

## PROPOSITIONS DE REFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

---

### Points clés

Le gouvernement engage une concertation sur l'assurance chômage qui doit aboutir à décret à l'été 2019. Dans ce contexte, l'Afep soutient les propositions visant les objectifs suivants :

- Compte tenu de l'importance du déficit de l'Unédic, qui devrait atteindre 39 milliards d'euros en 2020 et de l'amélioration des perspectives concernant la baisse du chômage, des mesures d'économie doivent être envisagées au plus tôt. Les nouvelles dépenses envisagées par les pouvoirs publics concernant l'indemnisation des salariés démissionnaires et des indépendants doivent être maîtrisées et compensées par des mesures d'économie.
- En raison de la persistance d'un taux de chômage structurel élevé, une politique active d'incitation à la reprise d'emploi et de lutte contre le chômage doit être mise en place ;
- Dans un second temps, une réforme de fond devra prendre en compte l'évolution de l'assurance chômage vers une protection plus universelle contre la perte de revenus et la fiscalisation de tout ou partie de ses recettes.

La réforme de l'assurance chômage fait partie des promesses de campagne du Président de la République et une concertation à ce sujet est engagée dans la perspective d'un décret à l'été 2019.

La fonction de l'assurance chômage est double : limiter les conséquences financières de la perte d'emploi, par le service d'un revenu de remplacement d'une part ; inciter à un retour rapide à l'emploi d'autre part. Ce double rôle n'est pas contesté mais les synergies entre ces missions sont sans doute limitées.

La situation financière de l'Unédic n'est pas soutenable. La réforme de l'assurance chômage doit permettre, à court terme, de réduire son déficit. Le retour à l'équilibre doit se faire sans augmentation des prélèvements obligatoires. A moyen terme, la persistance de la dette de l'assurance chômage, qui ne pourra être résorbée par des mesures paramétriques et l'amélioration de la conjoncture implique une réforme plus ambitieuse de la protection contre la perte d'emploi voire plus largement la perte de revenu. Ainsi, l'articulation de l'assurance chômage avec le régime de solidarité et les minima sociaux d'une manière générale doit être repensée. Ces différents régimes dont la complémentarité est imparfaite et qui n'atteignent que très partiellement leurs objectifs de soutien dans la recherche d'emploi et de lutte contre la pauvreté doivent être mis à plat et reconstruits dans l'objectif d'une plus grande efficacité.

## 1. Etat des lieux : un modèle confronté à ses limites

Fondé en 1958, le régime d'assurance-chômage français a été depuis l'origine géré par les partenaires sociaux. Cette caractéristique est spécifique à la France, les autres pays Européens réservent généralement aux partenaires sociaux, lorsqu'ils sont associés, un rôle purement consultatif.

L'indemnisation des chômeurs est assurée par deux dispositifs, le second étant subsidiaire au premier :

- L'assurance chômage financée par les contributions des entreprises et des salariés ;
- Le régime de solidarité financé par l'impôt, qui assure un revenu de subsistance moindre.

La fonction de l'assurance chômage est de limiter les conséquences financières de la perte d'emploi par le service d'un revenu de remplacement indexé sur le salaire de l'emploi perdu, lequel constitue également la base des contributions salariales et patronales au système. En contrepartie de ce maintien à un niveau relativement élevé des ressources du demandeur d'emploi, le retour à l'emploi doit être rapide et ce afin de ne pas grever trop fortement les dépenses du régime. L'assurance chômage n'indemnise qu'une partie des chômeurs, ceux qui viennent de perdre leur emploi : soit 2,5 millions de personnes sur les 5,6 millions inscrits à Pôle emploi. Les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage représentent la catégorie la moins éloignée du marché de l'emploi et pour laquelle les perspectives de retour à l'emploi sont statistiquement les meilleures. Les autres catégories de demandeurs d'emploi tels que les chômeurs de longue durée ou les personnes qui ont des difficultés à accéder au marché de l'emploi sont, en principe, prises en charge par les dispositifs relevant de la solidarité nationale. Ainsi, une allocation publique est versée, sous conditions, aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage (ASS) et le RSA intervient pour les personnes sans ressources afin de leur assurer un revenu minimum qui varie en fonction de la composition du foyer.

L'équilibre financier de l'assurance chômage est compromis depuis une dizaine d'années, sous l'effet combiné de plusieurs facteurs qui tiennent principalement aux conséquences de la conjoncture économique, à la multiplication des contrats de courte durée et à l'extension de l'indemnisation à de nouveaux bénéficiaires.

## 1.a Une dette structurellement élevée

La conjoncture économique a un impact majeur sur les comptes de l'assurance chômage. Le ralentissement de l'activité provoque des destructions d'emplois et une moindre hausse des salaires, ce qui se traduit par une dégradation des recettes de l'Unédic. Inversement, une croissance plus élevée génère des emplois et des progressions salariales, réduit le nombre de chômeurs indemnisés et apporte des recettes supplémentaires. Toutefois, depuis la crise économique de 2008, le taux de chômage structurel reste durablement élevé (autour de 9 %). Le déficit annuel de l'Unédic a dépassé 4

milliards, portant la dette de l'Unédic à 30 milliards d'euros à la fin de cette année.

Selon l'Unédic, les mesures d'économie de la nouvelle convention d'assurance chômage et l'amélioration de la conjoncture économique auront pour effet de diminuer le déficit de l'assurance chômage qui passerait de plus de 4 milliards d'euros en 2016 à moins d'1 Md d'€ en 2020. A cet horizon, la dette se stabiliserait en atteignant une année de recettes du régime, soit 39,1 milliards d'euros. Ces estimations rejoignent celles du gouvernement.

Ces évolutions ne modifient pas la problématique de la soutenabilité financière du régime d'assurance chômage dès lors que cette amélioration est notamment fondée sur un changement conjoncturel. Elle est, en tout état de cause, insuffisante pour résorber le déficit.

L'Unédic fait partie intégrante des comptes publics : son déficit pèse donc sur la dette publique du pays. Le régime d'assurance chômage est un sujet incontournable dans une stratégie globale de réduction des déficits.

Pour les grandes entreprises la réforme de l'assurance chômage doit avoir trois objectifs : garantir le retour à l'emploi, maîtriser les dépenses et réduire la dette.

## 1.b Les caractéristiques actuelles du régime d'assurance chômage

### L'indemnisation

En France, l'assurance chômage supporte quasiment seul le soutien financier apporté aux personnes qui viennent de perdre leur emploi. Dans la plupart des pays européens, des ressources autres que celles issues de l'assurance chômage viennent compléter le revenu de remplacement (allocations familiales, crédits d'impôts, aides au retour à l'emploi, aides au logement)<sup>1</sup>. Le régime français d'assurance chômage apparaît ainsi comme relativement favorable aux chômeurs si l'on considère le seul régime d'assurance chômage. En revanche, lorsque l'ensemble des régimes de soutien aux revenus sont pris en compte, la France occupe une position médiane parmi les pays européens.

<sup>1</sup> Trésor-éco n°188 décembre 2016.

Le montant mensuel moyen des allocations est de 1010 € nets pour les allocataires qui n'exercent aucune activité professionnelle au cours du mois. Le montant maximum des allocations est limité à 7400 euros par mois. Toutefois, seuls 0,02 % des bénéficiaires de l'assurance chômage perçoivent ce montant, ce qui représente environ 500 personnes.

La durée d'indemnisation est équivalente à la durée travaillée, dès lors que celle-ci représente au moins 4 mois. La durée des droits est limitée à 24 mois pour les personnes qui ont moins de 53 ans et augmente progressivement à partir de cet âge pour être portée à 36 mois à partir de 55 ans. Les allocataires du régime d'assurance chômage utilisent, en moyenne, 68 % de la durée de leur droit.

### L'évolution des sources de financement de l'Unédic

Les taux de contributions, en particulier la partie patronale, situent la France parmi les plus élevés d'Europe où les contributions patronales varient globalement entre 1,50 % (Allemagne) et 3 %. Toutefois, les niveaux de contributions des employeurs et dans certains cas, des salariés, sont peu représentatifs des conditions réelles de financement des régimes d'assurance chômage, qui prennent, selon les pays, des modalités diverses et peuvent aussi comporter des interventions de l'Etat dans l'équilibre des régimes.<sup>2</sup>

Le régime d'assurance chômage était jusqu'ici exclusivement financé par les contributions des employeurs et des salariés affiliés à l'assurance chômage dont le taux est fixé comme suit :

- la contribution à la charge des employeurs est de 4 %, à laquelle s'ajoute une majoration exceptionnelle et temporaire de 0,05 %. Ce taux de cotisation chômage est majoré de 0,5 point pour les CDD d'usage d'une durée inférieure ou égale à 3 mois. L'assiette des contributions est plafonnée à 4 fois le plafond de la sécurité sociale (13 076 € par mois en 2017) ;
- Une contribution des salariés à hauteur de 2,4 %

L'exonération progressive de la part salariale des contributions d'assurance chômage (2,4 %) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 au titre des mesures en faveur du pouvoir d'achat. Cette mesure a été compensée par une hausse d'1,7 point

de la CSG. Un mécanisme de compensation par l'intermédiaire de l'ACOSS du coût pour l'Unédic de cette exonération est prévu. Les allègements généraux de charges jusqu'à 1,6 SMIC sont étendus aux contributions d'assurance chômage par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Au total, ce mécanisme de compensation couvrira environ 45 % des recettes de l'assurance chômage. Ces mesures sont, en principe, neutres d'un point de vue financier pour l'Unédic et pour l'Etat. Le principe de l'exonération de contribution préserve artificiellement la nature assurantielle du régime. Cependant, celle-ci pourrait, à terme, être remise en cause si les recettes n'étaient plus assurées par des contributions assises sur les salaires.

La conséquence d'une fiscalisation des ressources de l'assurance chômage est de découpler le lien entre le coût du dispositif pour les entreprises et l'efficacité du système et de fondre l'assurance chômage dans la sécurité sociale. Ainsi, une baisse durable du chômage ne se traduirait pas nécessairement par un allègement du coût du travail.

## 2. LES PROPOSITIONS DES ENTREPRISES

La réforme de l'assurance chômage doit tenir compte de l'articulation entre les différents systèmes d'indemnisation du chômage et de solidarité. En effet, toute modification des paramètres du régime d'assurance chômage qui se traduit par un accès plus difficile à l'indemnisation (durcissement des conditions d'affiliation) ou un épuisement des droits plus rapide (raccourcissement des durées) se répercute sur les régimes de solidarité qui sont subsidiaires. Ainsi, les économies réalisées d'un côté se traduisent par un accroissement, des dépenses des régimes de solidarité (ASS, RSA) et d'autres dispositifs le cas échéant, de l'autre côté. Il s'ensuit pour les personnes prises en charge successivement par ces régimes, des écarts d'indemnisation très importants, qui ont des répercussions sur leur moyens de subsistance et qui peuvent rendre difficiles leur accompagnement et la mise en place d'actions de reclassement à long terme (formation etc...).

<sup>2</sup> DARES : comparaisons internationales de régimes d'assurance chômage quels enseignements, mai 2017.

## 2. a Sur le bonus-malus

La possibilité de faire supporter aux entreprises qui ont recours aux CDD courts, le surcoût que représente l'indemnisation des personnes qui s'inscrivent au chômage suite à la fin de ce type de contrat, a été évoquée pendant la campagne présidentielle. Cette proposition fait suite au constat qu'actuellement 45 % des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage sont pris en charge à la suite d'une fin de CDD ou de contrat de travail temporaire .

Les dépenses d'indemnisation liée aux contrats à durée limitée, quelle qu'en soit la durée, hors intermittents du spectacle, représentent environ 8 milliards d'euros. En moyenne, les CDD et les contrats d'intérim coûtent 3 fois à l'assurance chômage ce qu'ils rapportent en contributions.

Depuis 15 ans la part des différentes formes d'emploi dans l'emploi total est stable, ainsi 76 % des salariés sont en CDI, 9 % en CDD et 2 % en intérim. En revanche, la proportion des contrats de courte durée a fortement augmenté depuis les années 2000 dans la catégorie des emplois à durée déterminée (CDD, intérim). Les embauches en CDD d'une durée inférieure ou égale à 1 mois sont passées d'environ 1,6 millions en 2000 à environ 4 millions en 2016 . Ce fractionnement de la durée des contrats se traduit par une intervention accrue de l'assurance chômage et une dégradation de ses dépenses.

La proposition du gouvernement a pour double objectif de faire supporter aux entreprises concernées le surcoût qu'elles génèrent en ayant recours aux contrats courts d'une part et de les inciter à conclure des contrats de plus longue durée d'autre part.

A cet égard, les taux de contribution des CDD d'une durée inférieure ou égale à 3 mois sont majorés depuis 2013 en fonction de leur durée. Cette expérience n'a pas produit de résultat probant concernant le comportement des entreprises et la trajectoire financière de l'Unédic. La majoration a été remaniée et simplifiée lors de la négociation assurance chômage de 2017.

Parmi les causes évoquées pour expliquer le recours aux contrats courts figuraient la rigidité du droit du travail qui rendait difficile le recrutement en CDI d'une part et certains effets non voulus de la réglementation du chômage qui favorisaient le fractionnement des contrats d'autre part. Ces deux

facteurs ont été rectifiés respectivement par les ordonnances du 22 septembre 2017 et à l'occasion de la dernière négociation sur l'assurance chômage. L'efficacité de ces deux mesures doit pouvoir être appréciée avec un recul suffisant.

Pour les grandes entreprises, taxer les contrats courts, qui correspondent dans leur grande majorité à de faibles revenus exonérés de charges sociales, n'est pas cohérent avec la politique menée, par ailleurs, sur les bas salaires. C'est aussi prendre le risque que les entreprises renoncent à recourir à ces contrats et se tournent vers d'autres solutions, privant ainsi les demandeurs d'emploi d'une possibilité d'accéder au marché du travail ou de se maintenir à proximité de celui-ci. C'est enfin, risquer de fragiliser certains secteurs de l'économie en renchérissant le coût du travail alors que l'efficacité de cette mesure sur le comportement des entreprises demeure aléatoire et n'a, en tout état de cause, jamais été établie au cours des expériences menées en France et à l'étranger.

Le recours aux CDD et aux contrats de travail temporaires, ainsi que leur durée est une question qui doit en priorité être examinée par les secteurs concernés, qui sont en capacité d'apprécier les conditions d'emploi dans leurs domaines et le cas échéant, de mettre en place les mécanismes de régulation appropriés.

A cet égard, le déploiement de dispositifs tels que le CDI intérimaire, avec le cas échéant une mutualisation de la prise en charge des périodes de non activité au sein des secteurs concernés doit être poursuivi. L'ordonnance n°2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective attribue aux branches professionnelles la possibilité de définir les garanties apportées aux CDD et aux contrats de travail temporaire. Une nouvelle intervention concernant la taxation des contrats courts serait prématurée au regard des possibilités qui viennent d'être ouvertes aux secteurs professionnels.

## 2.b Les mesures destinées à lutter contre le déficit

Les propositions ci-après des entreprises d'augmenter la condition d'activité pour accéder à l'assurance chômage doivent se traduire par un effet positif sur les dépenses liées à l'alternance emploi/chômage dans les situations où les contrats courts se succèdent.

### La révision des conditions d'accès à l'assurance chômage

Le bénéfice de l'assurance chômage est étendu à des personnes qui ont très peu de références de travail. C'est donc moins la protection du salaire de l'emploi perdu qui a été recherchée que l'attribution de moyens de subsistance à des publics qui ne bénéficiaient d'aucune prise en charge. En effet, depuis 2009, 4 mois d'activité continue ou non au cours des 28 derniers mois (affiliation) suffisent à l'ouverture de droits à l'assurance chômage. Depuis 2014, le rechargement des droits est possible à l'épuisement des droits avec 150 heures de travail (soit environ un mois de travail).

L'abaissement de 6 mois à 4 mois de la condition d'activité minimale ouvrant droit à l'assurance chômage avait pour objectif d'élargir le nombre de bénéficiaires, essentiellement au profit des jeunes de moins de 25 ans. Les effets de la crise de 2008 sur le taux de chômage étant intervenus juste après cette décision, le déficit de l'Unédic n'a cessé d'augmenter depuis.

La condition d'affiliation à l'assurance chômage pourrait être rehaussée pour atteindre le niveau qu'elle avait avant 2009. Six mois d'affiliation seraient ainsi nécessaires pour bénéficier des allocations d'assurance chômage.

Les évolutions proposées ramèneraient la France au niveau des autres pays européens en ce qui concerne l'accès à l'assurance chômage. Actuellement, la France se situe dans une position médiane en termes de période de référence pour le calcul de l'éligibilité (28 mois), mais se distingue par une durée minimale d'affiliation très faible. A titre de comparaison, la condition d'affiliation la moins exigeante est de 12 mois recherchés sur 24 mois pour les moins de 50 ans en Allemagne, de 12 mois recherchés sur 36 mois au Danemark, de 6 mois recherchés sur 12 mois au Royaume-Uni et en Suède (d'autres combinaisons entre l'affiliation et la période de référence sont parfois appliquées dans ces pays). Seule l'Italie a mis en place une filière courte, à partir de 3 mois recherchés sur 12 mois.

La période de référence au cours de laquelle la condition d'activité est recherchée pourrait être raccourcie de manière à prendre en compte des périodes d'emploi plus récentes. Elle pourrait être fixée à 18 mois, au lieu de 28 pour les moins de 53 ans.

La condition pour recharger les droits, qui est actuellement de 150 heures, pourrait également être portée à 88 jours travaillés (ou 610 heures) de manière à ne pas favoriser un fractionnement trop important des périodes d'emploi et l'alternance trop rapide avec des périodes de chômage.

La diminution du nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage, qui va principalement concerner les jeunes de moins de 25 ans, doit être corrélée aux efforts, en particulier de formation, qui doivent être déployés à l'égard de ce public dans le cadre du grand plan d'investissement 2018-2022 de manière à lutter efficacement et durablement contre le fort taux de chômage des jeunes.

### Le régime des intermittents du spectacle

Le déficit du régime spécifique des intermittents du spectacle était estimé par la Cour des comptes à 1 milliard d'euros, avant la modification des règles d'indemnisation en 2016.

Le surcroît de dépenses spécifiquement attribué à l'existence de règles dérogatoires plus favorables que celles applicables à l'ensemble des allocataires était estimé à 320 millions par l'Unédic en 2014. Il est proposé que l'évolution législative qui a permis aux partenaires sociaux des secteurs concernés de définir leurs propres règles d'indemnisation, dans le cadre fixé par les partenaires sociaux interprofessionnels, soit poursuivie et aboutisse à la création d'un régime professionnel autonome.

Une participation de l'assurance chômage au dispositif pourrait éventuellement être envisagée, mais elle supposerait que les intermittents du spectacle supportent les cotisations de droit commun à l'Unédic dont la participation à l'indemnisation serait limitée aux dépenses que le dispositif aurait engagées pour indemniser ces allocataires, nettes du surcoût lié à l'application des règles spécifiques plus favorables.

L'encadrement des possibilités de cumul des allocations avec une rémunération

En 2014, les règles du cumul des allocations avec une rémunération issue d'une activité professionnelle, salariée ou non ont été modifiées, afin de supprimer les effets de seuil induits par certains paramètres qui encadraient le dispositif (horaires, rémunération, durée des droits) et de le rendre incitatif à la reprise d'emploi en toutes

hypothèses. En 2016 1,6 millions d'allocataires travaillent tout en étant inscrits à Pôle emploi, parmi eux, 767 000 bénéficient d'un versement partiel d'allocations, en complément de leur revenu issu d'une activité professionnelle. Ces allocataires perçoivent un revenu mensuel moyen total de 1240 € nets (allocation + rémunération), le montant moyen des allocations qui leur sont versées est de 540 € nets.

Les entreprises proposent que les possibilités de cumul, sans être supprimées afin de conserver leur caractère incitatif à la reprise d'emploi soient limitées dans le temps, en cas de reprise d'un emploi représentant un volume horaire suffisamment important.

## 2.c Les mesures destinées à renforcer l'incitation à la reprise d'emploi

### La révision des paramètres

L'effet incitatif à la reprise d'emploi des modifications de paramètres d'indemnisation est difficile à établir notamment en raison des très grandes disparités des populations au chômage face à leurs perspectives de retrouver un emploi. L'une des rares études réalisées sur l'impact de la dégressivité des allocations en vigueur en France jusqu'en 2001 démontre que le taux de reprise d'emploi augmente à l'approche de la chute d'indemnisation, lorsque le système d'indemnisation est constitué de deux paliers avec une forte différence entre les deux<sup>3</sup>. Le système actuel répond d'ores et déjà à ces caractéristiques, le palier étant constitué par le passage de l'assurance chômage à l'ASS. Pour autant, la révision des paramètres d'indemnisation, si elle ne constitue pas à elle-seule une incitation au retour à l'emploi, peut être utilisée, si elle est articulée de manière cohérente avec la mise en œuvre d'une politique plus globale d'aide au retour à l'emploi.

Si la plupart des pays européens ont agi sur les taux de remplacement d'une manière ou d'une autre (diminution du montant des allocations, dégressivité, plafonds d'indemnisation etc.), ils ont surtout réduit les durées d'indemnisation<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Brigitte Dormont, Denis Fougère et Ana Prieto : L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi, ÉCONOMIE ET STATISTIQUE N° 343, 2001 – 3.

<sup>4</sup> COE Les réformes des marchés du travail en Europe, 2015.

Ces durées sont relativement longues en France, elles sont de 730 jours (soit 2 ans) pour les moins de 53 ans. A titre de comparaison, ces durées sont de 12 mois en Allemagne, 9 mois en Irlande, 6 mois au Royaume Uni, 14 mois en Suède, 24 mois au Danemark.

Les durées d'indemnisation en France pourraient être abaissées, au vu notamment de l'amélioration de la conjoncture économique, qui doit se traduire par un raccourcissement de la durée du chômage

Les durées d'indemnisation doivent également être analysées au regard des modalités de constitution des droits, c'est-à-dire du rapport entre la durée d'affiliation et la durée des droits. A cet égard, la France est le seul pays à avoir un coefficient de conversion de 100 % (correspondant à la règle « un jour travaillé = un jour indemnisé »). Ce coefficient de conversion est de 50 % en Allemagne et au Royaume-Uni et de 33 % en Espagne. Un grand nombre de pays pratique des paliers, en Autriche par exemple, 12 mois travaillés sur 24 mois ouvrent droit à 5 mois de droits, 36 mois travaillés sur 60 mois ouvrent droit à 7 mois (30 semaines). Le rapport peut être inverse, ainsi en Suède, 6 mois travaillés sur 12 mois ouvrent droit à 14 mois de droits<sup>5</sup>. En 2013, la Cour des comptes préconisait d'établir ce rapport à 0,9<sup>6</sup>.

Les entreprises proposent également d'établir rapidement ce taux à 0,9 et de le faire évoluer en fonction de la baisse du chômage.

### Le renforcement des politiques de lutte contre le chômage

Les pays qui ont engagé une réforme de leur assurance chômage ont également réformé leur service public de l'emploi et renforcé le contrôle de la recherche d'emploi. Les actions menées se répartissent en 3 axes :

- la différenciation de l'offre de service envers les demandeurs d'emploi, en fonction de leur profil et de leurs difficultés sur le marché du travail (Suède, Allemagne, Danemark, Irlande, Portugal) ;

<sup>5</sup> DARES : comparaisons internationales de régimes d'assurance chômage quels enseignements, mai 2017.

<sup>6</sup> Cours des Comptes : rapport du 22 janvier 2013, non publié.

- l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi à des opérateurs privés de placement, notamment pour les personnes les plus éloignées de l'emploi (Suède, Espagne, Royaume-Uni, Portugal, Irlande) ;
- le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi avec une incitation forte à accepter un emploi pour les chômeurs de longue durée (Royaume-Uni, Irlande, Italie).

Les dépenses engagées par les Etats d'une manière plus générale concernant les politiques actives de lutte contre le chômage ont également consisté à mettre l'accent sur la formation professionnelle et les politiques d'accès à l'emploi au sens large (handicap, assistance, insertion professionnelle etc.)

Chacun de ces axes a été plus ou moins exploré en France, certains ont fait l'objet d'expérimentation ou d'un recours limité. D'autres, comme la formation professionnelle, ont fait l'objet d'un engagement de campagne du Président de la République.

Pour les entreprises, l'accompagnement et une plus grande personnalisation du suivi des chômeurs suivant les 3 axes cités précédemment doivent être renforcés au besoin par un recours accru à des opérateurs privés.

Le recours à la formation pour les chômeurs doit s'effectuer de manière ciblée, les perspectives de retour à l'emploi par le recours à la formation doivent être évaluées et la prescription de formation doit s'effectuer en fonction des secteurs où les besoins de recrutement sont avérés.

L'utilisation des nouvelles technologies (big data) doit permettre de personnaliser les recherches d'emploi correspondant aux compétences de chaque personne et de définir, le cas échéant, les formations leur permettant d'obtenir un emploi stable. Les délais pour proposer des emplois et pour l'entrée en formation doivent être réduits au minimum (de l'ordre du mois).

Les formations prescrites par Pôle emploi doivent faire l'objet d'une évaluation régulière, notamment en fonction du taux de retour à l'emploi des chômeurs qui les suivent.

Une politique d'évaluation de Pôle emploi doit être mise en place afin d'apprécier l'efficacité de son

action sur le reclassement des chômeurs tant au regard des offres d'emploi satisfaites que de la qualité de l'emploi retrouvé (emploi durable).

## 2.d Une gouvernance équilibrée et responsabilisante pour chacun des acteurs

La gouvernance de l'assurance chômage, au sens large, doit permettre à chaque partie prenante d'exercer pleinement ses responsabilités. La répartition actuelle des rôles entre les partenaires sociaux et l'Etat n'est pas satisfaisante et ne responsabilise pas suffisamment l'ensemble des acteurs.

Dans un premier temps, le maintien d'un système, avec les ajustements nécessaires, garantissant une visibilité et un suivi forts entre les dépenses et le coût pour les entreprises et les salariés est nécessaire. Les mesures d'économie et d'aides à la reprise d'emploi susceptibles de maîtriser les dépenses et d'engager le retour à l'équilibre des comptes peuvent être prises dans ce cadre.

La gouvernance de l'assurance chômage doit être garante de l'efficacité du dispositif. Pour cela, elle doit disposer de la capacité de fixer des objectifs à ses différents opérateurs (Pôle emploi, URSSAF, CCMSA etc.) et le cas échéant, de tirer les conséquences d'éventuels écarts. Ainsi, la modulation des frais de gestion en fonction des résultats, le recours à des organismes indépendants pour l'évaluation des opérateurs et la possibilité de faire appel à d'autres opérateurs, y compris privés, constitueraient des leviers efficaces. Le rôle des partenaires sociaux doit être centré sur l'amélioration des actions permettant le retour à l'emploi. La légitimité des pouvoirs publics est incontestable sur la définition des paramètres financiers d'indemnisation compte tenu de la réforme du financement et des adhésions avec les minima sociaux.

A plus long terme, en revanche, la réforme du financement ouverte par la compensation des contributions par des recettes fiscales et l'extension du régime d'assurance chômage à de nouveaux bénéficiaires imposent une remise à plat du système de protection contre la privation d'emploi.

### 3. La nécessité de mener une réflexion de plus long terme sur les responsabilités de chacun et les choix de financement pour l'assurance chômage

L'indemnisation du chômage en France associe assurance et solidarité. L'assurance chômage gérée par l'Unedic prend en charge les travailleurs privés d'emploi sous réserve qu'ils aient des références de travail suffisantes. Les régimes de solidarité (RSA, ASS etc.) interviennent de manière subsidiaire lorsque les conditions d'accès à l'assurance chômage, en particulier celles relatives à l'activité professionnelle, ne sont pas satisfaites ou lorsque les droits sont épuisés. Compte tenu des évolutions des modes de travail et de la situation du marché de l'emploi, la distinction entre ces régimes a progressivement perdu sa justification.

Or l'assurance et la solidarité doivent être clairement distinguées pour être efficaces. Leur confusion génère des problèmes d'aléa moral, qui empêchent une gestion efficace du régime et qui contribuent aux problèmes récurrents d'équilibre financier.

La vraie question est celle de la nature de la protection offerte par l'assurance-chômage : obéit-elle encore à une logique assurantielle ? Dans ce cas, elle doit être gérée par les partenaires sociaux ou les entreprises et être financée par des contributions assises sur les salaires. Ou obéit-elle à une logique de solidarité ? Elle doit alors être gérée par l'Etat et financée par l'impôt.

Le système français d'assurance chômage qui initialement était conçu pour protéger les travailleurs salariés contre la perte involontaire d'emploi, a vu sa composante assurantielle s'atténuer fortement ; il est actuellement d'une grande confusion en raison des évolutions suivantes :

- Le développement des cas d'indemnisation suite une décision de rompre le contrat de travail à laquelle le salarié a pris part (rupture conventionnelle) ou, plus marginalement, prise à son initiative (démission légitime) a contribué à modifier la nature du risque garanti par l'assurance chômage ;
- L'affaiblissement des conditions liée à l'exigence d'une d'activité antérieure a rapproché la situation des allocataires de

l'assurance chômage de celle des bénéficiaires du RSA, rendant les frontières entre ces deux régimes extrêmement fluctuants ;

- le recours massif aux possibilités de cumul des allocations avec les revenus d'une activité professionnelle a modifié la nature de l'intervention de l'assurance chômage qui verse désormais, à environ un quart de ses bénéficiaires, un complément de revenu lorsque celui-ci est insuffisant, déportant ainsi la garantie initiale contre le risque de perte d'emploi vers une protection plus générale contre le sous-emploi.

En conséquence, bien qu'il soit question « d'assurance » chômage, la protection sociale contre la perte de revenu et d'emploi en France présente davantage les caractéristiques d'un système qui devrait être assis sur la solidarité nationale – inspirée par une approche sociale et redistributive – que d'un système assurantiel, dans la mesure où :

- Le chômage n'est que marginalement un risque aléatoire. Il est tout d'abord un phénomène structurel ;
- L'assurance chômage ne repose pas sur un principe de prévention et de responsabilité qui veut que l'assuré minimise par son comportement le risque pour lequel il est assuré. Ce faisant, elle soulève un problème d'aléa moral sérieux. Elle incite peu l'assuré à éviter le chômage et son extension aux démissionnaires aggraverait la situation dans la mesure où elle conduirait à indemniser des personnes qui ont choisi le statut de chômeur.
- L'assurance-chômage est, en réalité, gérée en grande partie par l'Etat, qui a cherché, au fil des années, à imposer ses considérations aux partenaires sociaux. Cette évolution vers un système de solidarité est fortement accentuée par les promesses présidentielles visant à étendre la protection de l'assurance chômage à de nouveaux publics (indépendants, démissionnaires) et à fiscaliser une partie des ressources. Nous ne sommes pas dans une situation de paritarisme : l'Etat agréé les conventions des partenaires sociaux et intervient lourdement dans leurs choix et décisions. La dette de l'Unedic est d'ailleurs garantie par l'Etat.



En dépit de ces caractéristiques « distributives », l'assurance chômage était financée jusqu'à présent par des contributions assises exclusivement sur les salaires et donc supportée largement par les entreprises et les salariés.

Ce caractère hybride n'est pas optimal car il est générateur de contradictions et de déséquilibres financiers. La France doit donc choisir la nature de son régime de protection contre le chômage. Elle devrait se résoudre à mettre la gouvernance de l'assurance-chômage en cohérence avec la nature de la protection que ce régime assure et dont les évolutions tendent vers un système de solidarité. La responsabilité de l'assurance-chômage devrait donc être transférée totalement à l'Etat.

Les réformes proposées dans cette note (allongement des durées d'affiliation, raccourcissement des périodes de référence et des durées d'indemnisation, alourdissement de la pénalisation des CDD) sont des développements pertinents à brève échéance pour empêcher une dégradation plus prononcée de la situation, mais ils ne peuvent garantir la soutenabilité du régime sur le long terme.

Par-delà ces réformes de court terme, il faut se préparer à une vraie réforme structurelle, qui sortirait l'assurance chômage de la sphère privée pour la confier intégralement à l'Etat, de façon à lui assurer une gestion institutionnelle plus conforme à la nature de son intervention. La logique économique voudrait alors que l'assurance-chômage – ou, plus précisément, la « protection-chômage » – soit financée par l'impôt (par exemple CSG ou TVA sociale), et non plus par des contributions assises exclusivement sur les salaires. Ceci rapprocherait la situation française en matière d'indemnisation du chômage de celle des autres grands pays européens, notamment de l'Allemagne et du Royaume Uni. Toute la collectivité financerait le non-emploi par impôt ou quasi-impôt ; les prestations seraient décidées par le Parlement ; quant aux entreprises, elles n'auraient pas de responsabilités en matière de chômage, mais seulement en matière d'emploi.

## 4. Conclusion

En conclusion, le déficit cumulé de l'Unédic, compte tenu de son importance et de son ancienneté, ne pourra être résorbé par le seul effet de l'amélioration de la conjoncture, qui demeure fortement aléatoire. Des mesures d'économie doivent être réalisées, notamment par le renforcement de la condition d'activité permettant d'accéder au régime d'assurance

chômage, la réduction des durées d'indemnisation et par d'autres mesures paramétriques. Toutefois, ces mesures ne doivent pas se solder par un simple transfert des publics d'un régime vers un autre (de l'assurance vers la solidarité), ce qui grèverait les dépenses publiques. S'il doit être mis fin au rôle palliatif de l'assurance chômage, envers des personnes qui connaissent des difficultés d'insertion sur le marché du travail (chômeurs longue durée et jeunes), la problématique du chômage doit être résolue par des politiques actives d'incitation au retour à l'emploi. Le renforcement de l'accompagnement et du contrôle des chômeurs, l'amélioration de la formation initiale, le développement de l'apprentissage, le recours à la formation professionnelle avec un souci d'efficacité et de ciblage sur les besoins des entreprises font partie des mesures qui ont produit des résultats dans les pays qui ont réformé leur marche de l'emploi et qu'il faut amplifier en France. Plus globalement, la réflexion engagée à l'occasion de la réforme de l'assurance chômage doit conduire à une refondation plus complète des systèmes de protection sociale. L'ambiguïté de la nature du système conduit mécaniquement à l'irresponsabilité des acteurs et à un aléa moral important. Une grande clarification paraît nécessaire. Sous l'hypothèse – comme cela a été la tendance de long terme – que l'on privilégie un régime de solidarité (distributif), c'est à l'Etat d'en assumer la responsabilité pleine et entière, en matière de gestion comme en matière de financement, dans la mesure où la redistribution du revenu entre les ménages relève de la responsabilité nationale mais ne concerne pas les entreprises.

### A PROPOS DE L'AFEP

*Représentant 115 des plus grands groupes privés exerçant leurs activités en France, l'Afep – Association française des entreprises privées – participe au débat public avec pour ambition d'apporter des réponses pragmatiques en faveur du développement d'une économie française et européenne compétitive.*

*Les entreprises membres de l'Afep contribuent pour plus de 13 % au PIB français, emploient 2 millions de salariés directs et versent 19 % des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises*

## - ANNEXE -

### Caractéristiques détaillées de l'indemnisation

La France occupe une position médiane si l'on prend en considération l'ensemble des régimes de soutien au revenu. L'Allemagne et le Royaume Unis se situent en-dessous (les allocations moyennes sont inférieures à 15 % du salaire médian), l'Irlande et les Pays Bas se situent au même niveau (entre 25 % et 35 % du salaire médian), le Danemark est nettement au-dessus (44 % du salaire médian) <sup>7</sup>.

- **Le revenu de remplacement**

Le régime d'assurance chômage est fondé en grande partie sur un principe assurantiel qui établit une forte corrélation entre le revenu de remplacement et la base contributive constituée des salaires de l'emploi perdu.

Les allocations d'assurance chômage sont journalières et sont versées mensuellement.

Il existe plusieurs modes de calcul des allocations en fonction du salaire antérieur. Ces différentes modalités ont pour objet d'améliorer de manière progressive le taux de remplacement lorsque le salaire brut mensuel de l'emploi perdu est inférieur à un certain niveau, elles assurent ainsi une fonction redistributive. Pour les revenus les plus élevés (supérieurs à 2150 € environ) l'allocation d'assurance représente 57 % du salaire antérieur brut. Il ne peut excéder 75 % du revenu antérieurs pour les plus bas revenus (c'est-à-dire inférieurs à 1150 € bruts mensuels). Les personnes qui percevaient un revenu situé entre ces deux niveaux, reçoivent une allocation journalière qui se compose d'une partie fixe (11,76 € depuis 2015) et d'une partie variable (40,4 % de leur salaire journalier antérieur) sans que cette allocation puisse être inférieure à 28,67 € par jour. Cette modalité de calcul est la plus fréquemment appliquée, la majorité des allocataires (69 %) percevant un salaire inférieur à 2000 € bruts avant d'être au chômage. En moyenne, les allocataires perçoivent 1900 € de salaire brut mensuel avant d'être au chômage, 15 % des allocataires avaient un salaire supérieur à 2600 €, cette proportion est plus forte chez les personnes qui ont perdu leur emploi à la suite d'un licenciement économique (27 %) ou d'une rupture conventionnelle (25 %) <sup>8</sup>.

En 2016, le montant mensuel moyen des allocations est de 1010 € nets pour les allocataires qui n'exercent aucune activité professionnelle au cours du mois.

Le montant maximum des allocations est limité à environ 7400 euros par mois. Les salaires pris en compte pour le calcul de l'allocation ne peuvent excéder les rémunérations servant au calcul des contributions à l'assurance chômage (ces rémunérations sont plafonnées à 4 fois le plafond du régime d'assurance vieillesse de la sécurité sociale, soit **13 076 € par mois** en 2017).

Le niveau élevé de ce plafond conduit parfois à considérer que le régime français d'assurance chômage est un des plus généreux d'Europe. Cette appréciation est toutefois à nuancer au regard du faible nombre de demandeurs d'emploi qui bénéficient du montant maximal des allocations : environ 500 personnes perçoivent une allocation d'environ 7400 € bruts, soit 0,02 % des bénéficiaires de l'assurance chômage. Ce chiffre doit également être comparé aux contributions versées par les entreprises et les salariés sur les rémunérations supérieures ou égales à ce plafond.

<sup>7</sup> DARES : comparaisons internationales de régimes d'assurance chômage quels enseignements, mai 2017.

<sup>8</sup> Unédic Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016.

- **La durée des droits**

La durée d'indemnisation est équivalente à la durée travaillée, dès lors que celle-ci représente au moins 4 mois. Ainsi, une personne qui a travaillé 6 mois bénéficie de 6 mois d'indemnisation maximum. La durée des droits est limitée à 24 mois pour les personnes qui ont moins de 53 ans (50 ans jusqu'en octobre 2017) et augmente progressivement à partir de cet âge pour être portée à 36 mois à partir de 55 ans.

En pratique, la moitié des allocataires bénéficient de la durée maximale des droits (2 ans ou plus). Une grande partie des jeunes de moins de 25 ans, les intérimaires ou les personnes qui s'inscrivent au chômage suite à une fin de CDD ont des droits courts (inférieurs à 1 an).

Les durées d'indemnisation inférieures à 6 mois représentent 7 % des ouvertures de droits. Sont principalement concernés les salariés intérimaires (25 % d'entre eux ont moins de 6 mois de droits et 57 % moins d'un an) et les jeunes (12 % ont moins de 6 mois de droits et 37 % moins d'un an)<sup>9</sup>.

Les allocataires du régime d'assurance chômage utilisent, en moyenne, **68 % de la durée** de leur droit. Cette part de droit consommée est d'autant plus élevée que la durée des droits est courte. Dans leur majorité (80 % et plus), les droits longs c'est-à-dire qui représentent au moins 2 ans d'indemnisation sont consécutifs aux licenciements pour motifs économiques et personnels ou à une rupture conventionnelle. Les salariés intérimaires ont des droits majoritairement courts, 25 % de ces droits ont une durée inférieure à 6 mois et 32 % inférieure à 1 an. 10 % des personnes qui s'inscrivent au chômage suite à une fin de CDD ont des droits inférieurs à 6 mois et 31 % inférieurs à 1 an.<sup>10</sup>

- **Le cumul des allocations avec une rémunération**

La France a à 2 reprises depuis 2011 modifié les paramètres d'indemnisation afin de compenser certains assouplissements (droits rechargeables notamment) des conditions d'affiliation. En 2017, les modalités de calcul des allocations ont été revues afin de rectifier certains effets non souhaités de la réglementation qui avaient pour conséquence de majorer l'indemnisation des salariés qui travaillent de manière fractionnée. Les conditions d'indemnisation des seniors ont également été revues, afin de prendre en compte les effets du recul de l'âge de la retraite.

Concernant l'incitation à la reprise d'emploi, les paramètres d'indemnisation ont été revus en 2014 afin de rendre le retour à l'emploi, même de courte durée, financièrement plus attractif, que le fait de rester au chômage.

En 2014, les règles du cumul des allocations avec une rémunération issue d'une activité professionnelle, salariée ou non, ont été modifiées, afin de supprimer les effets de seuils induits par certains paramètres qui encadraient le dispositif (horaires, rémunération, durée des droits) et de le rendre incitatif à la reprise d'emploi en toutes hypothèses.

Pour autant, l'absence totale de limite concernant le volume d'heures travaillées conduit l'assurance chômage à intervenir lorsque l'allocataire indemnisé a repris un emploi à plein temps. L'allocation ne cessant d'être versée, hormis l'hypothèse de l'épuisement des droits, que lorsque le montant de la rémunération de l'activité reprise atteint un certain niveau (70 % des allocations mensuelles ou lorsque le cumul des allocations et des rémunérations dépasse le montant de l'ancien salaire).

En 2016, 1,6 millions d'allocataires travaillent tout en étant inscrits à Pôle emploi, parmi eux, 767 000 bénéficient d'un versement partiel d'allocations, en complément de leur revenu issu d'une activité professionnelle. Ces allocataires perçoivent un revenu mensuel moyen total de 1240 € nets (allocation + rémunération), le montant moyen des allocations qui leur sont versées est de 540 € nets.

<sup>9</sup> Unédic Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016.

<sup>10</sup> Unédic Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016.