



NOTE

DÉCEMBRE
2013

www.institutmontaigne.org

AMÉLIORER L'ÉQUITÉ ET L'EFFICACITÉ DE L'ASSURANCE CHÔMAGE¹

La négociation sur le régime d'assurance chômage (RAC) qui s'ouvre bientôt comporte trois enjeux majeurs :

1. Un enjeu financier, tout d'abord, le plus évident, qui contraint fortement la négociation. La dégradation du marché du travail depuis 2008 et l'absence d'une reprise économique vigoureuse et créatrice d'emplois mettent en péril l'équilibre financier du régime. Continuellement en déficit depuis 2009, le solde du RAC continue de se creuser : 2,7 Mds€ en 2012, puis 4,2 Mds€ en 2013 d'après les dernières prévisions de l'Unédic publiées en septembre 2013. Quant à l'endettement net, il passerait de 13,7 Mds€ fin 2012 à 17,8 Mds€ fin 2013, dépassant ainsi le précédent record de 2005. Et même si le chômage tend à se stabiliser, le RAC sera à coup sûr encore largement déficitaire en 2014. L'Unédic prévoit d'ailleurs une nouvelle dégradation de son endettement net, qui pourrait alors atteindre 22,2 Mds€ fin 2014.

Certes, une grande partie de ce déséquilibre est de nature conjoncturelle et il est dans la nature de l'assurance chômage d'être pro-cyclique. Au niveau actuel de cotisations, le système peut retrouver l'équilibre dès lors que le taux de chômage repasse durablement en-dessous de 9 % environ, ce qui correspond d'ailleurs à son niveau moyen dans notre pays depuis le milieu des années 1980. La situation ne serait donc pas *a priori* si inquiétante si le chômage refluit rapidement dans cette limite, mais on peut malheureusement douter que ce soit le cas. Dès lors, l'Unédic peut difficilement échapper à des mesures d'économie car, dans un contexte de taxation du travail déjà excessif, toute nouvelle hausse de cotisation doit absolument être évitée.

2. Le deuxième enjeu est lié à l'accord du 11 janvier 2013 sur la sécurisation des parcours professionnels. Cet accord a bien identifié l'assurance chômage comme l'élément central d'une sorte de « flexisécurité ». Au-delà de la majoration des cotisations d'assurance chômage employeurs pour certains CDD, cet accord renvoie la mise en place de droits rechargeables à la négociation sur le RAC (article 3).
3. Le troisième enjeu est politique. Depuis la convention d'assurance chômage de 2000, et si l'on excepte l'introduction de la filière unique en 2009, qui a été une simplification bienvenue et équitable, les négociations ont surtout conduit à des « rafistolages » et à des mesures « comptables » (hausse de cotisation, diverses mesures d'économie et de rationalisation...). On peut comprendre, il est vrai, que le contexte de hausse du chômage depuis 2008 ait paralysé les initiatives. Pour autant, les partenaires sociaux doivent faire la preuve qu'ils savent innover également dans le domaine de l'assurance chômage, dont le fonctionnement conditionne en partie les performances du marché du travail, comme en témoignent les réformes réalisées chez nos principaux partenaires. Et ils doivent le faire dans un contexte de chômage historiquement élevé qui ne facilite certainement pas la formation de consensus.

Cette note rappelle les principaux éléments faisant débat sur le RAC et propose quelques évolutions systémiques.

¹ Bertrand Martinot est l'auteur de *Chômage : inverser la courbe*, publié par l'Institut Montaigne aux éditions Les Belles Lettres, 2013. Économiste, conseiller social à la Présidence de la République de 2007 à 2008, puis délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) de 2008 à 2012, il est l'un des meilleurs spécialistes français de la question du chômage, des politiques de l'emploi et du dialogue social.

1. Principaux points faisant débat²

Les débats autour de l'assurance chômage étant souvent de nature polémique (entre les tenants du « chômeur victime » qu'il faudrait toujours indemniser davantage et les tenants du « chômeur tire au flanc » dont il faudrait réduire les droits, pour schématiser), il convient tout d'abord de bien poser certains débats. Des comparaisons avec les pratiques de nos voisins européens offriront souvent un éclairage utile.

1.1. La « générosité » du système

La question de la « générosité » du système est toujours au centre des discussions et des polémiques sur l'assurance chômage. Elle est d'autant plus délicate qu'il n'existe pas de mesure simple et totalement objective de cette générosité en comparaison internationale, tant sont nombreux les paramètres : taux de remplacement par rapport au salaire antérieur, durée d'indemnisation, conditions d'éligibilité, familialisation ou non de l'allocation, prise en compte des autres transferts sociaux, etc. Il faut donc se contenter de données éparées. Les affirmations suivantes semblent toutefois assez robustes.

L'indemnisation du chômage par le régime d'assurance chômage *stricto sensu* est en France, à certains égards, parmi les plus généreuses d'Europe. Avec seulement quatre mois d'affiliation antérieure sur les 28 derniers mois, les conditions d'entrée sont de loin les plus favorables, aucun autre pays européen n'exigeant moins de six mois d'affiliation antérieure. De même, la durée maximale d'indemnisation (24 mois, durée portée à 36 mois pour les plus de 50 ans) figure

parmi les plus longues (seules la Belgique et les Pays-Bas autorisent des durées maximales d'indemnisation plus longues). Enfin, le niveau d'indemnisation pour les salariés à haut revenu est incontestablement le plus élevé d'Europe (65 % du salaire antérieur en termes nets et une allocation maximale de 6 161 euros nets contre, par exemple, 1 940 € en Allemagne, 2 295 € au Danemark et inférieure à 2 000 € dans tous les autres pays).

Le taux de remplacement est difficilement comparable avec celui qui prévaut chez nos voisins car il dépend fortement du niveau du salaire antérieur (il est décroissant) et de la durée passée au chômage. Avec un taux de remplacement net de 69 % du salaire antérieur en moyenne, le système français semble dans la moyenne européenne, légèrement supérieur au ratio existant en Allemagne, très supérieur au Royaume-Uni, mais sensiblement inférieur au Danemark pour ce qui concerne les bas salaires.

Plusieurs éléments amènent cependant à relativiser ces constats et interdisent de considérer le système français comme particulièrement généreux « toujours et partout ».

Le constat doit être en partie nuancé si l'on tient compte des autres transferts sociaux, notamment le logement et les prestations familiales. En effet la France a fait le choix de faire reposer l'indemnisation du chômage très majoritairement sur des allocations financées par les salariés et les employeurs, tandis que dans d'autres pays, comme le Royaume-Uni et l'Allemagne dans une moindre mesure, d'autres transferts jouent un rôle beaucoup plus important. Or si l'on réintroduit les autres transferts sociaux dans l'analyse, la générosité

particulière du système français apparaît moins clairement. Elle pourrait même être inférieure à la moyenne dans le cas des chômeurs de longue et très longue durées. Ainsi, et contrairement à une idée reçue, le taux de remplacement au Royaume-Uni pourrait bien être supérieur dans certains cas à celui qui prévaut en France³.

S'agissant de l'indemnisation, que l'on pourrait juger excessive pour les chômeurs à salaire antérieur élevé, son enjeu doit être relativisé. En effet, le plafonnement ne concerne que 1 600 personnes (0,07 % des chômeurs indemnisés), 95 % des chômeurs indemnisés recevant une allocation inférieure à 2 100 €. Enfin, si le niveau de l'allocation maximale est objectivement très élevé, il doit être mis en regard avec le plafonnement également très élevé du salaire pris en compte dans le calcul de la cotisation (quatre fois le plafond de la Sécurité sociale, soit 12 344 € bruts par mois), qui font d'ailleurs de ces salariés des contributeurs nets au RAC.

Autre élément amenant à nuancer le constat de générosité du système français : les conditions d'éligibilité sont certes plus favorables qu'ailleurs, mais elles interviennent dans le contexte d'une proportion extrêmement forte de contrats de travail courts (80 % des embauches CDD ou intérim), à laquelle le RAC doit bien apporter une solution, et d'une quasi absence de prestations de solidarité pour les jeunes de moins de 25 ans qui sont les chômeurs qui ont le moins d'ancienneté en emploi.

1.2. Le RAC et les gains résultant du retour à l'emploi

Si le niveau des allocations, combiné aux autres

² Il ne sera question dans cette note que du régime général de l'indemnisation. La question des intermittents et techniciens du spectacle (annexes 8 et 10), qui n'est pas dans le champ de la négociation qui va débiter, est renvoyée aux nombreux travaux sur le sujet (notamment les rapports de la Cour des comptes ou encore le travail de l'Institut Montaigne *Redonner sens et efficacité à la dépense publique - 15 propositions pour 60 milliards d'économies*, paru en décembre 2012 et coordonné par Pierre-Mathieu Duhamel). Il faut toutefois rappeler que la question des intermittents pèse lourdement sur la situation financière du régime général (déficit récurrent de 1 Md€ chaque année, quelle que soit la conjoncture) et sur sa soutenabilité. Dès lors, la déconnexion entre les deux sujets est un peu artificielle.

³ OCDE, rapport annuel *Tax and Benefits*, 2012.

transferts sociaux n'apparaît pas globalement comme significativement plus généreux que celui de nos voisins, il convient d'examiner si certaines situations particulières n'apparaissent pas aberrantes et font que le retour à l'emploi est peu « payant ». De ce point de vue, l'examen des taux de remplacement à certains niveaux de salaire peut susciter des interrogations et les formules de calcul du RAC basées sur des salaires et des allocations brutes sont extrêmement trompeuses.

Ainsi, la réintégration des prélèvements fiscaux et sociaux (différents pour les salariés et les demandeurs d'emploi) fait-elle apparaître des taux de remplacement nets bien supérieurs à ce que suggèrent ces formules⁴. Il apparaît que si le taux de remplacement est d'environ 67 % à des niveaux de salaires moyens, il dépasse 85 % pour environ un quart des chômeurs indemnisés. Pour les chômeurs antérieurement payés au SMIC à temps plein, ce taux de remplacement monte à 80 %. Pour les chômeurs antérieurement au SMIC à temps partiel, celui-ci pourrait atteindre 95 % du salaire antérieur. Encore ces calculs n'intègrent-ils pas toutes les formes d'imposition (par exemple la taxe d'habitation), ni les coûts inhérents à la reprise d'emploi. Certes, la reprise d'emploi est, à ces niveaux de salaire, associée au versement du « RSA activité », mais le faible taux de recours et la méconnaissance de cette prestation laisse planer le doute sur son effet réellement incitatif. On peut affirmer qu'à certains niveaux de salaires antérieurs, le retour à l'emploi n'est pas « payant » en France et que le RAC y a une part de responsabilité.

1.3. Le RAC et la question de précarité

Considérer la question des incitations diffusées par le RAC sous le seul angle de l'intérêt à reprendre un emploi serait très réducteur. De fait, les règles d'indemnisation peuvent également biaiser le comportement des chômeurs et des employeurs dans le choix du type de relation de travail (type de contrat, durée de l'emploi, niveau de rémunération...).

De ce point de vue, il convient de s'interroger sur le calibrage actuel du cumul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) avec une rémunération en cas de reprise d'une activité réduite.

Ce dispositif permet en effet aux chômeurs de reprendre une activité moins bien rémunérée tout en restant éligible au RAC, le cumul avec une partie de leur allocation chômage étant possible dans certaines limites et durant une certaine période. Ce système a connu une très forte extension au cours des vingt dernières années, au point qu'il est devenu une caractéristique majeure du RAC français : il concerne en effet aujourd'hui 1,1 million de chômeurs (contre 100 000 en 1991) sur les 2,4 millions indemnisés dans le cadre du RAC. Le RAC est ainsi passé d'un système centré sur les chômeurs sans emploi à un système subventionnant largement la reprise d'emplois courts et à temps partiel.

Système très incitatif au retour à l'emploi, son principe n'est évidemment pas contestable. Si l'on peut saluer cette évolution qui prend bien en compte la précarité croissante des demandeurs d'emploi et le phénomène de récurrence au chômage, on peut toutefois

s'interroger sur la soutenabilité et le calibrage du dispositif.

L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008, resté lettre morte sur ce point, soulignait déjà la nécessité d'éviter que ce dispositif ne glisse d'un « revenu de remplacement vers un revenu de complément ». Cette situation est d'autant plus dommageable que le cumul avec une activité réduite est déjà subventionné au niveau du temps partiel avec le RSA et la PPE, dont les partenaires sociaux ne semblent jamais tenir compte dans leurs négociations. Les effets de ces combinaisons complexes ne sont jamais étudiés alors même qu'elles constituent un phénomène assez massif⁵.

1.4. Le RAC et son mode de financement

Le RAC français est financé exclusivement par des cotisations pesant sur les salaires du secteur privé, ce qui le distingue des autres régimes européens ou du système américain qui font, le plus souvent, l'objet d'une subvention de l'État ou éventuellement d'une contribution pesant également sur les fonctionnaires.

Il en résulte des niveaux de cotisation employeurs et salariés (6,4 % du salaire brut au total) parmi les plus élevés d'Europe. Seule l'Espagne (7,05 %) a un taux de cotisation supérieur. Il est inférieur en Allemagne⁶ (3 %) et au Pays-Bas (4,46 %) par exemple.

Bien entendu, le RAC français possède une dimension assurantielle très marquée et les éléments de solidarité sont moins nombreux que pour d'autres transferts sociaux. Cette logique a du reste été renforcée par la création de la filière unique en 2009 qui met davantage en rapport la durée

⁴ Bruno Coquet, *L'assurance chômage et le marché du travail contemporain*, thèse de doctorat en sciences économiques, université d'Aix-Marseille, 2011.

⁵ Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), 28 % des bénéficiaires du RSA « activité » inscrits à Pôle emploi fin 2010 étaient également indemnisés au titre de l'activité réduite du dispositif du RAC (DREES, *Études et résultats*, novembre 2011, n°782).

⁶ Niveau qui ne s'explique pas par la faiblesse du chômage en Allemagne puisqu'il prévalait avant le début de la crise, quand les taux de chômage français et allemand étaient très proches.

de cotisation et la durée d'indemnisation.

Pour autant, on peut douter que le poids du RAC doive être porté exclusivement par le travail des seuls salariés affiliés du secteur privé (16,3 millions sur une population active de près de 29 millions de personnes), alors même qu'ils ne sont évidemment pas responsables du risque chômage dont le niveau très élevé dans notre pays résulte de choix collectifs. À un moment où le caractère excessif de la taxation du travail fait enfin l'objet d'un quasi consensus, la question du mode de financement optimal du RAC peut être posée.

2. Propositions

2.1. S'agissant de la « générosité » du système

S'agissant de l'assurance chômage, l'une des questions les plus importantes est de savoir si le système est suffisamment incitatif à la reprise d'emploi. De ce point de vue, un calibrage optimal du niveau des allocations rend secondaires d'autres questions telles que les sanctions pour insuffisance de recherche d'emploi. De même, il relativise l'importance de la question de la dégressivité, pourtant régulièrement débattue : en effet, si le système est suffisamment incitatif, la dégressivité n'aurait pour effet que de diminuer les ressources de chômeurs qui, par ailleurs, ont déjà tout intérêt à rechercher activement un emploi. De ce point de vue, un certain nombre de situations aberrantes devraient être corrigées. C'est l'objet de la proposition suivante.

Proposition 1 : éliminer les situations où le taux de remplacement est manifestement trop élevé par rapport au salaire antérieur

Une solution simple consisterait à plafonner toutes les allocations afin que le taux de remplacement net n'excède pas un certain niveau, par exemple 75 % ou 80 % (aujourd'hui ce plafond existe, mais est calculé en termes bruts, ce qui biaise l'analyse). L'économie générée par ce plafonnement s'élèverait à plusieurs centaines de millions d'euros, sans compter les gains résultant de l'accélération du retour à l'emploi induits par cette réforme.

S'agissant de la dégressivité, elle paraît superflue dès lors que les allocations sont plafonnées comme proposé ci-dessus, pour plusieurs raisons. La première est que le système est déjà fortement dégressif à l'issue de la période d'indemnisation, les transferts sociaux prenant le relais du RAC pour les chômeurs de longue durée étant, comme on l'a vu plus tôt, inférieurs à la moyenne européenne. Il y a donc une forte incitation pour les chômeurs à ne pas attendre l'épuisement de leurs droits.

Deuxièmement, il ne faut pas se tromper de débat. Soit on trouve le système globalement trop généreux ou trop coûteux, et il est loisible, à l'instar d'autres pays, d'en diminuer la générosité ou de faire des économies *via* d'autres paramètres : délais de carence, prise en compte des indemnités de licenciement, durée d'indemnisation, taux de remplacement par rapport au salaire antérieur. Soit on trouve que de nombreux chômeurs abusent du système et, dans ce cas, la dégressivité est considérée comme une sanction. Mais dans cette seconde optique, une dégressivité générale est alors injuste puisqu'elle frappe également les chômeurs qui recherchent activement mais sans succès un emploi et qui sont l'immense majorité.

Dès lors qu'on emprunte la voie de la dégressivité, il faut en préciser

le but. Il nous semble que le seul but pertinent doit être la sanction d'une insuffisance de recherche d'emploi, ce qui nous conduit à la proposition d'une dégressivité conditionnelle et non pas générale. D'où la proposition suivante.

Proposition 2 : introduire une dose de dégressivité « conditionnelle »

Il serait possible d'introduire une dose de dégressivité pour les seuls chômeurs dont on peut considérer que la recherche d'emploi est insuffisante et assumer pleinement la dimension « sanction » de ce schéma. De ce point de vue, une caractéristique de notre système justifie dans certains cas la dégressivité : les sanctions aujourd'hui encourues sont de l'ordre du « tout ou rien » (suppression ou suspension de 100 % de l'allocation), ce qui dissuade les conseillers de Pôle emploi d'y recourir.

Deux modalités seraient possibles :

- une dégressivité au fil de l'eau : en cas d'insuffisance de recherche d'emploi, l'ARE pourrait être réduite d'un certain montant (20 % au premier avertissement, 30 % au deuxième, etc.) à tout moment (système à inclure dans la panoplie des sanctions, *cf. infra*) ;
- un réexamen complet et ponctuel de la situation au bout d'une certaine durée prédéterminée (par exemple un an, à définir en fonction des contraintes opérationnelles de Pôle emploi). Plusieurs critères alternatifs ou cumulatifs seraient alors décisifs pour décider au cas par cas du prolongement de l'ARE à un niveau inchangé ou sa réduction : intensité de la recherche d'emploi ; refus ou non d'une formation ; métier recherché en tension, ce qui rend moins légitime une très longue durée passée au chômage.

S'agissant de la durée maximale d'indemnisation, la question de sa réduction peut se poser au vu des comparaisons européennes. Pour autant, la proportion de chômage de longue durée en France est parmi les plus fortes d'Europe, pour des raisons structurelles qui ne sont pour l'essentiel pas liées à l'assurance chômage. En outre, la durée d'indemnisation doit être d'autant plus grande que la situation conjoncturelle est mauvaise. On note d'ailleurs que plusieurs pays ont fortement accru la durée d'indemnisation au plus profond de la crise, ce qui était une façon très pertinente de renforcer les « amortisseurs sociaux ». En sens inverse, la durée pourrait être réduite quand la conjoncture s'améliore. Dans ces conditions, la proposition suivante pourrait être faite.

Proposition 3 : moduler les durées maximales d'indemnisation en fonction de la conjoncture

La durée maximale d'indemnisation resterait fixée à 24 mois (36 mois pour les plus de 50 ans) mais pourrait diminuer lorsque la conjoncture s'améliore (selon des critères à préciser : nombre d'embauches, nombre de demandeurs d'emplois de longue durée en catégorie A + B + C...). Les économies en résultant seraient intégralement restituées en baisse de cotisations salariales et employeurs.

2.2. Traiter (enfin) la question des sanctions

Dans le système actuel, les sanctions pour insuffisance de recherche d'emploi sont extrêmement rares (environ 40 000 cas par an, sanctionnés dans l'immense majorité des cas par une suspension de 15 jours). Cette situation n'est pas absurde en elle-même, dans la mesure où c'est la crédibilité, la prévisibilité et l'intelligibilité des sanctions qui en

font l'efficacité, davantage que leur nombre. Le problème est que ces critères d'efficacité sont loin d'être remplis pour plusieurs raisons :

- la complexité institutionnelle : les suspensions sont décidées par Pôle emploi comme conséquence des radiations tandis que les suppressions sont décidées par l'État selon des modalités difficilement compréhensibles (délais importants, réunion d'une commission *ad hoc* sous la présidence d'un représentant du préfet...). Le système est d'autant plus absurde que les quelque 120 postes de fonctionnaires dédiés à cette tâche dans les services déconcentrés de l'État (DIRECCTE) sont censés avoir été supprimés dans le cadre de la RGPP... ;

- le « tout ou rien » : l'allocation est intégralement suspendue ou supprimée, ce qui est une sanction très sévère, peu utilisée en pratique, donc théorique ;

- enfin, le caractère inapplicable ou inadapté de certaines règles. Ainsi la règle de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) s'applique à des propositions d'emploi correspondant à la fois à un salaire supérieur à 85 % du salaire antérieur et supérieur à l'allocation. Elle est donc, par construction, inapplicable pour les quelque 25 % de demandeurs d'emploi indemnisés dont l'allocation est supérieure à 85 % du salaire antérieur... De même, le dispositif de l'ORE est venu s'ajouter aux dispositions antérieures, ce qui entraîne un enchevêtrement de textes. Enfin, l'ORE n'impose pas l'acceptation d'un CDD ou d'un travail à temps partiel.

Au total, on peut craindre qu'aucun demandeur d'emploi indemnisé ne puisse

véritablement comprendre les règles du jeu, ni en théorie, ni dans leur application concrète. Quelle efficacité attendre d'un système de sanctions dans de telles conditions ?

Jusqu'à présent, les partenaires sociaux se sont abstenus d'intervenir, laissant prudemment la main à l'État pour édicter les règles jusque dans les moindres détails. Il faut dire que leur seule tentative de négocier sur ce thème, qui date de 2000, a fait l'objet d'une opposition de l'État⁷, ce qui ne les a pas encouragés à persévérer. Il est pourtant étrange que les gestionnaires d'un système d'assurance ne décident pas eux-mêmes de la sanction d'abus qui sont très coûteux.

La question du « tout ou rien » ayant été traitée dans la proposition précédente relative à la dégressivité, la proposition suivante cherche à porter remède à deux autres travers du système.

Proposition 4 : rationaliser et rendre efficaces les sanctions pour insuffisance de recherche d'emploi

L'application des sanctions devrait être de la seule compétence de Pôle emploi, sous le contrôle des institutions paritaires régionales de l'Unédic, l'État se désengageant totalement du dispositif.

En outre, les partenaires sociaux devraient proposer eux-mêmes des règles de suppression et de suspension de l'ARE vraiment opérationnelles et s'inspirant des meilleures pratiques étrangères. Il s'agirait de recalibrer l'ORE et d'intégrer notamment l'obligation pour le demandeur d'emploi indemnisé d'accepter un contrat court ou à temps partiel au-delà d'une certaine durée. Une attention particulière devrait être accordée en cas de refus d'une formation prescrite par Pôle emploi, surtout lorsqu'elle est

⁷ Rappelons que la convention de 2000, signée par le MEDEF et la CFDT, prévoyait un « contrat d'accès et de retour à l'emploi » précisant les droits et les devoirs pour les demandeurs d'emplois indemnisés. Dans cet accord, la sanction du non-respect des devoirs était une suppression temporaire des allocations. La gestion de ces sanctions était retirée à l'État et attribuée aux Assédics. C'est notamment pour préserver la compétence de l'État en la matière que le ministre du Travail et de l'Emploi a alors décidé de ne pas agréer l'accord.

directement en prise avec une offre d'emploi (de type POE⁸). Ces règles devraient se substituer à l'ORE. À tout le moins, ils devraient demander à l'État de travailler avec eux sur ces matières. Si les partenaires ne négocient pas ou ne parviennent pas à un accord, l'État doit s'engager à revoir le système en profondeur et mettre en œuvre lui-même ces réformes.

2.3. Organiser la nécessaire coordination entre les partenaires sociaux gestionnaires du RAC et l'État, tant du côté des prestations que des recettes

Il n'y a aujourd'hui aucune coordination entre les décisions de l'État sur ses prestations et les prélèvements obligatoires d'une part, et les conditions et les niveaux de l'indemnisation chômage d'autre part. Ni évaluation globale du coût des réformes pour les finances publiques (exemple : des restrictions à l'assurance chômage ont un impact sur le RSA et l'ASS, selon un principe de vases communicants), ni simulation sur des cas types du taux de remplacement et de l'incitation à reprendre un emploi après prise en compte de l'ensemble des transferts sociaux et prélèvements obligatoires. Cette situation n'est évidemment pas satisfaisante. Il convient par exemple de mettre à plat le système devenu complètement illisible de combinaison entre allocation chômage dans le cas d'une activité réduite, RSA activité et potentiellement PPE.

Proposition 5 : entamer un dialogue structuré avec l'État concernant l'articulation entre ses prestations et celles de l'assurance chômage. Des cas-types pourraient être facilement établis et publiés, en lien avec le ministère de

l'économie et des finances pour nourrir la discussion.

Du côté des financements également, une coordination doit être recherchée. La situation actuelle (financement intégral du RAC par des cotisations assises sur le travail, financement de revenus de solidarité par l'État via l'ASS, cofinancement État / fonds de la formation des revenus de remplacement durant la formation de demandeurs d'emplois en fin de droits) est illisible et, surtout, implique des taux de cotisations d'assurance chômage excessifs. D'où la proposition suivante.

Proposition 6 : engager un dialogue avec l'État sur la prise en charge d'une partie du poids de l'assurance chômage par la solidarité, afin d'abaisser le coût du travail. De ce point de vue, les recommandations de la Cour des comptes⁹ visant à instituer un système de financement à deux étages (un socle financé par l'État et un étage assurantiel) pourraient être pertinentes¹⁰. Un tel schéma permettrait aussi d'intégrer pleinement certaines allocations de solidarité qui font suite à l'indemnisation par le RAC (ASS, ATS...) dans un système unifié tout en autorisant une diminution des cotisations au RAC et une baisse du coût du travail.

2.4. S'assurer que le RAC n'introduise pas un biais en faveur des emplois courts et d'un turn over excessif au détriment des emplois stables

Le dispositif d'activité réduite, au niveau où il se situe actuellement, comporte vraisemblablement des effets pervers : effets de seuil pouvant décourager à une reprise d'emploi de plus longue durée (plafond de 15 mois sur la durée maximale de l'activité réduite, fixée à 110 heures dans le mois, plafond de rémunération fixé à

70 % du salaire antérieur). Dans le cas particulier des intérimaires (relevant de l'annexe IV de la convention d'assurance chômage), le cumul n'est plafonné qu'au niveau du salaire antérieur. En outre la durée de cumul n'est pas limitée dans ce cas, ce qui peut engendrer des comportements proches de l'intermittence. .

Proposition 7 : revoir les dispositifs contribuant à limiter l'accès de certains chômeurs à des emplois stables. Revoir le mode de calcul du cumul pour reprise d'activité réduite dans le cas des intérimaires. Revoir le niveau des plafonds dans le cas du régime général en réduisant les effets de seuil. Revoir l'articulation entre l'activité réduite et d'autres prestations encourageant le retour à l'emploi à temps partiel (RSA activité et PPE).

Du côté des cotisations également, le RAC pourrait contribuer à stabiliser l'emploi et « réinternaliser » une partie des coûts qu'un taux excessif de rotation des salariés dans certaines entreprises fait peser sur celles où l'emploi est plus stable. De ce point de vue, il nous semble que des compromis pourraient être trouvés entre de nouveaux assouplissements du droit des ruptures des contrats de travail et sur les conditions de recours au CDD, d'une part, et une modulation des cotisations d'assurance chômage en fonction des coûts que chaque entreprise occasionne à l'assurance chômage, d'autre part.

Proposition 8 : poursuivre le mouvement de hausse des cotisations d'assurance chômage sur les contrats courts, avec en contrepartie de nouveaux assouplissements sur les ruptures du contrat de travail en général et le recours aux CDD en particulier. Cette hausse serait intégralement gagée par une baisse de

⁸ Préparation opérationnelle à l'emploi.

⁹ Cour des comptes, rapport thématique *Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*, janvier 2013.

¹⁰ À compter toutefois qu'il ne s'agisse pas de juxtaposer deux prestations, ce qui rendrait le système encore plus complexe pour l'allocataire, mais plutôt d'instituer une clé de répartition entre ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité.

cotisations chômage patronales pour les entreprises ayant un turnover plus faible.

2.5. Établir un système de droits rechargeables

L'ANI du 11 janvier 2013 a mis cette question à l'agenda des négociations sur l'assurance chômage. Un examen des règles d'indemnisation montre en effet que le système actuel, dit de « réadmission », permet certes dans de nombreux cas de prendre en compte les périodes passées non consommées¹¹. Toutefois, un dispositif de droits rechargeables permettrait de rendre le RAC plus équitable dans certaines situations. En effet, dans la situation actuelle, des périodes travaillées identiques peuvent donner lieu à des durées potentielles d'indemnisation très différentes selon que le chômeur a connu des épisodes de chômage continu ou discontinus. Outre le caractère inéquitable du système actuel, il est possible que la perspective de perte des droits antérieurs puisse dissuader la reprise d'un emploi court.

Les estimations du coût d'un dispositif de droits rechargeables sont extrêmement difficiles à chiffrer. Si l'on craint que

davantage de droits potentiels accroisse les durées effectives passées au chômage¹², on doit aussi considérer, à l'inverse, que la perspective de ne pas voir ses droits supprimés pourrait inciter les demandeurs d'emploi à accepter plus facilement des périodes courtes de retour à l'emploi, ce qui est doublement bénéfique pour le RAC (davantage de cotisations et moins d'allocations versées). Le solde des deux effets paraît difficile à établir. En tout état de cause, le cumul des droits anciens et nouveaux devrait être plafonné (aussi bien concernant les droits cumulables que l'ancienneté des périodes travaillées prises en compte), ce qui permettrait d'éviter tout surcoût pour le RAC.

Proposition 9 : mettre en place un système de droits rechargeables remplaçant l'actuelle règle dite de « réadmission », à coûts constants pour le RAC. Afin de limiter les abus possibles, un dispositif de détection des comportements abusifs (consommation systématique des droits par des chômeurs « récurrents ») débouchant sur un contrôle renforcé pourrait être introduit.

11 Ce système permet en effet au chômeur de bénéficier de l'indemnisation la plus favorable entre celle permise par la consommation des droits restants et celle qu'autorise l'ouverture de nouveaux droits. Cependant, lorsque de nouveaux droits sont ouverts, les droits ouverts lors d'un épisode précédent d'indemnisation sont définitivement perdus.

12 L'impact d'une hausse de la durée potentielle d'indemnisation sur la durée effective a été mis récemment en évidence par une étude de Thomas Le Barbanchon (*L'impact de la générosité de l'assurance chômage sur la durée du chômage et sur la qualité de l'emploi retrouvé*, note de l'Institut des politiques publiques, avril 2013, n° 5). Dans cette étude, réalisée sur une cohorte de chômeurs ayant une ancienneté de cotisation très proche mais entrant dans deux filières d'indemnisation offrant des durées maximales d'indemnisation différentes, les durées effectivement passées au chômage apparaissent elles-mêmes différentes. Concrètement, le passage de 7 à 15 mois de la durée d'indemnisation potentielle entraînerait une hausse d'environ deux mois et demi de la durée effective d'indemnisation. La limite de cette étude est évidemment de ne pas faire le départ, dans cet allongement de la durée passée au chômage, entre ce qui résulterait d'un comportement « prédateur » et ce qui résulterait d'une hausse mécanique de la durée du chômage due à l'impossibilité de trouver un emploi malgré la hausse de la durée d'indemnisation.

DERNIÈRES PUBLICATIONS

Bertrand Martinot
Chômage : inverser la courbe

MAINTORA / LES BELLES LETTRES

Chômage : inverser la courbe par Bertrand Martinot



Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité



Reconstruire le dialogue social