

Propositions de réforme de l'assurance chômage

Fondé il y a plus d'un demi-siècle, le régime d'assurance-chômage français est aujourd'hui confronté à une **double urgence économique et financière**. Avec un taux de chômage proche de 11 %, un déficit prévisionnel de 3,8 Md€ cette année et une dette de l'ordre de 30 Md€ (35 Md€ prévus en 2018), la soutenabilité de notre système est en jeu¹.

Dans le **débat public**, deux positions sont souvent avancées : la première défend que la situation financière du régime ne fait que refléter la conjoncture actuelle et qu'elle se rééquilibrera naturellement lorsque « la croissance reviendra » ; la seconde estime que le déficit de l'UNEDIC n'est que la conséquence de décisions prises par ailleurs. A chaque fois, la conclusion est la même : il est urgent d'attendre.

Ces arguments posent plusieurs problèmes : a) rien ne garantit un retour de la croissance à brève échéance; b) la progression du nombre de demandeurs d'emploi de longue durée témoigne d'un ancrage du chômage qui ne sera vraisemblablement pas résolu par une activité économique plus dynamique à court ou moyen terme; c) l'UNEDIC fait partie intégrante des comptes publics² : sa dette pèse donc sur la dette publique du pays. A cet égard, le régime d'assurance chômage est un sujet incontournable dans une stratégie globale de réduction des déficits.

Face à cette situation, les grandes entreprises considèrent que la **négociation qui s'ouvre entre les partenaires sociaux est majeure**. Elle doit aboutir à des mesures **puissantes** qui s'articulent autour de **deux principes** : 1) **renforcer les incitations au retour à l'emploi** et 2) **assurer la viabilité financière du régime**, en préservant un juste niveau de redistribution entre salariés et chômeurs.

Sur le premier point, l'un des axes principaux de la réforme doit être d'acter le fait que le rôle de l'UNEDIC est à la fois défensif (indemniser les demandeurs d'emploi) mais également offensif (permettre à chacun de retrouver au plus vite une activité professionnelle). Dans la plupart des pays avancés, le **régime d'assurance-chômage est un acteur central sur le marché du travail** afin de fluidifier ce dernier. Cela suppose de définir des règles d'indemnisation qui trouvent le juste équilibre entre le nécessaire remplacement des revenus d'activité et l'incitation à rechercher un emploi. Toutefois, la modification des règles ne suffira pas si elle n'est pas associée en parallèle à une meilleure articulation entre l'UNEDIC et Pôle Emploi : instance centrale en charge notamment de l'accueil et de l'accompagnement des chômeurs, le service public de l'emploi doit être pleinement mobilisé sur cet objectif, notamment en matière de contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi.

Sur le second point, il importe de définir une **trajectoire réaliste de retour à l'équilibre**, tant sur le cadrage macroéconomique retenu que sur le chiffrage des mesures d'économies décidées. Alors que les premiers effets des mesures votées en faveur des entreprises (CICE, pacte de responsabilité) commencent à porter leurs fruits malgré des hausses de cotisations par ailleurs (cotisations vieillesse de base et complémentaire, cotisation chômage supplémentaire sur les contrats courts), **il est**

¹ Malgré cette situation financière, l'UNEDIC bénéficie actuellement de conditions de financement exceptionnellement favorables en raison du niveau des taux d'intérêt sur les obligations souveraines et de son éligibilité au programme de « *quantitative easing* » de la BCE. Par ailleurs, l'UNEDIC bénéficie de la garantie de l'Etat lorsqu'elle emprunte sur les marchés, garantie sur laquelle il convient de s'interroger : il conviendrait soit de supprimer totalement cette garantie au titre des futurs exercices, soit de la conditionner dans le prochain collectif budgétaire à l'adoption d'un programme crédible d'économies permettant de revenir à l'équilibre.

² Dans le cadre de son programme d'économies de 50Md€ sur 2015-2017, le Gouvernement escompte 2Md€ d'économies de la part de l'UNEDIC à l'horizon 2017.

impératif que la renégociation s'opère sans aucune hausse du coût du travail pour les entreprises et ce qu'elle qu'en soit la forme (hausse de taux, élargissement d'assiette...). Avec un taux de cotisation global de 6,4 % (4 % employeur et 2,4 % salarié), soit le niveau de cotisation le plus élevé des pays européens, le financement du système pèse déjà fortement sur le coût du travail.

En tout état de cause, la réforme des règles d'assurance chômage doit s'inscrire dans une réforme plus globale du fonctionnement de notre marché du travail (coût du travail, sécurisation des modalités de rupture de contrat), afin d'encourager une reprise effective des créations d'emplois (rappelons en effet que si la population active a crû en moyenne de 120.000 personnes par an en moyenne entre fin 2007 et fin 2014, l'emploi total n'a lui progressé que de 43.000 sur la même période)³.

Les grandes entreprises proposent donc les mesures suivantes :

1. ASSURER LA PERENNITE FINANCIERE DU REGIME ET INCITER PLUS FORTEMENT AU RETOUR A L'EMPLOI

Les comparaisons internationales montrent que le régime d'assurance chômage français est parmi les plus généreux d'Europe, qu'il s'agisse des conditions d'activité nécessaires pour s'ouvrir des droits (dès 4 mois d'activité dans les 28 derniers mois), de la durée maximale des droits (24 mois ; 36 mois pour les plus de 50 ans), des montants versés (en moyenne un taux de remplacement à hauteur de 70 % de l'ancien salaire net et un plafond d'allocation élevé à 6 535 € nets/mois) et de l'absence de dégressivité.

La réforme de 2014 n'a pas remis en cause les fondements du régime, avec :

- la mise en place des « droits rechargeables » (les droits ouverts par une reprise d'emploi s'ajoutent aux anciens droits non consommés) et une simplification des règles de cumul allocation/salaire. Ces mesures rendent le système plus incitatif à la reprise d'emploi mais elles représentent un coût (pour les droits rechargeables);
- des mesures d'économies limitées (taux de remplacement plafonné à 75 % et taux minimal abaissé de 57,4 à 57 %, allongement significatif du différé d'indemnisation, mesures portant sur les intermittents du spectacle, recul de l'âge à partir duquel se maintient l'indemnisation jusqu'à la prise effective de la retraite).

Pour assurer la pérennité financière du régime, mais aussi pour inciter plus fortement au retour à l'emploi, la réduction de la durée d'indemnisation **pour les nouveaux entrants** peut être un levier pertinent. Dans ce cadre, il est proposé d'agir sur plusieurs paramètres :

- **Instaurer une dégressivité temporelle des allocations d'assurance chômage**

Confronté à une augmentation du chômage pesant sur le déficit de leur régime d'indemnisation, plusieurs pays européens ont récemment instauré un mécanisme de dégressivité des allocations, ou l'ont renforcé, en parallèle de mesures visant à favoriser une plus grande souplesse dans le fonctionnement du marché du travail :

- Suède (2007 et 2015): le taux de remplacement a diminué et est devenu dégressif dans le temps ;
- Espagne (2012): la dégressivité des allocations a été renforcée ;
- Portugal (2011 et 2013): introduction de la dégressivité et baisse du plafond d'indemnisation ;
- Italie (2012 et 2015): la nouvelle allocation chômage est dégressive à compter du 4ème mois.

³ Rapport du gouvernement sur la situation financière de l'assurance-chômage (décembre 2015).

Des études économiques⁴ montrent que, pour être efficace en termes d'incitation au retour à l'emploi, il est **préférable d'instaurer une dégressivité forte**, avec un nombre limité de « marches » mais de taille importante (forte baisse du montant) qu'une **dégressivité progressive** (baisses régulières).

La dégressivité présente plusieurs avantages. Par rapport à la réduction de la durée maximale d'indemnisation, qui toucherait en priorité les demandeurs d'emploi de longue durée, la dégressivité a un impact sur l'ensemble des chômeurs selon leur niveau d'allocation (diminution de X%, avec un plancher en valeur absolue), mais constitue aussi un système mécanique qui incite au retour à l'emploi (contrairement au contrôle de la recherche d'emploi, personnalisé mais plus difficile à mettre en œuvre). Enfin, en termes de rendement, c'est l'une des mesures qui produit le plus d'économies. A titre d'illustration, un abattement de 25 % (avec un montant plancher) à la moitié des droits, avec un minimum de 6 mois à taux plein, génèrerait plus de **2 Md€ d'économies**. Une dégressivité plus forte pourrait être mise en œuvre pour les personnes ayant les niveaux d'indemnisation les plus élevés, justifiée par le fait que le taux de chômage sur cette catégorie de population est beaucoup plus faible.

- **Le cas échéant, articuler cette mesure avec une réduction de la durée maximale d'indemnisation**

Comme indiqué *supra*, avec 24 mois, la durée d'indemnisation maximale est la plus élevée d'Europe : à titre de comparaison, elle est de 12 mois en Allemagne (portée de 15 à 24 mois pour les séniors), de 6 mois au Royaume-Uni, de 18 mois en Suisse.

A défaut de l'instauration d'une dégressivité, il pourrait être proposé de réduire d'un quart la durée d'indemnisation pour ainsi **abaisser la durée maximale d'indemnisation de 24 à 18 mois**. Cette réduction, qui ne s'appliquerait qu'aux nouveaux inscrits à Pôle emploi, procurerait une économie substantielle (**1,5 Md€**) tout en mettant le régime français en cohérence avec celui en vigueur chez nos partenaires européens. Elle aurait toutefois des effets de report budgétaire sur les dépenses de solidarité financées par l'Etat (ASS et RSA).

Plus globalement, il convient de revoir les dispositifs qui n'encouragent pas à la reprise d'activité. C'est le cas de la **filière sénior** qui permet, à partir de 50 ans, d'allonger la durée maximale d'indemnisation à 3 ans et également de percevoir la « préretraite UNEDIC », c'est-à-dire le maintien de l'allocation chômage jusqu'à l'obtention de la retraite à taux plein, cela à partir de 62 ans. Le relèvement nécessaire de l'âge effectif de départ en retraite pour équilibrer le régime d'assurance vieillesse impose de revoir ce dispositif dont le surcoût est évalué à **1,085 Md€**. Compte tenu d'un contexte peu favorable en matière d'emploi pour les séniors, il pourrait être proposé dans un premier temps de relever la condition d'entrée dans le dispositif à 55 ans (économie attendue de **450 M€⁵**).

- **Revoir les conditions d'entrée dans le dispositif d'assurance chômage tout en préservant les règles incitant à la reprise d'activité, y compris de courte durée**

Le régime français est aujourd'hui l'un des moins stricts en termes de conditions d'entrée puisqu'il suffit de 4 mois d'activité sur les derniers 28 mois pour pouvoir être indemnisé, alors que la plupart des pays européens exigent une condition d'activité d'au moins 12 mois recherchés sur une période

⁴ Dormont, Fougère et Prieto (2001) sur l'expérience de l'AUD (Allocation unique dégressive) en France dans les années 90.

⁵ Cour des Comptes « l'UNEDIC et sa gestion de l'assurance chômage », 2016, p.67

plus courte (24 mois). La vitesse de capitalisation des droits « 1 jour cotisé=1 jour indemnisé » est également l'une des plus élevée.

Compte tenu de ces éléments, l'augmentation de la durée d'affiliation (par exemple de 4 à 6 mois) est évoquée par certains rapports comme une piste d'économies. Toutefois, elle aurait pour inconvénient d'écarter de l'indemnisation chômage les personnes avec des emplois de courte durée, alors même que l'objectif doit être d'inciter à la reprise d'activité, et pénaliserait au premier rang les jeunes. C'est pourquoi il serait préférable de réduire plutôt la **période de référence pour l'examen des durées d'affiliation**, de 28 à 24 mois par exemple.

La modification de la **vitesse de capitalisation des droits** aurait pour avantage de toucher de manière uniforme l'ensemble des demandeurs d'emploi et de générer des économies importantes : à titre d'exemple, le passage à un rapport de 0,9 représenterait, toutes choses égales par ailleurs, une économie estimée par l'UNEDIC à 4,1% de ses dépenses d'allocation (soit **1,2 Md€** d'économies à horizon de 3 ans⁶).

Par ailleurs, la progression continue ces dernières années du nombre de bénéficiaires des prestations au titre de l'activité réduite (plus de la moitié des chômeurs indemnisés a aujourd'hui une activité professionnelle, généralement en contrat d'intérim, CDD ou temps très partiel) tend à transformer ces revenus de remplacement en revenus de complément. Lors de la dernière convention en 2014, les modalités de cumul ont été modifiées, afin de supprimer les effets de seuil qui existaient (110 heures d'activité par mois, 70 % du salaire de l'ancienne activité réduite, cumul limitée à une durée de 15 mois maximum) et plafonner le montant de l'indemnisation par rapport au salaire antérieur.

Certes, cette situation peut avoir des effets pervers d'optimisation, mais elle permet dans le même temps de récompenser les efforts de reprise d'emploi. Dans ces conditions, comme le préconise la Cour des Comptes⁷, il conviendrait surtout d'examiner la question de l'articulation de ce dispositif avec d'une part, la mise en œuvre des droits rechargeables (qui vise la même population, qui alterne emploi et chômage) ainsi qu'avec la nouvelle prime d'activité, qui s'est substituée depuis le 1^{er} janvier au RSA activité et PPE.

- **Revoir les modalités de financement du régime des intermittents du spectacle**

Le régime des intermittents du spectacle offre des conditions avantageuses d'indemnisation du chômage, qui donne lieu à des comportements d'optimisation des intermittents du spectacle (nombre d'heures travaillées) et des employeurs d'intermittents (sous-déclaration des heures). Son déficit chronique de 1 Md€/an pèse sur les comptes de l'UNEDIC. La suppression de ce régime et son alignement sur le régime général permettrait une économie de 0,3 Md€. A défaut, il faut *a minima* revoir à la baisse ces mécanismes avantageux. Enfin, la création d'un régime professionnel séparé (sans transfert financier à partir du régime général) est une alternative.

2. PRESERVER LA NATURE ASSURANTIELLE DU REGIME

Le **plafond d'indemnisation** est souvent critiqué pour son niveau élevé (7 226€/mois, soit 6 535€ nets), l'Allemagne à titre d'exemple plafonnant les allocations à 2 300€/mois. Ce chiffre doit cependant être nuancé : seuls 1 000 demandeurs d'emploi percevaient à mi-2014 l'allocation

⁶ Cour des Comptes « l'UNEDIC et sa gestion de l'assurance chômage », 2016, p.68

⁷ Cour des Comptes, « l'UNEDIC et sa gestion de l'assurance chômage », 2016.

maximale, soit 0,04 % des bénéficiaires. Son impact sur les finances de l'UNEDIC est donc très modeste.

Par ailleurs, ce **haut niveau d'indemnisation** doit être rapproché du **haut niveau de cotisations**, puisque les salariés français cotisent jusqu'à 4 fois le plafond annuel de la sécurité sociale (soit 154 464€). Dès lors, soit la réduction du plafond d'indemnisation intervient sans toucher au plafond de cotisations, et cela romprait avec la logique assurantielle du régime, c'est-à-dire le lien entre allocations et cotisations ; soit elle devrait s'accompagner d'une baisse du plafond de cotisations, et cela générerait des moindres recettes pour l'UNEDIC. Il convient de rappeler que cette catégorie de population est aujourd'hui fortement contributrice et faiblement bénéficiaire.

Pour cette même raison, **toute mesure de déplafonnement des cotisations d'assurance chômage**, qui augmenterait fortement le coût du travail des cadres, **doit être rejetée**.

3. LA QUESTION DE LA MODULATION DES COTISATIONS D'ASSURANCE CHOMAGE DOIT S'EXAMINER AU REGARD DES EVOLUTIONS POSSIBLES EN MATIERE DE CONTRAT DE TRAVAIL

Lors de la dernière convention de 2014, une majoration de contribution patronale d'assurance chômage a été mise en œuvre pour les contrats courts (dont la durée est ≤ 3 mois⁸), en contrepartie de l'instauration d'une exonération de 3 ou 4 mois de la contribution patronale pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans. Les effets de cette majoration semblent à ce stade limités, tant du côté des entreprises concernées (pas d'impact sur le nombre et la durée des CDD) qu'en matière de rendement.

Au regard des débats récurrents sur cette question, visant à s'inspirer de la logique du « pollueur-payeur », les grandes entreprises rappellent qu'une telle réflexion doit être nécessairement articulée avec une réforme visant à **sécuriser les modalités de rupture du CDI**, au risque sinon de se traduire par une simple pénalisation de certains secteurs économiques, plus exposés à des variations d'activité.

Plutôt qu'une taxation en fonction de la nature des contrats, qui comporte des effets indésirables⁹, une **modulation des cotisations** en fonction du coût effectivement transféré par l'entreprise sur le régime d'assurance-chômage (sur le modèle américain ou des cotisations AT-MP) pourrait être étudiée de façon plus approfondie. Elle devrait respecter deux principes : d'une part, afin de ne pas aggraver le coût du travail au niveau agrégé, cette modulation devrait se faire à **coût constant** (les « surcotisations » d'un côté doivent financer des cotisations réduites de l'autre) ; d'autre part, elle doit pouvoir être **mise en œuvre techniquement** dans des délais raisonnables et sans engendrer de surcoûts pour le régime.

Par ailleurs, les **grandes entreprises sont très hostiles à l'idée d'instaurer une cotisation sur les transactions accordées à la suite d'une rupture du contrat de travail d'un salarié sénior**, ruptures conventionnelles comprises, telle que préconisée par certaines organisations syndicales : une telle cotisation aboutirait à pénaliser le recours à ce mode de séparation, plébiscité par les salariés comme les entreprises, sans que son effet sur l'équilibre de l'UNEDIC ne puisse être documenté.

⁸ Les contrats intérimaires étant exclus.

⁹ Cf p.62 du rapport de la Cour des Comptes « L'UNEDIC et sa gestion de l'assurance chômage ».

4. METTRE EN PLACE UNE CULTURE DE CONTROLE PLUS EXIGEANTE ET MIEUX EVALUER L'IMPACT EN TERMES DE RETOUR A L'EMPLOI DES FORMATIONS POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI

Les obligations du demandeur d'emploi sont aujourd'hui peu contraignantes : le refus de deux « offres raisonnables d'emploi » peut être sanctionné de 15 jours de suspension des allocations alors qu'en Allemagne, ce choix entraîne l'abattement de l'allocation de 30 % au premier refus, 60 % au second, puis le passage au minimum social. De surcroît, ces sanctions ne sont pas prononcées en pratique, la radiation pour refus d'offre raisonnable d'emploi n'ayant concerné que 77 personnes en 2013. L'essentiel des radiations de la liste des demandeurs d'emploi intervient en réalité pour non présentation à une convocation de Pôle emploi (environ 45.000/mois en moyenne).

Sanctionner les chômeurs qui ne cherchent pas activement un emploi est une mesure d'équité par rapport aux autres demandeurs d'emploi. Une modification des règles juridiques (sanctions et motifs de sanction ; notion d'offre raisonnable d'emploi) aurait probablement aussi peu d'effets que la précédente réforme de 2008. A cet égard, toute réforme visant à instaurer une dégressivité de l'indemnisation en cas de refus d'une formation/offre d'emploi se heurterait aux mêmes difficultés de mise en œuvre concrète qu'aujourd'hui.

Plutôt que de modifier les règles juridiques, il s'agit surtout de rendre le contrôle plus effectif. Cela passe par le renforcement des effectifs des équipes désormais dédiées au contrôle au sein de Pôle emploi (200 ETP), dont l'expérimentation a donné des résultats significatifs (8 % de chômeurs contrôlés sanctionnés en cas de sélection aléatoire, et jusqu'à 35 % en cas de politique ciblée) et qui est en voie de généralisation. Le **renforcement des équipes dédiées au contrôle et la mise en place d'une politique ciblée** (dans le temps, par public, par niveau d'allocation...) permettrait de mieux sanctionner les comportements d'insuffisance de recherche d'emploi mais aussi de crédibiliser le système et de modifier les comportements.

En parallèle, **l'accès et le contenu des formations proposées aux demandeurs d'emploi doivent être améliorés.** Le taux d'accès à la formation des demandeurs d'emploi a progressé ces dernières années (9,5 % en 2013, avec 643.000 entrées en formation sur l'année¹⁰). Toutefois, plutôt que de multiplier les plans de formation des demandeurs d'emploi avec des objectifs quantitatifs d'entrées en formation, il convient prioritairement de fixer des **objectifs en termes de retour à l'emploi** (avec un suivi des taux d'insertion six mois après la sortie de formation), avec des conséquences à tirer pour les financeurs et les prescripteurs de formation¹¹. Ceci nécessite de mieux cibler les formations en fonction des secteurs/postes qui ont des besoins de recrutement. C'est le préalable indispensable à l'augmentation des moyens consacrés à la formation des demandeurs d'emploi. Ceci doit s'accompagner également d'une amélioration **des délais d'entrée en formation** (à défaut, une entrée en formation future « enferme » temporairement le demandeur d'emploi dans le chômage).¹²

¹⁰ Dares « La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2013 », avril 2015.

¹¹ Selon une étude de Pôle emploi publiée en octobre 2015 (« La formation des demandeurs d'emploi : quels impacts sur l'accès à l'emploi ? »), 6 mois après la fin de leur formation, 32,2% des bénéficiaires d'une formation étaient en emploi durable (CDI ou CDD/contrat d'intérim de plus de 6 mois) avec, sans surprise, des résultats toutefois plus élevés pour les formations de type préalable à l'emploi. Toutefois, pour connaître l'impact de la formation sur la trajectoire des demandeurs d'emploi, il faudrait pouvoir comparer la situation « en l'absence d'action de formation ».

¹² Le rapport sur la « formation professionnelle des demandeurs d'emploi » du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx (2010) l'évaluait à 129 jours en moyenne.