

LE MENSUEL DE LA FONDATION IFRAP

SOCIÉTÉ ■ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 185

RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE Les mesures à prendre pour stopper la dérive

.....

Décembre 2017 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE : LES MESURES À PRENDRE POUR STOPPER LA DÉRIVE

9

L'assurance chômage pose deux problèmes manifestes. Le premier est d'ordre financier, à savoir un déficit annuel de l'ordre de 3 milliards d'euros depuis plusieurs années, couplé avec un endettement atteignant 36 milliards en 2017 et prévu à 39 milliards en 2020. Le second est l'adéquation du système d'indemnisation avec l'objectif essentiel de l'assurance chômage, c'est-à-dire permettre le retour à l'emploi dans les meilleures conditions.

Le gouvernement a de son côté prévu de mettre au point avec les partenaires sociaux un ensemble de cinq réformes qui ont fait l'objet d'une lettre de cadrage. Instituer une indemnisation pour les démissionnaires et pour les travailleurs indépendants est à la fois non souhaitable et contre-indiqué financièrement. La troisième réforme concernant la limitation par pénalisation des CDD courts n'a qu'un enjeu limité, et lorsque nécessaire, devrait plutôt conduire à diminuer l'indemnisation qu'à pénaliser l'employeur. Le contrôle accru des chômeurs est en revanche souhaitable. Enfin, le remplacement de certaines cotisations par la CSG ne saurait justifier la participation de l'État à la gouvernance de l'Unedic.

Mais le gouvernement se garde bien d'évoquer certains autres sujets de fond qui fâchent, à savoir que de moins en moins l'assurance chômage conserve son caractère assurantiel, dans la mesure où l'État exige de l'Unedic, dont les ressources pèsent directement sur le coût du travail marchand, qu'elle finance des politiques publiques de solidarité qui devraient reposer sur l'impôt. Ce faisant, l'État est responsable des déficits de l'Unedic, et ne craint pas de les augmenter encore avec l'indemnisation annoncée des démissionnaires et des travailleurs indépendants. Nos préconisations prioritaires sont les suivantes :

- équilibrer le financement par l'Unedic des points de retraite acquis pendant les périodes de chômage (déséquilibre de 2 milliards) ;
- annuler ou réduire fortement le financement par l'Unedic de Pôle emploi (3,3 milliards) ;
- faire participer les entreprises publiques à l'assurance chômage (plusieurs milliards) ;
- mettre à la charge de l'État les indemnisations qui ressortissent à un objectif de solidarité nationale : intermittents du spectacle, exonérations spéciales et éviter les subventions croisées (1 milliard pour les intermittents, 1 milliard pour les autres subventions).

Enfin des réformes paramétriques devraient aussi être menées :

- augmenter le ratio d'éligibilité en passant la durée minimum d'affiliation de 4 à 6 mois, et ultérieurement à 8 mois, sur une période de 18 mois (1,8 milliard) ;
- baisser, au minimum, à 0,9 de jour indemnisé pour un jour cotisé le taux de transformation (1,2 milliard) ;
- supprimer les revenus de remplacement proches des revenus du travail ou supérieurs ;
- et en fonction de la mise en œuvre des réformes ci-dessus, baisser le taux des cotisations patronales et salariales.

INTRODUCTION

LES CHIFFRES DE L'UNEDIC ET LEUR ÉVOLUTION

Chiffres financiers

Prévisions au 10/2017.

En milliards d'euros	2007	2010	2013	2016	2017*	2018*	2019*	2020*
Contributions chômage	29,5	30,5	33,4	34	35,2	36,4	-	-
Dépenses allocataires	21,2	27,7	30,8	35,5	36	36,4	-	-
Valorisation des points de retraite (solde)	-	1,6	1,8	2	-	-	-	-
Contribution Pôle Emploi	-	3	3,1	3,3	-	-	-	-
Résultat bilantiel	3,7	-3,2	-3,2	-4,3	-3,8	-3,3	-1,8	-0,7
Situation nette de clôture	-9,7	-9,1	-17,1	-29,1	-	-	-	-
Endettement	9,4	9,9	17,7	33,8	33,6	36,4	38,2	39

D'importantes mesures de redressement prises à la suite de la dégradation de la situation financière au début des années 1990 ont conduit à un excédent structurel substantiel dans les années 1994 à 1997. Elles ont été suivies de mesures procycliques de hausse des allocations et de baisse des cotisations, qui se sont traduites par un très important déficit structurel dans les années 1999 à 2006. Depuis 2007, le solde structurel a été d'abord légèrement excédentaire puis légèrement déficitaire (de l'ordre de -1 à -2 Md€). En 2015 et 2016, le déficit

structurel est compris entre 2 et 2,5 Md€.

On remarque une très forte augmentation des dépenses de chômage stricto sensu, de 67 % sur 10 ans. Mais les contributions chômage équilibrent maintenant les dépenses allocataires, même compte tenu du déficit dû à la valorisation des points de retraite, sujet que nous traiterons en seconde partie, de même que nous nous interrogerons sur la légitimité de la contribution Pôle emploi, dont le montant suffit presque à expliquer le déficit prévu en 2017.

Voici les principaux chiffres disponibles dans les rapports de l'Unedic :

Chiffres de l'activité

	2013	2016
Nombre de salariés affiliés UNEDIC (Mo)	16,4	16,7
Demandeurs d'emploi couverts (%)	-	59,6
Nombre de salariés indemnisés (Mio)	2,6	2,7
Demandeurs d'emploi indemnisés (%)	-	43,8
Allocation moyenne nette mensuelle (€)	1 098	1 010
Taux de remplacement (€)	69	72
Nombre d'allocataires travaillant (Mio)	1,2	1,6
Allocataires après CDD ou intérim (%)	50	47
Allocataires après licenciement (%)	25	31
Allocataires après licenciement économique (%)	10	9
Sorties d'indemnisation après 12 mois (%)	-	70

Près de 60 % de demandeurs d'emploi sont « couverts » et seulement 44 % effectivement indemnisés, notamment parce qu'ils peuvent être couverts et, en même temps, avoir des revenus d'activité dépassant le seuil de l'indemnisation. Le nombre d'allocataires travaillant est très conséquent (1,6 sur 2,7 millions). On remarque qu'entre 2013 et 2016, l'allocation

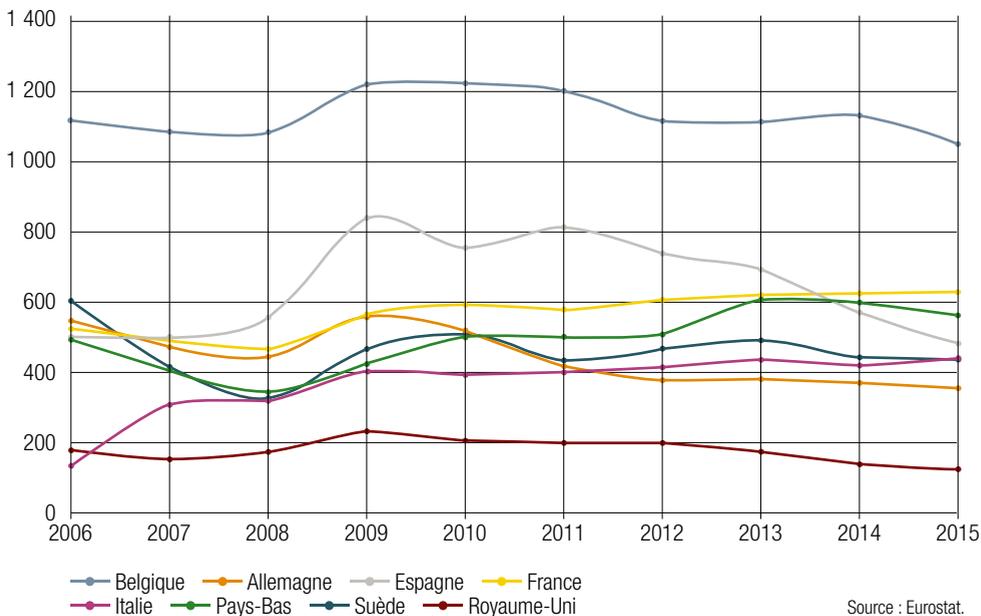
moyenne a nettement diminué et ce, bien qu'en même temps le taux de remplacement ait augmenté, anomalie qu'on ne s'explique pas. 70 % des indemnisés sortent de l'indemnisation après la moitié de la durée maximum, un pourcentage élevé qui n'est pas sans importance quant à la réflexion sur les paramètres de l'assurance chômage.

COMPARAISONS INTERNATIONALES

Coût global comparé des prestations

Voici pour la France et les sept pays les plus proches et comparables, le tableau comparatif des prestations de chômage versées, en euros par habitant.

Dépenses chômage, en euro par habitant (prix constants 2010)



Comme on pouvait s'y attendre du fait de son taux de chômage et de ses ressources, la France est, après la Belgique où la durée d'indemnisation n'est pas limitée, le pays où les prestations sont les plus élevées. On remarque en outre que les prestations sont en France en constante augmentation, par opposition à celles des autres pays, Italie exclue. Cette constatation est alarmante, car cette tendance n'est pas corrélée à

la période de crise de 2009, comme le montre l'évolution dans les autres pays.

Comparaison des ressources par cotisations

Conséquence de son système resté très bismarckien par opposition aux pays qui financent surtout par l'impôt au titre de la solidarité, la France prélève des cotisations très élevées, les

plus hautes d'Europe à part l'Espagne, soit 6,45 % du salaire brut (4,05 % à la charge de l'employeur, 2,4 % à celle du salarié), contre 3 % en Allemagne, tandis qu'elles sont au Royaume-Uni comprises dans un ensemble de cotisations sociales égales à 12 % du salaire, revenu plafonné à 815 livres (21,5 % en France à la charge du salarié, beaucoup plus à la charge de l'employeur).

Comparaison des paramètres d'indemnisation

En détaillant la comparaison par grands paramètres, les tendances sont les suivantes :

- avec un *taux brut de remplacement initial* de l'ARE qui varie entre 57 % et 75 % (taux net proche de 95 % pour les plus basses rémunérations), la France est généreuse mais sans plus ;
- avec un *ratio d'éligibilité* de 0,14 (rapport entre durée minimum d'affiliation et période de calcul, soit 4 mois sur 28) la France est beaucoup plus généreuse que ses voisins, dont la moyenne se situe à 0,5, avec une durée minimum d'affiliation comprise entre 6 et 18 mois,

ce qui constitue une piste de réflexion comme on le verra ;

■ le *taux de transformation* (rapport entre le nombre de jours travaillés et le nombre de jours indemnisés) est de 1 en France, soit deux fois la moyenne de l'OCDE, seulement en dessous de trois pays nordiques ;

■ pour la *durée d'indemnisation*, la France est avec 24 mois en tête des pays, à l'exclusion de la Belgique et des Pays-Bas où la durée est illimitée ;

■ pour le *plafond d'indemnité* (7 230 €), la France est extrêmement généreuse. Mais d'une part cela concerne très peu de personnes, et ce n'est surtout que la conséquence du système basé sur les cotisations, où l'indemnisation forte est la contrepartie de cotisations élevées plafonnées haut, catégorie où l'Unedic est « gagnante ».

■ enfin, pour les *obligations des affiliés et leur contrôle*, et surtout les *sanctions éventuelles*, la France est presque la dernière en termes de sévérité, en particulier pour l'obligation d'accepter les emplois proposés, qui est presque restée lettre morte. Ce point devra être discuté¹.

Exemple de l'Allemagne

Il existe deux systèmes (comme au Royaume Uni) : un système d'assurance chômage proprement dit (ALG I) et un système d'assistance (ALG II).

Le premier est financé par des cotisations patronale et salariale, toutes deux au taux de 1,5 % (contre 4 % et 2,4 % en France avant la réforme), le second, sous conditions de ressources, versé à ceux qui ne bénéficient pas de l'ALG I, est financé au titre de la solidarité nationale (382 euros par mois).

Les indemnisations au titre de l'ALG I sont de 60 % ou 67 % du salaire antérieur, selon que le bénéficiaire a ou non des enfants. Ces indemnisations sont donc, par rapport à la France, à peu près équivalentes mais variables suivant la situation de famille.

Les conditions sont en revanche plus sévères qu'en France : il faut justifier d'au moins 12 mois d'affiliation (ratio de liquidité) dans les 5 années précédentes (4 mois en France), et la durée d'indemnisation est égale à la moitié de la durée d'affiliation (au lieu d'une durée égale en France), avec un maximum de 12 mois, sauf au-delà de 50 ans, et surtout le taux de transformation n'est que de 0,5, soit la moitié du taux français.

Les obligations du chômeur sont semblables à celles ayant cours en France, mais elles sont plus strictement appliquées, et la notion d'emploi acceptable est nettement plus large (le salaire obtenu peut être inférieur de 20 % au précédent, 30 % après 3 mois et jusqu'au montant de l'indemnité ensuite).

■ 1 Cahuc et Carcillo, dans leur ouvrage *Améliorer l'assurance chômage*, juin 2014, ont établi un « indice global de générosité » comparatif, où la France recueille avec 4,3/5 la troisième place sur 30 pays, très près de l'Islande et de la Norvège, les deux premières.

De la difficulté des comparaisons internationales

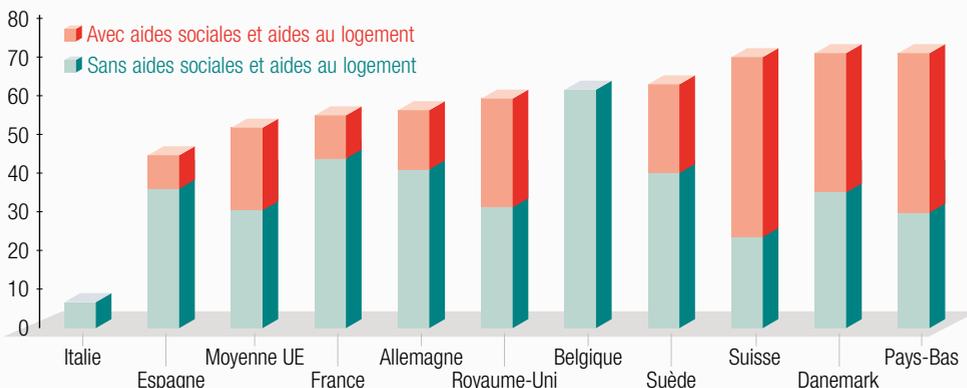
Les comparaisons générales auxquelles nous avons procédé cachent la diversité des allocations versées et ce, en rapport avec les situations matrimoniales des chômeurs, comme avec la date à laquelle on se place pour apprécier la générosité de ces allocations.

L'Unedic ne verse à peu près que l'ARE (allocation de retour à l'emploi, l'indemnisation proprement dite du chômage). En fin de période, l'ARE est remplacée par l'ASS (allocation sociale de solidarité), qui n'est pas une prestation de chômage mais un minimum social, non pris en charge par l'Unedic. Prendre en compte l'ASS améliore beaucoup la situation des chômeurs français après extinction des droits à l'ARE. Par ailleurs, la faiblesse des allocations chômage dans les autres pays est beaucoup compensée par les aides sociales. C'est particulièrement le cas au Royaume-Uni et aussi en Allemagne à un moindre degré, pays qui versent des aides très importantes pour le logement ou la famille, ce qui explique que les comparaisons donnent des résultats très différents suivant la situation matrimoniale des chômeurs.

L'OCDE a calculé, pour quatre situations de famille et deux niveaux de revenu, le taux de remplacement net moyen en Europe en pourcentage du salaire antérieur, suivant que l'on ajoute ou non les aides sociales et les allocations logement. Sur 10 pays, la France est le deuxième à offrir la plus grande partie du remplacement au titre de l'allocation chômage, mais n'est que huitième pour l'importance du taux de remplacement total.

Taux de remplacement net moyen en Europe

Incluant les dispositifs d'assistance et les allocations logement, calculé sur 4 situations de famille et 2 niveaux de revenu



Source : OCDE.

De leur côté, Carcillo et Cahuc² ont procédé à un calcul semblable, mais ne prenant en compte que la situation d'un célibataire. La France arrive ici de loin en tête avec la Belgique pour le taux de remplacement.

Au total, la comparaison fait apparaître une situation française singulière, en ce sens que plus que tout autre pays elle met l'accent sur l'indemnisation des chômeurs au titre de l'assurance chômage, mais qu'en tenant compte des

autres transferts sociaux, cette indemnisation apparaît nettement moins généreuse en fonction des situations matrimoniales. Et la relative générosité française, quant à l'assurance chômage proprement dite, s'accompagne à

■ 2 Op.cit.

la fois d'un coût exorbitant manifesté par un appel beaucoup plus important aux cotisations patronales et salariales, et malgré cela d'un

déficit considérable atteignant le dixième des indemnités versées, et corrélativement d'un endettement attendu à 39 milliards en 2020.

LES DÉFIS DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Voici comment le rapport de la Cour des comptes de 2015 résume la situation de l'Unedic à l'expiration de l'exercice 2014 : « *Au total, l'assurance chômage a accompagné l'évolution du chômage depuis 2008 avec 750 000 chômeurs indemnisés supplémentaires. Ce résultat, conjugué à la progression de l'allocation moyenne versée, à la croissance des charges annexes de retraite et de financement de Pôle emploi et à l'absence de modification des taux de contribution, s'est réalisé au prix d'un endettement croissant du régime qui devrait encore s'accroître pour atteindre 35 Md€ en 2018, soit de l'ordre de 1,75 point de PIB. Ce niveau inédit pose question en termes de soutenabilité.* »

Près de 3 années plus tard, dans sa dernière note datant d'octobre de cette année, l'Unedic fait le point sur les mesures permettant de résorber le déficit structurel des comptes. Historiquement, le solde a connu son apogée en 2008, après quoi il perd près de 3 milliards pour les raisons suivantes :

- mise en place de la « règle des 10 % » selon laquelle chaque année un minimum de 10 % des recettes de l'Unedic pendant l'année N-2 est allouée à Pôle emploi pour assurer son fonctionnement, ce qui a généré une dépense supplémentaire de 850 millions (920 millions en 2016) par rapport à la gestion antérieure des Assedic ;

- adoption de la règle « 1 jour cotisé vaut 1 jour indemnisé » (le « taux de transformation ») et diminution de 6 à 4 mois du minimum nécessaire de durée de cotisation. Coût : 980 millions en 2010 ;

- surcoût croissant de l'indemnisation des demandeurs d'emploi transfrontaliers (670 millions en 2016).

Ce n'est qu'en avril 2017 que des changements interviennent pour rétablir la situation :

- les nouvelles règles de l'assurance chômage

(essentiellement le calcul de l'allocation pour les contrats courts - discuté plus loin - et l'indemnisation des seniors) doivent diminuer le solde structurel de 980 millions ;

- par ailleurs, est attendue la mise en œuvre de ce qui n'est encore qu'un projet de la Commission européenne concernant la prise en charge des indemnités pendant une année par l'État ayant perçu les cotisations des travailleurs transfrontaliers. Il en est attendu une réduction du solde de 480 millions ;

- l'Unedic compte quant à elle qu'« *en prévision pour la fin d'année 2017 et pour 2018, l'effectif de personnes en catégorie A se stabiliserait, comme le chômage au sens du BIT* » ;

- « *Au deuxième semestre, l'emploi affilié resterait soutenu par la croissance mais les créations de postes ralentiraient avec la fin de la prime Embauche PME et des contrats aidés dans les secteurs marchands. Sur l'ensemble de l'année 2017, +228 000 emplois affiliés seraient créés, après +250 000 en 2016. Pour les mêmes raisons, les créations d'emploi affilié continueraient de ralentir en 2018. Sur l'année, +117 000 postes seraient créés.* »

L'Unedic annonce que les deux mesures cumulées ci-dessus permettraient de « *résorber presque totalement le solde structurel de l'assurance chômage moyen* ». Elle ajoute que deux autres mesures permettraient de « *résorber son déficit structurel, voire d'engager le désendettement du régime* » : le financement de Pôle emploi à parts égales entre l'État et l'Unedic (réduction de 920 millions), et la prise en charge par l'État du document de cadrage des intermittents du spectacle (réduction de 185 millions). Sans qu'on sache plus précisément comment y parvenir, l'Unedic voit « *un solde structurel résorbé à l'horizon 2022* ».

La date de 2022 signifie que l'endettement, que l'Unedic voit à 39 milliards en 2020 (10 %

au-dessus du chiffre avancé par la Cour des comptes en 2015), augmenterait peut-être encore légèrement avant de se stabiliser. Mais à quand le désendettement ? Les intérêts de la dette se sont montés en 2016 à 324 millions sur la base d'un endettement net de 30 milliards. La projection de l'Unedic pour 2020, sur la base d'un endettement de 39 milliards, se monte à 489 millions, voire 523 millions en valeur extrême. L'Unedic en conclut à sa maîtrise de l'évolution. On se permettra de penser qu'un demi-milliard de frais financiers pour une institution comme l'Unedic n'est pas optimal...

Compte tenu de ces données, des hypothèses sur lesquelles les prévisions de résultat sont fondées, mais aussi des intentions du gouvernement, il est évident que les problèmes essentiels

restent de nature financière, pour assurer le retour des comptes à l'équilibre et la soutenabilité de la dette.

Alors, quelles réformes engager ? Le gouvernement a ses idées, qu'il a fait connaître par la lettre de cadrage qu'il a publiée le 14 décembre, intitulée « Programme de travail portant orientation pour la réforme de l'assurance chômage », adressée aux syndicats et au patronat, et détaillant les cinq chantiers sur lesquels il est demandé aux partenaires sociaux de négocier. Nous les examinons en premier, après quoi, devant l'inadéquation pour résoudre le problème financier de l'Unedic que nous constaterons, nous nous attacherons à traiter des réformes que nous jugeons nécessaires et que le gouvernement n'a pas évoquées.

LES RÉFORMES QUE VEUT ENGAGER LE GOUVERNEMENT

Les cinq chantiers sont les suivants : créer un nouveau droit à l'assurance chômage pour les démissionnaires, de même pour les travailleurs indépendants, mettre en œuvre des règles plus responsabilisantes pour faire progresser l'emploi stable, assurer un meilleur contrôle des demandeurs d'emploi, et enfin évoquer une nouvelle gouvernance de l'assurance chômage.

Cette lettre de cadrage avait été précédée par une note de l'Unedic cosignée dans un bel élan unanime par les cinq principales centrales syndicales et les trois organisations patronales. Note qui ne paraît pas avoir beaucoup inspiré le gouvernement...

L'assurance chômage pour les démissionnaires

Concernant ces démissionnaires, les partenaires sociaux sont priés de faire des propositions dans un délai très court - fin janvier 2018 - en partant des bases suivantes : suppression du délai de carence, lien avec un projet professionnel, durée plus courte

d'indemnisation, durée d'affiliation minimum, plafonnement de l'allocation.

Les signataires de la note de l'Unedic rappellent quant à eux, d'abord qu'il existe déjà quinze cas de « démission légitime » conduisant l'Unedic à apporter son soutien, sans compter qu'après quatre mois de recherches actives et infructueuse, le démissionnaire a droit aussi à un soutien³. Ils appellent à une très grande prudence dans la définition de nouveaux cas, notamment pour prévenir les effets d'aubaine et insister sur l'importance du projet personnel qui doit accompagner la démission pour donner droit à une indemnité. Cette première réforme paraît bien inutile et pour tout dire électoraliste. Néanmoins, on peut penser, comme l'a d'ailleurs exprimé le Medef, qu'elle ne devrait pas poser de problème sérieux et que les partenaires sociaux parviendront sans trop de mal à se mettre d'accord entre eux et avec le gouvernement sur les paramètres à retenir, de façon à limiter les ouvertures de droit à indemnité.

■ 3 Chaque année, 70 000 personnes se trouvent dans ce cas et reçoivent une indemnisation.

L'assurance chômage pour les travailleurs indépendants

Dans le même délai de fin janvier, le gouvernement attend les propositions des partenaires sociaux pour assurer une protection pour les travailleurs indépendants, à propos desquels le gouvernement rappelle qu'ils contribuent au financement par la CSG. Il n'y a pas ici de consignes, compte tenu de la grande variété des situations.

Sur cette question⁴, la tâche est beaucoup plus ardue, en particulier en raison de la variété des situations, d'une catégorie nouvelle appelée les « indépendants économiquement dépendants » (travaillant pour des plateformes avec donneur d'ordre unique), parce que les professions libérales dans leur ensemble n'ont pas besoin de protection et enfin parce que les artisans ne sont pas demandeurs. Les intéressés vont surtout être très attentifs à ce que leurs cotisations ne se trouvent pas augmentées, ce qui semble une gageure impossible à tenir. Les signataires de la note de l'Unedic relèvent quant à eux les « nombreuses questions » qui se posent, à commencer par un problème de principe tenant à la « nature même du travail indépendant » et à la « responsabilité du chef d'entreprise sur l'évolution de son activité ».

Le gouvernement a confié une mission d'étude à l'IGAS et l'IGF, qui ont en octobre dernier rendu un rapport très technique qui ne conclut pas, et évoque dix options - dont aucune n'est chiffrée - passant de l'affiliation volontaire au régime obligatoire, pouvant donner lieu à une rémunération forfaitaire ou fonction des revenus ou des cotisations. Le rapport conseille d'éviter à la fois une indemnisation trop restreinte (limitée aux cas de faillite ou liquidation) ou au contraire trop large (faisant de l'assurance un complément de revenu).

Nous pensons que cette extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants n'est pas une bonne initiative. Elle est contraire à la nature même du statut de ces indépendants, qui comporte ses avantages de liberté et ses possibilités de gains impor-

tants dépendant de la réussite personnelle, en contrepartie d'un risque assumé par les intéressés. Son coût est inconnu mais potentiellement très élevé, et on ne voit pas comment éviter d'augmenter les cotisations déjà lourdes, les travailleurs indépendants devant assumer la totalité des charges qui sont autrement partagées entre employeurs et salariés. Ajoutons enfin que l'UE s'est saisie de la question au début des années 2000, mais le travail n'a pas abouti.

En ce qui concerne les « indépendants économiquement dépendants », pour lesquels une couverture chômage paraît plus légitime, on pourrait imaginer une solution consistant à les traiter comme des salariés pour le seul chômage, en faisant cotiser leur donneur d'ordre à la même hauteur que s'ils étaient salariés, sans pour autant appliquer le droit du travail à leurs rapports. Cette dichotomie serait une première en France, mais pourquoi pas ?

La limitation des contrats courts (CDD de moins d'un mois)

Sur le sujet de l'emploi stable, c'est-à-dire de la lutte contre l'excès de CDD courts, le gouvernement brandit ici la menace, annoncée clairement, de prendre ses responsabilités en mettant en œuvre un système de bonus-malus⁵ si les partenaires sociaux ne parviennent pas à une solution satisfaisante, toujours à présenter fin janvier au plus tard. Le gouvernement stigmatise à la fois les comportements « peu responsables de certains employeurs » et les « démarches d'optimisation des règles de la part de certains travailleurs ». Toutefois, il reconnaît que les contrats courts « peuvent aussi être induits par les nécessités de fonctionnement de certaines activités », ce qui laisse entendre qu'il peut accepter de lâcher du lest en fonction des secteurs.

C'est incontestablement la principale pomme de discorde à prévoir, le patronat étant en général très opposé à une solution type bonus-malus dont le gouvernement menace les partenaires sociaux, alors qu'une partie importante des syndicats y est au contraire favorable. Dans leur

■ 4 À savoir un million de commerçants, à peu près autant d'artisans, 760 000 professions libérales et 470 000 agriculteurs. Parmi eux, un million de micro-entrepreneurs dont un tiers inactif.

■ 5 La fourchette envisagée pourrait aller de 2 % à 10 %, comparée à une cotisation actuelle de 4,05 %.

note commune, l'ensemble des partenaires sociaux se sont néanmoins accordés pour considérer que « *la modification des règles d'indemnisation des personnes qui alternent des périodes d'emploi [la plupart du temps chez le même employeur, N.D.L.R.] et de chômage devait se faire avec prudence, compte tenu du faible niveau de revenu et de qualification des personnes concernées* ». Ils sont aussi d'accord pour « *estimer que les solutions devaient être recherchées au niveau des branches professionnelles* ».

La note chiffre l'enjeu. Les indemnisations pour l'ensemble des CDD et des intérimaires coûtent 3,2 fois le montant des contributions, alors qu'elles n'en représentent que 60 % pour les CDI. Cependant, la masse salariale des CDD de moins d'un mois ne représente que 400 000 personnes et 1 % de la masse totale, ou encore 16 % de la masse des CDD, donc un enjeu limité.

Cette question des contrats courts est très technique et compliquée. Une note du CAE⁶ explique les dysfonctionnements du système à deux points de vue. En premier lieu, le cumul entre allocation et salaire permet à un salarié de travailler quelques jours par mois sans limite de temps (760 000 personnes indemnisées ont passé en moyenne cinq années en cumul emploi-chômage, et travaillent en moyenne un jour sur deux). Le cumul est souhaitable car il incite à la reprise de l'emploi, mais il coûte très cher⁷. Par ailleurs, « *le mode de calcul du salaire de référence implique qu'il est beaucoup plus intéressant de fractionner des contrats de travail à temps plein, plutôt qu'être employé continuellement à temps partiel... Le salaire journalier de référence est en effet calculé en divisant la somme des salaires perçus par le nombre de jours couverts par un contrat travail. Dans ces circonstances, pour un même revenu mensuel, le salaire journalier de référence est d'autant plus élevé que le nombre de jours travaillés est faible* ». Les auteurs en concluent que « *les incitations à travailler environ la moitié des jours ouvrables sont fortes* ».

Les auteurs concluent par trois recomman-

dations, la première préconisant un salaire de référence non proportionnel au nombre de jours travaillés, la deuxième demandant à compenser les règles spécifiques à certaines professions (intermittents du spectacle, journalistes, marins-pêcheurs) par des contributions plus élevées, la troisième évoquant un système de bonus-malus.

Depuis cette note datant de 2015, sont intervenues des modifications par une nouvelle convention d'avril 2017 en vigueur depuis novembre. Il a été mis fin à l'avantage dont disposaient les salariés enchaînant plusieurs CDD par rapport à un seul contrat. Il ne semble pas cependant que toutes les situations anormales évoquées par la note ci-dessus soient corrigées.

Faut-il surtaxer les contrats courts et les intérimis ?

■ Rappelons d'abord que la surtaxation de certains contrats courts (CDD d'usage notamment) a été mise en œuvre en 2013, mais qu'elle n'a eu aucun effet. Elle a été supprimée en 2016 en contrepartie d'une hausse, censée être temporaire, de 0,05 % des cotisations employeurs.

■ En ce qui concerne plus spécialement l'intérim, il a concerné plus de 600 000 ETP. Deux tiers des candidats sont sans emploi à l'entrée et un an plus tard, 59 % ont un travail et un sur cinq est en CDI⁸, ce qui est un résultat positif. D'autre part, le statut des intérimaires est plus protecteur que celui des CDD. Le problème est donc différent de celui des CDD et aucune surtaxation ne se justifierait.

■ Toute augmentation des cotisations qui serait la conséquence de la mise en œuvre d'un bonus-malus pour l'emploi des CDD de moins d'un mois serait négative pour l'emploi de cette catégorie de salariés, qui représente 80 % des embauches.

■ Le fait qu'il s'agisse très souvent de réembauches doit être plutôt regardé comme le signe d'une confiance qui s'est établie que comme une fraude éventuelle.

■ Certains secteurs d'activité, comme le gouvernement l'a reconnu, justifient l'utilisation

■ 6 Note signée Pierre Cahuc et Corinne Prost, n° 24, septembre 2015.

■ 7 En estimant que chacun de ces 760 000 allocataires coûte environ 6 300 euros par an, compte tenu des indemnités qu'il perçoit nettes des cotisations versées sur ses salaires, les dépenses annuelles nettes associées à ces allocataires très récurrents sont de l'ordre de 4,8 milliards d'euros pour l'assurance chômage. De façon plus large, il est possible de calculer le solde budgétaire des contrats courts pour l'assurance chômage, c'est à-dire les dépenses nettes des recettes provenant des CDD et de l'intérim, ce qui donne un majorant du coût net lié à l'activité réduite. L'UNÉDIC le chiffre à 8,5 milliards d'euros en 2012, dont 5,5 milliards hors annexes (intermittents du spectacle).

■ 8 Daniel Auge-reau, *Le Cercle des Echos*, 13 novembre 2017.

de CDD courts.

■ Comme le gouvernement l'a aussi reconnu, il y a responsabilité partagée entre les employeurs et les salariés dans les abus du recours à ces CDD courts.

■ Enfin, il reste à voir l'effet des réformes introduites par la dernière convention de 2017.

Notons d'abord que cette question posée par la « permittence » des contrats courts en général ne relève pas du même remède que celle concernant le régime des intermittents du spectacle. Comme nous l'indiquons plus loin, il ne s'agit pas de modifier le régime d'indemnisation de ces derniers, mais de mettre l'État à contribution pour cette indemnisation, dans la mesure où ce régime exorbitant et très déficitaire ne peut pas être considéré comme relevant de l'assurance, mais plutôt d'une politique publique.

Le sujet est très difficile à aborder. Il y a incontestablement des abus, mais aussi des recours justifiés aux contrats courts, c'est-à-dire aux contrats de moins d'un mois qui sont ceux visés par le gouvernement. Différencier les cas nécessite un pilotage microéconomique précis en fonction des secteurs d'activité, et la solution proposée par les partenaires sociaux, consistant à s'en remettre aux branches professionnelles, est certainement appropriée. Encore faut-il que ces branches se saisissent du sujet avec la volonté d'aboutir...

Par ailleurs, la responsabilité est partagée entre les employeurs et les salariés. Les chefs d'entreprise ne manquent pas d'indiquer la fréquence des cas où, à l'expiration d'un CDD, ils proposent d'engager un salarié en CDI, mais essuient un refus de la part de ce dernier. Dans cette mesure, la solution du bonus-malus ne paraît pas la bonne, et, plutôt que de pénaliser les entreprises par des cotisations supplémentaires, il serait mieux de continuer dans la voie tracée par la réforme de 2017, à savoir la diminution des droits des titulaires des CDD à cotisations constantes.

Enfin, on notera que le phénomène, et donc l'importance des sommes en jeu, sont inconnus dans leur ampleur. On sait seulement que les CDD de moins d'un mois ne concernent que 1% de la masse salariale totale, ce qui a priori n'est pas considérable. Mais n'y a-t-il pas des abus commis pour des durées plus longues ?

Le contrôle accru des chômeurs

Sur ce point, le gouvernement se réserve l'initiative des propositions. La question s'est posée de savoir comment font nos voisins, et plusieurs études ont été menées. Il en ressort essentiellement que la France est dans la moyenne pour la fréquence des contrôles, mais en dessous pour ce qui concerne les sanctions, où elle occupe pour la sévérité de ces dernières la 34^e place sur 37 des pays examinés par l'OCDE. 90 % des radiations administratives prononcées par Pôle emploi sont uniquement dues à la non-réponse aux convocations. Récemment, une vague de contrôles s'est traduite par un taux de radiation de 14 %. Ce taux (même si seulement 40 % de ces 14 % étaient indemnisées par l'Unedic) est loin d'être négligeable et démontre l'utilité des contrôles, d'autant que sur le reste des chômeurs un certain nombre a dû être « remobilisé (!) ».

Ce ne sont pas tant les obligations des chômeurs qui différencient la France, que le manque d'efficacité des règles déjà existantes. Les problèmes à résoudre sont les suivants :

- Insuffisance des contrôles : Pôle emploi ne dispose que de 200 agents, capables de conduire 12 000 contrôles par mois, chiffre à rapprocher des plusieurs millions de chômeurs inscrits. Même les 1 000 agents promis par le chef de l'État restent très insuffisants
- Mauvaise organisation administrative des suites à donner au contrôle : Pôle emploi n'a qu'une autorité très limitée sur les sanctions et n'a notamment pas le pouvoir de réduire ou supprimer l'indemnisation, mais seulement de la suspendre provisoirement. C'est le préfet qui est compétent, mais dans

la pratique il n'est pas outillé pour le faire, faute de personnel. Il semble que le gouvernement veuille remédier à ce problème en mettant le préfet hors du circuit.

■ Suivi des chômeurs par Pôle emploi beaucoup trop faible (espacement des rendez-vous)

■ Mauvaise qualité des offres, pouvant être mensongères ou illégales, ou incomplètes (absence de salaire indiqué par exemple) provenant des partenaires privés de Pôle emploi et non vérifiées, au point que seules les offres transmises par un agent peuvent être considérées comme raisonnables et donner lieu à sanction éventuelle

■ Échec des offres provoqué par le chômeur lors du rendez-vous, ou par suite d'absence au rendez-vous fixé par l'employeur potentiel.

■ Enfin, définition des demandes du chômeur et de l'offre raisonnable d'emploi (ORE) trop restrictive.

Ce dernier point mérite que l'on s'y attarde. Le chômeur est censé ne pas refuser plus de deux ORE avant d'être sanctionné. Cette disposition n'est pas nouvelle, mais ne fonctionne pas.

À Pôle Emploi, le nouvel inscrit définit lui-même son besoin avec son conseiller ; il n'est tenu d'accepter un emploi que s'il correspond à sa profession, au niveau de son dernier poste, à 100 % de son dernier salaire, et sans obligation de distance ou de temps de trajet : voilà en quoi consiste l'obligation d'accepter les offres « raisonnables » d'emploi. Avec le temps, la définition des postes est élargie, mais la correspondance avec la profession ou la qualification subsiste ; le salaire passe à 95 % après 3 mois, puis 85 % après 6 mois, enfin, après un an, à un montant au moins égal à celui de l'allocation de chômage, et le temps de trajet ne doit pas dépasser 1 heure ou 30 km.

Dans les pays proches du nôtre, la contrainte est bien plus forte. La dureté de la réglementation britannique (tolérance zéro) a été stigmatisée par le film de Ken Loach,

« I, Daniel Blake », dernière palme d'or à Cannes, et n'est pas un exemple à suivre. Mais en Allemagne, les obligations sont nombreuses (présence continue sauf seulement 3 semaines par an, recherche active, obligation d'accepter toute offre même très inférieure), et une sanction financière (arrêt des versements jusqu'à 12 mois) est prononcée dès le premier manquement. En Suède, le chômeur doit rédiger un rapport d'activité mensuel sous peine de retrait de l'indemnité, etc.

La vérité que l'on n'ose pas dire, c'est qu'il existe en France une particularité culturelle et qui transparait dans la réglementation que nous venons d'exposer. Alors qu'à l'étranger l'indemnisation du chômage est surtout considérée comme un système de secours et l'expression d'une solidarité nationale limitée et temporaire, en France le chômeur s'estime justifié à exiger de retrouver un emploi aussi valorisant et pas plus contraignant que celui qu'il a dû quitter, faute de quoi à réclamer un remplacement financier équivalent ou presque. C'est un cercle vicieux dans lequel le chômeur se retrouve entraîné lorsque le taux de chômage est élevé, que les chances de retrouver un emploi satisfaisant s'amenuisent, cependant que dans le même temps les cotisations augmentent...

Les réformes à introduire tiennent donc à l'amélioration de la gestion administrative que le gouvernement semble bien disposé à entreprendre (augmentation des contrôles, meilleur suivi des chômeurs, rôle de Pôle emploi, et aussi exigence de rapports réguliers de la part des chômeurs, suivant les exemples étrangers). Mais il est aussi nécessaire de rendre efficace l'ORE en faisant en sorte que les offres d'emploi soient bien rédigées, et d'élargir les critères du caractère « raisonnable » de ces offres comme l'on fait les pays étrangers⁹. Sur ce dernier point, le gouvernement ne paraît pas engager les bons efforts de pédagogie, en laissant croire que la question se place sur le terrain de la fraude, alors qu'il s'agit de faire admettre par les

■ 9 Il suffit ainsi que le chômeur exige un CDI alors qu'un CDD est proposé pour que l'offre ne soit pas considérée comme « raisonnable ».

chômeurs d'accepter un emploi de qualité inférieure¹⁰.

La gouvernance

Le gouvernement reprend aussi la main sur ce dernier sujet, en prévoyant de fournir avant fin janvier ses propositions, et en spécifiant dès à présent qu'il se trouve justifié à intervenir dans la mesure où il joue directement un rôle plus important du fait du financement par l'impôt (la CSG). On ne peut qu'être inquiet par cette revendication de l'État, qui pourrait aboutir à un « ménagement à trois » dans la gouvernance de l'Unedic. Solution qui a toutes les chances d'échouer ou de conduire à la mort de l'Unedic comme organisme autonome. En réalité, c'est tout le concept contributif de l'assurance chômage gérée de façon paritaire qui est en cause. La contribution salariale, par cotisations proportionnelles au revenu, disparaît, remplacée par l'impôt, mode de financement normalement réservé aux prestations de solidarité et sur lequel l'État a la haute main en le

faisant varier comme il l'entend. Nous allons retrouver cette caractéristique en examinant maintenant à quel point l'assurance chômage est d'ores et déjà dévoyée pour financer les politiques publiques de l'État. Il pourrait être justifié d'accorder à l'État une participation dans la gouvernance, mais seulement au cas où serait instituée une assurance salariés universelle (voir plus loin), attribuée cette fois au titre de cotisant, comme les partenaires sociaux.

Comme on le voit, les réformes voulues par le gouvernement, bien loin de s'attaquer au problème du déficit de l'Unedic, sauf très marginalement concernant la lutte contre les contrats courts (1 % de la masse salariale) et le contrôle des chômeurs, tendent au contraire à alourdir fortement le fardeau de l'Unedic avec l'indemnisation des démissionnaires et des travailleurs indépendants. L'intervention dans la gouvernance de l'Unedic posera aussi certainement problème, mais il faut attendre pour savoir quelle sera la proposition du gouvernement.

LES RÉFORMES QUE LE GOUVERNEMENT N'ÉVOQUE PAS

Point essentiel, le déficit global de l'Unedic n'est pas dû à une insuffisance des ressources par rapport aux indemnités : la balance est excédentaire ou au pire équilibrée. Ce qui fait plonger les comptes dans le rouge, ce sont les dépenses autres que les dépenses allocataires, et en particulier le financement de Pôle emploi. Plus généralement, comme nous venons de l'observer, on constate une tendance lourde,

qui ne fait que s'affirmer avec les réformes prévues par le présent gouvernement, vers un financement des politiques publiques par l'assurance chômage et corrélativement un abandon du caractère assurantiel de la prestation chômage. Ceci ne veut pas dire que des réformes paramétriques ne sont par ailleurs pas nécessaires pour faire baisser le taux exorbitant de cotisations que nous avons constaté.

L'ASSURANCE CHÔMAGE N'A PAS Vocation À FINANCER LES POLITIQUES PUBLIQUES

Traditionnellement, l'indemnisation du chômage est assurée par des ressources provenant des cotisations patronales et salariales, au taux de 4,05 % pour les premières et de 2,4 % pour les secondes, chiffres qui, comme

nous l'avons indiqué, sont très supérieurs à ceux connus dans les autres pays européens, Espagne exclue.

Mais, malgré son coût exorbitant, le système est en grand déficit. La raison en est l'obli-

■ 10 Sans méconnaître toutefois les difficultés liées à la mobilité qui peut être exigée : changement du logement, ou coût exorbitant du trajet, travail du conjoint, obligations familiales. L'État devrait prendre une part plus grande dans les coûts engendrés par la transformation du système productif français.

gation pour l'Unedic de contribuer au financement de plusieurs autres prestations qui relèvent, au moins pour partie, des politiques publiques. Nous allons les passer en revue. Cette déviation est encore aggravée, comme nous l'avons vu, par les réformes que le présent gouvernement s'apprête à introduire.

La valorisation des points de retraite

En 2016, cette valorisation des points de retraite acquis par l'indemnisation au titre de l'assurance chômage, a coûté 2 milliards à l'Unedic en 2016. Il est justifié que cette valorisation soit à la charge de l'Unedic dans la mesure où elle est la conséquence de l'indemnisation. De fait, elle donne lieu à une retenue, qui est égale à 3 % du salaire journalier de référence (soit de l'ordre de 5,3 % de l'indemnité), sans pouvoir conduire à faire passer ce dernier à moins de 28,58 euros. Cette retenue est nettement inférieure à celle effectuée sur le salaire, bien qu'elle donne droit aux mêmes points de retraite. En 2016, l'Unedic a comptabilisé 3 394 millions de versements aux caisses de retraite, et n'a reçu que 1 350 millions des allocataires. Ce poste est donc en déficit de 2 milliards. Rien ne justifie cet écart, sinon par une prestation de retraite rendue au titre d'une politique publique de solidarité, au profit des chômeurs, et non d'une assurance.

Intermittents et autres régimes particuliers

Le solde annuel des recettes et dépenses du régime des intermittents s'est établi négativement à 915 millions en 2015. Un accord a été passé en avril 2016 prévoyant des économies de 185 millions, de façon que le déficit du « régime »¹¹ soit limité à 812 millions. Mais cet accord n'a pas été respecté. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, l'Unedic demande la prise en charge par l'État du document de cadrage en question. Il s'agit d'une politique culturelle qui devrait peser sur l'État et non sur les chômeurs qui voient leurs droits réduits pour la financer. Au surplus, une poli-

tique qui subventionne le chômage.

D'autres régimes particuliers relèvent de la même problématique. Ainsi du « régime » des journalistes, des marins pêcheurs... comme le rappelle la note du CAE¹² qui s'exprime à juste titre sur ce sujet : les règles spécifiques à certaines professions « *ne doivent pas se traduire par des transferts financiers vers ces professions, car l'objectif de l'assurance chômage n'est pas de subventionner des secteurs ou des professions particulières, mais d'assurer les salariés contre les risques de fluctuation du revenu* ».

La contribution à Pôle emploi

Elle s'est montée en 2016 à 3,3 milliards d'euros. Jusqu'en 2008, l'Unedic fédérait les 650 agences des Assedic, qui ont fusionné avec l'ANPE pour donner naissance à Pôle emploi. Ce transfert a eu pour conséquence le devoir de contribution de l'Unedic au budget de Pôle emploi, en principe à hauteur des coûts qui n'étaient plus supportés par elle. Mais cela s'est traduit par une participation forfaitaire appelée « règle des 10 % », aux termes de laquelle l'Unedic contribue depuis la fusion à hauteur de 10 % des ressources qu'elle reçoit des cotisants. Non seulement cette contribution n'a pas de rapport avec les charges de Pôle emploi qu'elle est censée couvrir, mais de plus elle est supérieure de 850 millions en 2008, soit 920 millions à ce jour, aux anciennes dépenses des Assedic. L'Unedic se contente de demander à ne plus supporter ce supplément de 920 millions.

La question a fait l'objet de travaux très fouillés de la part de l'économiste Bruno Coquet¹³, qui conclut de façon bien plus sévère qu'une contribution aussi élevée que les 10 % des ressources de l'Unedic (3,3 milliards), ne se justifie ni au regard des principes, ni à celui des pratiques, ou encore du montant et des services rendus. Il rappelle, à la suite des travaux déjà anciens de la Cour des comptes, qu'il faut remonter à 1996 pour expliquer que l'État a délégué à l'Unedic des missions de service universel sans contrepartie financière. La Cour des comptes a évalué à

■ 11 Le terme de « régime » est impropre puisque les intermittents, comme les autres professions particulières, rentrent dans le régime général. Néanmoins il s'agit de règles particulières qui, à l'intérieur du régime général, n'ont pas de raison d'être plus favorables sauf à créer une inégalité de traitement.

■ 12 Voir note 4.

■ 13 *La nouvelle assurance chômage*, Institut de l'entreprise, décembre 2015.

8,7 milliards d'euros à fin 2007 le coût de ces charges supplémentaires, soit 91 % de la dette de l'Unedic de l'époque. L'auteur s'offusque de ce que la contribution pèse sur les seuls chômeurs indemnisés pour financer le service public de l'emploi. Il en conclut que ce service doit être financé par une dotation budgétaire de l'État. On peut s'étonner dans ces conditions que l'Unedic, dans sa note, se limite à demander d'être déchargé du seul supplément par rapport au coût des Assedic de 2008, en oubliant les missions mises sans contrepartie à sa charge en 1996.

On ajoutera que... Pôle emploi donne le mauvais exemple puisqu'il ne cotise pas lui-même à l'Unedic pour ses propres salariés, ce qui coûterait à l'Unedic 80 millions par an en solde de dépenses/recettes. Un comble !

L'assurance universelle des salariés

Seulement 70 % des salariés cotisent à l'assurance chômage, la plupart de ceux qui ne cotisent pas venant du secteur public. Pour les agents titulaires de l'État (fonctionnaires), sauf les intermittents du spectacle pour qui l'affiliation est au contraire obligatoire... et le régime fortement déficitaire au détriment de l'Unedic, l'État est son propre assureur pour les trois fonctions publiques et l'affiliation est interdite¹⁴.

Cette situation, qui conduit à réserver à l'Unedic la couverture des « mauvais risques », est anormale et a fait depuis longtemps l'objet de critiques. En 2010 et 2012, un rapport a insisté sur la nécessité d'une assurance universelle couvrant tous les salariés, ce qui ferait passer le nombre des salariés couverts de 16,5 à 25,2 millions et augmenterait de 12,5 milliards d'euros le régime. À une question écrite, le gouvernement a simplement répondu qu'il n'est pas dans leur intérêt de s'engager dans une telle voie, compte tenu de la faible minorité des cas où le secteur public doit faire face à l'obligation de payer des indemnités.

Une telle réforme serait cependant d'autant plus justifiée que, mise à part l'injustice de la

situation, les pouvoirs publics seront amenés à employer dans le temps de plus en plus d'agents contractuels non titulaires, même à supposer qu'on ne leur prête pas l'intention de s'attaquer au statut des fonctionnaires. Cela signifierait d'instituer des cotisations de 4 % et 2,4 % à la charge respective des employeurs et des salariés (le coût pour les seuls salariés, et le bénéfice brut pour l'Unedic, en serait de 1,7 milliard par an). Cela ne peut évidemment se faire que dans le temps, et gagé par des suppressions de postes de fonctionnaires dans les circonstances budgétaires que nous connaissons. Mais le gouvernement semble mal parti, qui vient de supprimer la contribution de solidarité de 1 % à la charge des fonctionnaires, instituée par le gouvernement Mauroy en 1982, en compensation de l'avantage qu'aurait le seul secteur privé qui se voit cette année dispensé des cotisations chômage et maladie (échangées contre la CSG) alors que les fonctionnaires ne paient pas ces compensations... Il se crée en France une obligation généralisée d'accorder à tous le même avantage, même lorsqu'il s'agit de la suppression d'un impôt dont seuls les premiers devaient s'acquitter. Détestable politique du cliquet !

Même si l'on tarde à instituer l'assurance universelle des salariés, fonctionnaires compris, c'est dans les entreprises publiques que cette évolution doit se faire en priorité.

Pour les agents non-titulaires du secteur public, l'affiliation est à la fois sélective et réversible. Il en résulte que le secteur public choisit ce qui lui convient le mieux, selon un processus pervers de « sélection adverse », évidemment contraire à la règle assurantielle qui repose sur la mutualisation des risques. Selon Bruno Coquet¹⁵, les statistiques ne sont pas disponibles sur l'affiliation des 1 444 entreprises publiques employant 800 000 salariés, et on sait seulement qu'il existe de nombreux régimes spécifiques, dont le plus important est celui des industries électriques et gazières, qui ferait perdre 300 millions d'euros de cotisations chaque année à l'Unedic.

■ 14 Les titulaires de l'État paient une contribution de solidarité de 1 %, mais on est très loin des 6,45 % des salariés du secteur privé. Le risque de chômage étant évidemment pratiquement nul pour les titulaires, l'Unedic est lourdement perdante.

■ 15 Op.cit.

LES RÉFORMES PARAMÉTRIQUES

Les réformes inutiles ou nocives

La dégressivité des allocations

Une étude a été réalisée pendant la période où la dégressivité a été appliquée (décennie 1990)¹⁶. Elle conclut que la dégressivité a plutôt ralenti le retour à l'emploi. Par ailleurs, les emplois non pourvus rapidement par les indemnisés ne le sont pas davantage par les non indemnisés... Enfin, il faut rappeler que 60 % des chômeurs n'obtiennent pas la durée maximale de 24 mois et moins de 15 % ont droit à 7 mois de droits potentiels ou moins, ce qui minimise l'importance du sujet. Il semble donc que la sortie du chômage diminue avec le temps et que, sans surprise, elle soit surtout le fait des personnes les plus employables, alors que la dégressivité ne ferait que pénaliser les moins employables. Il s'agit donc d'une question difficile, peu significative financièrement pour l'Unedic, qui n'est pas justiciable d'une réponse unique pour tous les chômeurs, et qui aurait probablement de forts inconvénients pour les chômeurs les plus faibles.

La baisse de l'allocation maximale

Nous avons remarqué que la France se singularisait par une allocation maximale très élevée par rapport à ses voisins (7 300 euros par mois). Ce serait cependant une injustice doublée d'une erreur d'abaisser le plafond. D'abord par ce qu'il est la contrepartie de cotisations elles-mêmes plafonnées à un montant très élevé (13 076 euros par mois), et aussi parce que les comptes de l'Unedic sont nettement gagnants pour cette catégorie de cotisants, du fait de la hauteur des cotisations et aussi du risque plus faible de chômage.

Les réformes à faire

La Cour des comptes qui, comme nous l'avons indiqué, s'inquiète du déficit et de la soutenabilité de la dette de l'Unedic, propose

un certain nombre de recommandations dont nous en retiendrons deux.

Adopter une gestion contracyclique des comptes de l'Unedic

Il s'agit ici d'une remarque de stratégie économique générale et très importante, qui ne s'adresse d'ailleurs pas seulement aux dépenses de chômage. Au Royaume-Uni, cela s'exprime par l'adage : « C'est quand il fait beau qu'il faut réparer la toiture. » En France on fait tout le contraire, notamment en matière de chômage, et la Cour des comptes a raison de demander la suppression de la clause de réduction automatique des taux de contribution en cas d'excédent du régime. C'est en effet quand l'économie va bien et qu'il y a des excédents qu'il faut en profiter pour se préparer aux périodes de vaches maigres où le soutien aux chômeurs devient prioritaire.

Ratio d'éligibilité des droits et taux de transformation

Ce ratio, dont on a vu qu'il est extraordinairement généreux et de loin le plus faible de 17 pays étudiés par l'OCDE, devrait être modifié, d'autant plus qu'il favorise les optimisations des salariés et des employeurs responsables du coût des contrats courts par le jeu de la « permittance ». Cette proposition est la première des réformes paramétriques recommandées par la Cour des comptes, qui chiffre à 1,8 milliard d'euros le gain estimé pour un passage à 6 mois de la durée d'affiliation. On note que le ratio ne deviendrait alors que 0,21, soit encore loin de la moyenne des pays analysés par l'OCDE, et qu'il serait légitime, comme les pays comparables le font, de porter la durée à 8 mois. En même temps, la période de référence devrait être réduite de 28 à 18 mois.

Cette réforme pourrait être combinée avec une baisse du taux de transformation¹⁷ qui elle aussi aurait pour résultat de diminuer la

■ 16 B. Dormont, D. Fougère, A. Prieto, *L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi*, Économie et statistique n° 343, 2001.

■ 17 Rapport jours indemnisés/jours travaillés.

durée d'indemnisation, par ailleurs presque maximale en France (24 mois). Sans aller jusqu'à un taux aussi faible qu'en Allemagne (0,5), un passage à 0,9, aussi recommandé par la Cour des comptes et antérieurement pratiqué, suffirait selon cette dernière à réaliser une économie de 1,2 milliard d'euros¹⁸.

Supprimer les revenus de remplacement se rapprochant des revenus du travail ou supérieurs

Il s'agit de situations diverses qui sont anormales et désincitatives, et qu'il faut veiller à ne pas laisser s'installer. Il en est ainsi :

■ des contrats de sécurisation professionnelle, dont les titulaires reçoivent une allocation spécifique égale à 80 % du salaire journalier de référence, correspondant à 100 % du salaire net ;

■ des situations où le taux de remplacement net pour une personne ne travaillant pas tous les jours peut atteindre 95 %, sans même prendre en compte les compléments sociaux ;

■ des situations où chômage et activité réduite

se combinent pour assurer un revenu total égal à l'ancien salaire net¹⁹.

Baisser le taux de remplacement

Par comparaison avec les pays étrangers, on remarque que le taux de remplacement devient en France nettement supérieur à partir d'un salaire antérieur égal au revenu du travail moyen (au minimum 7 %, allocations logement comprise), et que par ailleurs la durée du remplacement, de 24 mois, est aussi maximale (sauf en Belgique). Nous avons indiqué que le taux pour les salaires supérieurs s'explique par la hauteur particulière du plafonnement des cotisations. Quant à la durée de 24 mois, elle pourrait quand même être diminuée, au moins pour les hauts salaires qui ne rencontrent pas la même difficulté pour retrouver un emploi. C'est une réflexion, à notre sens non prioritaire compte tenu de la complexité du problème et du fait que nos propositions contiennent déjà d'autres réformes paramétriques, notamment celle concernant la diminution du taux de transformation (de 1 à 0,9).

■ 18 Passage à 3 ans d'indemnisation à l'âge de 55 ans au lieu de 50 ans. Recommandé par la Cour des comptes, l'âge du passage à 3 ans d'indemnisation a été reculé à 55 ans (2 ans et demi entre 53 et 54 ans) par l'accord du 14 avril 2017, à compter du 1^{er} novembre 2017.

■ 19 Voir Cahuc et Carcillo, op.cit. sur ces points.

Chiffrage des réformes envisageables : les montants en jeu

➤ Augmenter les cotisations pour l'équilibre des points de retraite : 2 Mds €

➤ Supprimer ou réduire le financement Pôle Emploi : entre 1 et 3,3 Mds €

➤ Instituer l'assurance universelle :

■ pour les trois fonctions publiques : ND* (solde net)

■ pour les entreprises publiques : ND (solde net)

➤ Mise à la charge de l'État des interventions découlant de la solidarité nationale : au moins 2 Mds €

➤ Passer de 4 à 6 puis à 8 mois le ratio d'éligibilité : 1,8 Md € (dans un premier temps)

➤ Baisser à 0,9 le taux de transformation : 1,2 Md €

➤ Supprimer les revenus de remplacement se rapprochant des revenus du travail ou supérieurs : ND

➤ Baisser les indemnités relatives à certains CDD de moins d'un mois : ND (base : 1 % de la masse salariale totale)

➤ Baisser le taux de remplacement : ND

● En priorité.
* Non déterminé.