



## LES ENJEUX DE LA NÉGOCIATION 2016 SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE

Jacques FREYSSINET

*La négociation interprofessionnelle pour le renouvellement de la convention d'assurance chômage s'est ouverte le 22 février 2016<sup>1</sup>. Elle se déroule dans un contexte particulier : l'ampleur des déficits actuels et prévisibles durcit les rapports entre les organisations patronales et syndicales tout en engendrant une intervention ouverte du gouvernement sur les objectifs à atteindre. Une nouvelle fois, la sphère dite du paritarisme est le lieu de rapports tripartites complexes dans lesquels la persistance d'un chômage massif et l'éclatement des formes d'emploi réduisent les possibilités de compromis qui seraient fondés sur des échanges de contreparties.*

*Au cours des deux premiers mois, la négociation n'a guère progressé. Il est utile d'en rappeler les principaux enjeux<sup>2</sup>.*

- *La négociation est dominée par l'ampleur du déficit et de l'endettement du régime (point 1).*
- *Elle présente un arrière-plan constitué par différentes propositions de réformes dites « structurelles » de l'indemnisation du chômage (point 2).*
- *Le contexte actuel fait que le champ de la négociation est en pratique centré sur les seules réformes dites « paramétriques » (point 3).*
- *Quelles que soient les réformes envisagées, elles devront prendre en compte le poids croissant d'une évolution de long terme : initialement conçu pour fournir un revenu de remplacement pendant une période de chômage total supposée brève, le régime assure de plus en plus un revenu de complément pour des salariés durablement en emploi précaire (point 4).*

### 1. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC

Le tableau 1 présente les éléments majeurs de la situation financière. Ils conduisent la Cour des Comptes à estimer que « la question de la soutenabilité du régime doit être soulevée<sup>3</sup>. Les prévisions sont réalisées par l'Unédic en supposant sa propre réglementation inchangée et en s'appuyant sur le « consensus des économistes » en ce qui concerne les évolutions macroéconomiques<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> La dernière convention, issue de l'ANI (Accord national interprofessionnel) du 22 mars 2014, expire fin juin 2016. Voir : « L'accord du 22 mars 2014 sur l'indemnisation du chômage », *Note Lasaire*, n° 40, avril 2014.

<sup>2</sup> L'Unédic a publié en février 2016 un « Dossier de référence de la négociation » qui est particulièrement précieux pour éclairer les points 1, 3 et 4 de la présente note.

<sup>3</sup> Cour des Comptes, *L'UNEDIC et sa gestion de l'assurance chômage. Exercices 2008-2014*, décembre 2015.

<sup>4</sup> Les récentes inflexions négatives de la conjoncture mondiale peuvent entraîner des corrections à la baisse des prévisions de croissance française à court ou moyen terme, ce qui dégraderait encore plus la situation du régime.

<b>Tableau 1. Situation et prévisions financières de l'assurance chômage</b> (en Md€)			
	Déficit annuel		Endettement (au 31/12)
	Unédic	PLF 2016	Unédic
2014	3,7		21,3
2015	4,5		25,8
2016	4,2	2,2	30,0
2017	3,6		33,6
2018	2,6	0,9	35,1
Sources : Unédic, <i>Situation financière de l'assurance chômage</i> , février 2016 ; Unédic, <i>L'assurance chômage. Dossier de référence de la négociation</i> , février 2016 ; Gouvernement, <i>Rapport sur la situation financière de l'assurance chômage</i> , décembre 2015.			
Notes : PLF = projet de loi de finances 2014 = définitif ; 2015 = estimation ; 2016-2018 = prévisions.			

Les prévisions du gouvernement, qui figurent en loi de finances 2016, sont nettement moins pessimistes pour l'avenir. L'écart avec l'Unédic provient pour l'essentiel d'une anticipation volontariste : des mesures d'économie seraient adoptées pour permettre « la résorption intégrale du déficit structurel d'ici fin 2017 »<sup>5</sup>. Les mesures d'économies attendues du gouvernement seraient donc de l'ordre de 2 Md€ par an entre 2016 et 2018.

Rappelons que le déficit (ou excédent) structurel est celui qui apparaîtrait si l'économie réalisait son taux de croissance potentiel. Il se distingue du déficit (ou excédent) conjoncturel engendré par les fluctuations économiques. L'objectif d'équilibre du régime ne peut être imposé qu'en relation avec le déficit structurel puisque la fonction de stabilisateur économique de l'assurance chômage implique que son résultat net soit alternativement positif ou négatif selon les phases du cycle.

Dans les normes de l'Union européenne, le déficit et l'endettement de l'Unédic sont inclus dans le calcul du déficit et de l'endettement public. Ceci explique la pression exercée sur les négociateurs par un gouvernement qui a pris des engagements dans le cadre de la procédure pour déficit excessif à laquelle la France est soumise. Les prévisions de déficit affichées par le gouvernement constituent peut-être une indication sur les conditions qu'il poserait à l'agrément d'un éventuel accord ou sur les choix qu'il ferait en l'absence d'accord.

Une autre divergence porte sur l'évaluation du coût de la dette (charges financières). Tablant sur le maintien de faibles taux d'intérêt à long terme, l'Unédic prévoit qu'il passera de 400 M€ en 2015 à 520 M€ en 2018. La Direction du Trésor prévoit des taux d'intérêt supérieurs de plus d'un point avec un coût de 810 M€ en 2018.

<sup>5</sup> Gouvernement, *Rapport sur la situation financière de l'assurance chômage*, décembre 2015.

## 2. LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES STRUCTURELLES

La distinction entre les réformes dites structurelles et les réformes dites paramétriques est théoriquement claire :

- les premières supposent une modification des principes de fonctionnement du régime ou de sa structure institutionnelle ;
- les secondes se limitent à des modifications des différents taux ou durées qui déterminent les cotisations et les prestations.

Cette distinction sera utilisée pour simplifier la présentation sans ignorer que la frontière est parfois incertaine, comme nous le verrons à propos du bonus-malus (*infra* 2.1 et 3.1).

En se limitant aux débats actuels, quatre familles de propositions de réformes structurelles sont avancées. Nous les présentons par ordre de radicalité décroissante. Il est peu probable qu'elles soient prises en compte dans les négociations interprofessionnelles car elles impliqueraient des transformations trop profondes pour qu'un accord majoritaire soit envisageable. En revanche, en cas d'échec des négociations, la situation de crise qui en résulterait pourrait être l'occasion de leur mise en œuvre. Elles peuvent aussi, sous une forme atténuée, influencer des propositions de réformes paramétriques.

### 2.1. LE MODÈLE NORD-AMÉRICAIN : « EXPERIENCE RATING »

A la veille de l'ouverture des négociations un « collectif » réunissant d'éminents économistes a plaidé pour l'introduction d'une règle de bonus-malus dans la fixation des cotisations patronales. Le principe est simple : « le taux de cotisation est modulé en fonction du solde entre les contributions payées par l'employeur et les allocations versées à ses ex-salariés »<sup>6</sup>. Une telle proposition implique une réforme systémique, un changement de logique dans l'assurance chômage. Elle doit être distinguée d'une autre conception du bonus-malus examinée plus loin (*infra* 3.1) qui se limite à une réforme paramétrique : la différenciation des taux de cotisation selon la nature ou la durée du contrat de travail. Dans le premier cas, nous disposons d'une seule expérience durable et généralisée, celle des Etats-Unis. Il est nécessaire d'en rappeler brièvement les enseignements avant d'examiner les questions que poserait sa transposition dans notre pays.

#### 2.1.1. L'expérience des Etats-Unis

Dès sa création en 1935, l'assurance chômage est financée par les cotisations des seuls employeurs ; leur montant est fonction des dépenses d'indemnisation que l'entreprise a engendrées pour l'indemnisation des salariés qu'elle a licenciés dans le passé (d'où l'appellation d'*experience rating*). Le régime d'indemnisation crée un compte pour chaque entreprise où sont enregistrées et comparées ses cotisations et les dépenses d'indemnisation dont elle est la cause<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Collectif, « Unedic : pour un bonus-malus sur les cotisations patronales », *Le Monde*, 18/02/2016, p.7. Parmi les signataires : Pierre Cahuc, Francis Kramarz, Yannick L'Horty, André Zylberberg... Voir aussi : Pierre Cahuc, Corinne Prost, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre 2015.

<sup>7</sup> David Margolis, Denis Fougère, « Moduler les cotisations employeurs à l'assurance chômage : les expériences de bonus-malus aux Etats-Unis », *Revue française d'économie*, n° 2, 2000 ; Pierre Cahuc, Franck Malherbet, « Faut-il moduler les contributions patronales à l'assurance chômage ? », *Revue économique*, n° 3, 2001 ; Catherine Sauviat, « The United States.

Le système est décentralisé. Dans le cadre des principes définis au niveau fédéral, chaque Etat fédéré choisit ses modalités propres : sur quelle durée est reconstitué l'historique des dépenses ; existe-t-il un taux de cotisation minimum ou maximum ; le taux de cotisation est-il totalement ou partiellement déterminé par les coûts d'indemnisation... ?

La longue durée d'observation et la variété des solutions retenues par les différents Etats ont permis des évaluations précises de l'impact du dispositif.

- Globalement, il n'exerce pas d'effets sur l'évolution tendancielle de l'emploi (ou, dans certaines évaluations, un effet légèrement positif), mais il produit un effet de lissage sur les variations de l'emploi qui sont atténuées, notamment au long du cycle économique. Une entreprise a intérêt à renoncer aux licenciements provisoires (*temporary lay off*) si elle juge que son activité doit reprendre.
- Les évaluations concluent aussi que les effets positifs seraient supérieurs si la modulation des taux de cotisation n'était pas limitée par l'existence de taux minima et maxima ; ces derniers engendrent, en effet, des subventions implicites provenant des entreprises qui licencient peu en direction de celles qui licencient beaucoup<sup>8</sup>.

### 2.1.2. Les problèmes de transposition

Les questions posées concernent autant les options de principe que les difficultés de mise en œuvre pratique.

- En premier lieu, rappelons que l'assurance chômage, comme la Sécurité sociale, a été conçue dès son origine selon une logique de solidarité interprofessionnelle. Il s'agirait désormais de la faire passer dans une logique individualisée de l'employeur pollueur-payeur, ce qui implique l'imputation d'une responsabilité. Si la responsabilité du pollueur est généralement évidente, tel n'est pas le cas en ce qui concerne les entrées en chômage indemnisé. En faveur du bonus-malus, on évoque souvent l'exemple des taux modulés de cotisation des employeurs pour les accidents du travail. La situation n'est pas la même. En matière de sécurité au travail, l'employeur est soumis à une obligation de résultat. Il est normal qu'il soit sanctionné à ce titre, avec, de ce fait, une incitation à la prévention dont on suppose qu'elle est engendrée par la modulation. En matière d'emploi, l'entreprise est soumise à une obligation de maintien de l'employabilité de ses salariés, mais non de maintien dans l'emploi.
  - Doit-on pénaliser une industrie de main-d'œuvre (par exemple, le textile) qui, sous la concurrence des pays à bas salaires, a licencié des travailleuses et des travailleurs âgés et peu qualifiés souvent destinés au chômage de longue durée, donc coûteux pour l'indemnisation, mais en revanche exonérer les activités qui n'ont pas rencontré ces problèmes dans leur passé (EDF, par exemple) ? La solidarité interprofessionnelle avait justement pour objet d'éviter ce risque.
  - Doit-on pénaliser les sous-traitants contraints de licencier du fait des décisions des donneurs d'ordre qui externalisent le risque ?

---

The unemployment benefit system : a degree of minimal protection, for « insiders » only », in Florence Lefresne (Ed.), *Unemployment benefit systems in Europe and North America : reforms and crisis*, IRES-ETUI, Brussels, 2010 ; Stéphane Auray, David L. Fuller, *L'assurance-chômage aux Etats-Unis*, Chaire « Sécurisation des parcours professionnels », avril 2014.

<sup>8</sup> L'ampleur des subventions implicite est évidemment portée au maximum dans l'hypothèse d'un taux de cotisation unique.

- Comment traiter les indemnités qui résultent de licenciements pour motifs personnels avec une cause réelle et sérieuse, ou de motifs légitimes de démission du salarié, ou encore de ruptures conventionnelles ?

La prise en compte des situations de non responsabilité de l'employeur risque d'engendrer une réglementation complexe et un abondant contentieux.

- Il est nécessaire, en second lieu, d'identifier les impacts potentiels négatifs sur les comportements des employeurs (au-delà des problèmes de fraude qui se posent quel que soit le régime).
  - Les employeurs ont intérêt à accroître la sélectivité à l'embauche pour écarter des salariés qui, en cas de licenciement, risqueraient de rester durablement au chômage<sup>9</sup>.
  - Les employeurs ont intérêt à privilégier, plus encore qu'aujourd'hui, les contrats très courts (moins de quatre mois) qui, sauf répétition, n'ouvrent pas de droits à l'indemnisation.
  - Les employeurs ont intérêt à intensifier leurs stratégies d'externalisation.
  - Il est facile pour une PME qui a accumulé une ardoise envers le régime de mettre la clé sous la porte avant que ne tombe la sanction décalée de l'augmentation des taux.

Il semble donc dangereux d'adopter un principe de fixation individualisée des taux de cotisation de chaque entreprise selon le coût net passé qu'elle a engendré pour le régime d'assurance chômage. Nous verrons plus loin que la modulation des taux pourrait plus efficacement porter sans délai sur la nature et/ou la durée de la relation d'emploi.

## 2.2. LE RECENTRAGE SUR LES PRINCIPES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Dans diverses contributions parues depuis 2007, Bruno Coquet a rappelé quels étaient les principes fondamentaux que devrait respecter un régime d'assurance chômage pour être à la fois socialement équitable et économiquement efficient. Nous nous appuyons principalement sur ses contributions<sup>10</sup>.

- L'assurance chômage, parce qu'elle relève d'une logique d'assurance sociale, doit être universelle, c'est-à-dire obligatoire pour tous les salariés<sup>11</sup>. Ses règles doivent être les mêmes pour tous.
- Parce qu'elle a une fonction de stabilisateur automatique, son équilibre financier doit être assuré sur l'ensemble du cycle économique.

---

<sup>9</sup> Nous disposons de l'expérience des contributions dites Delalande, créées en 1987, que les employeurs devaient verser à l'Unédic en cas de licenciement de seniors. Dès lors, les entreprises ont cessé d'embaucher des candidats qui approchaient l'âge de la « séniorité » (Luc Behaghel, Bruno Crépon, Béatrice Sédillot, « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Economie et statistique*, n° 372, 2004).

<sup>10</sup> Citons principalement : *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, L'Harmattan, 2013 ; « La nouvelle assurance chômage. Pièce en trois actes », *Les notes de l'Institut de l'entreprise*, décembre 2015 ; ainsi que trois contributions complémentaires parues dans *Les notes de l'OFCE* : « L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ? », n° 58, février 2016 ; « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas », n° 59, mars 2016 ; « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », n° 60, mars 2016.

<sup>11</sup> Compte tenu de l'hétérogénéité des situations face au risque de chômage, il faut éviter que les moins menacés refusent d'entrer dans le système ou encore se constituent des régimes particuliers.

- Parce que ses règles influent sur les comportements des chômeurs et des employeurs, elles ne doivent pas inciter à des comportements opportunistes négatifs.

L'histoire de l'assurance chômage en France a été marquée par une succession de compromis qui ont accumulé les violations de ces principes. Trois d'entre elles ont un impact majeur sur l'équilibre financier.

### **2.2.1. Le financement du Service public de l'emploi**

Depuis la fusion, en 2008, de l'ANPE et des Assédic pour créer Pôle emploi, la loi impose à l'Unédic de transférer à ce dernier au moins 10 % des recettes de cotisation comme contribution au financement des dispositifs d'accompagnement des chômeurs. Ce prélèvement trouve son origine dans le fait que l'Unédic avait financé, notamment depuis la convention de 2001 qui créait le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), un ensemble de mesures d'aide à la réinsertion professionnelle. L'argument, difficilement vérifiable quantitativement, était qu'en réduisant ainsi la durée de chômage, l'Unédic obtenait un gain net en économisant sur les dépenses d'indemnisation. De ce fait, les dispositifs étaient réservés aux chômeurs indemnisés tandis que l'ANPE prenait à sa charge l'accompagnement des non indemnisés.

Depuis 2008, la contribution de l'Unédic fournit plus de 60 % du budget de Pôle emploi, lequel distribue ses prestations à l'ensemble des demandeurs d'emploi<sup>12</sup>. L'argument avancé à l'encontre de ce versement est qu'il n'y a aucune raison pour que la politique active de l'emploi, qui relève de la responsabilité de l'Etat, soit majoritairement financée par les cotisations d'assurance chômage<sup>13</sup>. En l'absence de ce transfert (3,2 Md€ en 2015), la question du déficit structurel serait résolue. On retrouve ici le vieux débat sur « les charges indues » qui traverse toute l'histoire de la Sécurité sociale.

### **2.2.2. Un champ partiel**

Dans un régime d'assurance sociale, et non d'assurance privée, il est anormal que soient exonérés de cotisation ceux qui sont à l'abri du risque. Tel est le cas des trois fonctions publiques<sup>14</sup>. Par ailleurs, selon des règles compliquées, l'Etat et les entreprises publiques peuvent se définir comme auto-assureurs pour leurs salariés qui relèvent du droit privé. Ils ont tout intérêt à le faire si le risque de chômage est, pour ces salariés, plus faible que la moyenne. Globalement, l'Unédic ne couvre que 70 % de l'emploi salarié total. L'universalisation accroîtrait beaucoup plus ses recettes que ses dépenses. Ce thème constitue l'un des éléments du débat complexe sur les sources et la mesure des inégalités entre salariés du public et du privé.

### **2.2.3. Les régimes annexes**

L'universalité et la solidarité interprofessionnelle impliquent que tous les salariés bénéficient des mêmes droits à prestations quel que soit leur risque de chômage. Un problème

---

<sup>12</sup> Selon les nouvelles méthodes de calcul introduites début 2016, le pourcentage des demandeurs d'emploi (catégories A, B et C) indemnisés par l'assurance chômage fluctue en longue période entre 40 et 45 %.

<sup>13</sup> Dans cette perspective, l'Unédic ne devrait rembourser à Pôle emploi que les coûts supportés par ce dernier pour la gestion des indemnités d'assurance chômage.

<sup>14</sup> Les fonctionnaires subissent un prélèvement de 1 % qui contribue à financer le régime de solidarité et non le régime d'assurance, c'est-à-dire que son montant revient à l'Etat.

ne se pose que lorsque des régimes particuliers offrent des conditions d'indemnisation plus favorables qui contribuent à l'amplification du déficit. Il s'agit des intérimaires et des intermittents du spectacle. Pour les premiers, l'essentiel des disparités de prestations a disparu depuis la convention de 2014, mais la disparité demeure en ce qui concerne les taux de cotisation<sup>15</sup>.

Pour les intermittents, le problème reste brûlant. Ce régime sert pour partie à certaines grandes entreprises du secteur pour transférer à l'Unédic le coût de gestion de la précarité, mais par ailleurs son maintien est vital pour la survie de la création artistique dans un tissu fragile de petites compagnies. Sous ce second aspect, il peut être légitime de maintenir des droits relativement avantageux, mais alors leur coût devrait être supporté par l'Etat au titre de la politique culturelle et non par le régime de droit commun de l'Unédic<sup>16</sup>.

Dans l'hypothèse d'une élimination des trois « anomalies » mises en avant par les partisans d'un retour à la pure logique d'assurance chômage, le problème du déficit serait résolu. En pratique, ceci revient dans les trois cas à en transférer la charge à l'Etat. Cette conception est évidemment discutable. Elle offre l'intérêt de rappeler que le ratio cotisations/prestations du régime de droit commun a toujours été excédentaire, même depuis 2008. Comme l'écrit Bruno Croquet : « l'Unédic est surendettée et la « générosité » des droits n'y est pour rien » (Coquet, 2015, p.19). Cette affirmation est essentielle alors que la réduction de cette « générosité » est présentée comme l'enjeu principal de la négociation.

### 2.3. LE RETOUR À LA LOGIQUE FONDATRICE

Si l'assurance chômage a maintenu, depuis sa création, une grande stabilité institutionnelle, elle a connu, à plusieurs reprises, des mutations fortes dans sa logique d'indemnisation.

- L'assurance chômage est créée en 1958<sup>17</sup> comme un régime complémentaire qui doit s'ajouter à l'aide publique aux travailleurs sans emploi que les chômeurs pouvaient percevoir depuis 1951. Le modèle retenu dans la négociation interprofessionnelle est celui des retraites complémentaires dont la généralisation s'était progressivement réalisée après la Seconde Guerre mondiale. Il faut cependant attendre 1967 pour que les champs respectifs de l'aide publique et de l'assurance chômage soient étendus à la quasi-totalité du secteur privé.
- Un déséquilibre financier massif provoque à la fin de 1978 l'échec des négociations pour le renouvellement de la convention. Une loi du 16 janvier 1979 prononce l'unification des deux régimes. L'ensemble est géré par l'UNEDIC<sup>18</sup> qui, en plus des cotisations, reçoit une contribution de l'Etat (environ un tiers de ses ressources).
- Une nouvelle situation de déséquilibre financier massif provoque un nouvel échec des négociations à la fin de 1982. L'Etat reprend en main la gestion du dispositif. De nouvelles négociations aboutissent au début de 1984 à la dualisation de l'indemnisation : l'assurance chômage est versée en fonction de la durée des

---

<sup>15</sup> Exonération des sur-cotisations pour contrats courts ; *infra* 3.1.

<sup>16</sup> Lors de la négociation de l'ANI de 2014, l'Unédic avait calculé que le régime des intermittents du spectacle engendrait un surcoût annuel de 320 M€ relativement à l'application du régime de droit commun.

<sup>17</sup> Sur les étapes successives du régime d'assurance chômage, voir par exemple : Unédic, *Historique du régime d'assurance chômage 1959-1982*, 1983 et *suite 1982-1986*, 1986 ; Christine Daniel, Carole Tuchsirer, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 1999 ; Jacques Freyssinet, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons, 2010.

<sup>18</sup> Le sigle originel UNEDIC est devenu Unédic en 1984.

cotisations et de l'âge (filiales d'indemnisation); ceux qui n'ont pas droit à l'assurance ou qui ont épuisé leurs droits relèvent d'un régime d'assistance, pudiquement baptisé « solidarité ».

- Dès 1984, certaines organisations syndicales avaient demandé le retour à la logique initiale d'une assurance complémentaire avec une aide publique garantissant une couverture minima généralisée. L'intérêt de cette solution est d'affirmer une responsabilité de l'Etat sur l'ensemble de l'indemnisation du chômage et pas seulement sur les exclus de l'assurance<sup>19</sup>. De plus, l'expérience des négociations sur les retraites complémentaires montre qu'il est peut-être moins difficile de trouver des compromis lorsqu'ils ne portent que sur des prestations complémentaires.

## 2.4. UNE ASSURANCE CHÔMAGE EUROPÉENNE

Depuis quelques années, ce serpent de mer de la construction européenne est réapparu dans le débat<sup>20</sup>.

### 2.4.1. Deux logiques

- Une traduction concrète de l'Europe sociale. Dès les années 1970, certains rapports défendent le projet de création d'une assurance chômage européenne. Face à une construction européenne qui est ressentie comme étant de nature purement économique, l'objectif est de présenter à des opinions publiques, souvent indifférentes ou réticentes, une manifestation de la réalité émergente d'une « Europe sociale ». Ceci implique que les citoyens européens aient une perception concrète des protections dont ils bénéficient grâce à elle. Il faut donc créer une institution européenne bien identifiée par les salariés et les chômeurs<sup>21</sup>. Compte tenu de la diversité des systèmes nationaux d'indemnisation, il serait illusoire d'imaginer un régime européen homogène. Ce régime pourrait donc verser une prestation minimum commune qui serait complétée à leur gré par chacun des régimes nationaux<sup>22</sup>. Compte tenu de l'objectif prioritaire (rendre concrète la perception de l'Europe sociale), le champ d'application devrait être constitué par l'ensemble des Etats de l'Union européenne. L'obstacle principal résiderait dans la complexité de la mise en place d'une nouvelle institution européenne capable de percevoir des cotisations et de verser des prestations dont les niveaux seraient fixés d'un commun accord.

---

<sup>19</sup> Dans son rapport de janvier 2013, *Le marché du travail face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, la Cour des comptes émet la préconisation suivante : « évaluer les effets d'une refonte du système d'indemnisation des chômeurs, prévoyant d'articuler, de façon concomitante, un socle relevant de la solidarité et un étage au titre de l'assurance chômage » (p.141).

<sup>20</sup> Voir notamment : Florian Mayneris, « Pour une assurance sociale européenne », *Note Terra Nova*, avril 2014 ; Thomas Lellouch, Arthur Sode, « Une assurance chômage pour la zone euro », *Trésor-Eco*, n° 132, juin 2014 ; Grégory Claeys, Zolt Darvas, Guntram B. Wolff, « Benefits and drawbacks of european unemployment insurance », *Bruegel policy brief*, September 2014 ; Agnès Bénassy-Quéré, Alice Keorg, « Une assurance-chômage européenne ? », Conseil d'analyse économique, *Focus*, n° 7, juin 2015 ; Miroslav Beblavy, Gabrielle Marconi, Ilaria Maselli, *A European Unemployment Benefits Scheme : The rationale and the challenges ahead*, CEPS Special Report, n° 119, September 2015 ; Jean-Patrick Gille, *Rapport d'information sur l'assurance chômage européenne*, Assemblée nationale, n° 3420, 19 janvier 2016 ; Agnès Bénassy-Quéré, Xavier Ragot, Guntram Wolff, « Quelle union budgétaire pour la zone euro ? », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 29, février 2016.

<sup>21</sup> Cette orientation est privilégiée, par exemple, dans la note citée de *Terra Nova*.

<sup>22</sup> Alternativement, on peut imaginer que le régime européen prenne totalement en charge l'indemnisation d'une première période de chômage, les régimes nationaux prenant ensuite le relais pour une durée additionnelle qu'ils détermineraient librement.

- Un stabilisateur automatique. Une toute autre perspective occupe une place dominante dans les propositions qui ont été récemment avancées à la lumière de l'expérience de la crise économique. L'assurance chômage présente l'intérêt de réagir vite et fortement aux récessions économiques et de verser des prestations qui sont presque entièrement et immédiatement consommées. Elle constitue un excellent stabilisateur automatique macroéconomique. De ce fait, elle concernerait au premier rang les Etats membres de la zone euro<sup>23</sup>. En effet, face à une récession, ces derniers sont privés de l'outil du taux de change et ne disposent que d'une faible marge de manœuvre budgétaire. Abstraitement deux cas de figure peuvent être distingués.
  - En présence de chocs asymétriques (c'est-à-dire touchant les Etats membres avec une ampleur inégale), des transferts financiers entre Etats assurent une solidarité immédiate dans le financement des régimes nationaux d'assurance chômage.
  - Dans l'hypothèse où tous les Etats sont simultanément touchés, il faudrait de plus constituer un Fonds européen capable de s'endetter dans les phases de récession et/ou d'accumuler des réserves en période de croissance.

Un tel dispositif est beaucoup plus simple à gérer : il est sans impact sur les régimes nationaux d'assurance chômage ; il se limite à des transferts financiers entre Etats. Mais, de ce fait, il n'a qu'une fonction de régulation économique. Il ne sera pas perçu par les citoyens comme une démonstration de la réalité de l'Europe sociale.

#### 2.4.2. Des difficultés communes

- L'aléa moral. L'existence de transferts financiers entre Etats en fonction de leurs taux de chômage respectifs engendre le risque qu'un pays n'en profite pour se dispenser des politiques économiques et sociales qui seraient nécessaires pour lutter contre le chômage. Ainsi des pays « vertueux » seraient-ils amenés à prendre en charge des pays « paresseux », par exemple ceux qui n'ont pas eu le « courage » de mettre en œuvre des « réformes structurelles » du marché du travail.
- Des transferts permanents. Même si Margareth Thatcher n'est plus là, son principe : « *I want my money back* » a laissé des traces. On imagine mal que les Etats à faible taux de chômage structurel acceptent de financer en permanence les Etats en position inverse. Ainsi, certains experts considèrent-ils qu'une convergence des marchés du travail européens et des politiques de l'emploi constitue un préalable à la mise en place de l'assurance chômage européenne. A l'image de la création de l'euro, des critères de convergence devraient être définis dont le respect constituerait une condition d'admission. Dans cette hypothèse, le projet risque d'être renvoyé *sine die*.

#### 2.4.3. Des solutions complexes

Sans entrer dans les détails techniques, notons que toute une série de propositions ont été avancées pour traiter les difficultés qui viennent d'être mentionnées sans repousser le projet à une lointaine échéance. Le principe est de ne pas prendre en compte le niveau des taux de chômage nationaux pour une année donnée, mais de s'appuyer sur l'ampleur des écarts du taux de chômage (ou du taux de croissance du PIB) soit par rapport à une tendance longue propre à chaque pays, soit dans les variations observées pour la même période dans les

---

<sup>23</sup> C'est dans ce sens, par exemple, que raisonnent les deux textes cités du Conseil d'analyse économique.

différents pays. De la sorte, à la différence de la logique des fonds structurels européens, il n'y aurait en longue période pas de transferts nets entre pays.

Il ne faut pas sous-estimer l'importance potentielle de ces propositions, mais dans le débat actuel, il est clair que la logique des stabilisateurs automatiques, c'est-à-dire de la régulation macroéconomique de la zone euro, a marginalisé la perspective de l'organisation d'une solidarité entre l'ensemble des salariés et chômeurs de l'Union européenne. Ceci explique le faible intérêt apporté à ce projet par le mouvement syndical, même s'il y est dans le principe favorable sous réserve qu'il ne contribue pas à un alignement vers le bas.

### **3. LES POSSIBILITÉS DE RÉFORMES PARAMÉTRIQUES**

La réglementation de l'assurance chômage est particulièrement complexe. Il existe une multitude de variables dont la modification peut agir sur les dépenses ou les recettes. Nous nous limiterons à celles qui auraient un impact significatif en prenant principalement appui sur les trois documents récents, déjà cités, publiés respectivement par le gouvernement, la Cour des comptes et l'Unédic<sup>24</sup>.

Si l'on considère que, du fait de sa fonction de stabilisateur automatique, le régime n'a pas à être équilibré au cours d'une période de récession, mais seulement sur l'ensemble du cycle économique, le rétablissement des conditions de soutenabilité financière ne requiert que l'élimination du déséquilibre « structurel » du régime (*supra* 1). Il est estimé par l'Unédic à 1,6 Md€ en 2018. C'est l'ordre de grandeur qui peut servir de référence pour mesurer l'impact potentiel des différentes hypothèses d'action sur les recettes et les dépenses<sup>25</sup>.

#### **3.1. LES COTISATIONS**

Deux questions distinctes ont été principalement en débat dans les négociations précédentes : le taux de cotisation du régime de droit commun (3.1.1) et la taxation des contrats courts (3.1.2). Au lieu de les traiter séparément, il serait possible de les traiter simultanément par la dégressivité des cotisations employeurs (3.1.3). Par ailleurs, la Cour des comptes a soulevé à nouveau la question du déplafonnement des cotisations (3.1.4).

##### **3.1.1. Le taux de cotisation de droit commun**

Le taux normal, stable depuis 2003 après les nombreuses variations antérieures, est de 6,4 % (4 % pour l'employeur, 2,4 % pour le salarié). En 2015, 0,1 point de cotisation rapporte 500 M€. Une augmentation de 0,3 à 0,4 point du taux de cotisation assurerait donc approximativement l'équilibre de long terme du régime. Seule l'opposition radicale du patronat exclut cette possibilité.

---

<sup>24</sup> Le Gouvernement, *Rapport sur la situation financière de l'assurance chômage*, décembre 2015 ; Cour des comptes, *L'Unédic et sa gestion de l'assurance chômage*, décembre 2015 ; Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Unédic et la gestion de l'assurance chômage*, décembre 2015 ; Unédic, *L'assurance chômage. Dossier de référence de la négociation*, février 2016 (cité par la suite comme « Dossier »).

<sup>25</sup> Cette approche ignore le problème du remboursement de la dette. Son montant est tel qu'il est exclu qu'il puisse être absorbé par des réformes paramétriques.

### 3.1.2. La taxation des contrats courts

Objet d'une revendication persistante des syndicats, cette forme paramétrique de création d'un bonus-malus (*supra* 2.1) a fait l'objet d'une introduction homéopathique dans l'ANI du 11 janvier 2013. La cotisation employeur est augmentée dans les proportions suivantes :

- 3 % pour les CDD d'une durée de moins d'un mois conclus pour surcroît d'activité,
- 1,5 % dans le même cas pour les CDD de 1 à 3 mois,
- 0,5 % pour les CDD d'usage de moins de 3 mois.

En « compensation », une exonération de 3 ou 4 mois est accordée pour des embauches à moins de 26 ans en CDI.

La faiblesse des taux de sur-cotisation, la réduction du champ des CDD couverts, l'exclusion du travail intérimaire<sup>26</sup> expliquent le faible impact financier de cette mesure, inférieur aux modestes prévisions initiales. En 2013, l'Unédic estimait que les sur-cotisations apporteraient 130 à 150 M€ de recettes annuelles tandis que les exonérations coûteraient 120 à 160 M€. En 2014, les recettes ont été de 70 M€ et les exonérations de 74 M€ (*Dossier*, p.103). La probabilité est donc faible que ces sur-cotisations aient exercé un effet de freinage sur la tendance à l'explosion du nombre des contrats de travail ultra-courts (moins d'un mois) observée depuis 2000 (tableau 2). L'Unédic a décidé en novembre 2015 de développer des travaux d'évaluations sur l'effet des modulations. Des résultats préliminaires sont attendus au 1<sup>er</sup> trimestre 2016<sup>27</sup>.

On peut estimer que l'introduction de ces sur-cotisations a eu au mieux, selon le vocabulaire de la Cour des comptes, « une vertu pédagogique » en en faisant accepter pour la première fois le principe par le patronat. L'objectif serait alors d'en accroître sensiblement le taux et le champ pour espérer exercer un effet sur les comportements des employeurs en pénalisant l'usage des contrats précaires. Toujours selon la Cour des comptes, l'augmentation d'un point des cotisations patronales rapporterait 250 M€ pour les CDD et 150 M€ pour l'intérim.

---

<sup>26</sup> Dans l'ANI du 11 janvier 2013, le patronat de l'intérim a obtenu d'être exonéré de la sur-cotisation sur les contrats courts en échange de la promesse de création d'un contrat de travail à durée indéterminée spécifique au travail temporaire (CDI-TT ou CDI-I). Il était promis la création de 20 000 CDI sur trois ans. Un accord de branche a été signé le 10 juillet 2013 par l'organisation patronale, Prism'emploi, avec la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC. Prism'emploi a obtenu après-coup un sensible assouplissement des conditions d'utilisation du CDI lors de la transcription de l'accord dans la loi Rebsamen (Voir : François Sarfati, Claire Vivés, « Le CDI intérimaire. La loi au secours du patronat », *Les notes de l'IES*, n° 38, janvier 2016 et des mêmes auteurs : « Quand le patronat de l'intérim vante les mérites du CDI », *Connaissance de l'emploi*, n° 128, février 2016). Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 4 000 CDI ont été signés selon Prism'emploi.

<sup>27</sup> Unédic, « Suivi de la modulation des contributions », *Note*, 24/11/2015.

**Tableau 2. Les différents types de contrats dans les déclarations préalables à l'embauche**  
(Hors intérim)

Types de contrats	Taux de variation du nombre de contrats (%)		Part dans les déclarations d'embauche (%)			
	2014/2000		2000		2014	
CDI	-9		24		13	
CDD	89		76		87	
Dont : > 1 mois		3		28		17
< 1 mois		138		48		70
Ensemble	65		100		100	

*Source : ACOSS*

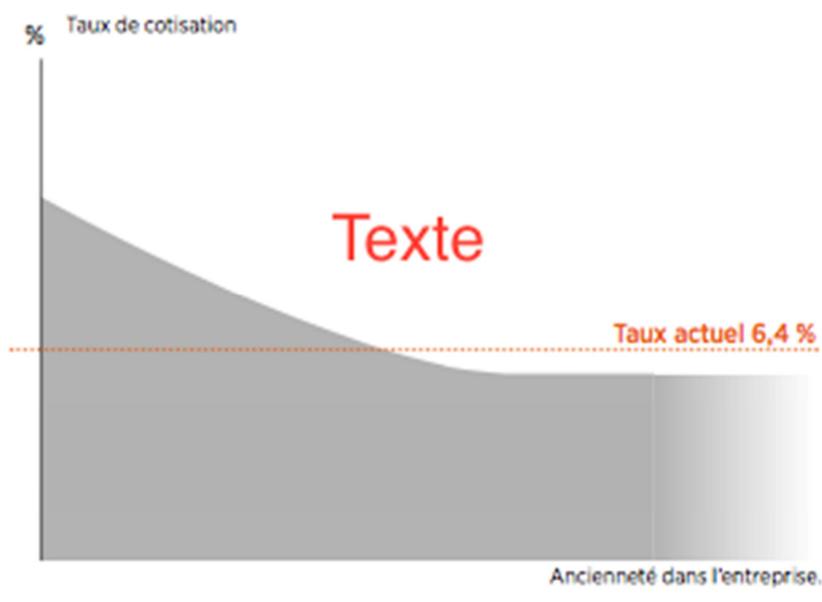
### 3.1.3. Un taux de cotisation dégressif

Une proposition alternative a été présentée par la CFDT<sup>28</sup>. Elle consiste à ignorer la nature juridique du contrat de travail pour s'intéresser uniquement à la durée de la relation d'emploi. Comme le montre le graphique ci-dessous<sup>29</sup>, le taux de cotisation diminuerait pendant la première période de la relation d'emploi (par exemple, un an) avant d'atteindre un taux plancher inférieur au taux actuel. L'avantage serait d'éviter toute casuistique sur la délimitation des contrats de travail soumis à sur-cotisation. L'action porterait directement sur le taux de droit commun en jouant soit sur le niveau du taux, soit sur la pente de dégressivité. A notre connaissance, il n'existe pas à ce jour de simulations chiffrées.

<sup>28</sup> Elle était déjà avancée par Bruno Coquet et Arnaud Sylvain en 2007 : « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme », *Sociétal*, n° 55, 1<sup>er</sup> trimestre 2007.

<sup>29</sup> Source : « Négociation assurance chômage : les objectifs de la CFDT », *Syndicalisme Hebdo*, Supplément au n° 3534, 18/02/2016.

## PRINCIPE DE LA COTISATION ASSURANCE CHÔMAGE EMPLOYEUR DÉGRESSIVE



### 3.1.4. Le déplafonnement des cotisations

L'assiette des cotisations est limitée à quatre fois le plafond de la sécurité sociale. Selon la Cour des comptes, le déplafonnement engendrerait 800 M€ de recettes. Même en maintenant le principe assurantiel de proportionnalité des cotisations et des indemnités, le supplément de dépenses serait minime puisque le taux de chômage des catégories concernées est extrêmement faible<sup>30</sup>.

## 3.2. LES PRESTATIONS

Les trois principales possibilités de réformes paramétriques portent sur les conditions d'éligibilité, la durée des droits à indemnisation et le niveau d'indemnisation. Il est plus simple de traiter à part le cas des seniors qui combinent des spécificités sur plusieurs paramètres.

### 3.2.1. Conditions d'éligibilité

Plusieurs conditions doivent être remplies pour bénéficier d'une indemnisation. Trois d'entre elles peuvent susciter une discussion, mais seule la première est effectivement un objet de la négociation.

- Durée de cotisation. Le droit à indemnisation est ouvert à partir de 4 mois de cotisation au cours des 28 mois précédents. Il est possible de réduire les dépenses en allongeant la durée minimum de cotisation ou en réduisant la période de référence. Les effets négatifs d'une telle modification se concentreraient sur les travailleurs les plus précaires alors que s'intensifie le recours par les employeurs aux contrats de très

<sup>30</sup> Voir *infra* 3.2.3 sur le plafonnement des prestations.

courte durée. Au 2<sup>e</sup> trimestre 2015, l'indemnisation des droits de 4 à 6 mois représentait 4,9 % des dépenses d'allocation (*Dossier*, p.179). L'ampleur des économies possibles ne doit pas être surestimée comme le souligne l'Unédic<sup>31</sup>. Si, par exemple, on revenait à la durée minimum de 6 mois (comme avant 2009), l'entrée en indemnisation serait seulement retardée jusqu'au moment où la personne concernée aurait accompli deux mois de travail supplémentaire.

- Privation involontaire d'emploi. Cette condition d'éligibilité n'a longtemps connu que des exceptions de faible ampleur (par exemple, démissions légitimes). Le contexte a été transformé depuis l'ANI du 11 janvier 2008 avec la création de la rupture conventionnelle qui donne immédiatement un droit complet à l'indemnisation alors qu'il s'agit juridiquement d'une rupture volontaire. En 2015, 15 % des indemnisés le sont à la suite d'une rupture conventionnelle (*Dossier*, p.51). La remise en cause de cette dérogation massive serait une source majeure d'économie, mais aucun acteur de la négociation ne semble y songer tant cette technique est en fait aujourd'hui acceptée de part et d'autre pour des raisons souvent contradictoires.
- Recherche active d'emploi. Nous ne mentionnons que pour mémoire cette troisième condition d'éligibilité. En effet, au terme d'affrontements passés, notamment lors des négociations de 2000, il a été clairement acquis que le contrôle et la sanction de la recherche d'emploi relevaient de la compétence exclusive de l'Etat. Il ne s'agit donc pas d'un objet de négociation.

### 3.2.2. Durée des droits à indemnisation

Deux paramètres constituent en ce domaine les enjeux principaux de la négociation : le mode de calcul de la durée d'indemnisation et la fixation de son maximum.

- Le principe un jour travaillé / un jour indemnisé. Le nombre de jours de droits à indemnisation est depuis 2009 égal au nombre de jours cotisés sous la limite d'un maximum. Cette règle a remplacé le système des filières, introduit en 2002, qui déterminait des droits à indemnisation selon des fourchettes de durées de cotisation avec des effets de seuil aberrants (un jour en plus ou en moins de cotisation pouvait faire varier de plusieurs mois la durée des droits à indemnisation). Ce qui est en jeu aujourd'hui ce n'est plus le principe mais le rapport entre les deux durées.
- La durée maximum. C'est l'un des points sur lesquels l'Etat exerce sa pression en prétendant qu'elle est la plus longue d'Europe. Si tel n'est pas le cas, il n'est pas douteux que notre pays se place parmi les durées les plus élevées. Le passage à un maximum de 20 mois (au lieu de 24) pour les moins de 50 ans économiserait 1,1 Md€ par an.

Dans ces domaines, l'Unédic met également en garde contre les simulations financières simplistes<sup>32</sup>. Les dépenses ne sont pas fonction des droits à indemnisation, mais de la fraction des droits effectivement consommée. Par exemple, au 1<sup>er</sup> trimestre 2015, 35 % des sortants de l'indemnisation avaient consommé moins de 80 % de leurs droits. Ainsi, toutes choses égales

---

<sup>31</sup> Alors que la Cour des comptes parle d'une « économie brute » de 1,8 Md€ en cas de retour à une durée minimum de 6 mois.

<sup>32</sup> La Cour des comptes estime que le passage à 0,9 jour indemnisé pour 1 jour cotisé économiserait 1,2 Md€ par an.

par ailleurs, une réduction de la durée des droits de 20 % n'aurait pas réduit les prestations qu'ils ont perçues<sup>33</sup>.

A la différence de ces deux paramètres de durée de l'indemnisation, le troisième, qui résulte de l'introduction des « droits rechargeables » par la convention de 2014, ne constitue pas un enjeu de la négociation puisqu'aucune organisation ne remet en cause ce mécanisme<sup>34</sup>. Il reste à apprécier l'effet qu'exerce sur les comportements des chômeurs indemnisés sa combinaison avec l'élargissement de l'indemnisation des activités réduites (*infra* 4.2).

### 3.2.3. Niveau de l'indemnisation

Quatre paramètres peuvent faire l'objet d'ajustements : le taux de remplacement, le plafond de l'indemnisation, sa dégressivité, le mode de calcul du salaire de référence. Seuls les trois premiers auraient un impact significatif sur les dépenses.

- Le taux de remplacement. Si l'on met à part les faibles salaires de référence (jusqu'à 1,5 SMIC) qui peuvent bénéficier de la garantie de niveaux minima, le taux de remplacement brut est de 57 % du salaire journalier de référence. La réduction d'un point de ce taux engendre une économie de 200 M€.
- Le plafond de l'indemnisation. Appliqué au plafond des cotisations à l'Unédic (quatre fois le plafond de la Sécurité sociale), le taux de remplacement de 57 % assure des niveaux bruts d'indemnisations supérieurs 7 000 € par mois. Ces niveaux, très supérieurs aux maxima des autres pays européens, ont parfois été mis en avant pour illustrer l'insupportable « générosité » du régime. Cependant, ils résultent d'un principe général de notre système d'assurance sociale : la proportionnalité sous plafond des prestations (en espèces) aux cotisations versées. Dans ce cadre, diminuer le plafond des prestations impliquerait logiquement la diminution du plafond des cotisations. Or les hauts salaires sont les moins soumis au risque de chômage ; l'opération aurait donc un résultat net lourdement déficitaire pour le régime. Pour l'éviter, il faudrait créer des cotisations qui ne donnent pas droit à prestations, c'est-à-dire introduire une taxe sur les hauts salaires. On peut se demander si une telle mesure relève des fonctions de l'assurance chômage.
- La dégressivité de l'indemnisation. La dégressivité de l'indemnisation a été pratiquée de 1992 à 2001. Son but premier était de réduire les dépenses, mais ses partisans avançaient une justification supplémentaire : elle était supposée inciter à une reprise d'emploi plus rapide. Les évaluations de la mesure ont conclu, sous cet aspect, à son inefficacité<sup>35</sup>, ce qui explique son abandon en 2001 au profit du dispositif d'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi. Il n'y a aucune raison de penser que ce mécanisme serait plus efficace aujourd'hui que dans les années 1990.
- Le calcul du salaire de référence. Le mode de calcul du salaire journalier de référence, qui sert de base pour fixer l'indemnisation, engendre des résultats parfois aberrants. Le salaire journalier de référence est égal au salaire brut annuel divisé par

---

<sup>33</sup> En 2014, avant la mise en place des droits rechargeables, les sortants d'indemnisation avaient, en moyenne, consommé 66 % de leurs droits (*Dossier*, p. 23).

<sup>34</sup> Avec le mécanisme des droits rechargeables, lorsqu'un chômeur indemnisé reprend un emploi alors qu'il n'a pas épuisé ses droits à indemnisation, il conserve les droits non-consommés et y ajoute, sous certaines conditions, les droits acquis dans son nouvel emploi.

<sup>35</sup> Ana Prieto, « L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi », *Revue économique*, n° 3, 2000 ; Brigitte Dormont, Denis Fougère, Ana Prieto, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et statistique*, n° 343, 2001.

le nombre de jours travaillés. Ainsi, un chômeur qui a travaillé 6 mois à plein temps pendant l'année de référence recevra une indemnisation double de celle d'un chômeur qui a travaillé douze mois à mi-temps, alors que leur salaire horaire et leur nombre d'heures travaillées sont les mêmes. De manière générale, les contrats courts discontinus à plein temps engendrent une meilleure indemnisation que les emplois réguliers à temps partiel. Il semble urgent de corriger ce mécanisme pervers, mais il n'en résulterait pas de réduction des dépenses, sauf réduction concomitante des droits.

### 3.2.4. Le cas des seniors (50 ans ou plus)

Les seniors bénéficient de plusieurs règles particulières :

- la période de référence pour déterminer l'éligibilité est de 36 mois au lieu de 24 ;
- la durée maximum d'indemnisation est de 36 mois au lieu de 24 ;
- cette durée peut être prolongée pour permettre d'atteindre l'âge d'accès à une retraite à taux plein<sup>36</sup>.

Ces spécificités ont été justifiées par l'ampleur des difficultés que rencontrent les chômeurs seniors dans l'accès à l'emploi. Avec la quasi suppression des dispositifs publics de cessation anticipée d'activité (« préretraites »), l'indemnisation prolongée leur a servi de substitut. Elle est aujourd'hui mise en cause pour cette raison.

Les allocations versées au-delà de 24 mois représentent 1,3 Md€ par an.

<b>Tableau 3. Ordres de grandeur de l'impact de certaines réformes paramétriques</b>		
Taux de cotisation de droit commun	+ 0,1 point (6,4 %)	500 M€
Taxation contrats courts	+ 1 point	CDD : 250 M€ Intérim : 150 M€
Déplafonnement des cotisations		800 M€
Durée minimum de cotisation	De 4 à 6 mois	1,8 Md€*
Durée d'indemnisation	De 1j/1j à 1j/0,9 j	1,2 Md€*
Durée maximum d'indemnisation	De 24 à 20 mois pour <50	1,1 Md€*
Taux de remplacement	-1 point (57 %)	200 M€
*Evaluations « brutes » de la Cour des comptes, contestées par l'Unédic (voir dans le texte)		

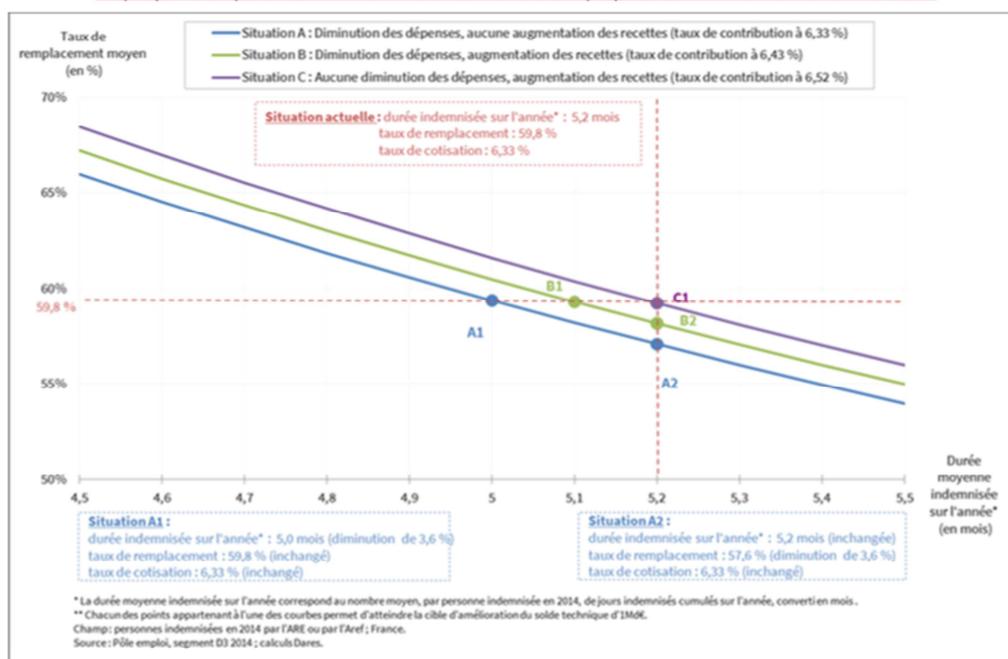
### 3.3. SYNTHÈSE

Pour dépasser le simple inventaire des multiples moyens d'action sur les recettes et les dépenses (tableau 3) et pour mettre en évidence l'interdépendance des choix, le récent rapport du gouvernement a proposé de transposer la méthode de l'abaque qui a été introduite par le COR (Conseil d'orientation des retraites).

<sup>36</sup> Sur un an, entre le 1<sup>er</sup> juillet 2014 et le 30 juin 2015, 22 000 allocataires ont bénéficié de cette possibilité, soit une dépense de 260 M€.

En prenant pour base conventionnelle une réduction de 1 Md€ du déficit du régime, l'abaque illustre toutes les combinaisons qui permettent d'obtenir ce résultat en jouant sur trois valeurs principales qui sont elles-mêmes des indicateurs agrégés : le taux moyen de contribution (cotisation), la durée moyenne d'indemnisation et le taux moyen de remplacement.

Graphique 12 : Représentation des trois illustrations sur l'abaque pour une amélioration du solde de 1 Md€



Dans le graphique 12, les durées d'indemnisation sont en abscisse, les taux de remplacement en ordonnées tandis que les trois courbes représentent des taux de contribution qui permettent une réduction de déficit de 1 Md€ compte tenu des durées d'indemnisation et des taux de remplacement<sup>37</sup>. Ainsi :

- Si on laisse inchangés la durée d'indemnisation et le taux de remplacement, il faut augmenter de 0,2 point le taux moyen de contribution, de 6,33 à 6,52 % (point C1).
- Si tout l'effort porte sur la durée d'indemnisation, il faut la réduire de 2 mois, de 5,2 à 5 mois (point A1).
- Si tout l'effort porte sur le taux de remplacement, il faut le réduire de 2,2 points de 59,8 à 57,6 % (point A2).

Il est possible d'obtenir le même résultat en combinant l'action sur les trois paramètres. L'espace des solutions possibles est compris entre la courbe bleue et la courbe violette.

\* \* \*

Si nous avons ici mis l'accent sur les réformes paramétriques qui permettent de réduire le déficit du régime, c'est parce que ce débat occupe un poids déterminant dans les négociations.

<sup>37</sup> La droite verticale en pointillé représente la durée actuelle d'indemnisation ; la droite horizontale en pointillé le taux actuel de remplacement ; la courbe bleue le taux actuel de contribution.

Il ne doit pas faire négliger des questions tout aussi cruciales : celles qui concernent l'équité, celles qui concernent la sécurisation des trajectoires professionnelles, celles qui concernent les frontières du régime avec les autres revenus de substitution (régime de solidarité, RSA)<sup>38</sup> et, en arrière-plan, celles qui concernent la nature-même du régime.

#### **4. REVENU DE REMPLACEMENT OU REVENU DE COMPLÉMENT ?**

L'UNEDIC a été créée en 1958 pour faire face aux restructurations industrielles dont on anticipait l'intensification avec la mise en place par étapes du marché commun à partir de 1959. Dans un contexte proche du plein emploi, il fallait assurer un revenu de substitution satisfaisant pour des travailleurs licenciés d'un emploi stable à plein temps pendant la période, supposée brève, de leur reconversion professionnelle. Au départ, la durée maximum d'indemnisation est de 9 mois ; elle ne concerne que des travailleurs totalement privés d'emploi.

Progressivement, sous la pression du développement des emplois précaires, la logique d'indemnisation se transforme. Le mouvement peut être repéré aujourd'hui sous trois modalités principales : les régimes annexes, les activités réduites, les contrats ultra-courts avec réembauche.

##### **4.1. LES RÉGIMES ANNEXES**

Deux catégories de salariés sont soumises à des règles particulières quant aux taux et/ou aux modes de calcul des prestations et/ou des cotisations. Il s'agit d'une part des travailleurs intérimaires, d'autre part, des intermittents du spectacle. La définition de régimes spécifiques répond à la fréquence de brèves périodes d'emploi qui sont séparées par des périodes de chômage dans des trajectoires professionnelles durables. Cette forme ancienne de précarité a été prise en charge par des régimes dont la réglementation est fixée dans des annexes de la convention générale et qui offraient ou offrent des conditions d'indemnisation plus favorables.

Depuis la convention de 2004, l'indemnisation des intérimaires a été, pour l'essentiel, alignée sur le régime de droit commun. En revanche, cette même convention a introduit, cette fois au bénéfice des employeurs, une exonération de la sur-cotisation pour les contrats courts (*supra* 3.1.2). Comme le souligne Bruno Coquet « l'avantage économique que l'assurance chômage réserve au secteur de l'intérim (...) qui passait auparavant par le revenu des chômeurs indemnisés, bénéficie désormais à leurs employeurs » (Coquet, 2015, p. 30).

En ce qui concerne les intermittents du spectacle, la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi (« loi Rebsamen ») a inscrit dans le Code du travail le principe d'un régime spécifique dont les modalités de négociation sont, elles aussi, devenues spécifiques. En 2014, 115 000 intermittents ont perçu une allocation au moins un jour dans l'année.

---

<sup>38</sup> Il ne faut pas négliger le fait que les économies réalisées sur les prestations d'assurance engendrent, outre l'appauvrissement des chômeurs, une augmentation pour l'Etat ou les collectivités territoriales, certes à une moindre échelle, des dépenses de solidarité et d'assistance.

## 4.2. LES ACTIVITÉS RÉDUITES

Un second dispositif, dont le principe a été accepté dès 1983, s'est progressivement développé dans le régime de droit commun<sup>39</sup>. Dans le but de favoriser l'acceptation par les chômeurs indemnisés d'une offre d'emploi, même précaire, même faiblement rémunérée, il leur a été offert la possibilité d'un cumul partiel de l'indemnisation du chômage et de leur nouveau revenu d'activité. Les règles ont été modifiées à plusieurs reprises dans le sens d'un élargissement et d'une simplification. L'objectif est de maintenir chez les demandeurs d'emploi un lien avec le marché du travail et de favoriser à terme une réinsertion professionnelle durable.

De nombreux travaux ont tenté, avec des résultats parfois contradictoires, de mesurer la réalité de cet « effet tremplin » vers l'emploi durable ou à l'opposé le risque d'un « effet de piège » avec un enfermement dans la précarité. Quelles que soient les incertitudes sur ce point, elles n'ont pas empêché une croissance massive de la part des activités réduites dans la population des chômeurs indemnisés (tableau 4).

<b>Tableau 4. Poids des activités réduites</b>		
(Effectifs en milliers)		
	1995	2014
Allocataires sans activité	1 500	1 650
Allocataires qui travaillent	470	1 270
Dont : Indemnisés	(260)	(670)
Non indemnisés	(210)	(600)

*Source : Fichier national des allocataires*  
*Note : Dans le vocabulaire de l'Unédic, les « allocataires non indemnisés » sont ceux qui ont un droit potentiel à l'indemnisation, mais qui ne perçoivent pas d'indemnisation au cours d'un mois donné car les revenus d'activité qu'ils ont perçus dépassent le seuil qui autorise le cumul avec l'indemnisation.*

Une interrogation porte sur l'impact que la combinaison des activités réduites et des droits rechargeables peut avoir sur les activités de recherche d'emploi. Une enquête qualitative réalisée par le Crédoc en juin 2015<sup>40</sup> conclut que les demandeurs d'emploi connaissent le principe de ces deux mécanismes, mais non leurs modalités techniques et que cette connaissance n'influe pas sur leurs comportements à l'égard de la reprise d'emploi. Ceux-ci sont « essentiellement liés à la crainte de la stigmatisation du chômage et à la nécessité économique » ; les contraintes financières sont trop fortes « pour que la reprise d'activité soit mise en balance avec le bénéfice de l'allocation ». Il reste à attendre le résultat d'évaluations quantitatives.

<sup>39</sup> Il faut distinguer entre :

- d'une part, les activités réduites au sens de l'Unédic qui sont définies en fonction des possibilités de cumul entre un revenu d'activité et une fraction de l'indemnisation maintenue ;

- d'autre part, les activités réduites au sens de Pôle emploi qui concernent des demandeurs qui restent soumis à une obligation de recherche d'emploi (catégories B et C) alors qu'ils ont déclaré une activité au cours du mois précédent (Voir : Félix Paquier, « Les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2014. L'activité réduite progresse encore », *DARES Analyses*, n° 75, octobre 2015).

<sup>40</sup> « Droits rechargeables et cumul allocation-salaires vus par les demandeurs d'emploi », Unédic, *Eclairages*, n° 13, décembre 2015.

### 4.3. LES RÉEMBAUCHES

Un troisième phénomène a été mis en lumière par des travaux récents de l'Unédic<sup>41</sup>. L'explosion du nombre des contrats très courts (*supra* tableau 2) a engendré un mouvement de réembauches chez le même employeur après un passage par l'indemnisation. En excluant les intérimaires et les intermittents (qui relèvent souvent de cette situation, mais dont le cas a déjà été évoqué), la part des réembauches chez le même employeur est passée de 30 % à 59 % du total des embauches entre 1995 et 2012. Parmi ces réembauches, la part de celles réalisées chez le dernier employeur (c'est-à-dire sans passage intermédiaire par un autre employeur) est de 80 % en 2012. C'est dire que 47 % du total des embauches se font chez le dernier employeur du chômeur indemnisé. La durée médiane entre deux contrats chez le même employeur est de 6 jours. Bien sûr, ce flux volumineux ne concerne qu'une petite fraction de la population couverte par le régime<sup>42</sup>, mais il illustre une nouvelle forme de prise en charge par l'Unédic de l'extrême précarité de l'emploi.

\* \* \*

Dans les trois cas cités, il n'y pas juridiquement une fraude de la part des employeurs. Il y a trop souvent une utilisation opportuniste des règles du régime pour lui faire prendre en charge le coût de la précarité ou encore pour la rendre socialement tolérable. La transformation du fonctionnement des marchés du travail a contraint le régime d'assurance chômage à dépasser sa mission initiale pour devenir, dans une proportion croissante, un fournisseur de complément de revenu pour les travailleurs précaires.

Au-delà des problèmes d'équilibre financier structurel, aujourd'hui importants et conflictuels, mais qui seraient solubles par une légère augmentation du taux de cotisation, la transformation de la fonction du régime d'assurance chômage devrait être un sujet majeur de réflexion pour les organisations syndicales et patronales. Avec l'objectif légitime de prendre en compte la situation difficile des travailleurs précaires et de favoriser leur maintien sur le marché du travail, elles ont créé un ensemble de règles qui, prises globalement, fonctionnent de plus en plus comme un mode de socialisation des coûts engendrés par le développement de la précarité. Elles favorisent ainsi des modes d'utilisation opportuniste de l'indemnisation, parfois par les travailleurs, mais le plus souvent par les employeurs.

Au-delà des inévitables mesures paramétriques qui sont l'objet central des négociations, la nécessité d'une réforme structurelle ne pourra être indéfiniment ignorée.

---

<sup>41</sup> Unédic, « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur », *Etudes et analyses*, n° 14, janvier 2016.

<sup>42</sup> La moitié des réembauches se concentre sur 3 % des personnes embauchées. L'Unédic estime que la réembauche représente entre 3 % et 5 % du volume annuel de travail (en heures).