

INVERSER LA LOGIQUE

L'assistantat incite-t-il au chômage ?

Avec un déficit de 4 Mds€ et 75.000 chômeurs supplémentaires en 2014, il est temps de remettre à plat le système.

>> En réponse à la proposition du Medef d'instaurer la dégressivité des allocations, Michel Sapin a déclaré : «*Ce n'est certainement pas dans cette période de très haut chômage qu'on va modifier si profondément que ça les règles et baisser l'indemnisation des chômeurs.*».

Le taux de chômage français est plus élevé que dans la moyenne des pays comparables (Espagne et Italie exclues), et notamment en raison du chômage des jeunes et des seniors. Particulièrement inquiétante est la prévision du FMI qui ne voit pas ce taux diminuer à moyen terme, puisqu'il atteindrait encore 10,4% en 2018. En 2011, les dépenses totales se sont montées à 46,7 Mds€, dont les plus importantes sont celles de Pôle emploi pour 5 Mds€, la formation des chômeurs pour 7,1 Mds€, les contrats aidés du secteur non marchand pour 2,8 Mds€ et les indemnités chômage pour 27,9 Mds€... 31,5 Mds€ prévus en 2014.

La France affiche une dépense relativement élevée de plus de 12.000 € par

demandeur d'emploi, pour un taux de chômage plus fort que celui des autres pays comparés, Italie et Espagne mis à part. On retiendra surtout que les dépenses dites PMT (politiques du marché du travail) ont atteint en France plus de 50 Mds€ en 2010 et 46,7 Mds€ en 2011, et qu'au titre des dépenses générales, les allègements

AU TOTAL, LA FRANCE CONSACRE PLUS DE 100 M€ AUX POLITIQUES DE L'EMPLOI.

sur les bas salaires ont atteint 20,7 Mds€, la prime pour l'emploi et le RSA activité totalisant 4,8 Mds€, auxquels il faut ajouter le CICE pour 20 Mds€.

Maîtriser les dépenses

Au sein de l'Europe, la France se distingue par une indemnisation particulièrement généreuse du chômage :
- l'accès à l'indemnisation est ouvert

dès 4 mois de travail, contre en général 12 mois dans les autres pays ;

- la durée est égale à celle de l'affiliation, avec un maximum de 24 mois (pour les moins de 50 ans) ou 36 mois (pour les plus de 50 ans), contre 6 mois au Royaume-Uni, entre 6 et 24 mois en Allemagne, 12 mois en Italie, 24 mois au Danemark ;

- une indemnisation de 57,4% du salaire brut de référence avec 11% de charges salariales, ce qui situe la France dans la moyenne européenne, mais le plafond de l'indemnité est beaucoup plus élevé en France : jusqu'à 228,80 € par jour, plus de trois fois le maximum allemand ou danois, six fois le maximum italien. Au Royaume-Uni, l'indemnité est sans référence au salaire et n'est pas supérieure à 86 € par semaine.

En pourcentage du salaire moyen antérieur, le taux de remplacement net est de 66,4% en France contre 62,3%

en Allemagne, 60,6% au Danemark, 59,6% en Espagne, 42,8% en Italie et 26,4% au Royaume-Uni. Pour les salariés dont le salaire antérieur était au niveau de 150% du salaire moyen, le taux de remplacement est en France plus important encore (69%), alors qu'il est plus faible dans les 5 autres pays (seulement 44,5% au Danemark). Certaines politiques sont plus favorables aux chômeurs (Allemagne, Portugal, en ce qui concerne l'accès aux indemnités), d'autres au contraire réduisent les droits (institution de la dégressivité en Belgique, réduction de la durée des droits en Espagne, au Portugal et Danemark).

On note que la France est globalement plus généreuse et que cette générosité se remarque aux deux extrémités de la courbe des revenus, au voisinage du Smic et pour les revenus les plus élevés. Il faut ajouter que l'Accord national inter-professionnel du 11 janvier 2013 a encore prévu de nouveaux avantages



au profit des chômeurs et payés par les employeurs à hauteur de 62,5%, à savoir le «rechargement» des droits acquis en cas de reprise d'emploi avant épuisement de ces droits, reprise suivie d'une nouvelle perte d'emploi.

Le caractère à la fois coûteux et peu incitatif à la reprise d'emploi de notre système est la résultante d'un ensemble de règles qui place la France dans une situation spécifique : l'indemnisation

est relativement élevée, accordée dès le cinquième mois, elle s'étend sur une longue période sans être dégressive et elle est de plus compatible avec une activité réduite. Toutefois, par comparaison avec le Royaume-Uni, on voit que la conception française de l'indemnisation est très différente. Au lieu d'être une allocation proche de la solidarité qui ne tend qu'à assurer un revenu vital minimum

et plafonné à 86 € par semaine, l'allocation française installe le chômeur dans une logique de droits opposables et devient un véritable revenu de remplacement. La compatibilité avec une activité réduite, qui concerne 45% des allocataires chômage, transforme même ce revenu de remplacement en revenu de complément en faisant de l'assurance chômage le financeur du complément.

LES CONDITIONS D'INDEMNISATION DES CHÔMEURS POUR PLUS DE 31 Mds€ EN 2014 NE SONT QU'UNE PARTIE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI.

Quelles sanctions ?

Outre le problème de l'indemnisation du chômage, se pose celui des sanctions touchant les chômeurs qui ne respectent pas leurs obligations. Il s'agit là d'une différence remarquable avec la façon dont sont appliqués les régimes comparables des pays européens. Les demandeurs sont en effet tenus de mettre en oeuvre des plans personnels. L'organisation de Pôle emploi permet mal d'en assurer le suivi, et quand il le fait, les sanctions, censées

Des dépenses qui plombent le tissu économique

	France	Belgique	Danemark	Allemagne	Espagne	Italie	Pays-Bas	Suède
Services relatifs au marché du travail	1.422 €	1.137 €	1.705 €	1.797 €	228 €	74 €	2.458 €	2.148 €
Formation professionnelle	1.772 €	843 €	1.870 €	1.456 €	330 €	460 €	835 €	405 €
Incitation à l'emploi	504 €	3.151 €	1.435 €	455 €	468 €	370 €	1.085 €	1.955 €
Emploi protégé et réadaptation	348 €	699 €	2.981 €	163 €	64 €	-	2.990 €	1.025 €
Création directe d'emploi	1.018 €	1.856 €	-	228 €	142 €	13 €	-	-
Aides à la création d'emploi	256,00 €	18,00 €	-	373 €	213 €	50 €	-	100 €
Maintien et soutien à l'emploi	6.784 €	7.989 €	5.422 €	6.109 €	5.646 €	3.481 €	10.969 €	2.296 €
Prévention	48 €	3.846 €	1.657 €	257 €	75 €	260 €		
Total des dépenses par demandeur d'emploi	12.154 €	19.550 €	15.089 €	10.840 €	7.188 €	4.717 €	18.339 €	7.928 €
Dépenses totales	50.136 M€	13.299 M€	7.894 M€	56.443 M€	41.480 M€	28.430 M€	17.235 M€	6.390 M€
Pourcentage du PIB	2,57%	3,77%	3,37%	2,26%	3,90%	1,84%	2,91%	1,85%



Hollande découvre la politique de l'offre !

Le chef de l'État vient de réaffirmer la priorité de la lutte pour l'emploi, en promettant des mesures de baisse de charges et de simplification, en paraissant privilégier une politique

de l'offre et en remettant les entreprises au cœur du modèle. Il faut saluer cette initiative, mais exiger maintenant que le gouvernement mette ses actes en conformité avec son discours, sans bercer les Français d'illusions. Tout reste à faire dans le cadre d'une politique à long terme

qui réclame des réformes douloureuses immédiates, à la fois pour redresser les déficits de l'indemnisation, et pour dépasser les recettes du passé qui se bornent beaucoup trop à répondre à la crise par des solutions de traitement social plutôt que de traitement économique du chômage.

50 Mds€ D'AIDES PUBLIQUES TOURNÉES VERS LA DIMINUTION DU COÛT DU TRAVAIL SONT ENCORE INSUFFISANTES !

être prononcées en cas de négligence des demandeurs, ainsi qu'en cas de refus «d'offres raisonnables d'emploi», sont appliquées de façon très insuffisante.

Mais il faut aller plus loin et revoir la définition même de «l'offre raisonnable d'emploi» dont le refus doit conduire à la suspension ou à la suppression de l'indemnisation. Cette définition est très restreinte, puisque le chômeur détermine lui-même le poste, sa zone géographique et le salaire qu'il vise, et ce n'est qu'à l'expiration de 6 mois qu'il peut lui être demandé d'accepter un poste éloigné de 30 km au maximum et rémunéré au minimum à 85% de son salaire antérieur. Une curiosité d'actualité : il ne peut jamais lui être demandé de travailler le dimanche.

Quelles réformes ?

Ces observations conduisent aux préconisations suivantes.

1. Réformer l'indemnisation

- Revoir les règles d'indemnisation en retenant les critères suivants : augmenter (sur 2 ans) de 4 à 8 mois de travail la condition d'ouverture des droits ; rendre dégressive l'allocation à partir du 13^{ème} mois (sur 4 ans) ; réduire (sur 2 ans) à 18 mois la durée maximale d'indemnisation pour les moins de 50 ans et à 24 mois pour les 50 ans et plus.

- Abaisser le seuil de l'allocation en cas d'activité réduite et rétablir la viabilité et l'égalité des régimes (intermittents, intérimaires) avec pour objectif

2,4 Mds€ d'économie.

- Revoir la définition de «l'offre raisonnable d'emploi» pour qu'un emploi rémunéré à partir de 85% du salaire antérieur et se

situant dans un rayon de 30 km soit possible au premier jour et que la condition de l'absence de travail le dimanche soit retirée ; améliorer le suivi et le contrôle par Pôle emploi et lui donner compétence exclusive pour appliquer les sanctions, y compris concernant le RSA.

Il faut être conscient que ces propositions sont du ressort des partenaires sociaux. Elles conduisent à remettre en cause des accords obtenus dans les négociations précédentes comme la non-dégressivité des allocations. Mais la notion de droits acquis

n'a pas plus de légitimité ici que dans bien d'autres domaines où des acquis sociaux sont devenus indéfendables. D'autre part, les dernières négociations l'ont montré, les partenaires se mettent d'accord sur des réformes préalablement définies par l'État, ce qui interdit à ce dernier de dégager sa responsabilité. Et ici, en réponse à la proposition du Medef d'instaurer la dégressivité des allocations, Michel Sapin a déclaré : «Ce n'est certainement pas dans cette période de très haut chômage qu'on va modifier si profondément que ça les règles, qu'on va baisser l'indemnisation des chômeurs». Cette prise de position est critiquable, non seulement parce qu'elle interdit la maîtrise des dépenses,

mais aussi parce qu'elle n'encourage pas à la reprise du travail. Malgré cette prise de position, il serait donc souhaitable que le sujet soit mis sur la table des négociations Unedic à venir.

2. Simplifier et unifier les incitations au retour à l'emploi.

Pour ce faire :

- supprimer la prime pour l'emploi ;
- unifier toutes les incitations pour les bénéficiaires des minima sociaux sous le régime du RSA activité en supprimant le doublon avec le dispositif d'activité réduite, et mettre fin aux

incohérences dans l'attribution des allocations. À l'heure actuelle, on est en face d'un empilement de mesures qui s'excluent ou se complètent sans cohérence. Ainsi, les aides financières publiques comprennent, outre les allocations chômage, le

cumul de ces allocations avec l'activité réduite, la prime pour l'emploi, l'aide différentielle au reclassement, le RSA socle et le RSA activité, l'allocation temporaire d'attente (ATA), l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) et les différentes allocations de solidarité (allocation spécifique de solidarité, allocation transitoire de solidarité, rémunération de fin de formation) !

Le RSA activité doublonne en partie avec l'activité réduite (28% des bénéficiaires du premier étaient également en activité réduite en 2010), la prime pour l'emploi est un impôt négatif dont est déduit le RSA payé l'année précédente, l'aide différentielle est

UNE VRAIE POLITIQUE DE L'EMPLOI TOURNÉE VERS LE LONG TERME NE SAURAIT AVOIR DE CONSÉQUENCES IMMÉDIATES.

d'application confidentielle (6.000 personnes en 2011), les allocations de solidarité ne prennent pas toujours le relais de l'assurance chômage et le recours au RSA est aléatoire. Il va de soi que nous sommes en face d'un système d'une complexité extrême, au détriment des demandeurs d'emploi eux-mêmes, très coûteux à gérer et qui ne remplissent finalement pas sa fonction.

Développer l'emploi...

... par la diminution du coût du travail. Les politiques de l'emploi ne sauraient se résumer au versement d'indemnités et aux mesures de réinsertion, et il est essentiel de développer l'offre de travail par les entreprises. Deux conceptions s'affrontent : la politique keynésienne de relance par la consommation et la politique de l'offre par l'investissement. Dans le contexte actuel, marqué par un fort déficit des comptes publics ainsi que du commerce extérieur et par un coût du travail très élevé comparativement aux pays de l'eurogroupe, il est certain qu'une politique keynésienne de relance, impliquant une hausse des salaires, est hors de propos.

La France se caractérise aussi par la faiblesse du taux de marge de ses entreprises qui a beaucoup baissé, jusqu'à tomber à 27,7% de la valeur ajoutée contre 41% en moyenne en Europe. Des trois paramètres qui rentrent en ligne de compte, les impôts et taxes ne peuvent guère être baissés, et l'augmentation de la valeur ajoutée suppose un bond de la productivité dirigé vers une production haut de gamme. Mais ce bond suppose préalablement des

investissements, lesquels ne sont possibles que grâce à la reconstitution des marges des entreprises... Sortir de ce cercle vicieux renvoie donc à la diminution du coût du travail. Différentes mesures concourent ainsi à réduire le coût du travail, mais on remarque que :

- l'addition de la prise en charge des salaires par l'État et des exonérations de charges (43 Mds€) se monte à plus de 50 Mds€ ;

- ces mesures sont ciblées sur des rémunérations au niveau du Smic ou entre le Smic et 1,6 Smic, le plafond du CICE étant situé quant à lui à 2,5 Smic ;
- la mesure «zéro charges» s'est éteinte mi-2012 alors qu'elle a été remarquablement efficace ;
- deux mesures de contrats aidés sont applicables au secteur non marchand et au secteur marchand, mais dans le premier elles donnent lieu à 10 fois plus de contrats, et coûtent entre deux et trois fois plus cher que dans le second.

Et pourtant, 50 Mds€ d'aides sont encore insuffisantes, parce que les marges des entreprises sont très basses bien que les mesures en cause soient déjà en cours, à l'exception du CICE. Ce dernier ne fait que compenser les augmentations des charges des entreprises récemment décidées, et dont certaines, comme la prise en compte de la pénibilité et des assurances complémentaires ou les hausses de cotisations, ne se sont même pas encore manifestées.

Dans ses vœux à la Nation, le président de la République a déclaré cause prioritaire la lutte pour l'emploi et d'appeler les entreprises à un «pacte de responsabilité» où, en contrepartie d'une baisse des charges, celles-ci s'engageraient à embaucher. Toutefois, si le président semble bien être convaincu que la reconstitution des marges des entreprises par la baisse des charges était le préalable indispensable, il s'en faut de beaucoup qu'elle puisse avoir les embauches pour contre partie immédiate. Car, selon la formule connue, les profits d'aujourd'hui font les investissements de demain et les emplois – seulement – d'après-demain. Les effets de la poli-

7 mesures-phares contre le chômage :

- 1. Revoir l'indemnisation des chômeurs**, notamment en économisant 5 Mds€ en rendant dégressive l'allocation après 12 mois.
- 2. Revoir la définition de «l'offre raisonnable d'emploi»** et assurer l'effectivité des sanctions.
- 3. Simplifier et réorganiser les mesures d'incitation** et de retour à l'emploi, en mettant fin à leur empilement continu et non maîtrisé, ainsi qu'à la dispersion des responsabilités.
- 4. Programmer l'extinction à terme des contrats aidés** du secteur non marchand.
- 5. Supprimer l'indexation automatique du Smic** en veillant à ce qu'il ne dépasse pas 60% du salaire médian, et instaurer sa modularité.
- 6. Conserver les allègements sur les bas salaires**, mais étendre la couverture du CICE et des futures baisses de charges à l'ensemble des salaires sans distinction.
- 7. Mettre fin à l'expérimentation de la garantie jeunes.**

tique de l'offre, à laquelle le président paraît s'être converti, interviennent sur le long terme, contrairement à ceux de la politique de relance dont on a vu qu'elle n'était pas envisageable dans les circonstances présentes.

Le dilemme est cruel. En effet, soit la politique de l'emploi est tournée vers le long terme, et la vérité obligerait à dire qu'elle ne saurait avoir de conséquences immédiates. Soit, et on peut le comprendre du point de vue social, on cherche à agir à court terme sur le chômage et son indemnisation, mais dans le cadre d'une politique coûteuse pour l'État, inefficace à long terme et qui risque de sacrifier les investissements des entreprises. Il est temps de prendre le taureau par les cornes !

Bertrand Nouel avec l'iFRAP

L'iFRAP : une incroyable boîte à idées pour le pouvoir

La Fondation iFRAP a été reconnue d'utilité publique en 2009. Financée uniquement sur fonds privés, elle a pour but d'effectuer des études et des recherches scientifiques sur l'efficacité des politiques publiques, notamment celles visant le développement économique.

Fondation iFRAP - 5, rue Cadet
75009 PARIS - www.ifrap.org