d'accès à l'emploi pour certains demandeurs d'emploi qualifiés. Reste que l'ensemble de ces dispositions de principe arrêtées dans le cadre de l'accord sur la modernisation du marché du travail demandent à être confirmées par la présente négociation. Celle-ci débute dans un contexte morose marqué par un retournement conjoncturel lié aux retombées de la crise financière sur l'économie réelle. Le patronat souhaite obtenir une baisse des cotisations sociales pour faire passer la part employeur de 4 % actuellement à 3,78 % (dans la limite de quatre fois le plafond de la Sécurité sociale).

Mais toutes les organisations syndicales se sont opposées à cette revendication estimant unanimement que « ce n'était pas le moment ». A l'inverse, un certain consensus semble se dessiner, côté syndical, pour obtenir dans le cadre de cette négociation une amélioration du nombre de personnes indemnisées, une simplification des filières d'indemnisation et la préservation d'un dispositif spécifique pour les demandeurs d'emploi seniors au moins jusqu'à ce que leur taux d'emploi s'accroisse.

Conclusion

Il est encore trop tôt pour préjuger du contenu réel de cette négociation qui n'en

est qu'à ses premiers pas. Compte tenu des engagements pris par les partenaires sociaux, l'hypothèse d'un *statu quo* indemnitaire apparaît peu réaliste sauf à revenir sur la parole donnée lors de l'accord conclu sur « la modernisation du marché du travail ». Cet accord tentait d'apporter sa contribution à la nécessité d'inscrire les réformes du marché du travail dans une optique de sécurisation des parcours professionnels en conciliant les exigences de sécurité émanant tant des employeurs que des salariés. La réforme du régime d'indemnisation des chômeurs a constitué un élément important du compromis finalement obtenu et il est à craindre que le retournement conjoncturel n'en vienne à modifier le périmètre de la négociation qui devrait pourtant être l'occasion de remettre à plat un système indemnitaire éclaté et faiblement protecteur pour les salariés les plus en difficulté sur le marché du travail.

Théoriquement, le gouvernement devrait également prendre une part active dans ces négociations puisqu'il a en charge la gestion du régime de solidarité et que la question de sa re-articulation avec le système d'assurance chômage est aujourd'hui posée. Mais depuis le début des négociations, si les pouvoirs publics interviennent c'est moins en ce sens que pour peser sur le contenu même de la réforme en suggérant une baisse des cotisations chômage ainsi qu'une extension du contrat de transition professionnelle. Les organisations syndicales ont réagi par une déclaration commune réaffirmant l'autonomie de la négociation collective dans le respect de la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007. Cette interférence du politique a pour l'heure occulté le débat de fond sur les finalités d'un système d'indemnisation des chô-

DISPOSITIF INDEMNITAIRE ET MARCHE DU TRAVAIL

meurs placé aujourd'hui devant la nécessité de redéfinir des sécurités adaptées aux évolutions actuelles du marché du travail.

Sources :

- Audier F., Dang A-T., Outin J-L. (1998), « Le RMI comme particulier d'indemnisation du chômage », in Ph. Méhaut et Ph. Mossé (eds.), *Les politiques sociales catégorielles, Fondements, portée et limites*, Paris.
- Daniel C., Tuchsirer C. (1999), *L'Etat face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, Paris.
- Freyssinet J. (2007), « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail », *La Revue de l'IRES*, n° 54, 2007/2.
- Bouchoux J., Houzel Y., Outin J-L. (2006), « L'évaluation du RMI de 1990 à 2005 », *Travail et emploi*, n° 106, avril-juin.
- Tuchsirer C. (2008), « Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi*, CEE, février.