POLICY PAPER
Janvier 2014

Assurance chômage : six enjeux pour une négociation

par Bruno Coquet

INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Directeur de la publication :
Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

© Institut de l'entreprise, 2013
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Assurance chômage :

6 enjeux pour une négociation

par **Bruno Coquet**

SOMMAIRE

SYNTHÈSE 6

INTRODUCTION 8

Enjeu n°1 : Eclaircir la situation financière 11

Enjeu n°2 : Flexibiliser la durée des allocations 18

Enjeu n°3 : Uniformiser le taux de remplacement..... 26

Enjeu n°4 : Inciter à reprendre un emploi :
ni aubaine, ni insécurité 38

Enjeu n°5 : Diversifier l'assiette des ressources 45

Enjeu n°6 : Une gouvernance au service du consensus 56

CONCLUSION 59

BIBLIOGRAPHIE 60

L'AUTEUR 62

L'Institut de l'entreprise s'assure de la validité et de la qualité des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de ses auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut ni, *a fortiori,* à ses organes directeurs.

SYNTHESE

La situation financière de l'assurance chômage est depuis longtemps une source d'inquiétude. Le problème est crucial, car en France comme dans la plupart des pays comparables l'assurance chômage est la plus importante des politiques du marché du travail : ce sont près de 2% du PIB qui sont chez nous consacrés à cet objectif. La persistance de la crise et du chômage accroissent la pression, menaçant ce dispositif au moment même où il est le plus indispensable.

Cette détérioration des finances du régime d'assurance chômage pèse sur la redéfinition de ses règles et suscite de nombreuses propositions de réduction des droits visant à réaliser des économies. En contrepoint, le chômage qui continue de s'élever justifie des demandes d'accroissement de la couverture assurantielle, lesquelles se heurtent à des difficultés budgétaires, dans un contexte où le coût de l'assurance et la pression fiscale sont déjà très élevés. La situation financière agrégée et les désaccords qui se profilent sur l'évolution des règles occultent une difficulté de taille : il n'existe pas de consensus, ni même de diagnostic partagé sur les raisons de la situation financière actuelle. Or, celle-ci n'est qu'un symptôme de causes plus profondes car, contrairement aux apparences, la crise qui s'éternise n'a qu'une responsabilité limitée dans la situation actuelle. Les éléments d'analyse disponibles suggèrent en effet que les règles d'assurance chômage ne sont plus adaptées aux réalités contemporaines du marché du travail, et que la plupart des paramètres névralgiques qui définissent l'indemnisation des chômeurs posent de graves problèmes incitatifs, creusant les finances du régime sans apporter aux chômeurs le service attendu, surtout si l'on tient compte du prix très élevé qui leur est facturé.

Les nouveaux besoins à prendre en compte, tout comme la quantité et l'importance des problèmes, nécessitent d'entreprendre des réformes nombreuses et ambitieuses. Dans ces conditions, la méthode retenue pour aborder la négociation est une condition de succès : se mettre d'accord sur des solutions nécessite au préalable d'être d'accord sur les problèmes. Une collection de pro-

positions toutes faites aurait toutes les chances d'aviver les tensions entre les parties prenantes et de mener à des réformes insuffisantes ou inadéquates.
Afin de favoriser la prise de distance nécessaire pour décider de réformes à la hauteur des défis et des moyens disponibles, c'est à dire de grande ampleur, nous choisissons ici de présenter les grands enjeux que la situation actuelle nécessite de traiter[1]. Nous en identifions six qui constituent autant d'objets de négociation : la situation financière, la durée des allocations, le taux de remplacement, les incitations à l'emploi, l'assiette des ressources et la gouvernance. La plupart de ces enjeux touchent des aspects fondamentaux de l'assurance, car il apparaît que cette dernière s'est éloignée de l'essentiel.

L'agenda vaste et complexe que dessinent ces six enjeux pourrait être considéré comme trop ambitieux pour être traité en une seule fois. Mais, à l'opposé, le nombre et l'ampleur de ces défis peuvent être vus comme une opportunité : les traiter ensemble ouvre des espaces de négociation, qui sont autant d'occasions de parvenir à des solutions équilibrées, susceptibles de satisfaire toutes les parties prenantes.

1. Les analyses appliquées ici à l'assurance chômage française sont issues de l'ouvrage de l'auteur, *L'assurance chômage, une politique malmenée*, Editions de l'Harmattan, Paris, 2013. Cet ouvrage comprend des références bibliographiques complètes sur l'ensemble des aspects abordés ici.

INTRODUCTION

Le régime d'assurance chômage est de nouveau sous pression : confronté au défi de cette crise qui n'en finit pas, ses dettes s'accumulent, redonnant vigueur aux critiques.
La situation financière du régime n'apparaît cependant pas comme le péril le plus menaçant. En effet, compte tenu du niveau de chômage atteint et de sa persistance, on peut considérer que la dégradation des comptes reste relativement modeste. Cette lecture rassurante a cependant aussi son revers, car elle peut faire douter de la qualité de l'assurance apportée aux chômeurs, comme de la puissance du stabilisateur automatique de l'activité que constituent les dépenses du régime.

Les analyses disponibles invitent en effet à penser que des problèmes majeurs affectent la réglementation, qui pour la plupart proviennent de la divergence entre les évolutions rapides du marché du travail et l'inertie des règles d'assurance chômage. Les seules réformes significatives de la dernière décennie, intervenues en 2009, ont apporté un répit et préparé l'avenir ; mais de nombreuses règles sont aujourd'hui à bout de souffle, figées sur des principes obsolètes, ou surdéterminées par des aspects marginaux.

Recentrer l'assurance sur l'essentiel

L'essentiel est d'abord de rappeler que l'assurance chômage a été créée pour aider les chômeurs à subvenir à leurs besoins jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi. De nombreux salariés n'ayant pas des revenus suffisants pour constituer une épargne de précaution, les syndicats, les municipalités et les œuvres de bienfaisance ont proposé des services d'indemnisation du chômage dès la deuxième moitié du dix-neuvième siècle. La nécessité ne faiblissant pas, et l'efficacité supérieure de la mutualisation étant évidente, les régimes d'assurance chômage obligatoires se sont vite imposés à l'échelle nationale dans les pays industriels.

L'expérience a depuis montré que la stabilisation des revenus des chômeurs est vertueuse pour l'ensemble de l'économie : en stabilisant l'activité, mais aussi parce que l'ensemble des agents peuvent tirer parti d'une assurance optimale. En effet, l'existence d'un bon système d'assurance chômage permet aux salariés de s'engager dans des projets risqués, et donc d'épauler indirectement les entreprises qui entreprennent ces derniers, créant des emplois productifs et bien rémunérés. Ainsi, une économie de marché est toujours plus performante et porteuse de bien-être si elle dispose d'un système d'assurance chômage que dans le cas contraire. Mais pas à n'importe quelles conditions : cette assurance doit être appropriée aux besoins, « optimale », c'est à dire suffisamment généreuse sans l'être trop. Le calibrage des règles et des paramètres est donc essentiel, et c'est à l'assureur que revient cette mission.

La technologie à disposition de l'assureur a beaucoup progressé, et l'assurance chômage est devenue une politique économique très sophistiquée. Son objectif fondamental demeure cependant identique à ce qu'il a toujours été : l'assurance chômage étant avant tout destinée à des individus, son objectif est de stabiliser la consommation des salariés qui deviennent chômeurs. Si le produit vendu aux assurés manque à cette nécessité, les bénéfices macroéconomiques et sociaux de l'assurance chômage ne peuvent se manifester.

Sans méconnaître les contraintes macroéconomiques et budgétaires, la priorité de l'assureur reste de centrer l'assurance chômage sur les individus, leurs besoins et le service qu'il leur rend, au meilleur prix. Les effets indésirables des règles d'indemnisation, ou de certains paramètres, doivent évidemment être pris en considération pour espérer fixer des règles optimales, mais il est nécessaire de prêter attention à ce qu'elles n'occultent pas la mission essentielle du système.

L'essentiel enfin, est que l'assureur survive à la qualité du service qu'il rend : la soutenabilité de ses règles et de sa gestion à moyen terme est indispensable à sa crédibilité, qui à son tour fonde la confiance et les anticipations vertueuses des agents, ainsi que la légitimité du prélèvement qu'il opère. La visibilité et la stabilité données à l'ensemble des agents, bénéficiaires potentiels ou contributeurs, sont des aspects essentiels de l'efficacité du régime.

Six enjeux pour une négociation

Des inefficiences aussi nombreuses que coûteuses se sont accumulées au sein du régime d'assurance chômage français. Même si ces problèmes sont parfois trop techniques pour justifier un débat aussi lyrique que celui mettant en regard la générosité et la situation financière, ils sont la véritable cause des difficultés, et doivent donc devenir la cible des réformes.

La méthode retenue pour aborder la négociation est une condition de succès : convenir ensemble de solutions nécessite au préalable de s'accorder sur les problèmes. L'habituelle confrontation des propositions toutes faites, déversées sans préparation ni discernement, et dont on ne sait pas quels problèmes elles sont supposées résoudre, s'est montrée plus efficace pour paralyser la prise de décision que pour produire les reformes nécessaires. Il faut donc surmonter cet obstacle.

C'est pourquoi nous avons choisi ici de présenter sous forme d'enjeux les thèmes qui devraient guider la négociation d'une Convention d'assurance chômage renouvelée. Six enjeux sont identifiés, qui constituent autant d'objets de négociation :

1. Eclaircir la situation financière.
2. Flexibiliser la durée des allocations.
3. Uniformiser le taux de remplacement.
4. Inciter à reprendre un emploi.
5. Diversifier l'assiette des ressources.
6. Instaurer une gouvernance au service du consensus.

Cette présentation donne toute leur place au diagnostic et à l'analyse. Ces étapes sont en effet indispensables pour emporter la conviction des parties prenantes quant à la nécessité des réformes, pour établir un consensus minimal sur les besoins à satisfaire et les problèmes à traiter, et enfin pour définir un programme de discussions.
Les difficultés de l'assurance chômage n'étant pas sans solution, de nombreuses pistes sont évoquées. pour y remédier pourvu que chacun accepte d'affronter les conséquences d'une réforme d'envergure.

Enjeu n°1 : Eclaircir la situation financière

Des finances cycliques n'impliquent pas des réformes pro-cycliques

Les finances de l'assurance chômage sont naturellement soumises à de fortes fluctuations cycliques, ce qui requiert une gestion spécifique, inscrite dans le long terme, transparente et sans à-coups. Cette stabilité est une condition d'efficience de l'assurance et, s'agissant d'un régime mutualisé, un déterminant essentiel de sa légitimité.
Mais les crises qui poussent le chômage à la hausse créent des besoins de financement le plus souvent résolus par des réformes restrictives des droits, au moment même l'assurance chômage devient plus indispensable aux assurés. Le régime d'indemnisation français est coutumier de ce type d'enchaînement, parfois à bon escient, mais parfois aussi à contretemps. Les réformes pro-cycliques ne sont cependant pas une fatalité : aux Etats-Unis par exemple, l'assurance a été renforcée à plusieurs reprises à l'occasion de crises intenses[2].

Une situation financière globalement dégradée, mais plus complexe qu'il n'y paraît

En France, le diagnostic de la situation financière de l'assurance chômage semble faire l'unanimité : depuis le début des années 2000 des déficits chroniques ont alimenté une dette qui devrait dépasser 22 Md€ en 2014. L'assureur ne peut cependant s'arrêter à ces évidences assurément beaucoup trop simplistes pour appréhender la réalité très complexe à laquelle il est confronté.
La situation financière de l'assurance chômage dont il est question ici est celle de la caisse commune de l'Unedic. Or, derrière cette unité, ce sont en réalité les finances de trois régimes distincts qui s'agrègent : d'une part le *régime général* et ses règles de *droit commun,* d'autre part deux *régimes spéciaux,*

2. On fait référence ici aux dispositifs d'extension automatique des droits en période de chômage élevé.

celui des *intermittents du spectacle* dont les règles d'admission et d'indemnisation diffèrent en tous points du *droit commun,* et celui des *intérimaires* dont seules les règles d'indemnisation sont spécifiques (cf. Tableau 1).

Tableau 1

Principales règles de droit commun et des régimes spéciaux

	Droit commun		Régimes spéciaux	
	Avant 50 ans	50 ans et +	Intérimaires	Intermittents
Conditions d'admission				
Recherche des périodes d'emploi	28 mois	36 mois	Droit commun	10 mois / 10,5 mois
Périodes d'emploi éligibles				
Minimum	(1)4 mois	4 mois	Droit commun	3,4 mois
Maximum	24 mois	36 mois	Droit commun	–
Allocation				
Taux de remplacement brut	75% à 57,4%	75% à 57,4%	75% à 57,4%	Calculs spécifiques
Activité réduite				
Salaire maximum en emploi	70% x (2)SMR	70% x (2)SMR	Pas de plafond	Pas de plafond
Horaire maximum	110 heures	110 heures	Pas de plafond	Pas de plafond
Jours indemnisables	Salaire / (2)SJR	125% x droit < 50a	Droit commun	Calculs spécifiques
Cumul possible	(3)15 mois	Pas de limite	Pas de limite	Pas de limite
Reprise du droit en cours	Décision Unedic	Décision Unedic	Oui, par défaut	Oui, par défaut

(1) 610 heures. (2) SJR Salaire Journalier de Référence, SMR Salaire Mensuel de Référence, dans l'ancien emploi. (3) 15 mois au cours desquels le chômeur a un revenu composé à la fois d'allocation et de salaires. (4) 507 heures à raison de 152 heures par mois.
Source : Unedic, règlement général de l'assurance chômage.

La caisse commune affichait une dette de près de 18 Md€ fin 2012. Environ un tiers de ce montant, plus de 6 Md€, ne résulte cependant pas directement du comportement actuel ou récent des chômeurs, pas plus que de décisions ayant engendré des défauts au niveau des règles d'indemnisation, mais de règlements d'opérations financières entre l'Etat et l'Unedic[3]. En d'autres termes, ce sont donc au plus 12 Md€ de dettes qui résulteraient des règles d'indemnisation, et qu'une réforme de ces dernières serait susceptible de résorber ; pour le tiers restant il s'agit d'une dette mise à la charge des futurs chômeurs, qui se verront allouer des droits réduits, sous-optimaux, nettement inférieurs à ce

3. Ces opérations se réfèrent souvent à des règles ou faits très anciens, de parfois plus de 20 ans.La Cour des Comptes les estime à 5,7 Md€ au total de 2001 à 2004 dans son Rapport public thématique de 2006, Evolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (p.100). On peut y ajouter un apurement de la dette contractée auprès de l'Etat pour 770 M€ en 2011.

que les contributions payées justifieraient, afin de payer des décisions parfois très anciennes sans rapport avec leur comportement, ni celui de leur employeur, en emploi ou au chômage.
La priorité de l'assureur est d'établir des règles garantissant les conditions d'un équilibre intertemporel stable du régime d'indemnisation. Les ressources affectées au remboursement de la dette constituent un champ particulier de la négociation, qui devrait s'appuyer sur une analyse spécifique.

Origines de la dette et cibles des réformes

L'origine de cette dette de 12 Md€ peut être identifiée et décomposée. Les deux *régimes spéciaux* sont structurellement déficitaires, et le déficit liés aux seules spécificités de leurs droits dépasse 1 Md€ par an depuis une dizaine d'années, pour chacun d'eux. Ils ont par conséquent contribué à l'endettement du régime pour plus de 40 Md€ au total en une vingtaine d'années, bien plus que la dette totale accumulée par l'Unedic sur la même période (Graphiques 1 et 2)[4]. Si la caisse du *régime général* de *droit commun* était isolée des *régimes spéciaux*, elle aurait accumulé une trésorerie d'environ 24 Md€ dans le même temps, et elle apparaîtrait à peine entamée par plus de cinq ans d'une crise exceptionnelle par son intensité et sa durée[5]. Malgré tout, cet excédent structurel des règles de *droit commun* a été insuffisant à maintenir la *caisse commune* à l'équilibre.
Une gestion rigoureuse requiert de distinguer le *régime général* des *régimes spéciaux,* à l'image de ce qui se pratique depuis longtemps pour les régimes spéciaux de retraites. La question du financement de règles spécifiques, et d'éventuels transferts entre les différents régimes à cette fin, est une question indépendante de celle de leur bonne gestion. Jusqu'à présent, le refus de cette distinction a coûté cher aux chômeurs de *droit commun,* mais aussi aux salariés et aux employeurs : bien que leur régime soit largement financé, il a toujours été la cible des réformes restrictives, motivées par un déficit dont il était innocent, puisque celui-ci provenait en réalité des *régimes spéciaux,* eux-mêmes n'ayant pas subi de réforme significative[6].

4. Sur ces aspects on peut se référer à Coquet (2010a & 2010b), et Kert & Gilles (2013).
5. Et quand bien même on affecte au *droit commun* l'ensemble des 6 Md€ d'éléments exceptionnels.
6. Du fait de cette asymétrie dans les réformes, l'écart de générosité entre le *droit commun* et les régimes spéciaux s'est accru en faveur de ces derniers. Les ajustements de la réglementation des régimes spéciaux ayant eu lieu ne peuvent être considérés comme significatifs car ils n'ont pas fondamentalement modifié leurs résultats financiers.

L'inefficacité, aujourd'hui, est donc omniprésente. Tous les produits gérés par le régime d'assurance chômage se sont en effet écartés de l'optimum : le *droit commun* a été réduit et son coût accru pour des raisons qui lui étaient étrangères, et les *régimes spéciaux,* dont le poids s'est renforcé en raison de leur générosité excessive. Rétrospectivement, l'apparente innocuité de certaines mesures de rigueur sur les finances du régime n'est guère étonnante au vu de cette complète déconnexion entre instruments et objectifs.

La généralisation des règles de droit commun restaurerait l'équité et les finances

Une négociation ayant pour objectif d'établir des règles de *droit commun* efficaces doit se faire sur la base de ce point de départ : le *régime général* est largement excédentaire[7], ce qui signifie que les contributions prélevées sur les salariés de *droit commun* sont beaucoup trop élevées par rapport à l'assurance qui leur est fournie, ou alternativement que les droits devraient être augmentés pour réellement correspondre à ce niveau de cotisations.
Incorporant de nombreux contrats courts, les deux *régimes spéciaux,* intermittents du spectacle et intérimaires, sont naturellement déficitaires. Mais étant plus généreux que le *régime de droit commun,* leur situation doit être surveillée avec attention, car elle peut susciter *sélection adverse* et *alea moral*[8]. En effet, leur caractère catégoriel, combiné à une générosité supérieure au *droit commun*, a stimulé le recours à ces statuts et à ces régimes, si bien que la structure des contrats est aujourd'hui clairement influencée par les règles d'assurance chômage, qui tendent à renforcer la précarité des emplois. Le déficit des *régimes spéciaux* s'alimente donc de l'attractivité accrue des contrats dits « précaires » surexposés au chômage indemnisé. Toujours plus nombreux et plus coûteux à indemniser, ils entraînent un accroissement des dépenses plus rapide que celui du chômage[9].

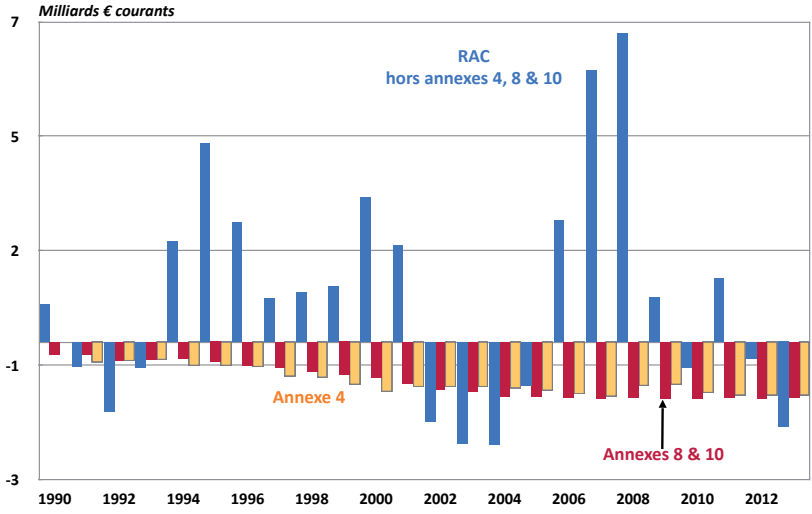
---

7. Les données du Graphique 1 permettent d'estimer un excédent structurel du régime de *droit commun* de 2 à 3 Md€.
8. Selection adverse : adaptation des caractéristiques de l'emploi afin qu'elles correspondent aux règles de l'assurance chômage. Il s'agit par exemple adapter le statut et la durée du contrat aux règles d'éligibilité, le salaire au calcul du taux de remplacement, etc.
Alea moral : comportement d'un agent qui profite de l'assurance chômage plus que nécessaire. Par exemple, les indemnités que reçoit un chômeur l'incitent à réduire son effort de recherche d'emploi, ou même à repousser sa reprise d'emploi, bien qu'il reçoive des offres d'emplois adéquates en termes de compétences comme de salaire.
9. Coquet (2010a & 2010b).

On ne peut invoquer une quelconque *solidarité interprofessionnelle* pour justifier le fonctionnement actuel de ces trois régimes : en effet, alors que celle-ci concerne des salariés taxés, admis et indemnisés selon des règles identiques, elle ne s'applique pas dans le cas de professions bénéficiant de règles différentes. Seule la mutualisation de ces trois régimes très différents au sein d'une caisse commune permettrait de créer l'illusion d'une *solidarité interprofessionnelle*[10].
D'ailleurs, la précarité qui a pu légitimer la création des régimes spéciaux s'est aujourd'hui répandue à l'ensemble du marché du travail. Les règles de *droit commun* se sont en partie adaptées à ces caractéristiques des emplois ; si ces règles lui apparaissent encore insuffisamment protectrices, l'assureur pourrait les faire évoluer, avant de les étendre aux salariés actuellement affiliés *aux régimes spéciaux.*

Graphique 1

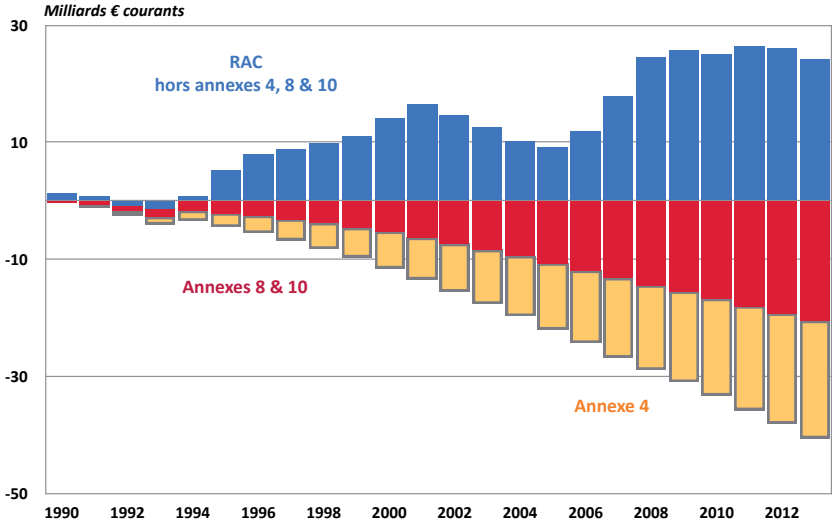
Résultats annuels du régime de *droit commun* et des régimes spéciaux 1990-2013



10. Il faut préciser pour les intermittents du spectacle, que seule la moitié des contributions est affectée à la caisse commune, le reste étant affecté aux droits spécifiques de ces professions. Ces sommes sont donc hors de la mutualisation et de la solidarité interprofessionnelle.

Graphique 2

Situations financières cumulées du régime de *droit commun* et des régimes spéciaux



Note de lecture : depuis 1990, date à laquelle les trois caisses étaient équilibrées, les régimes spéciaux ont continûment dégagé des déficits, engendrant un besoin de financement de l'ordre de 20,4 Md€ pour les intermittents et 20 Md€ pour les intérimaires, tandis que le *droit commun* dégageait une capacité de financement de 23,9 Md€, faiblement entamée par la crise.
Sources : Bruno Coquet L'assurance Chômage, une politique malmenée (2013).

L'assurance doit-elle financer des politiques de l'emploi ?

Les dépenses du régime d'assurance chômage ne sont pas exclusivement constituées d'allocations et de ce qui s'y rattache, comme les contributions sociales. Certaines de ces dépenses se substituent plus ou moins directement à des dépenses d'indemnisation, dans la mesure où ce sont des droits spécifiques accordés à certains chômeurs en contrepartie d'engagements particuliers : aide à la création d'entreprise, contrat de sécurisation professionnelle (CSP). D'autres dépenses correspondent à des frais de gestion, en partie justifiés par le financement de dispositifs de politiques d'emploi ou de formation, le reste étant consacré au paiement des intérêts sur la dette.

Environ 10 à 15% des dépenses ne sont donc pas des allocations, si bien qu'un changement des règles d'assurance n'aurait aucun impact sur elles. Cela ne signifie pas qu'elles devraient être exclues de la négociation, car il n'est pas optimal de financer des politiques publiques, y compris le service public de l'emploi, par des cotisations seulement assises sur la masse salariale des secteurs marchands. C'est plus particulièrement le cas des contributions à l'assurance chômage, qui sont un substitut d'épargne de précaution, et qui doivent être totalement reversées aux chômeurs déduction faite des frais de gestion qui leur sont directement rattachés. Utiliser le voile de la mutualisation pour capter une ressource qui devrait provenir du budget public *(cf. Enjeu n°5)* revient à prélever une taxe sur les chômeurs indemnisés, puisque ces dépenses diminuent d'autant les allocations qui leur sont versées.

L'existence de l'assurance chômage favorise la création d'emplois mieux rémunérés et plus productifs, et par conséquent les entreprises et les secteurs qui les créent ; les règles peuvent être utilisées pour favoriser ces propriétés, ou d'autres caractéristiques des emplois, mais les ressources de l'assurance chômage ne devraient pas abonder des budgets relevant des politiques publiques. L'assurance chômage doit avant tout financer des allocations optimales, éventuellement en les modulant de manière à favoriser la réinsertion des chômeurs ou la diminution du chômage, l'utilisation d'un tel prélèvement pour financer des politiques de l'emploi étant inefficace et inéquitable.

L'essentiel

Les objectifs et les missions de l'assurance chômage devraient être clairement réaffirmés afin de faciliter un recentrage de l'action du régime sur ses fondamentaux essentiels. Une analyse précise et détaillée de la situation financière, identifiant précisément les causes des déficits et des excédents, doit être réalisée afin de constituer une base consensuelle de diagnostic et de discussion.

Les instruments doivent être mis en adéquation avec les objectifs : les négociateurs devraient déterminer les objectifs qualitatifs et financiers qu'ils souhaitent atteindre et chacune des règles négociées, de manière à en accroître l'efficacité et à faciliter pilotage opérationnel et évaluation. Les règles doivent être adaptées aux besoins et au fonctionnement du marché du travail contemporain pour assurer les chômeurs efficacement.

La prise en compte des besoins spécifiques aux contrats courts et atypiques dans les règles de *droit commun* pourrait permettre de fusionner ce dernier avec les *régimes spéciaux.*

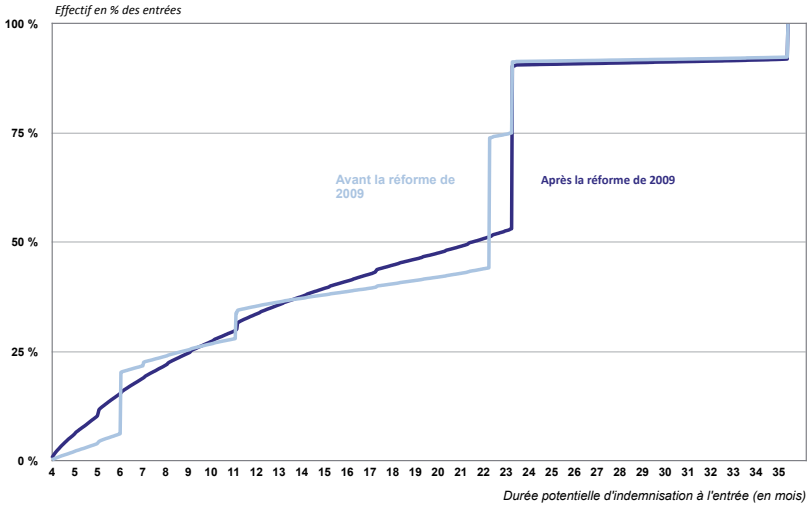
Enjeu n°2 : Flexibiliser la durée des allocations

La durée potentielle d'indemnisation est un paramètre emblématique de la « générosité » des droits. C'est l'un des principaux points de cristallisation des tensions qui affectent l'assurance chômage en France : tandis que la durée potentielle d'indemnisation est fréquemment désignée comme trop longue par les uns, les autres la jugent insuffisante au regard de l'élévation du chômage de longue durée. Tous ont raison, et un compromis est possible dès lors que l'on s'entend sur l'objectif et le moment.

En France la durée maximale des droits est de 24 mois. Cette dernière ne peut pas être considérée comme une preuve absolue de générosité excessive de l'assurance, quand bien même elle est plus longue que dans de nombreux autres pays, ne serait-ce que parce que plus de 50% des chômeurs ne sont éligibles qu'à une durée plus courte (59% en 2012, cf. Graphique 3). Apprécier la pertinence des durées potentielles assurées par un régime d'assurance chômage nécessite un diagnostic précis, décrivant les conditions d'affiliation exigibles pour obtenir une durée d'indemnisation potentielle donnée, en particulier la durée maximale.

Graphique 3

Structure des droits potentiels, et effets de la réforme de 2009



Note de lecture : environ 25% des entrants obtiennent moins de 9 mois de durée potentielle d'indemnisation, avant comme après la réforme de 2009.

Sources : Données Dares, Calculs de l'auteur.

Les déterminants de la durée d'indemnisation optimale

La durée potentielle optimale des allocations chômage ne peut être définie, ni jugée, de manière absolue. Idéalement, la durée optimale des droits doit être proche de la durée moyenne du chômage : plus celle-ci est longue plus les droits devraient être longs, et inversement[11]. C'est le risque standard contre lequel le salarié souhaite s'assurer, et c'est donc le produit que l'assureur doit lui fournir. Dans ce cadre, les deux gammes de facteurs déterminant la durée

11. Au voisinage du plein emploi la durée optimale est extrêmement faible. En outre, dans des pays très différents, on observe souvent que la durée moyenne d'indemnisation effective est de l'ordre de 50% de la durée potentielle maximale.

des droits sont, d'une part la conjoncture de l'emploi et, d'autre part, les caractéristiques individuelles des chômeurs[12]:

› Sur le plan macroéconomique, lorsque le chômage résulte des fluctuations cycliques de l'activité, il est optimal d'allonger la durée potentielle des droits durant les périodes de ralentissement économique, quand les offres d'emplois se raréfient, et symétriquement, de la raccourcir lorsque le marché du travail se tend, dans les phases de reprise de l'activité[13]. Cette adaptation de la durée potentielle d'indemnisation permet de réduire l'*alea moral* tout en maximisant les effets de la protection offerte par l'assurance chômage.

› Sur le plan microéconomique il est également souhaitable de pouvoir adapter la durée potentielle des droits aux caractéristiques des chômeurs : s'ils sont aisément employables, sur des postes disponibles en grand nombre, rémunérés à un salaire proche de celui qu'ils avaient dans leur emploi précédent, alors la durée potentielle offerte devrait être courte. A l'opposé, elle devrait être longue pour ceux qui sont moins employables et reçoivent peu d'offres d'emplois. Cette adaptation microéconomique est plus délicate à réaliser, car les caractéristiques des chômeurs et des emplois sont infiniment hétérogènes.

En théorie il est possible de ne pas limiter la durée potentielle d'indemnisation. En pratique, dans le cadre d'une assurance mutualisée où l'assureur ne possède qu'une information imparfaite sur le comportement des chômeurs et les offres d'emplois qu'ils reçoivent, la limitation de la durée des droits est un moyen efficace de contrôler l'*alea moral* et la *sélection adverse.*

Le problème de l'assureur est de trouver le dosage optimal : plafonner la durée potentielle ne doit pas devenir le moyen facile pour lui de faire payer aux chômeurs le prix de son inefficacité à soutenir ces derniers et à veiller à ce qu'ils reçoivent de nombreuses offres d'emplois appropriées à leur profil ; dans une telle situation les durées potentielles d'indemnisation seraient alors trop courtes par rapport aux nécessités de la conjoncture et des profils individuels. En d'autres termes l'assureur peut compenser des durées potentielles d'indemnisation sous-optimales car trop longues par un suivi efficace des chômeurs, alors qu'il serait impuissant à compenser les dommages causés aux chômeurs

12. Sur ces aspects on peut, par exemple, se référer à Grossman (1989), Card & Levine (2000), Costain & Reiter (2005), Moyen & Stahler (2009).
13. C'est ce qu'enseignent la littérature théorique, et l'expérience, aux Etats-Unis en particulier.

par des durées trop courtes, notamment parce qu'il n'a qu'une faible influence sur le taux d'arrivée des offres d'emplois.

Négocier un mécanisme d'adaptation automatique de la durée, plutôt que de négocier la durée

En France, la convention de 2009 a instauré une durée des droits strictement proportionnelle à la durée passée en emploi. Cette modalité permet à l'assureur d'adapter simplement ses règles d'indemnisation à l'hétérogénéité des chômeurs : ceux alternant emploi et chômage à haute fréquence parce qu'ils n'obtiennent que des emplois courts et précaires ont un accès relativement aisé à des durées courtes, tandis que dans le même temps les salariés qui avaient une forte ancienneté dans leur emploi, et étaient insérés sur un marché du travail interne exploitant bien leurs qualifications, sont indemnisables plus longtemps, surtout s'ils ont beaucoup cotisé, comme les seniors[14].

Le taux de conversion[15] unique, instauré par la convention de 2009 en lieu et place des taux de conversion multiples qui découlaient du système des « filières », offre une opportunité de compromis : le taux unitaire actuel pourrait être associé à un taux de chômage donné, et l'assureur le faire varier en phase avec ce dernier, de manière à l'adapter à la conjoncture économique : par exemple, le taux de conversion égal à 1 quand le taux de chômage est de 10% pourrait passer à 1,1 quand le taux de chômage augmente à 11%, et diminuer à 0,9 si le chômage revenait à 9%[16]. Ainsi, les motifs qui militent aujourd'hui pour l'allongement des droits s'inverseraient quand la conjoncture redeviendrait plus favorable, engendrant alors un raccourcissement des droits. Ce sont des mécanismes de cette nature que les Etats-Unis ont développés pour le déclenchement des extensions de droits dans les périodes de chômage élevé.

Dans le cadre actuel, de telles adaptations du taux de conversion nécessiteraient des négociations à chaque changement, ce qui n'irait pas sans inertie ni

14. L'assurance reste également proportionnée à ce qu'offrirait une épargne de précaution (durée proportionnée à la somme des contributions) ce qui permet de ne pas trop déséquilibrer l'alternative entre ces deux options.
15. *Cf.* encadré 1 pour une définition.
16. Les valeurs utilisées dans cet exemple sont purement illustratives. En réalité, le chômage correspondant au taux pivot pourrait être le chômage structurel autour duquel le chômage conjoncturel fluctue.

tensions : aussi, la règle qui fixe le taux de conversion pourrait prévoir que celui-ci est variable, ainsi que les modalités de ces variations. Le taux de chômage pivot et l'ampleur de la flexibilité du taux de conversion seraient alors les objets de la négociation.

Encadré 1 :
Principaux déterminants de la générosité des allocations

Une économie de marché est toujours plus performante si elle dispose d'un système d'assurance chômage que dans le cas contraire. Mais l'excès d'assurance est aussi inefficace que son insuffisance: l'assureur doit donc rechercher un paramétrage optimal de ses règles. Son problème se pose par conséquent en termes instrumentaux, d'efficacité, et non de « générosité » excessive ou insuffisante.
La « générosité » est, malgré tout, la grille de lecture souvent retenue par les parties prenantes. Que l'angle soit compassionnel ou critique, la générosité d'une assurance chômage est généralement associée à deux paramètres névralgiques :

› Le taux de remplacement, qui détermine le niveau de l'allocation. *(cf. Enjeu n°3)*

› La durée potentielle des droits. *(cf. Enjeu n°2)*

Cette approche occulte cependant trois autres paramètres indispensables pour juger de la réelle générosité. Il s'agit de deux règles d'éligibilité et du prix de l'assurance :

› *Le droit d'entrée :* une éligibilité aisée à une durée potentielle d'indemnisation longue créerait de l'*alea moral,* et à l'opposé, un accès difficile à des droits courts rendrait l'assurance inaccessible, donc inutile. S'il n'existe que des contrats longs et stables, le seuil d'entrée peut être exigeant, en revanche il est souhaitable de l'abaisser en cas de dualité du marché du travail.

› *Le taux de conversion* de la durée des périodes d'emploi (ou de la somme des contributions) en durée potentielle d'indemnisation doit

être apprécié de manière à ne pas déséquilibrer l'alternative entre l'assurance mutualisée et l'épargne de précaution. Des contributions élevées pendant des périodes très longues doivent être associées à des droits longs. En revanche des droits courts peuvent être associés à des périodes de contributions courtes, si elles sont bien contrôlées avec un taux de remplacement adapté.

› Le prix payé : le niveau et l'origine des contributions à l'assurance conditionnent l'appréciation du niveau et la durée des droits. Des cotisations élevées, payées par les seuls assurés doivent être associées à des droits généreux ; à l'opposé un financement public largement assis peut aller de pair avec des droits réduits s'il est possible et optimal que les salariés constituent une épargne de précaution.

L'assurance chômage française est plutôt facile d'accès, et possède un taux de conversion, une durée potentielle des droits, et un taux de remplacement moyen voisins des standards internationaux si l'on considère le niveau de chômage à prendre en charge. Elle se distingue en revanche de toutes les autres par le prix facturé, à un ensemble réduit de contributeurs, qui fait de cette assurance la plus chère du monde (Graphique 9).

Dans tous les cas, la « générosité » s'apprécie globalement, en prenant en considération l'ensemble des cinq critères, l'optimalité n'étant garantie que par un bon équilibre entre ces derniers. Pour être rigoureux, il est donc préférable d'éviter de faire appel à la notion de « générosité » de l'assurance chômage. La notion d'optimalité, plus désincarnée, y est bien préférable : soit l'assurance est optimale, soit elle ne l'est pas.

Adapter les instruments pour conserver des durées d'indemnisation étendues pour les seniors

Les chômeurs seniors posent un problème spécifique de fixation de la durée des droits, d'autant plus qu'ils sont proches de l'âge de la retraite et ont acquis la plupart ou la totalité des années de cotisations requises pour une pension à taux plein[17]. Compte tenu des obstacles spécifiques à l'emploi qu'ils subissent, une longue durée potentielle d'indemnisation leur est souvent nécessaire pour

17. Voir, par exemple, Hairault & alii (2012).

trouver un emploi convenable ; néanmoins, cette dernière favorise leur exclusion du marché du travail, en décourageant à la fois l'offre et la demande de travail. Une réduction brutale de la durée de ces droits pourrait être très dommageable à la légitimité du régime car, compte tenu de son coût *(cf. infra)*, l'assurance perdrait de son intérêt comme alternative à l'épargne de précaution.

Cette contradiction pourrait toutefois être partiellement résolue en combinant l'usage de droits classiques et de comptes individuels, ce qui permettrait de réduire les effets indésirables associés à des droits longs, tout en offrant la sécurité dont les chômeurs seniors ont besoin. Les règles applicables aux seniors seraient celles du *droit commun* (24 mois au maximum au lieu de 36 aujourd'hui) ; 12 mois (au plus) seraient ajoutés à cette durée de manière à permettre une indemnisation durant 36 mois au total, qui seraient puisés dans un compte individuel créé à cet effet[18]. Sur la base d'un tel principe, les modalités à négocier sont très ouvertes : par exemple, désolidariser indemnisation et validation de trimestres pour la retraite sur une partie des droits[19], affecter les salaires portés au compte pour la retraite, imputer les ressources prises dans le compte individuel sur la pension de retraite. Selon les modalités de financement retenues, les comptes inutilisés pourraient aussi être disponibles sous forme d'épargne lors du départ en retraite.

Ainsi l'indemnisation et le comportement d'activité des chômeurs seniors pourraient être mieux maîtrisés sans diminution drastique de la durée de leurs droits ; la réduction des possibilités d'*alea moral* amoindrirait alors la *sélection adverse* qui contribue à nuire à l'emploi des seniors.

18. Feldstein & Altman (1998), Stiglitz & Yun (2002).
19. Les salariés à carrières longues seraient peu affectés, dans la mesure où ils ont suffisamment de trimestres validés mais sont seulement contraints par la borne d'âge.

L'essentiel

La conjoncture justifie d'accroître la durée potentielle des droits, mais ceux-ci devraient pouvoir aussi être réduits lorsque la conjoncture de l'emploi redevient plus favorable.

Créer un mécanisme automatique et pérenne d'adaptation de la durée des droits à la conjoncture permettrait de n'avoir pas à organiser une négociation chaque fois qu'un changement est nécessaire, avec tout ce que cela implique de difficultés, d'aléas et de délais coûteux pour le régime.

L'indemnisation du chômage des seniors pourrait être ajustée sans modifier la durée des droits, grâce à l'introduction de modalités innovantes et protectrices, sans être désincitatives.

Enjeu n°3 : Uniformiser le taux de remplacement

Nature et objectif de l'assurance

Le niveau des allocations est, avec la durée potentielle des droits, l'autre paramètre emblématique de la « générosité ». Il est cependant plus complexe à appréhender et à gérer, car il comporte trois dimensions : le revenu de référence à remplacer, auquel est appliqué le taux de remplacement, ce qui finalement donne le niveau de l'allocation.

L'objectif fondamental de l'assurance chômage – et donc celui qui guide avant tout autre le comportement de l'assureur – est de stabiliser la consommation du chômeur, jusqu'à ce qu'il reprenne un emploi lui permettant de retrouver le niveau de consommation et de bien-être qu'il avait auparavant. Cette stabilisation de la consommation au niveau microéconomique est cruciale pour les individus, mais également indispensable pour que se diffusent les effets de stabilisation macroéconomique de l'activité.

Le taux de remplacement constitue l'instrument-clé de la stabilisation de la consommation du chômeur, car il agit directement sur la contrainte financière qui détermine son comportement. Sans contrainte financière, le chômeur ne rechercherait probablement pas d'emploi ; à l'opposé, en l'absence de ressources, il devrait accepter n'importe quel emploi, ce qui provoquerait pauvreté et exclusion.

Influence du revenu de remplacement sur le comportement du chômeur

La contrainte financière ressentie par le chômeur est fonction de son revenu net global, « tout compris », c'est à dire incluant toutes les formes de transferts et la partie la plus liquide de l'épargne de précaution qu'il a été en mesure de constituer lorsqu'il était en emploi[20].

Bien qu'il manie un instrument qui ne représente qu'une fraction des incitations données au chômeur, l'assureur est réputé maîtriser et diriger l'ensemble de son comportement : en effet, dans des économies dotées de multiples dispositifs mutualisés de protection sociale, l'assurance chômage ne représente qu'une fraction des revenus du chômeur. La difficulté pour l'assureur est de trouver le niveau optimal des allocations qu'il est nécessaire de fournir au chômeur, sachant que ce niveau est directement dépendant du niveau des autres revenus de transferts et prestations sociales dont celui-ci peut bénéficier au titre du chômage. Dans ces conditions il est clair que le taux de remplacement de l'assurance chômage sera propre à chaque contexte national, et que la seule variable pertinente en termes de comparaison internationale est le taux de remplacement *total* des chômeurs (Graphique 4).

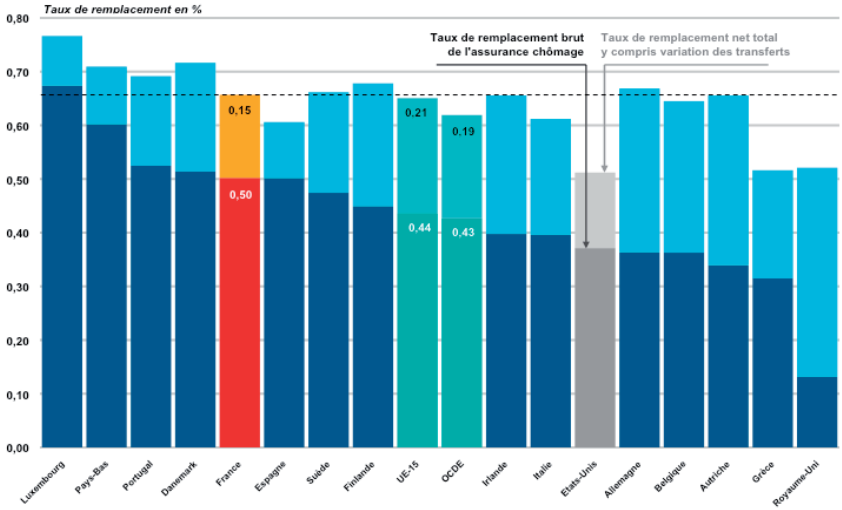
La littérature économique incline à penser qu'un taux de remplacement net voisin de 65% du revenu de référence[21] est optimal, au sens où il peut stabiliser la consommation sans décourager la reprise d'emploi, minimisant en cela l'*alea moral.* Dans tous les cas il n'est pas souhaitable d'assurer un taux de remplacement supérieur à 75%, car ce niveau étant supérieur à ce qui est nécessaire pour stabiliser la consommation, il procurerait un niveau de bien-être plus important au chômage qu'en emploi.

20. L'objectif de l'assureur ne doit pas être d'évincer l'épargne de précaution, mais au contraire de s'appuyer sur elle en tant que complément, pour les salariés qui en on les moyens. L'épargne de précaution devra être d'autant plus importante que les allocations seront faibles (ou plafonnées à bas niveau), ce qui implique que le revenu assuré soit lui aussi plafonné, de manière à laisser à ces salariés la possibilité de constituer cette épargne, nécessaire pour compléter leur allocation.
21. On considère ici le revenu hors transferts indépendants du statut de chômeur, qui sont perçus de manière identique par les actifs en emploi ou au chômage dès lors qu'ils présentent les caractéristiques requises.

Graphique 4

Taux de remplacement effectif des chômeurs indemnisés

Assurance chômage et autres transferts

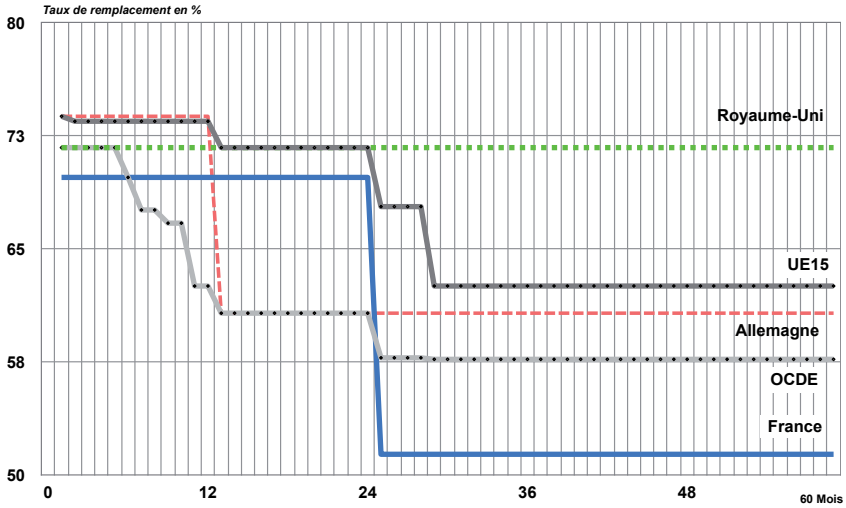


Note de lecture : Dans l'OCDE le taux de remplacement brut des allocations chômage est en moyenne de 43% et la hausse des autres transferts aux chômeurs représente 19% de leur ancien revenu brut : le taux de remplacement effectif net est d'environ 62%.
Sources : Données OCDE, Prestations et salaires (2013), calculs de l'auteur.

Graphique 5

Profil sur 5 ans du taux de remplacement net

Assurance chômage + assistance sociale pour une famille monoactive, avec 2 enfants, au salaire moyen



Note de lecture : suivant le concept mesuré par l'OCDE, en France le taux de remplacement servi aux chômeurs y compris pour l'« assistance sociale » est de 70% au cours des 24 premiers mois et de 51% au cours des 36 mois suivants.
Sources : OCDE, Prestations et salaires (2014, données 2011). Pour plus de détails sur la méthode de calcul on peut se référer à : http://www.oecd.org/fr/els/soc/prestationsetsalaires-statistiques.htm.

En France, sans l'assurance chômage les chômeurs seraient délaissés

La France se caractérise par une forte prépondérance de l'assurance chômage dans les revenus des chômeurs (Graphique 4). La « générosité » de l'assurance chômage est donc en grande partie le reflet de l'absence de générosité des autres transferts, financés par la « solidarité »[22].

22. Le terme franco-français de solidarité est très imprécis, une assurance mutualisée étant par définition le produit d'une « solidarité ». On retient ici l'acception la plus large de ce terme, qui désigne des transferts financés par l'impôt.

Malgré les critiques lancinantes, la comparaison internationale est claire : la France n'est pas un pays particulièrement généreux si l'on observe le revenu de remplacement global des chômeurs indemnisés[23]. Pour que les revenus des chômeurs soient suffisants, l'assurance doit leur fournir des allocations élevées, qui représentent une proportion importante de leurs revenus. C'est ce qui amène à qualifier l'assurance chômage française de « généreuse », ce qu'elle n'est pas en réalité[24].

L'expiration des droits à l'assurance révèle le peu de solidarité dont bénéficient les chômeurs en France, même en comparaison de pays réputés rigoureux à l'excès, comme le Royaume-Uni (Graphique 5)[25]. En d'autres termes, des transferts qui ailleurs sont financés sur des budgets publics sont en France mis à la charge des chômeurs, et à travers eux de l'assurance chômage. Cette répartition entre assurance chômage et transferts publics crée également une sanction très forte en fin de droits[26], que celle-ci intervienne après 24 mois comme sur le Graphique 5, ou plus généralement dès que les droits cessent, même quand ils durent 4 mois.
En France, le taux de remplacement net total est légèrement inférieur à 65% en moyenne, ce qui le place dans la moyenne européenne et dans la norme prescrite par la littérature économique. Il ne pose donc pas de problème évident de générosité[27].

Dans ce contexte, réduire le taux de remplacement net – individuel ou moyen – à un niveau sensiblement inférieur à 65% est un choix risqué : d'une part ces économies auraient un impact beaucoup plus fort sur les chômeurs qu'elle ne peuvent en avoir dans des pays où l'assurance chômage représente une moindre fraction de leurs revenus (Autriche, Allemagne, etc. *cf.* Graphique 4[28]) ; d'autre

23. Notons qu'il est similaire à celui servi en Allemagne (graphique 4).
24. Sur la question de l'utilisation du taux de remplacement comme indicateur de générosité, voir Martin (1996) ou Atkinson & Micklewright (1990).
25. Cet aspect est parfaitement cohérent avec les observations de Cahuc & Algan, ou Algan & Saint-Martin, qui pointent la contradiction entre la générosité des assurances sociales et la crainte des salariés.
26. Ce qui stimule les « pics de sortie » en fin de droits, souvent interprétés (la plupart du temps à tort) comme un comportement indésirable des chômeurs indemnisés.
27. L'évaluation de la stabilisation de la consommation des chômeurs serait nécessaire pour confirmer ce jugement. Mais cet aspect, pourtant central, n'a jamais été évalué en France.
28. On pense évidemment aussi au Royaume-Uni. Toutefois les données disponibles se réfèrent à l'année 2011 et ne couvrent donc pas la période de mise en œuvre des réformes du *welfare* en 2013, qui pourraient avoir un impact sur la répartition assurance / assistance sociale.

part, compte tenu du prix de l'assurance chômage (*cf.* enjeu 4), elles pourraient induire une forte contestation du régime mutualisé d'assurance, ce qui n'est ni souhaitable, ni optimal.

En France, l'assureur ne maîtrise pas le taux de remplacement net

Les règles de calcul de l'allocation présentent une caractéristique endémique : le taux de remplacement étant différencié en fonction du revenu de référence (Graphique 6), l'assurance chômage organise une redistribution entre les chômeurs. Ce type de redistribution, qui est ordinairement une fonction régalienne par excellence, est le produit de deux ensembles réglementaires distincts :

› Les règles d'assurance chômage effectuent une première redistribution : le taux de remplacement est dégressif avec le salaire de référence (écart allant jusqu'à 17,6% du salaire de référence). Aucun fondement théorique, ni aucune évaluation, ne montrent qu'il est optimal pour l'assureur de redistribuer l'assurance entre des chômeurs réputés riches et d'autres réputés pauvres : non seulement ce n'est pas son objectif initial, mais cela contribue à le détourner de sa mission. Une telle formulation dégressive du taux de remplacement[29] n'existe dans aucun pays comparable : la solution classique consiste à plafonner le revenu assurable, ce qui plafonne *de facto* l'allocation[30].

› La redistribution est accentuée par les exonérations de charges sociales accordées aux chômeurs indemnisés : aucun prélèvement n'est effectué sur les allocations les plus faibles, tandis que les plus élevées sont soumises à des contributions à taux réduit, ce qui fait doubler l'effet redistributif mesuré au niveau du taux de remplacement net (l'écart passe à environ 35% du salaire net de référence ; *cf.* Graphique 6).

L'assureur ne maîtrise pas le revenu net du chômeur, mais seulement son revenu brut : de fait, environ un quart des chômeurs bénéficie d'un taux de remplacement net supérieur à 75%, alors que c'est le niveau maximum que prétendent

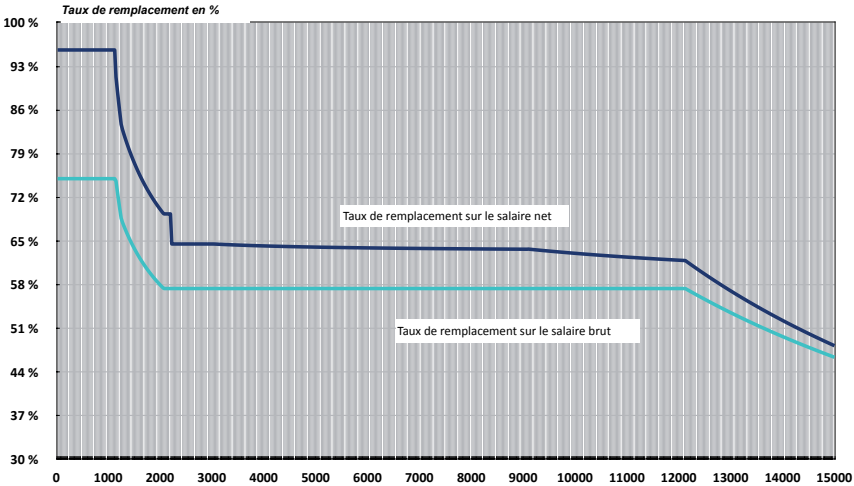
29. Elle ne semble justifiée que par la manière dont ont été fusionnées les allocations de l'Etat en 1979 (devenue la « partie fixe ») et celles de l'Unedic (« partie variable » actuelle de l'allocation).
30. Cette manière de faire illustre également que la générosité du taux de remplacement ne peut pas être évaluée par une comparaison directe. En France ce plafond existe également (4 fois le plafond mensuel de la Sécurité Sociale) Cette formulation standard permet en outre d'éviter la déconnexion entre le salaire assuré et le revenu de référence servant à calculer l'allocation, déconnection qui a les propriétés d'un impôt sur les chômeurs indemnisés.

fixer les règles d'indemnisation. Avec un taux de remplacement net s'élevant jusqu'à près de 95%, l'assureur ne contrôle plus le comportement du chômeur, car le niveau de l'allocation qui en découle permet à celui-ci d'atteindre un niveau de bien-être supérieur à celui que pouvait lui procurer son salaire.

En outre, cette double redistribution implique que l'assureur alloue très mal ses ressources : d'une part l'instrument dont il dispose ne permet pas de mener une telle politique équitablement et, d'autre part, s'il s'avérait qu'une redistribution était nécessaire en faveur des chômeurs les plus pauvres, ce serait à l'Etat de compléter leurs revenus avec les outils dont il dispose à cet effet.

Graphique 6

Taux de remplacement brut et net selon le salaire de référence



Sources : Règlement général de l'assurance chômage 2011, données 2012, calculs de l'auteur.

En France, l'assureur ne maîtrise pas le revenu de référence à remplacer

La règlementation contrôle le taux de remplacement brut. Mais outre que l'assureur ne contrôle pas le taux de remplacement net, il ne contrôle pas non plus le taux de remplacement effectif dont bénéficie le chômeur. En effet le revenu à remplacer auquel s'applique le taux de remplacement réglementaire dépend lui-même d'une variable qui, implicitement considérée comme une constante, n'est pas contrôlée : la « chronique d'emploi » avant le chômage[31].

La manière dont fonctionne le marché du travail contemporain implique que l'assurance devrait chercher à stabiliser la consommation en remplaçant des revenus mensuels moyens. Or, c'est le salaire journalier qui sert de base au calcul de l'allocation journalière[32], elle-même ensuite multipliée par le nombre de jours que compte le mois d'indemnisation. Ce mode de calcul revient à supposer que tous les emplois sont des contrats à temps complet, sans périodes inter-contrats. Si tel était le cas, la manière de mesurer le revenu moyen à remplacer (journalier, hebdomadaire, mensuel) serait indifférente. Mais, comme ce n'est évidemment pas la réalité, l'allocation perçue par le chômeur peut s'avérer supérieure au salaire mensuel moyen qu'il gagnait étant en emploi, qui servait de base au paiement des cotisations : dans de très nombreux cas le taux de remplacement effectif net dépasse donc 100%, ce qui est *toujours* sous-optimal[33].

Le développement des contrats courts a multiplié ces situations, engendrant l'extension de ces incitations indésirables et coûteuses pour l'assureur[34]. Cette morphologie incidente de l'indemnisation, qui combine une durée potentielle

---

31. On entend par "chronique d'emploi" la distribution des périodes d'emploi ("d'affiliation")qui servent à ouvrir les droits, au sein de la période de référence : par exemple un salarié peut travailler 6 mois à temps complet sans interruption de contrat, et un autre travailler 12 fois 15 jours par mois (soit 6 mois au total). Tous deux auront une durée d'emploi de 6 mois, leur donnant droit à une durée potentielle d'indemnisation de 6 mois.

32. Unedic (2013), Règlement général de l'assurance chômage Chapitre 4, section 1, Art. 14, §4 : *« Le salaire journalier moyen de référence est égal au quotient du salaire de référence [...] par le nombre de jours d'appartenance au titre desquels ces salaires ont été perçus, dans la limite de 365 jours. Les jours pendant lesquels le salarié n'a pas appartenu à une entreprise, les jours d'absence non payés et, d'une manière générale, les jours n'ayant pas donné lieu à une rémunération normale [...] sont déduits du nombre de jours d'appartenance ».*

33. Le taux de remplacement effectif peut, en théorie, dépasser 2 000%.

34. Les chômeurs indemnisables moins de 24 mois ont une probabilité importante d'avoir un historique d'emploi comportant des « trous », et ce notamment pour les chômeurs récurrents qui pratiquent de l'activité réduite. Une partie de ces chômeurs peut également se trouver parmi les bénéficiaires d'un taux de remplacement net supérieur à 75%.

des droits raccourcie avec une allocation élevée, a pour effet d'accroître le taux de consommation des droits et de renforcer *la sanction en fins de droits*[35].

Les incitations ainsi diffusées sont à contresens de ce qui est requis, et contribuent paradoxalement à moins bien protéger les chômeurs, tout en offrant d'importants effets d'aubaine. A coût potentiel identique et même probablement moindre, il serait possible, souhaitable pour les chômeurs, et nécessaire pour l'assureur, de garantir des durées d'indemnisation plus longues assorties d'un taux de remplacement optimal (ce qui est actuellement un problème offre l'avantage d'ouvrir une opportunité de négociation extrêmement intéressante avec l'enjeu n°2). Avec des caractéristiques individuelles et un taux d'arrivée des offres d'emploi identiques, cette nouvelle morphologie des droits procurerait une sécurité accrue aux individus, et des économies à l'assureur.

La dégressivité : solution incertaine à un problème inexistant ?

La durée des droits n'étant généralement pas infinie, la plupart des pays appliquent de facto une forme de dégressivité, celle qui se produit en fin de droits au régime d'assurance. La France s'inscrit dans ce modèle : la dégressivité qui s'applique aux revenus des chômeurs y est particulièrement forte à l'expiration des droits à l'assurance, puisque les chômeurs ne sont plus éligibles que sous conditions de ressources à des dispositifs de minima sociaux destinés à lutter contre la pauvreté (Graphique 6).

Au sein du régime d'assurance chômage proprement dit, seulement un tiers des pays de l'OCDE ont opté pour des profils dégressifs, généralement en deux paliers entre lesquels le taux de remplacement diminue légèrement (de l'ordre de 10 points en général). Cette préférence est probablement liée au fait que cette dégressivité est comptablement avantageuse pour l'assureur au moment où elle est mise en œuvre, mais pas liée à son optimalité ou à son efficacité, puisque la dégressivité n'a fait l'objet que d'une seule évaluation empirique, défavorable[36] (cf. Encadré 2).

35. Différence entre le revenu du chômeur au chômage indemnisé et le revenu qu'il peut espérer en fin de droits (assistance sociale sous condition de ressources), ou bien en reprenant un emploi (salaire des offres d'emploi reçues). Plus la sanction est forte, plus la probabilité d'un pic de sorties tardives ne résultant pas de l'*alea moral* est élevée.
36. Dormont & alii (2001), étude réalisée sur la base de l'expérience française des années 1992 à 1996.

Encadré 2 : La dégressivité : utilité et opportunité

La dégressivité des allocations chômage est souvent considérée comme le meilleur moyen d'accélérer le retour à l'emploi en rendant plus coûteuse la prolongation du chômage, surtout si le niveau de l'allocation est élevé.

Un symptôme ambivalent : le pic de sortie à l'approche de la fin des droits

On observe en effet fréquemment une accélération du taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à indemnisation[(a)]. L'idée couramment admise est que ce pic de sortie provient d'un *alea moral* de chômeurs qui en réalité pourraient reprendre un emploi quand ils le veulent.

Or de nombreux autres facteurs que l'*alea moral* peuvent créer ce pic, ces facteurs résultant de comportements attendus, voire souhaitables. D'une part, le cadre théorique du *job search* appliqué à l'assurance chômage montre qu'il est normal – et même souhaitable – que le chômeur utilise au mieux l'ensemble du temps qui lui est donné pour trouver un emploi adapté à ses compétences, maximisant productivité et salaire[(b)]. La conséquence peut être que le taux de sortie s'accélère en fin de droits pour ceux qui ne trouvent pas d'emploi et doivent revoir leurs prétentions, surtout si la « sanction » est forte en fin de droits. D'autre part, le taux d'arrivée des offres d'emploi n'étant pas connu, on ne sait jamais si ces chômeurs ont reçu des offres qu'ils ont refusées. Enfin, la littérature documente bien que ce pic de sorties en fin de droits peut être technique, ne pas correspondre à des reprises d'emploi mais à des sorties du marché du travail, ou être le fait de salariés en licenciement temporaire qui optimisent leur reprise d'emploi en lien avec leur employeur.[(c)] Ce pic, qui ne concerne qu'un petit nombre de chômeurs[(d)], n'a donc pas forcément vocation à être supprimé ; et, dans l'immense majorité des cas où l'*alea moral* n'en est pas à l'origine, la dégressivité des allocations n'est pas l'instrument idoine pour y remédier.

Une réponse possible mais incertaine : le profil dégressif des allocations

La littérature consacrée au profil optimal des droits est infiniment plus nuancée que ne peut le laisser croire l'apparent consensus quant à l'efficacité de la dégressivité. Quel que soit le profil qu'elles préconisent, ces études pro-

posent toujours un profil de droits nettement plus généreux que celui qui sert de référence pour calibrer le modèle utilisé : la durée potentielle des droits est très majoritairement indéfinie et le taux de remplacement est *toujours* nettement plus élevé. Les conclusions de cette littérature sont très partagées, un tiers préconisant un profil dégressif, un tiers recommandant des droits constants et le dernier tiers plaidant pour un profil progressif des droits.

La seule évaluation existante d'un profil dégressif, réalisée à partir de l'expérience française des années 1990, conclut que la dégressivité aurait « ralenti le retour à l'emploi ». De plus, une lecture des finances du régime permet d'observer que si le taux de remplacement apparent servi par l'Unedic a baissé significativement entre 1992 et 1996, il a retrouvé son niveau antérieur au début des années 2000, avant même le retour au profil constant. Outre qu'un profil dégressif n'est pas nécessairement approprié, ni optimal, seule une dégressivité très prononcée pourrait produire des économies substantielles, surtout si l'on considère que les droits actuels sont nettement plus courts qu'ils ne l'étaient à l'époque, et donc moins sensibles à un tel profil.

(a) Voir par exemple Katz & Meyer (1990) et de nombreux travaux ultérieurs.

(b) Sur ces aspects voir Mortensen (1977) et Baily (1977).

(c) De nombreux éléments empiriques plaident donc pour que ce pic ne soit pas dû à de l'alea moral (Card & alii, 2007 ; Pelizzari, 2004).

(d) Entre 0,8% et 3,5% des chômeurs indemnisés dans les études recensées par Coquet (2011, 2013).

En France les allocations conservent le même niveau durant tout l'épisode d'indemnisation. Dans ce cadre l'existence d'un pic de sorties en fin de droits est souvent interprétée comme la preuve d'un *alea moral* des chômeurs (*cf.* encadré). La dégressivité temporelle des allocations est présentée comme la solution à ce problème, car en resserrant progressivement la contrainte financière du chômeur à mesure que son épisode de chômage s'allonge, elle l'inciterait à reprendre un emploi plus rapidement. Mais, si l'*alea moral* n'est pas la cause de cette chronique des sorties du chômage, l'accentuation progressive de la contrainte financière que vise la dégressivité n'en est pas la solution. Or, le diagnostic de l'*alea moral* des chômeurs de longue durée n'étant pas clairement établi en France, cette stratégie risquerait fort d'être sous-optimale, car

il est sûr que définir les caractéristiques du produit d'assurance de *droit commun* sur la base d'un comportement possiblement inapproprié d'une infime minorité de bénéficiaires serait coûteux pour l'immense majorité des chômeurs indemnisés, et donc *in fine* pour l'assureur. Enfin, la France a déjà tenté l'expérience des allocations dégressives, et bénéficie d'une évaluation empirique qui conclut que cette formule aurait « ralenti le retour à l'emploi ».

Dans un contexte où les conditions qui peuvent justifier la dégressivité ne sont pas réunies, sachant que les analyses théoriques plaident minoritairement pour la dégressivité – et lorsque c'est le cas en l'associant à des droits beaucoup plus généreux – , que les analyses empiriques montrent des effets défavorables et que les effets financiers à en attendre sont incertains, il apparaîtrait risqué pour l'assureur de revenir à cette formule.

L'essentiel

L'assureur doit contrôler le taux de remplacement, mensuel et net : d'une part, c'est le revenu mensuel moyen qui doit être stabilisé par l'assurance ; d'autre part, les prélèvements sociaux étant très différents entre salaires et allocations chômage, les règles devraient cesser de faire référence à un taux de remplacement journalier « brut », qui est un instrument trop imprécis pour définir la qualité des incitations et du service d'assurance rendus aux chômeurs.

L'assurance chômage n'est pas un outil efficace pour favoriser la redistribution. Le taux de remplacement net devrait être unique, de l'ordre de 65%, et constant dans le temps. Ce legs technique de la réforme de 1979 devrait être abandonné. Si l'allocation est optimale mais insuffisante pour permettre au chômeur de bénéficier de revenus suffisants, c'est à l'Etat de les compléter avec les outils destinés à cet effet (fiscalité, aide sociale).

En France, le débat public met fortement en avant la dégressivité. Pourtant l'assureur prendrait un risque en revenant à cette formule, car les motifs de son application ne sont pas établis, la théorie qui la préconise est minoritaire et les différents éléments empiriques ne plaident pas en ce sens.

Enjeu n°4 : Inciter à reprendre un emploi : ni aubaine, ni insécurité

Réduire les mauvaises incitations est préférable à un renforcement des sanctions

Un régime d'assurance chômage correctement paramétré peut se dispenser de dispositions complémentaires visant à stimuler la reprise d'emploi : s'il est toujours plus intéressant sur le plan financier d'être en emploi qu'au chômage, et que des offres d'emplois pertinentes parviennent aux chômeurs en nombre suffisant, alors les incitations à la sortie offertes par les règles d'indemnisation[37] se suffisent à elles-mêmes. Néanmoins, des possibilités de cumul entre allocations et revenus du travail sont toujours nécessaires pour garantir que la reprise d'un emploi, même court et peu rémunéré, ne soit pas sanctionnée par la perte totale de l'allocation.

Dans ce cadre, la définition de paramètres optimaux d'indemnisation s'apparente néanmoins à une quadrature du cercle, et le marché du travail n'offre pas toujours les conditions théoriquement optimales. Il reste donc important de bien contrôler que les chômeurs adoptent le comportement attendu (recherche et reprise d'emploi). C'est pourquoi le renforcement du contrôle, des obligations et des sanctions appliquées aux chômeurs est souvent proposé, afin de supprimer les comportements indésirables ainsi que la fraude. Mais ces comportements relevant de l'exception si les règles d'assurance sont correctement formulées, renforcer ces outils à l'excès peut s'avérer coûteux et sous-optimal, pour l'immense majorité des chômeurs indemnisés comme pour les finances du régime.

37. Cotisations, éligibilité, taux de remplacement, durée potentielle des droits.

Encadré 3 : l'offre raisonnable d'emploi

L'offre raisonnable d'emploi (ORE) est définie à partir du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) qui précise, (1) la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché, (2) la zone géographique, (3) le salaire attendu.

Les éléments constitutifs de l'ORE évoluent avec le temps d'inscription :
– *Depuis plus de trois mois :* une offre est raisonnable si l'emploi correspond aux qualifications et compétences et est rémunéré au moins à 95% du salaire de référence qui sert à calculer l'allocation.

– *Depuis plus de six mois :* ce taux est porté à 85%. S'y ajoute une notion géographique et de temps de transport, qui doit être d'une durée maximale d'une heure et ne pas excéder 30 kilomètres à l'aller comme au retour.

– *Depuis un an et plus :* est raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec les compétences professionnelles, rémunéré au moins à hauteur de l'allocation perçue et répondant aux conditions de transport ci-dessus.

Le chômeur n'est pas tenu d'accepter un salaire inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée, ni un emploi à temps partiel si le PPAE prévoit que l'emploi recherché est à temps complet, ni un emploi à durée déterminée si le PPAE prévoit que l'emploi recherché est à durée indéterminée.

La loi prévoit la radiation des demandeurs d'emploi dans les cas suivants : (1) le refus sans motif légitime de définir ou d'actualiser le PPAE, (2) le refus sans motif légitime de suivre les actions (formation, aide à la recherche d'emploi) inscrites dans le PPAE, le refus à deux reprises sans motif légitime d'une ORE.

Source : http://www.pole-emploi.fr/candidat/le-projet-personnalise-d-acces-a-l-emploi-@/suarticle.jspz?id=4829.

En France l'évolution des caractéristiques et des comportements des chômeurs indemnisés suggère que les règles d'assurance chômage produisent des incitations conduisant à la multiplication des cas de cumul entre allocations et salaires (« activité réduite »). En outre, de nombreux indices suggèrent l'incompré-

hension des chômeurs récurrents à l'égard de leurs droits. Les strates de réglementation qui se sont sédimentées, souvent par crainte de voir les règles détournées, produisent donc des effets à la fois inattendus et incontrôlés qui permettent à de nombreux chômeurs de bénéficier d'une indemnisation supérieure à ce qui est souhaitable pour ne pas décourager la reprise d'emploi tout en consommant un minimum de droits.

Dans ces conditions l'assureur a des moyens plus simples et plus sûrs d'atteindre ses fins que de renforcer son arsenal répressif : comme pour le taux de remplacement, la correction des règles qui nuisent aux incitations à la reprise d'emploi est un préalable pour stimuler la reprise d'emploi. En effet, dans la plupart des cas les chômeurs ne font qu'appliquer les règles de l'assurance chômage et suivre les incitations qui leur sont données. C'est aussi une option plus aisée à négocier, moins coûteuse et plus efficace que le renforcement de l'arsenal répressif. Cela n'empêche cependant pas d'adapter ce dernier, qui apparaît actuellement en partie inapplicable, et donc stérile, à commencer par les critères de l'Offre Raisonnable d'Emploi (encadré 3) qui semblent avoir été définis sans référence aux taux de remplacement servis par l'assurance chômage (enjeu 3) et devraient être modifiés.

L'activité réduite : nécessaire et vertueuse, mais elle doit être contrôlée par l'assureur

Le dispositif d'*activité réduite* vise à permettre un cumul entre allocations et salaires : nécessaire pour éviter qu'une seule heure de travail n'engendre la suppression de l'allocation, ce type de disposition existe dans tous les pays[38]. L'assureur doit cependant veiller à ce que ces situations de cumul ne perdurent pas indéfiniment, qu'elles soient toujours d'autant plus intéressantes que la quantité de travail est élevée, et surtout que les allocations chômage ne se transforment jamais en un complément de salaire. La situation serait alors inversée, puisque l'incitation n'irait plus vers la sortie de l'indemnisation pour reprendre un emploi, mais

38. Ces règles de cumul peuvent prendre des modalités très variées, en particulier les emplois repris peuvent n'être pas soumis à cotisation s'ils ne dépassent pas un certain volume horaire ou un certain salaire, et en contrepartie ne conférer aucune protection sociale.

pousserait les agents à remplir les conditions d'emploi nécessaires pour bénéficier d'un complément de revenu de la part de l'assurance chômage[39].

L'immense majorité des évaluations de ces dispositifs concluent à leur impact positif sur le retour à l'emploi. Toutefois, les caractéristiques des chômeurs et des contrats qu'ils occupaient avant d'être au chômage affectent l'efficacité de ces incitations, et les effets à moyen terme de ces dernières sur l'insertion en emploi durable apparaissent fragiles. Le paramétrage de ces règles doit donc être très précis. En France les évaluations du dispositif sont également positives, même lorsqu'elles présentent l'inconvénient de ne pas isoler l'effet des règles spécifiques de cumul dont bénéficient les *régimes spéciaux.*

Ces possibilités de cumul de revenus renforcent naturellement la protection contre la précarité des contrats courts, mais l'assureur doit les contrôler. Or, on observe qu'en France la multiplication très rapide de situations de cumul ambiguës s'est produite en parallèle du développement et du raccourcissement des contrats courts : environ 50% des chômeurs indemnisés sont aujourd'hui dans cette situation de cumul[40], contre seulement moins de 10% au début des années 1990 (Graphique 7). L'assurance chômage n'est évidemment pas la seule responsable de cette situation ; il serait donc illusoire de penser résoudre cette dernière en modifiant les seules règles d'indemnisation. En effet, sans la multiplication des emplois « précaires », ces situations de cumul seraient restées très marginales. L'assureur remplit donc sa mission en indemnisant le chômage qui les accompagne, mais il doit garantir que ses règles d'indemnisation n'incitent pas à leur développement, et qu'il est toujours plus économique pour un employeur de proposer des emplois stables que des emplois qui ne permettent pas une réelle sortie du chômage, ou procurent une rémunération si faible qu'elle doive être complétée par l'assurance chômage. Pour contrôler cette dérive dans la destination des allocations, l'assureur peut agir sur les incitations données aux chômeurs, mais aussi et surtout sur celles données aux employeurs en modulant sa tarification.

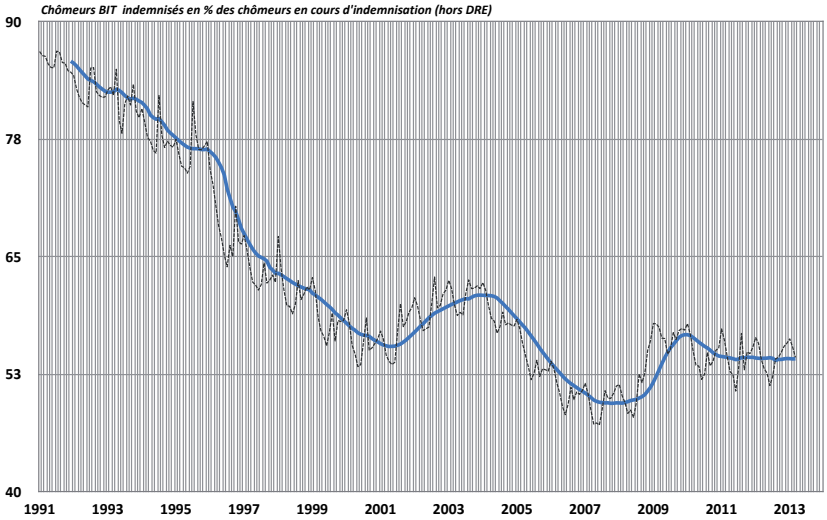
39. Le régime des intermittents du spectacle est clairement dans cette situation de renversement des incitations, car ce n'est pas l'utilisation indésirable des règles qui le permet, mais les règles elles-mêmes. Le régime des intérimaires présente aussi de telles incitations inversées, mais cette fois en raison d'une spécification imprécise des règles.
40. Ce chiffre inclut les chômeurs partiellement indemnisés en raison du fait qu'ils ont de faibles revenus tirés de leur emploi, et ceux qui sont indemnisables mais non indemnisés pour le mois en cours parce qu'ils ont travaillé trop longtemps ou dépassé les plafonds de cumul autorisés.

Le dispositif d'activité réduite n'apparaît pas comme une cible prioritaire de réforme dans la mesure où aucune évaluation ne montre qu'il pose globalement problème. Il doit néanmoins être ajusté à la marge dans le cas particulier des régimes spéciaux : comme les droits à indemnisation en général, les modalités spécifiques de cumul pour les intermittents du spectacle, ainsi que l'absence de plafonnement pour ceux-ci et pour les intérimaires devraient être alignées sur le *droit commun*.

L'efficacité comme l'équité requièrent d'établir des règles identiques pour tous les chômeurs, car si des distinctions réglementaires pouvaient se justifier à l'origine des deux régimes spéciaux, ce n'est plus le cas aujourd'hui où les contrats courts concernent l'ensemble du marché du travail et non plus seulement ces populations à statut spécifique.

Graphique 7

Chômeurs n'ayant pas travaillé au cours du mois de référence – France



Note de lecture : au 1er trimestre 1992 les chômeurs au sens du BIT représentaient 86,4% des chômeurs indemnisés. Sources : Données Insee, Unedic, Calculs de l'auteur.

Droits rechargeables : revenir à un système simple, intuitif et incitatif

Ce thème, récurrent depuis plusieurs négociations, fournit une parfaite illustration de la complexité réglementaire de l'assurance chômage française. L'agglomérat de règles aux origines et aux objectifs obscurs est incompréhensible, pour les assurés, mais aussi pour l'assureur.

La complexité de la réglementation qui régit l'acquisition et la consommation des droits diffuse en effet des incitations paradoxales et coûteuses. Les chômeurs qui au lieu de déclarer une activité réduite déclarent une reprise d'emploi,[41] s'exposent à un nouveau calcul de leurs droits à indemnisation s'ils redeviennent chômeurs. Ce nouvel examen a pour effet soit de supprimer le résidu de leurs anciens droits, soit d'annuler les droits nouveaux acquis en reprenant un emploi. Ces chômeurs ne peuvent qu'être perdants, sauf si bien sûr ils conservent leur emploi jusqu'à accumuler à nouveau la sécurité maximale d'une indemnisation potentielle de 24 mois.

Cette règle apparaît toujours plus favorable à court terme pour l'assureur, qui supprime des droits potentiels[42]. Mais en pénalisant méthodiquement les seuls chômeurs qui ont le comportement que l'assureur veut promouvoir – retrouver rapidement un emploi – l'assureur crée de l'*alea moral*, car les chômeurs qui l'ont compris sont incités à épuiser leurs droits. L'assureur va donc finalement à l'encontre des objectifs qu'il poursuit, ce qui accroît ses coûts et réduit l'efficacité de ses règles.

Le système des « droits rechargeables », en mettant fin à cette hérésie, ajouterait l'économie à la vertu. Il simplifierait aussi radicalement la réglementation et les incitations données aux chômeurs. Il s'agirait ni plus ni moins d'un compte individuel unique fonctionnant de manière intuitive : comme sur un compte d'épargne, tout ce qui n'est pas consommé reste disponible pour la sécurité future du chômeur, et tous les droits acquis lors de nouvelles périodes de travail s'y ajoutent. Le compte resterait comme aujourd'hui plafonné à 24 mois, si bien qu'un chômeur ne pourrait jamais percevoir plus d'allocations que ne l'indiquent les règles d'éligibilité et d'indemnisation actuelles. L'allocation serait calculée sur la base de la moyenne de l'ensemble des salaires portés au compte.

41. La situation réelle du salarié peut être parfaitement identique ; c'est seulement la manière dont il déclare sa reprise d'emploi qui l'oriente vers l'un ou l'autre de ces deux ensembles de règles.
42. S'agissant de droits potentiels les finances de l'assureur n'y gagnent pas forcément : en effet, les seuls chômeurs qui sont touchés par cette réglementation recherchent avant tout de la sécurité, pas à bénéficier au maximum des allocations. En leur supprimant cette sécurité, même potentielle, leur aversion pour le risque est accrue, ce qui ne peut être que préjudiciable aux finances du régime.

Les salariés ayant une aversion pour le risque, ils sont naturellement incités à accroître leur sécurité, en l'occurrence à se constituer des droits potentiels en cas de chômage ; c'est ce qui justifie l'existence de l'assurance, et légitime les contributions qui lui sont versées. Toute règle ayant pour effet de supprimer une partie des droits potentiels réduit l'incitation à l'emploi donnée aux chômeurs : maintenir des règles qui sanctionnent la sortie du chômage émousse les comportements vertueux, en plus de n'être ni équitable, ni efficace. Cet aspect est d'autant plus crucial en France où l'on sait que le sentiment de sécurité est faible, malgré la présence d'une institution du marché du travail aussi puissante que l'assurance chômage.

L'essentiel

L'évolution du profil des chômeurs indemnisés et de l'usage des règles d'indemnisation reflète les évolutions structurelles du marché du travail. Les règles d'assurance chômage doivent y être adaptées, et ne pas les stimuler. De nombreux comportements indésirables sont aujourd'hui le fruit de règles qui n'ont pas évolué conformément aux besoins des chômeurs. Le remède consiste à moderniser ces règles.

L'accroissement des sanctions est inapproprié pour résoudre la majeure partie des problèmes identifiés. Ce serait donc coûteux pour l'assureur, et certainement sans effet. En outre il n'y a pas à sanctionner les chômeurs parce qu'ils appliquent les règles, et que ces règles sont inadaptées.

Les règles de cumul allocations / revenus, doivent être lisibles et inciter à l'emploi. Elles ne doivent en aucun cas pouvoir être utilisées comme des compléments de salaire.

Des règles d'acquisition et de consommation des droits simples, et donnant des incitations vertueuses, doivent être substituées à l'arsenal réglementaire à tous égards incompréhensible qui régit la « reprise de droits ».

En matière d'incitations à la reprise d'emploi, les règles de *droit commun* doivent s'appliquer à tous, qu'elles concernent le cumul allocations salaires, la consommation des droits ouverts, ou l'éligibilité à des droits futurs.

Enjeu n°5 : Diversifier l'assiette des ressources

Le secteur marchand, seul face au chômage

La principale spécificité de l'assurance chômage française réside certainement dans la manière dont elle est financée. La masse salariale des secteurs marchands constitue pratiquement la seule assiette des ressources, quelle que soit la situation économique. La combinaison de ce choix de financement et d'un chômage durablement élevé a fait de l'assurance chômage française la plus chère du monde : pour chaque salarié l'assurance coûte chaque année un mois de salaire net (Graphiques 8 et 9). Il existe un lien direct entre les modalités de financement de l'assurance et le poids qu'elle fait peser sur le coût du travail, et cette caractéristique n'a cessé de s'affirmer alors même que la montée du chômage aurait justifié un renforcement de la solidarité envers les chômeurs.

L'Etat ne participe quasiment pas au financement de l'assurance chômage. En effet, contrairement au choix fait par la plupart des autres pays, il n'y a pas en France de contribution budgétaire publique, ni de subvention d'équilibre, cependant que la plupart des employeurs publics ne contribuent pas au financement de l'assurance car ils « auto-assurent » leurs salariés, que ceux-ci bénéficient ou non d'une garantie d'emploi statutaire. La seule contribution publique au financement de l'assurance concerne les exemptions de contributions sociales dont bénéficient les chômeurs indemnisés, à des degrés divers selon leur niveau de revenu. Le *régime de solidarité* ne peut en effet pas être considéré comme une assurance chômage, bien qu'il prenne en charge des chômeurs : les critères d'éligibilité, les droits potentiels et les prestations sous conditions

de ressources l'apparentent en effet à un régime d'assistance, beaucoup plus proche du *Revenu de Solidarité Active* que de l'assurance chômage[43].

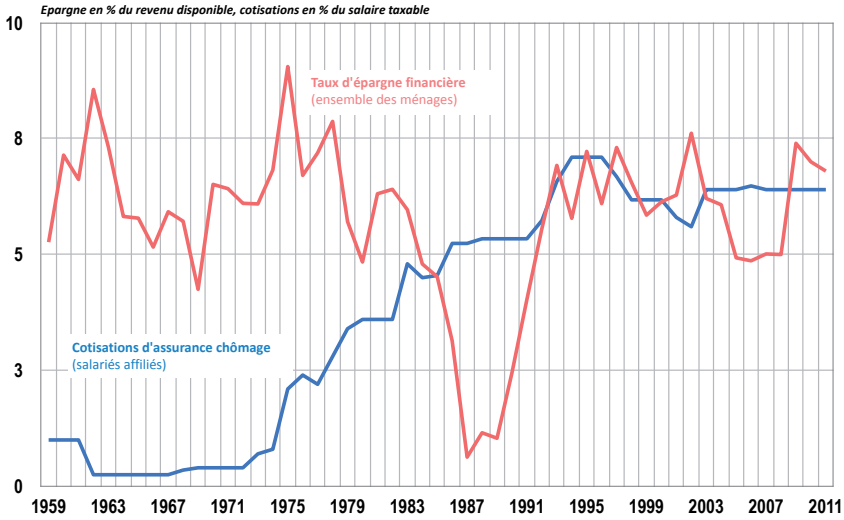
Jusqu'en 1979 l'Etat versait une allocation publique aux chômeurs, l'Unedic jouant le rôle d'une assurance complémentaire. Lors de la création de l'allocation unique, intégralement versée par l'Unedic, l'Etat s'était engagé à verser une contribution budgétaire à hauteur du tiers des dépenses d'indemnisation. En 1984, l'Etat s'est totalement retiré du financement de l'assurance chômage, prenant à sa charge le *régime de solidarité.* Par ailleurs, le financement des préretraites engendrait au milieu des années 1980 des dépenses à peu près équivalentes à celles de l'assurance chômage pour des bénéficiaires que leur profil classerait aujourd'hui en majorité dans le périmètre de l'Unedic (Graphique 10). Mais, d'une part les prestations du *régime de solidarité.* sont progressivement devenues plus marginales et moins généreuses[44], d'autre part les préretraites ont disparu, scellant la sortie de l'Etat de la prise en charge du chômage.

Ce choix de financement, qui pouvait se justifier quand le chômage était faible, s'avère problématique en période de chômage structurel durablement élevé. L'analyse économique a en effet montré que ce chômage structurel résulte largement des rigidités du marché du travail et des biens. Les chômeurs victimes de ces rigidités devraient donc bénéficier de la solidarité collective, en particulier si ces rigidités exonèrent leurs bénéficiaires du risque de chômage, comme c'est le cas pour la garantie d'emploi offerte par les employeurs publics ou pour les sorties précoces de l'activité de certains seniors. En d'autres termes, une assiette de ressources plus large accroîtrait l'équité et l'efficacité économique et permettrait de diminuer le coût du travail.

43. De nombreux chômeurs sont pris en charge par le RSA. Mais même en comptabilisant ces dispositifs le poids de l'Etat dans la prise en charge du chômage a fortement reculé (voir ci-dessous).
44. Le régime de solidarité compte aujourd'hui, au titre de l'ASS (Allocation de solidarité spécifique, ouverte au demandeur d'emploi qui a épuisé ses droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)), pour environ 7,5% des dépenses totales d'indemnisation des chômeurs, loin du tiers des dépenses d'indemnisation de l'Unedic. Le taux de remplacement de l'ASS n'a quant à lui pas cessé de décroître.

Graphique 8

Taux d'épargne financière et taux des cotisations à l'assurance chômage (1959-2011)

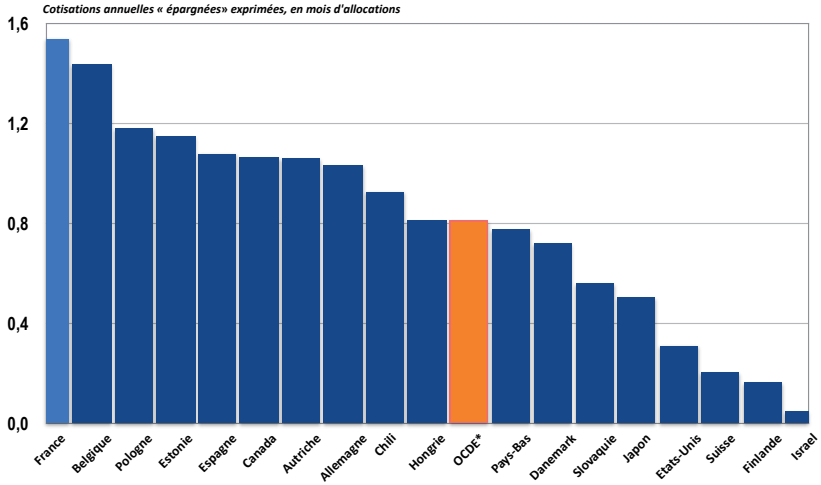


Sources : Données Insee, Unedic, calculs de l'auteur.

Graphique 9

Equivalent en revenu de remplacement des cotisations à l'assurance chômage

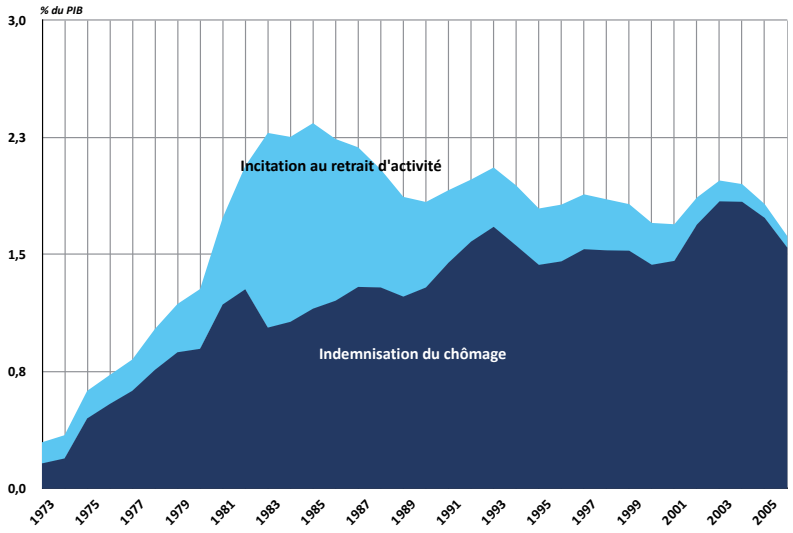
Sélection de pays de l'OCDE en 2011



Note de lecture : les cotisations annuelles (employeur + salarié) payées à l'assurance chômage représentent l'équivalent de 0,8 mois d'allocations nettes par salarié dans l'OCDE, 1,5 mois en France. Les taux de remplacement utilisés sont ceux de la première année de chômage pour un salarié rémunéré au salaire moyen ; les calculs sont effectués seulement pour les pays où le taux de cotisation est connu. Un faible niveau de l'indicateur signifie que l'assurance est bon marché, parce que les droits sont faibles et/ou parce que l'assurance est financée par d'autres ressources que les cotisations. Sources : données OCDE, calculs de l'auteur.

Graphique 10

Assurance chômage et incitations au retrait d'activité – France 1973-2006



Note de lecture : en 1983 les budgets d'incitation au retrait d'activité représentaient 1,25% du PIB et l'indemnisation du chômage 1,03%. Source : Données Dares, (1973-2006), calculs de l'auteur.

Une assurance chômage efficace doit être universelle

Outre que ce mode d'organisation est coûteux, l'assurance chômage française présente la particularité de n'être toujours ni complètement mutualisée, ni universelle. L'entorse à la mutualisation de l'assurance que constituent les *régimes spéciaux* des intermittents du spectacle et des intérimaires est évidente car ceux-ci sont formalisés par des règles positives. L'absence d'universalité de l'assurance est plus insidieuse, car elle se manifeste par défaut, parfois même sans dépense, et n'est de ce fait exposée à aucune comptabilité, ni évaluation.

L'universalité des régimes d'assurance chômage est un élément déterminant de leur solidité et de leur efficacité : si les secteurs florissants qui créent des emplois et où les salaires sont élevés s'exonéraient de participation au régime d'assurance au motif qu'ils n'alimentent pas le chômage, la caisse d'assurance ne pourrait financer les allocations des chômeurs affectés par les cycles d'activité ou les évolutions technologiques. La seule solution serait d'augmenter les contributions des secteurs affiliés, ce qui créerait davantage de chômage. Bien que la réalité soit moins extrême, c'est en partie ce qui se passe pour l'assurance chômage française.

En 2012 l'Unedic comptabilisait 16,46 millions d'emplois affiliés sur les 23,73 millions d'emplois salariés recensés par l'Insee : 7,27 millions d'emplois – 30,6% de l'emploi salarié – ne contribuent pas à l'Unedic, qui est donc loin d'être un régime universel. Trois catégories principales de salariés sont concernés : les agents titulaires et une partie des contractuels des trois fonctions publiques, et les salariés à statut particulier de certaines entreprises privatisées. Formellement, tous ces salariés sont pourtant assurés contre le chômage, ce qui légitime de considérer les règles qui gouvernent leurs droits comme autant de *régimes spéciaux*, indépendants de la *caisse commune :*

› Pour les agents contractuels exposés au risque de chômage, les employeurs de droit public bénéficient d'un choix que n'ont pas les employeurs privés : s'ils choisissent l'auto-assurance (« *opt-out* ») ces employeurs paieront l'ensemble des allocations de leurs ex-contractuels mis au chômage, selon les règles de *droit commun* ; s'ils choisissent de s'assurer auprès de l'Unedic, ils ont l'obligation d'affilier l'*ensemble* de leurs contractuels. Par conséquent, ces employeurs publics n'ont intérêt à s'affilier que si l'option de l'auto-assurance est déficitaire, et leur affiliation transfère alors ce déficit à l'Unedic. Cette prime à la *sélection adverse* crée une solidarité asymétrique, qui va uniquement des employeurs privés vers les employeurs publics, et s'exerce aux dépens de l'Unedic.

› Certaines ex-entreprises publiques privatisées qui emploient des salariés possédant une garantie d'emploi et qui de ce fait ne contribuent pas à l'assurance chômage, bénéficient pour ces salariés du régime des employeurs de droit public. Cette règle est également coûteuse pour l'Unedic : en effet, le risque de chômage associé à ces entreprises privées n'est pas réduit, mais simplement reporté sur les autres salariés de l'entreprise. La contribution de l'entreprise est donc inférieure à celle de ses concurrentes,

pour un risque identique[45], lui procurant un avantage compétitif financé par l'assurance chômage.

› Enfin, les agents publics bénéficiant d'une garantie d'emploi statutaire sont protégés des fluctuations cycliques de leur activité et des contraintes financières que subit leur employeur : ils bénéficient donc d'une assurance chômage sans condition de durée d'affiliation, d'une durée potentielle indéfinie, avec un taux de remplacement de 100%, associée à des externalités positives (retraite, logement, crédit) et protégeant des externalités négatives du chômage sur leur trajectoire professionnelle et salariale. Exprimée en ces termes la garantie d'emploi apparaît bien comme un *régime spécial* d'assurance chômage, beaucoup plus généreux que les règles de *droit commun*. La manière dont cette assurance est financée peut faire débat : on peut considérer qu'elle est gratuite, ou à l'opposé que les salaires bruts seraient plus élevés s'ils étaient soumis à cotisations. Mais la question soulevée ici est différente : en affectant l'universalité de l'assurance de *droit commun* ce *régime spécial* la prive d'une assiette de ressources, l'obligeant à exploiter plus intensivement l'assiette salariale des secteurs marchands, ce qui accroît le coût du travail.

En sens opposé, seuls les agents publics sont taxés pour financer le régime de solidarité (1% du salaire hors primes), ce prélèvement représentant environ la moitié des ressources du *Fonds de Solidarité*[46], le complément étant assuré par une subvention d'équilibre. Ces allocations étant universelles, elles devraient en toute logique être financées par l'impôt, et non par les seuls agents publics.

La plupart des pays ont depuis longtemps fait le choix d'une assurance chômage universelle, car elle est plus efficace et plus juste à la fois. Les choix opérationnels sont toutefois très ouverts : aux Etats-Unis l'assurance chômage ordinaire finance les fluctuations saisonnières et cycliques tandis que le budget fédéral prend en charge les extensions de droits dans les périodes de crise aiguë ; au Royaume-Uni le financement de l'assurance chômage est inclus dans les cotisations de sécurité sociale ; en Allemagne les salaires de la fonction publique sont inclus dans l'assiette de financement du régime d'assurance aux conditions de *droit commun*. Les modalités possibles sont donc nombreuses.

45. Voire même un risque supérieur, puisque toutes choses égales par ailleurs la probabilité de chômage associée à l'entreprise pèse sur un nombre réduit de salariés.
46. Qui pour l'essentiel rend en charge l'Allocation de solidarité Spécifique.

L'analyse économique montre que des *régimes spéciaux* réduisant l'universalité de l'assurance chômage ne sont pas sans incidence sur le niveau de chômage structurel que subissent les actifs des secteurs marchands qui ne bénéficient pas d'une telle garantie d'emploi. A l'image de l'organisation choisie en Allemagne, les questions évoquées ci-dessus (structure du financement et universalité) peuvent être vues comme deux aspects d'un même problème : si les employeurs publics étaient inclus dans le champ de l'assurance chômage, l'Etat apparaîtrait comme finançant environ un tiers des ressources du régime, comme il le faisait au début des années 1980. La prise en charge du chômage serait ainsi beaucoup plus solidaire, puisque l'Etat financerait ses contributions en prélevant des ressources sur l'ensemble de ses assiettes fiscales, ce qui *de facto* diversifierait la prise en charge du chômage.

Encadré 4 : l'*experience rating*, modalité indispensable mais peu utilisée

L'adaptation des cotisations d'assurance chômage aux dépenses engendrées par les comportements d'embauche et de licenciement des firmes est aussi populaire dans la théorie qu'elle est rare en pratique, puisque seuls les Etats-Unis y recourent systématiquement, quelques rares pays utilisant cette technique à la marge[(a)].

L'assurance chômage mutualise les contributions des entreprises florissantes ou à emploi stable, avec celles des entreprises déclinantes ou à emploi volatil : il en résulte spontanément un avantage compétitif aux technologies « intensives » en chômage indemnisé. Ce biais peut être vertueux car il profite aux jeunes entreprises innovantes qui offrent des emplois risqués ; mais l'assureur ne doit pas subventionner les employeurs qui choisiraient volontairement des technologies créant un surcroît de chômage (celui-ci ne serait d'ailleurs plus réellement involontaire). La littérature économique confirme en effet sans ambigüité que les entreprises incorporent les incitations diffusées par les règles d'assurance chômage, et préconise un contrôle de ces comportements par l'assureur, notamment par une « tarification basée sur l'expérience », *experience rating.*

Comme pour toute règle d'assurance chômage il s'agit de trouver le dosage optimal : sans *experience rating*, beaucoup d'entreprises tirent

avantage des règles d'indemnisation, aux dépens des finances du régime, du chômage, de la précarité, et plus généralement de la compétitivité, de la croissance et du bien-être agrégés. A l'opposé, un *experience rating* « complet » n'est pas souhaitable, car les employeurs ne sont pas seuls responsables du chômage, mais aussi parce qu'en faisant payer à chaque entreprise le coût d'indemnisation complet des salariés dont elle se sépare, les bénéfices de la mutualisation disparaîtraient, et que les coûts seraient reportés sur les entreprises en difficultés.

Ceci commande une application bien adaptée aux caractéristiques du marché du travail[(b)]. Ainsi, transposer le système en vigueur aux Etats-Unis est à la fois inadapté et insuffisant : celui-ci n'est d'ailleurs pas unique, car chaque Etat possède son barème et sa technique, adaptable aux spécificités conjoncturelles et structurelles de l'économie locale ; de plus ces règlementations sont toutes d'une extrême complexité[(c)]. Déterminant, l'*experience rating* ne peut en outre à lui seul supprimer tous les comportements adverses, car il ralentit les réallocations d'emplois, peut interférer avec les rigidités du marché du travail et permettre à des appariements improductifs de perdurer.

Dans le cas français, le problème est d'identifier et taxer ce qui pose problème dans le contexte actuel du marché du travail. En l'occurrence, comme cela a été partiellement engagé par l'ANI de janvier 2013, il s'agit de réduire les allers-retours à haute fréquence entre emploi et chômage liés aux emplois courts coûteux pour le régime. La tarification de l'assureur doit donc limiter la récurrence au chômage et récompenser le faible recours au régime, afin d'inciter les employeurs à répercuter le coût de leur choix de gestion de main d'œuvre dans leurs prix de vente, plutôt que dans les contributions d'assurance chômage payées par les employeurs plus vertueux.

(a) Par exemple, l'Espagne, la France, l'Italie. Le Royaume-Uni avait eu largement recours à ces incitations pour les entreprises comme pour les salariés dans le premier régime mis en place à partir de 1911.

(b) Sur les différents aspects des effets de l'*experience rating* ou de son absence on peut se référer à Burdett & Wright (1989), Andersson & Meyer (1993), Card & Levine (1994), Albrecht & Vroman (1999), Lehmann (1999), Cahuc & Malherbet (2001), Fath & Fuest (2002).

(c) La formule pratiquée aux Etats-Unis n'empêche pas une importante utilisation adverse de l'assurance (Feldstein, 1976), accompagnée de fortes subventions croisées entre secteurs et entreprises (Anderson & Meyer, 1993 ; Meyer & Rosenbaum, 1996).

La taxation demeure insuffisamment liée aux comportements

La littérature qui s'est intéressée à la question de la *sélection adverse* des employeurs en présence d'assurance chômage observe que de nombreuses entreprises adaptent leurs comportements d'embauche et de licenciement aux règles d'indemnisation.

Les comportements de *sélection adverse* observés en France sont nombreux. Ils concernent évidemment les *régimes spéciaux,* intermittents du spectacle et intérimaires, mais aussi plus largement les employeurs qui utilisent des contrats courts, y compris de droit public. Or, l'assureur doit toujours veiller à n'indemniser que le chômage involontaire. Par conséquent, ce qui est vrai pour les individus l'est aussi pour les entreprises : il n'est pas optimal que celles-ci utilisent volontairement des stratégies de production à fort contenu en chômage. Si elles font ce choix pour améliorer leur compétitivité, elles doivent inclure ces coûts dans le prix de vente au consommateur. Si cet aspect n'est pas contrôlé par l'assureur, la mutualisation de l'assurance chômage permet de reporter ces surcoûts sur les entreprises concurrentes, ou sur d'autres secteurs d'activité, ce qui induit des subventions croisées en faveur des emplois les plus précaires[47].

Il est bien sûr normal, et c'est même sa fonction, que l'assurance mutualisée organise des transferts des emplois stables vers ceux qui ne le sont pas. Comme pour chacune de ses règles, l'assureur doit trouver l'optimum, et dispose pour cela de l'instrument de sa tarification : si le risque que les employeurs font supporter au régime d'assurance n'est pas financièrement sensible pour eux, ils ne sont pas incités à le réduire, mais incités à développer ces contrats dont ils tirent avantage sans en supporter le coût complet.

Depuis 2013, le régime français met en œuvre une sur-taxation des contrats les plus courts. Les exclusions sont cependant nombreuses, ce qui offre des échappatoires, notamment pour l'intérim, qui réduisent les effets à attendre de cette taxation pour les comptes du régime, d'autant plus que les modalités de taxation pourraient être encore améliorées afin de dissuader plus avant les comportements adverses. On pourrait notamment supprimer les effets de seuil en instaurant une contribution régulièrement dégressive dépendant seulement de la durée du contrat,

47. *Cf.* Coquet (2010a, 2013)

et non de son statut[48]. Une rigueur de gestion accrue sur ce plan réduirait les distorsions compétitives que l'assurance chômage crée entre les entreprises, nuisant à la fois à ses propres finances et à la sécurisation des emplois.

L'essentiel

Il est nécessaire d'éviter qu'en plus d'être les seuls exposés au chômage, les salariés et employeurs des secteurs marchands soient seuls à en assumer le coût. S'extraire de l'équilibre qui s'est installé insidieusement est moins difficile qu'il n'y paraît puisqu'il s'agit surtout de substituer la vertu à l'injustice, et que c'est en outre bénéfique sur le plan économique.

Les objectifs d'équité et d'efficacité de l'assurance chômage concourent à préconiser une réduction du poids des cotisations d'assurance chômage dans le coût du travail marchand, et à restaurer une part significative de ressources publiques dans le financement des dépenses du régime d'assurance.
Diversifier les contributeurs et les ressources de l'assurance chômage peut se faire à taux de prélèvement obligatoires constant, selon de nombreuses modalités, qui toutes ont pour conséquence de substituer une nouvelle ressource fiscale à des cotisations exclusivement assises sur la masse salariale des secteurs marchands.

La solidarité, l'équité ainsi qu'un fonctionnement optimal du marché du travail et de l'assurance chômage nécessitent que celle-ci soit universelle : toutes les exemptions au *droit commun* devraient être supprimées, et toutes les formes d'assurance chômage devraient être explicitées et tarifées.

Malgré les réformes récemment introduites, la tarification actuelle de l'assurance continue de favoriser des comportements d'emploi opportunistes qui stimulent les contrats courts et coûtent cher au régime d'assurance : sans augmenter le coût du travail, il s'agit simplement d'étendre *l'experience rating*, afin de faire payer ce qui est coûteux et de rétablir des incitations conformes à ce que requiert une économie de marché performante.

48. *Cf.* Coquet (2010a, 2013)

Enjeu n°6 : Une gouvernance au service du consensus

Avec un budget de 38 Md€ par an, l'assurance chômage française distribue environ deux fois plus de prestations que l'assureur AXA ne paie d'indemnités d'assurance dommages. Cette surface financière pourrait la placer parmi les dix premières entreprises du CAC 40 en termes de chiffre d'affaires. Une organisation de cette nature et de cette taille doit posséder un contrôle de gestion précis, étoffé, régulier, et s'appuyer sur des analyses financières de son activité au meilleur niveau de ce dont disposent aujourd'hui les entreprises, en particulier les entreprises d'assurance.

Les éléments disponibles pour effectuer un suivi comptable et financier de l'assurance chômage française sont cependant rares et embryonnaires, sans commune mesure avec les enjeux économiques sociaux et financiers dont le régime a la responsabilité. Les données physiques et financières, ainsi que le monitoring de l'activité par ligne de produit et par type de population ne sont pas rendus publics ; seules quelques statistiques descriptives sont publiées par l'Unedic, le plus souvent avec une fréquence irrégulière et sans suivi. Un nombre infime d'évaluations est réalisé[49], et elles sont ciblées sur des questions si spécifiques qu'elles ne peuvent guère constituer une aide à la décision.

S'agissant de fonds publics et d'une réglementation que l'Etat agrée, il apparaît naturel que ce dernier accorde sa garantie financière à l'Unedic. L'inconvénient de cette garantie est qu'elle met le régime à l'abri des demandes qu'exerceraient les créanciers envers tout autre débiteur : la levée de fonds sur les marchés ou auprès des banques ne pourrait aboutir sans que soient fournies en contrepartie

49. Il est particulièrement étonnant que dans la dernière décennie l'Unedic n'ait apparemment pas commandé d'évaluations publiques à l'Ires, Rexecode ou l'OFCE, organismes affiliés aux partenaires sociaux ou indépendants, et dont l'information économique est la fonction et la compétence.

des orientations stratégiques claires, une projection financière équilibrée, les moyens mis en œuvre pour y parvenir, des objectifs intermédiaires et finaux et des procédures de suivi de l'activité. Sur le plan institutionnel, dans les périodes où se sont préparées les dernières négociations, l'administration en charge du suivi de l'assurance n'a pas demandé ces informations, ni que la Convention d'assurance chômage prévoie de les fournir ; de même elle n'a pas alimenté le débat public avec les propositions qu'elle avait à sa disposition. Au cours des dix dernières années ni les quelques signaux d'alarme, ni les contraintes financières sur l'assurance, le coût du travail ou le pouvoir d'achat, n'ont été en mesure de faire évoluer ce rapport de forces. Seule la crise a permis de faire avancer des mesures qui ont nettement simplifié et assaini les règles de *droit commun* à partir de 2009.

Ainsi aucun diagnostic consensuel de la situation du régime n'a jamais vraiment pu émerger, ni *a fortiori* aucun savoir partagé quant à ses causes et aux défis qui en découlent. Il est donc impossible dans ces conditions que des débats fertiles s'installent, sur les orientations stratégiques souhaitables, tout comme sur les dispositions techniques les plus efficaces pour parvenir à atteindre les objectifs fixés.

Dans l'organisation qui prévaut depuis trente ans, la gouvernance est si peu contraignante, et le débat si difficile, qu'il faut compter sur l'autodiscipline de l'Unedic pour fournir des informations que nul ne requiert. L'expérience prouve que c'est insuffisant, puisque l'inertie des règles a amené à accumuler les problèmes, le plus souvent parce qu'ils étaient ignorés ou sous-estimés.

La pression se concentre ainsi progressivement sur les négociateurs. Imagine-t-on le poids qui pèserait sur les administrateurs d'une compagnie d'assurance comme AXA s'ils devaient se réunir en conclave tous les deux ou trois ans pour réinventer les contrats d'assurance automobile, habitation, catastrophes naturelles dans leurs grand principes comme au niveau de détail le plus fin, pour des clientèles multiples, le tout sans évaluation des défauts actuels, ni objectifs précis, sur la seule base du constat d'endettement de la compagnie ? C'est pourtant une exigence de cette nature à laquelle font face les négociateurs de l'assurance chômage. Lorsqu'une Convention arrive à échéance, les parties prenantes sont inévitablement conduites à se raidir sur des positions fortement polarisées, inconciliables, laissant le champ libre aux idées reçues et aux solutions toutes

faites, ce qui est exactement à l'opposé du contexte apaisé nécessaire à une négociation fructueuse.

Une assurance chômage efficace doit être réactive, ce qui requiert une gouvernance renouvelée. Des institutions devraient favoriser et garantir le *consensus building* autour de l'assurance chômage. D'une part les données devraient être publiques afin de favoriser la connaissance et la compréhension de l'activité du régime d'assurance, selon les principes d'*open data* mis en œuvre dans d'autres champs des politiques publiques ou dans d'autres pays. D'autre part, prenant modèle sur le Conseil d'Orientation des Retraites qui a fait ses preuves, un Conseil d'Orientation de l'Assurance Chômage pourrait rassembler les parties prenantes, ainsi que des experts. Ainsi, en continu et hors des phases critiques que constituent les négociations triennales, les informations de base, les analyses, les évaluations, pourraient être sereinement partagées et les options possibles débattues en profondeur.

L'essentiel

Il est nécessaire de rendre les données physiques et financières transparentes, pour favoriser le suivi, l'analyse et l'évaluation : compte tenu de son importance, de ses missions et des techniques qu'elle emploie, l'assurance chômage devrait se situer au niveau des meilleures pratiques observées dans le domaines des politiques publiques et dans celui des entreprises qui se financent sur les marchés.

Organiser le consensus building en créant un Conseil d'Orientation de l'Assurance Chômage est une solution possible. Cela permettrait de créer un socle commun et partagé de connaissances et d'analyses contradictoires. Cela éviterait aussi que les tensions et les débats ne se concentrent sur quelques semaines de négociations et de mauvais objets. La qualité des règles, la gouvernance et l'efficacité du régime y gagneraient sans aucun doute.

CONCLUSION

Restaurer l'efficacité de l'assurance chômage nécessite des réformes nombreuses et ambitieuses. Et pour cause : les défis prioritaires concernent l'ensemble des aspects les plus essentiels de l'assurance : le taux de remplacement, l'universalité du régime de *droit commun*, la durée des droits, les questions de financement et enfin celles de la gouvernance du régime.

L'agenda vaste, complexe et ambitieux que dessinent les six enjeux de négociation identifiés dans cette étude pourrait être vu comme un obstacle, au motif qu'il serait difficile de le traiter en une seule fois. Mais, à l'opposé, le nombre et l'ampleur de ces problématiques constituent des opportunités : les traiter ensemble ouvre de nombreux espaces de négociation, ce qui peut permettre de dégager plus aisément des solutions équilibrées, donnant donnant, susceptibles de satisfaire l'ensemble des parties prenantes.

La situation très difficile que traverse l'économie française, dont les chômeurs souffrent tout particulièrement, devrait emporter la conviction qu'une négociation ouverte, bien que plus complexe à mettre en œuvre, est de loin l'option la plus souhaitable pour tous.

BIBLIOGRAPHIE

• ATKINSON, Anthony B. & John MICKLEWRIGHT (1991), « Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review », *Journal of Economic Literature,* Vol.XXIX.

• BAILY, Martin Neil (1977), « Unemployment insurance as an insurance for workers », *Industrial and Labor relations Review,* Vol.30 n°4, Jul.

• BAILY, Martin Neil (1978), « Some aspects of optimal unemployment insurance », *Journal of Public Economics,* Vol.10.

• BOONE, Jan, Abdolkarim SADRIEH & Jan C. VAN OURS (2007), « Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions », *Economic Journal,* Vol.117 n°518.

• CARD, David, & Phillip B LEVINE (2000), « Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program? », *Journal of Public Economics,* Vol.78 n°1-2.

• CHETTY, Raj (2008), « Moral hazard *vs* liquidity and optimal unemployment insurance », *Journal of Political Economy,* Vol.116 n°2.

• COQUET Bruno (2013), *L'assurance chômage – une politique malmenée,* Editions de l'Harmattan, Paris.

• COQUET Bruno (2011), *L'assurance chômage et le marché du travail contemporain,* Thèse de Doctorat, Université de la Méditerranée, Aix-en-Provence.

• COQUET Bruno (2010a), « Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles* n°368.

• COQUET Bruno (2010b), « Les intermittents du spectacle : un régime d'assurance chômage avantageux et discutable », *Futuribles* n°367.

• COQUET Bruno & Arnaud SYLVAIN (2007), « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme », *Sociétal* n°55.

• COUR DES COMPTES (2006), *Evolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi,* Rapport public thématique.

• COSTAIN James S. & Michael REITER (2005), « Stabilization versus insurance: welfare effects of procyclical taxation under incomplete markets », Universitat Pompeu Fabra, Department of Economics and Business, *Economics Working Papers* n°890.

• DORMONT, Brigitte, Denis FOUGERE & Ana PRIETO (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Economie et Statistique n°343, 2001-3.*

• FELDSTEIN, Martin & Daniel ALTMAN (1998), « Unemployment insurance saving accounts », *NBER Working Paper* n°6860.

• FOUGÈRE, Denis (2000), « Accompagnement des chômeurs et sanctions: leurs effets sur le retour à l'emploi » in Jean-Pisani-Ferry, *Plein Emploi,* Rapport au Conseil d'Analyse Economique n°30, La Documentation Française, Paris.

• GRANIER, Pierre & Xavier JOUTARD (1999), « L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage », *Economie et Statistique* n°321-322.

• GROSSMAN, Jean Baldwin (1989), « The work disincentive effect of extended unemployment compensation: recent evidence », *Review of Economics and Statistics,* Vol.71 n°1.

• GURGAND, Marc (2002), « Activité réduite : le dispositif d'incitation de l'Unedic est-il incitatif ? », *Travail & Emploi* n°89.

• HAIRAULT, Jean-Olivier, François LANGOT, Sébastien MÉNARD & Thepthida SOPRASEUTH (2012), « Optimal unemployment insurance for older worker », *Journal of Public Economics*, Vol.96 n°5.

• KERT, Christian & Jean-Patrick GILLE (2013), « Etre ou ne pas être des travailleurs comme les autres ? », *Rapport d'information* n°941, Assemblée Nationale, Paris, avril.

• MARTIN, John P. (1996), « Measures of replacement rates for the purpose of international comparisons: a note », *OECD Economic Studies* n°26, 1996/1.

• MORTENSEN, Dale T. (1977), « Unemployment insurance and job search decisions », *Industrial and Labor relations Review,* Vol.30 n°4.

• MOYEN, Stéphane & Nikolai STAHLER (2009), « Unemployment insurance and the business cycle: prolong benefit entitlement in bad times? », *Deutsche Bundesbank Discussion Paper* n°30/2009.

• SHAVELL, Steven & Laurence WEISS (1979), « The optimal payment of unemployment insurance benefits over time », *Journal of Political Economy,* Vol.87 n°6.

• STIGLITZ, Joseph & Jungyoll YUN (2002), « Integration of unemployment insurance with retirement insurance », *NBER Working Paper n°9199.*

L'AUTEUR

BRUNO COQUET

Docteur en Sciences Economiques, expert des questions de politique économique et d'économie appliquée, il a travaillé pour l'OFCE, de grandes entreprises et des administrations, et a été président du Comité de l'Emploi de l'Union Européenne (EMCO).

Il est l'auteur de *L'assurance chômage, une politique malmenée,* Editions de l'Harmattan, Paris, 2013. Ses travaux ont contribué à nourrir les négociations des dernières Conventions d'assurance chômage.

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Smart Cities.
Efficace, innovante, participative :
comment rendre la ville plus intelligente ?
Par l'Institut de l'entreprise (novembre 2013)

Entreprises et territoires :
pour en finir avec l'ignorance mutuelle
Par l'Institut de l'entreprise (octobre 2013)

Mettre enfin la fiscalité au service de la croissance
Par l'Institut de l'entreprise et l'Institut Montaigne (septembre 2013)

Réformer vraiment la formation professionnelle
Par Jacques Barthélémy et Gilbert Cette (septembre 2013)

Allemagne : miracle de l'emploi ou désastre social ?
Par Alain Fabre (septembre 2013)

Service public 2.0
Par Elisabeth Lulin (juillet 2013)

Dialogue social : l'âge de raison.
Faire du dialogue social un levier de performance
Par Vanessa Cordoba et Romain Lucazeau (novembre 2012)

L'Italie de Mario Monti :
la réforme au nom de l'Europe
Par Alain Fabre (février 2013)

Toutes nos publications sont téléchargeables
sur notre site internet : **www.institut-entreprise.fr**

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 130 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations…). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget annuel.

THINK TANK

La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.

Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, think tanks partenaires étrangers…). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal* – qui propose également des débats en ligne sur les questions d'actualité économique via la page *Sociétal - Le Blog,* intégrée au site internet de l'Institut de l'entreprise. Résolument tourné vers l'international et partenaire fondateur du *Réseau International des Thinks Tanks Economiques* (www.isbtt.com), l'Institut de l'entreprise intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises ; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE) et Le Cercle ; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

INSTITUT DE L'ENTREPRISE

29, rue de Lisbonne, 75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40 / Fax : +33 (0)1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr