

| LES NOTES DE L'INSTITUT

La nouvelle assurance chômage

Pièce en trois actes

Par
Bruno Coquet

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 Think 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.

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

La nouvelle assurance chômage

Pièce en trois actes

par Bruno Coquet

LES NOTES DE L'INSTITUT

Décembre 2015



© Institut de l'entreprise, 2015
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays
Directeur de la publication : Frédéric Monlouis-Félicité, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Préambule

L'Unédic ne remboursera pas sa dette. Toutefois, l'activité d'assurance dont la « générosité » est si souvent dénoncée n'est pas à l'origine de cette situation, car elle est toujours fortement excédentaire malgré un chômage durablement élevé. En revanche, l'habitude bien ancrée de financer des politiques publiques en puisant dans les fonds de l'assurance chômage a inexorablement déséquilibré l'Unédic. L'assurance chômage est en faillite, une faillite financière, technique, stratégique. Elle doit se réinventer.

L'assurance chômage a pour fonction de garantir un revenu aux salariés privés d'emploi. Pour remplir cette mission prioritaire en toutes circonstances, l'assurance doit être obligatoire, universelle, et ses finances, par nature cycliques, doivent être équilibrées à moyen terme. Tout ce qui l'éloigne de ce modèle compromet son existence, et elle est en France très loin de ces canons.

La négociation de la convention d'assurance chômage va s'ouvrir face à des défis inédits. La cessation de paiement a pu être repoussée en taxant massivement les chômeurs indemnisés, puis grâce à la garantie apportée par l'État à la dette de l'Unédic, mais ces expédients ont atteint leurs limites. L'enjeu n'est plus seulement d'améliorer l'assurance chômage, que ce soit en toilettant quelques règles ou en coupant sévèrement dans les droits : la nature et l'ampleur des difficultés sont telles que seul un renouvellement stratégique profond est susceptible de sortir l'assurance chômage de l'impasse.

Après que l'État aura soldé les comptes du passé en reprenant ces dettes qui figurent déjà à son passif, l'assurance chômage devra être refondée sur des bases solides et durables. Sur ces fondamentaux sains, un ensemble de règles d'indemnisation simples et efficaces, adaptées aux besoins du marché du travail contemporain, peut alors aisément être reconstruit.

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse des propositions	8
---------------------------------	---

ACTE I. DÉPÔT DE BILAN.....	11
------------------------------------	-----------

1. FAILLITE FINANCIÈRE	11
-------------------------------------	-----------

1.1. L'Unédic ne remboursera pas sa dette.....	11
--	----

1.2. Des réformes paramétriques seraient douloureuses mais impuissantes	13
---	----

2. FAILLITE TECHNIQUE	15
------------------------------------	-----------

2.1. Le régime ne parvient plus à surmonter ses défauts structurels.....	15
--	----

2.2. L'Unédic et les chômeurs sont lourdement taxés	17
---	----

3. FAILLITE STRATÉGIQUE	19
--------------------------------------	-----------

ACTE II. REFONDATION	21
-----------------------------------	-----------

1. L'ASSURANCE OBLIGATOIRE, Y COMPRIS POUR LE SECTEUR PUBLIC	22
---	-----------

2. L'ASSURANCE UNIVERSELLE : LES MÊMES RÈGLES POUR TOUS	25
--	-----------

2.1. Les chômeurs ne doivent pas financer la politique culturelle	27
---	----

2.2. L'assurance chômage ne doit pas subventionner les entreprises d'intérim	30
--	----

3. L'ASSURANCE AVANT TOUT : SE RECENTRER SUR L'INDEMNISATION	31
---	-----------

3.1. Le service public de l'emploi devrait être financé par l'État.....	31
---	----

3.2. Les aides à l'emploi sont du domaine de la politique publique	33
--	----

3.3. Les contributions sociales sur les allocations devraient être clarifiées	34
---	----

4. UNE MEILLEURE INFORMATION AU SERVICE D'UNE GOUVERNANCE FORTE	36
--	-----------

ACTE III. RECONSTRUCTION	39
1. LA GÉNÉROSITÉ : UN PROBLÈME IMPROBABLE	40
1.1. Quand le sage montre le déficit l'imbécile regarde la générosité	41
1.2. Incitation plutôt que punition	42
2. LE CALCUL DES ALLOCATIONS : UN VRAI PROBLÈME	43
2.1. Revenu à remplacer et allocation	44
2.2. Un taux de remplacement net et unique	45
2.3. Un taux de remplacement constant pour les allocations d'assurance	49
2.4. La rémunération de l'activité réduite	51
3. LA DURÉE DES DROITS : DES OPPORTUNITÉS INEXPLOITÉES	52
3.1. Les droits rechargeables	52
3.2. Une durée des droits calée sur la conjoncture	53
3.3. Jours de carence et différés d'indemnisation	54
4. COTISATIONS : UN TRAVAIL À PARFAIRE	55

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

DÉPÔT DE BILAN

0. Solder les comptes : la dette de l'Unédic doit être reprise par l'État. Cette écriture comptable est aisée car formelle, la dette de l'Unédic étant déjà comptabilisée dans la dette publique.

REFONDATION

1. Assurance obligatoire : tous les employeurs et tous les salariés, quel que soit leur statut, y compris dans le secteur public, doivent être affiliés dans les conditions de droit commun.

2. Assurance universelle : les mêmes règles doivent s'appliquer à tous les affiliés et tous les chômeurs. Exceptions et régimes spéciaux (intermittents, intérimaires, etc.) doivent être supprimés ou traités comme des politiques publiques, financées par l'État.

3. Assurance avant tout : les fonds collectés pour assurer un revenu aux chômeurs doivent être exclusivement utilisés à cette fin. Les politiques publiques (politique culturelle, service public de l'emploi, etc.) doivent être financées par d'autres ressources que l'assurance chômage, ressources budgétaires ou taxes affectées.

4. Information et gouvernance : afin de renforcer la gouvernance, l'assureur doit diffuser une information complète et transparente, tant sur les aspects physiques que financiers de son activité. L'agrément de la convention par l'État doit sécuriser l'Unédic en la protégeant des risques juridiques et de leurs conséquences financières.

RECONSTRUCTION

5. Revenu à remplacer : l'assureur doit remplacer un revenu mensuel moyen net, celui qui a permis au salarié de vivre quand il travaillait, cotisait et accumulait des droits.

6. Taux de remplacement : il doit être unique afin de ne pas opérer une redistribution de revenu, il doit porter sur le revenu net afin de diffuser une incitation directe, et il doit être constant dans le temps (et non pas dégressif).

7. Durée des droits : la durée des droits doit être inversement corrélée au chômage, par un mécanisme automatique d'ajustement du taux de conversion « un jour travaillé un jour indemnisé » autour d'un taux de chômage pivot.

8. Droits rechargeables : tout revenu soumis à cotisation contribue à l'éligibilité. Distinguer les droits rechargeables des autres est un dysfonctionnement (qui, entre autres, pourrait aboutir à ce que l'Unédic finance la formation professionnelle).

9. Activité réduite : le cumul salaire/allocation doit redevenir plus attractif, plus rémunérateur sur le plan financier.

10. Différés d'indemnisation et délais de carence : les différés d'indemnisation doivent être supprimés. Leur généralisation vise seulement à réaliser des économies sur des motifs très discutables, par des moyens qui créent des incitations indésirables. Les délais de carence doivent être davantage utilisés.

11. Contributions : l'*experience rating* (système de bonus-malus qui pénalise les comportements volontaires qui coûtent cher à l'assureur) doit évoluer, pour ne plus dépendre du statut (CDD, CDI, intérim, etc.) mais seulement de l'ancienneté effective dans le contrat. Dupliquer le système américain n'est pas souhaitable.



ACTE I. DÉPÔT DE BILAN

L'assurance chômage gère 35 milliards d'euros avec quelques rudiments de théorie économique, beaucoup de lieux communs et sans comptabilité analytique. Une analyse comptable des plus simples suffit pourtant à montrer clairement les impasses financières, techniques et stratégiques dans lesquelles l'assurance chômage se trouve aujourd'hui.

1. FAILLITE FINANCIÈRE

1.1. L'Unédic ne remboursera pas sa dette

La dette de l'Unédic sera de 25,9 milliards d'euros à la fin de 2015¹. Avec un chômage persistant à niveau élevé, les déficits continueraient de s'accumuler, ce qui amènerait la dette à 35,1 milliards d'euros en 2018. Celle-ci représenterait alors près de 1,5 % du PIB et 100 % des recettes annuelles de cotisations, des niveaux jamais atteints auparavant (graphiques 1 et 2).

L'excédent annuel le plus élevé jamais enregistré par l'Unédic a été de 4,6 milliards d'euros en 2008, année où le taux de chômage a brièvement atteint 7,4 %², son plus faible niveau depuis 1983. Le déficit prévu pour 2018 serait de 2,6 milliards d'euros : même en supposant qu'un boom économique soudain permette à l'Unédic de dégager un excédent de 4,6 milliards d'euros dès 2019, il lui faudrait maintenir ce résultat pendant huit ans sans discontinuer pour parvenir à rembourser sa dette. Un tel scénario est évidemment irréaliste³.

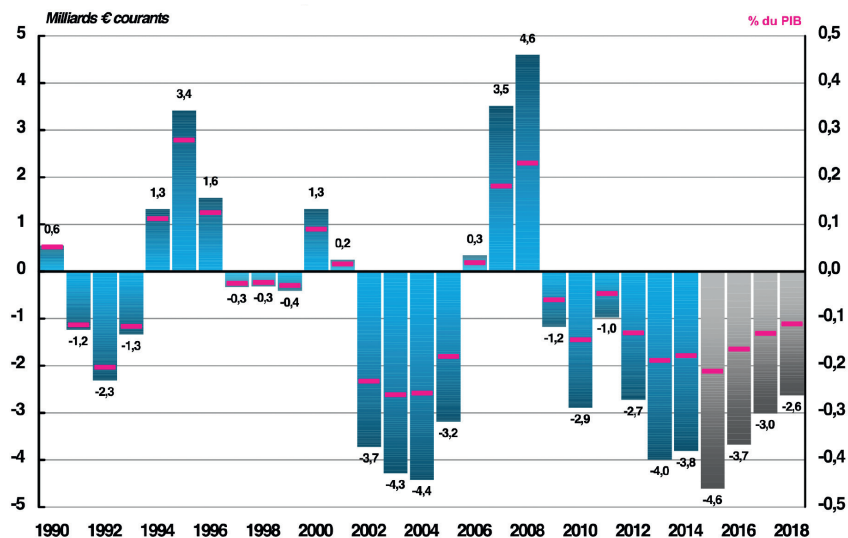
L'Unédic ne pourra pas rembourser cette dette. En tout état de cause, le retour d'une conjoncture économique favorable n'y suffira pas.

¹ Unédic, « Perspectives financières de l'assurance chômage 2015-2018 », juin 2015. L'ensemble des données comptables utilisées dans le présent travail sont issues de cette publication.

² Source Eurostat (moyenne annuelle).

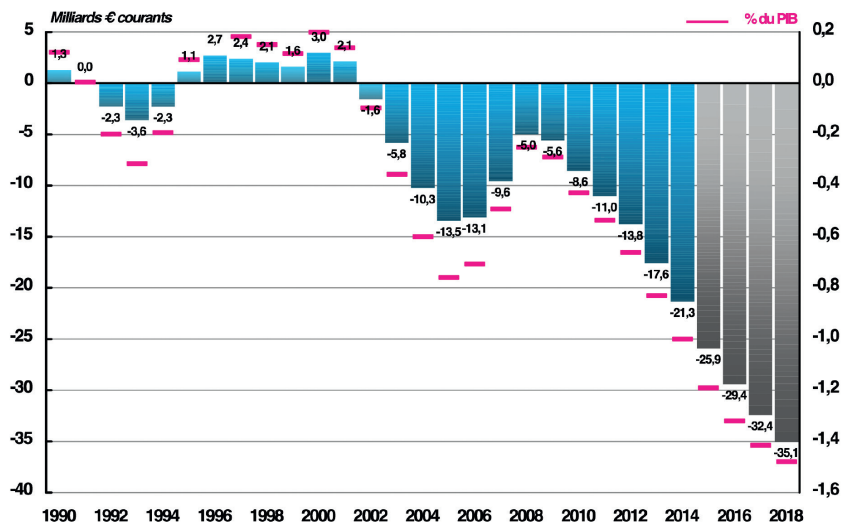
³ Même en se basant sur des calculs plus complets, intégrant notamment une rigueur de gestion accrue, et en supposant l'improbable disparition des cycles économiques, l'Unédic ne parviendrait pas à résorber son endettement avant 2025. Bruno Coquet, « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », Note de l'OFCE, 2015.

Graphique 1
Résultat d'exploitation de l'Unédic 1990-2018



Sources : données et prévisions Unédic, Insee. Calculs de l'auteur.

Graphique 2
Situation financière de l'Unédic 1990-2018



Sources : données et prévisions Unédic, Insee. Calculs de l'auteur.

1.2. Des réformes paramétriques seraient douloureuses mais impuissantes

Les avocats d'une réforme rigoureuse et définitive verront assurément en cette impasse la réalisation de leurs noires prophéties ; entonnant la complainte du temps perdu, ils ressortiront à coup sûr les prescriptions habituelles visant à mettre à bas la « générosité » de l'assurance pour redresser les comptes.

Malheureusement, des réformes réduisant les droits des chômeurs, aussi drastiques soient-elles, ne permettraient pas non plus à l'Unédic de rembourser sa dette. Pas en raison d'une quelconque pusillanimité, mais parce que ces remèdes ne peuvent résoudre les problèmes qui se posent effectivement et que, même si ces réformes paramétriques « sans états d'âme » parvenaient à redresser les comptes, elles dégraderaient l'efficacité de l'assurance au point de lui porter un coup fatal.

Si l'on se donnait cinq ans à partir de 2016 pour ramener la dette à zéro, tout en oubliant que le chômage restera voisin de 10 % jusqu'en 2017, des réformes paramétriques⁴ devraient d'une part restaurer l'équilibre des comptes dès 2016 et durant cinq années consécutives, et d'autre part dégager une capacité de financement suffisante pour rembourser les 25,9 milliards d'euros de dettes accumulés à la fin 2015. Il faudrait donc que ces réformes réduisent la générosité des droits au point de produire près de 7 milliards d'euros d'économies par an dès 2016 pour que la dette soit remboursée à la fin de l'année 2020 (toujours en supposant qu'aucun cycle d'activité ne vienne gripper cette mécanique rutilante). Un tel programme devrait donc faire passer les dépenses d'indemnisation d'environ 30 milliards d'euros à 23 milliards d'euros par an dès 2016, soit une économie de plus de 21 % sur les droits payés aux chômeurs.

La littérature économique permet d'évaluer quelle est l'impulsion nécessaire *ex ante* pour obtenir un tel résultat *ex post* : il faudrait réduire la durée des droits potentiels assurés aux chômeurs de plus de 50 %, et/ou accroître la rigueur des conditions d'éligibilité de manière à abaisser le taux de couverture à environ 35 % (graphique 3) ; on pourrait aussi diminuer le taux de remplacement de 57 % à 45 %. Une combinaison de ces chocs serait plus « discrète », mais pour un résultat toujours identique à la fin : un prélèvement obligatoire de 21 % sur les allocations chômage pendant cinq ans.

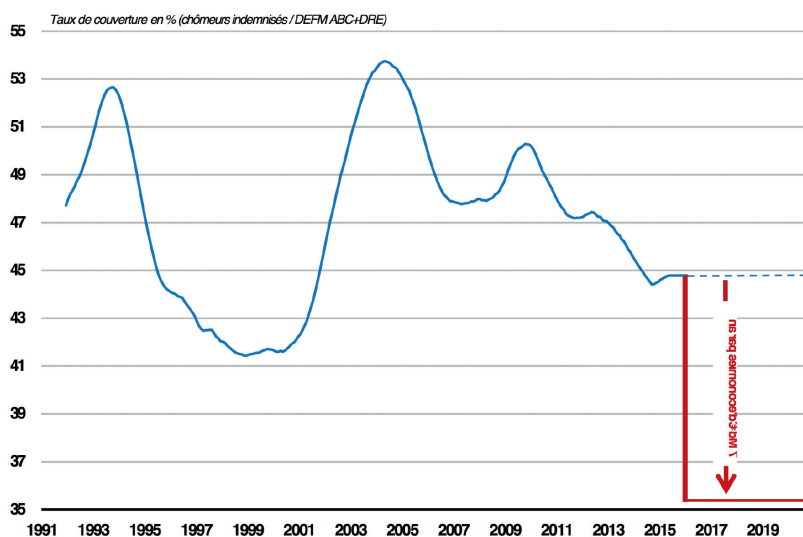
Cette voie paraît impraticable, en particulier dans le contexte d'une crise économique et sociale qui n'en finit pas. Surtout que si l'on veut obtenir les économies recherchées,

⁴ Une réforme paramétrique est une disposition qui coupe dans les droits sans changer la nature des règles, c'est-à-dire indépendamment du diagnostic des causes à l'origine des problèmes financiers : elle a pour seul but de réduire les coûts, pas d'optimiser le dispositif, même si elle peut en prendre le prétexte. Bien qu'elle puisse prendre des formes plus ou moins sophistiquées (dégressivité), elle s'oppose à une réforme structurelle qui va, elle, modifier la nature du dispositif afin de l'optimiser.

le prix – très élevé – de l'assurance ne devrait pas être diminué. La solution pourrait d'ailleurs consister à augmenter le taux de cotisation actuel de 6,4 % à 7,6 %, sans modifier les droits. Ce moyen est plus approprié car, contrairement à la réduction des droits, la ressource est effective et non potentielle, au premier jour, quasiment insensible à la conjoncture et indépendante de l'évolution des comportements. Mais outre qu'augmenter les taxes sur le travail dans de telles conditions et pour de tels motifs se discute, cela serait en profonde contradiction avec les nombreuses politiques de réduction du coût du travail menées par ailleurs⁵.

Des réformes paramétriques qui s'ajouteraient à une conjoncture mirobolante seraient donc impuissantes à résorber la dette de l'Unédic à moyen terme. Nos calculs *in vitro* indiquent que cette éventualité ne peut être exclue, mais à un coût si colossal qu'il paraît inacceptable ; d'autant plus que le coût pour l'État ne serait pas nul, car les dépenses sociales seraient immanquablement alourdies.

Graphique 3
Taux de couverture des chômeurs par l'assurance chômage



Sources : données Unédic, Pôle emploi. Calculs de l'auteur.

⁵ Le taux de cotisation est actuellement de 6,4 % (4,0 % à la charge de l'employeur et 2,4 % à la charge du salarié). Seule une extension de l'assiette de cotisation à des salariés aujourd'hui dispensés d'affiliation (cf. Acte II, graphique 5) non complètement compensée par une baisse du taux de cotisation permettrait d'augmenter les recettes sans que cela puisse constituer une provocation.

2. FAILLITE TECHNIQUE

2.1. Le régime ne parvient plus à surmonter ses défauts structurels

Si nul pays n'a trouvé la formule magique de l'assurance chômage, les écueils et obligations qui s'attachent à cette mission sont bien répertoriés, depuis le XIXe siècle pour les plus essentiels. Le régime d'assurance chômage français défie encore aujourd'hui certains de ces enseignements fondateurs. En particulier, il déroge aux principes d'obligation et d'universalité de l'assurance.

Lorsqu'il est question de réformer l'assurance chômage, c'est implicitement des règles de droit commun qu'il s'agit ; si d'autres sujets apparaissent, c'est incidemment et à la marge. Mais en France l'assurance chômage mutualisée et la solidarité interprofessionnelle dissimulent une réalité autrement plus complexe, car l'assurance chômage n'offre pas un produit unique mais cinq :

- > *Le droit commun.* Il s'applique à 95 % des salariés affiliés à l'Unédic ; c'est lui qui est désigné comme « généreux ».
- > *Le régime spécial des intermittents du spectacle.* Les règles d'éligibilité, les droits et leur consommation y sont spécifiques ; les cotisations sont plus élevées que dans le droit commun.
- > *Le régime spécial des entreprises d'intérim.* Une règle dérogatoire fixe le salaire de référence qui sert à calculer l'allocation ; les employeurs sont exonérés de la surtaxe appliquée aux contrats courts.
- > *Le régime spécial des employeurs du secteur public.* L'affiliation des salariés est optionnelle, à la carte et dans certains cas réversible. Les règles de droit commun s'appliquent aux chômeurs.
- > *L'assurance chômage des titulaires du secteur public.* L'Unédic ne gère pas ce produit, car elle ne peut pas l'offrir. Cette masse manquante n'engendre donc ni recettes ni dépenses, mais influence fortement la structure des ressources et la solidarité interprofessionnelle⁶.

⁶ En effet, 100 % des ressources de l'Unédic proviennent des salariés affiliés, et le champ de la solidarité interprofessionnelle est réduit à ces salariés, qui représentent 70 % de l'emploi total (graphique 5). À l'opposé, les garanties d'emploi ou l'indemnisation du chômage des autres salariés sont pour l'essentiel financées par l'impôt, donc par une solidarité bien plus largement assise.

La coexistence de ces régimes hétérogènes empêche l'assureur de définir des règles optimales⁷ :

- > Tous les régimes spéciaux sont plus coûteux que le droit commun : les régimes intermittents et intérimaires engendrent à eux deux un surcoût total d'environ 2 milliards d'euros par an (voir *infra*). Le régime des employeurs publics de non-titulaires réduit les ressources et élève les dépenses ; le régime des employeurs publics de titulaires élève le taux de cotisation et influe sur la structure des ressources.
- > La « solidarité interprofessionnelle » est imparfaite car les droits des salariés sont hétérogènes, fonction à la fois du statut de leur employeur et de leur contrat de travail ; surtout elle fonctionne à rebours et de manière univoque, allant toujours du régime de droit commun, le moins généreux, vers les régimes spéciaux, plus généreux.
- > Depuis quinze ans, des réformes plus restrictives et plus nombreuses dans le droit commun que dans les régimes spéciaux ont rendu ces derniers plus attractifs, même quand leur générosité était elle aussi réduite. De la même façon, la valeur des garanties d'emploi du secteur public a augmenté à raison de la réduction de générosité du droit commun⁸.

Les régimes spéciaux sont donc financés par les chômeurs de droit commun. Ces régimes étant dotés de règles très hétérogènes, chacun devrait faire l'objet d'une comptabilité propre, et leurs effets opérationnels respectifs sur les comportements des chômeurs concernés devraient être distingués. Cela n'entamerait en rien la *solidarité interprofessionnelle* dont par définition ces agents⁹ ont été extraits, ni ne préjugerait de la manière d'utiliser les excédents ou de financer les déficits que ces régimes spéciaux dégagent.

7 Une assurance chômage optimale peut être décrite de la manière suivante : 1) l'objectif de l'assureur est de stabiliser la consommation des chômeurs jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi, afin de stabiliser leur bien-être ; 2) sous cette contrainte, l'assureur doit minimiser ses dépenses en garantissant que l'emploi est toujours préférable au chômage ; 3) en ce qui concerne les ressources, l'assureur doit diversifier son exposition au risque en maximisant le nombre d'employeurs et de salariés affiliés afin de réduire le ratio allocataires/cotisants et ses fluctuations.

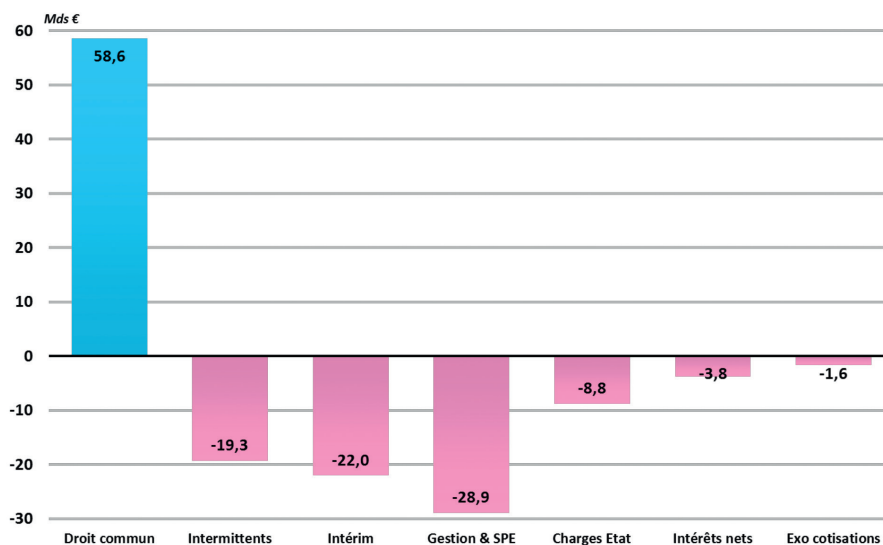
8 Si l'on considère que d'un côté la garantie d'emploi statutaire est demeurée inchangée, alors que de l'autre la « générosité » des allocations chômage a été réduite, l'écart s'est accru entre les deux. Cette valeur varie aussi au fil du cycle d'activité, en phase avec la probabilité de chômage.

9 Il s'agit à la fois des salariés, des chômeurs et des employeurs.

2.2. L'Unédic et les chômeurs sont lourdement taxés

Sur le plan financier, la doctrine officielle veut que « les relations financières entre l'État et l'assurance chômage so[ie]nt à double sens : si l'État accepte d'intervenir en cas de difficultés graves, il entend, en cas de retournement de la conjoncture, être associé aux résultats positifs¹⁰ ». Loin de cette réalité, l'État a cessé de financer l'assurance chômage depuis 1984¹¹. En outre, dès que l'Unédic a dégagé des excédents, suite à des réductions drastiques de droits (1993), des charges nouvelles lui ont été affectées (1996) ; et dès qu'elle a pu accumuler quelques réserves (au début des années 2000), les ponctions de l'État ont été nombreuses et importantes. Ces pratiques n'ont cessé de se renforcer puisque, malgré une situation financière dégradée, de nouvelles charges supplémentaires ont régulièrement été attribuées à l'Unédic, en particulier le financement du service public de l'emploi et de certaines politiques publiques (graphiques 3, 6 et 7). De plus, les salariés du secteur public sont exemptés d'affiliation et aucune dotation budgétaire n'est versée à l'Unédic au titre de la solidarité nationale envers les chômeurs.

Graphique 4
Origine de la dette de l'Unédic 1990-2015



Sources : données Unédic. Calculs de l'auteur. Voir également graphique 8.

10 Cour des comptes, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », rapport public thématique, 2006. Tous les exemples listés par la Cour des comptes vont de l'Unédic vers l'État.

11 Depuis, hors de la garantie apportée à la dette de l'Unédic, sa seule contribution a été la prise en charge partielle (1,5 milliard d'euros) d'un emprunt contracté en 1993 par l'Unédic (2,3 milliards d'euros).

L'Unédic est aussi exposée à une insécurité juridique qui se révèle coûteuse. En effet, l'État a agréé la convention d'assurance chômage pour que celle-ci puisse s'appliquer, mais cette validation ne vaut pas rescrit. En effet, toute remise en cause des règles négociées par les partenaires sociaux est mise à la charge de l'Unédic : ce fut le cas pour les recalculés (2,6 milliards d'euros de dépenses imprévues en 2004 et 2005), et l'annulation par le Conseil d'État de la convention 2014 aura probablement des conséquences analogues¹². Ce constat invite à renforcer les moyens juridiques de l'Unédic, afin notamment qu'au moment des négociations les risques juridiques puissent être identifiés et documentés, et qu'il soit clair que l'État les assume – ainsi que leurs conséquences financières – dès lors qu'il agréé la convention.

Au fil de transactions ponctuelles, d'arrangements un à un compréhensibles, la caisse d'assurance chômage s'est trouvée détournée de son objet principal, happée dans une mécanique qui aboutit presque systématiquement à taxer les chômeurs¹³ pour financer des dépenses publiques. L'Unédic prend en charge des dépenses de natures variées, qui ne sont pas des dépenses d'indemnisation *stricto sensu* mais relèvent des politiques publiques. Les transactions financières avec l'État, ajoutées aux contributions de l'Unédic au service public de l'emploi, ont créé des besoins de financement qui s'élèvent à 37,7 milliards d'euros depuis 1990, dont 23,8 milliards d'euros depuis le début de la crise en 2008 (graphique 4)¹⁴.

Ces dépenses expliquant à elles seules bien plus que la dette de l'Unédic, celle-ci ne peut donc être attribuée à la « générosité » des droits. Au contraire, l'activité d'indemnisation a dégagé une capacité de financement de 11,8 milliards d'euros depuis 1990, tous régimes confondus, y compris intérimaires, intermittents, charges d'intérêts nettes, etc.¹⁵. Et depuis 2008, l'activité d'indemnisation a été excédentaire de 2,9 milliards d'euros, alors même que le chômage est historiquement élevé du fait de la crise et la part des chômeurs indemnisés historiquement faible (graphique 7).

12 Mais cependant bien moins coûteuses que ne le furent les recalculés.

13 Au niveau agrégé, si l'on considère que plus de 6 milliards d'euros (soit plus de 20 % des recettes) sont consacrés à des dépenses hors indemnisation, auxquels il faut ajouter les contributions aux retraites complémentaires, la CSG et la CRDS, on peut alors dire que les « prélèvements obligatoires » sur les allocations chômage sont plus élevés que sur les salaires bruts (et utilisés à des fins très différentes puisqu'ils ne donnent pas autant de droits différés).

14 Bruno Coquet, « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », Note de l'OFCE, 2015 (à paraître).

15 La dette est de 25,9 milliards d'euros fin 2015. Les dépenses mises à la charge de l'Unédic sont de 8,8 milliards d'euros au total et les besoins de financement du service public de l'emploi cumulés se montent à 28,9 milliards d'euros, soit 37,7 milliards d'euros pour l'ensemble.

3. FAILLITE STRATÉGIQUE

Le constat est clair : l'Unédic est surendettée et la « générosité » des droits n'y est pour rien. En effet, les problèmes viennent de ce que l'assurance chômage a été conçue sur des fondements fragiles et utilisée à des fins qui l'ont écartée de sa mission, loin des canons qui garantissent la stabilité financière et l'efficacité d'un tel outil.

L'accumulation des dépenses hors indemnisation est la cause essentielle des déficits à l'origine de la dette. L'Unédic devra être soulagée de ces charges, et les chômeurs avec elle. Résorber ce passif et en tarir la source ne nécessite donc absolument pas de réduire la « générosité » du droit commun. Des réformes paramétriques pratiquant des coupes claires dans les droits seraient d'ailleurs impuissantes à résoudre les difficultés réelles, ne serait-ce que parce qu'elles les ignorent : reposant encore sur une taxation des chômeurs de droit commun au nom de principes discutables et n'ayant qu'un lointain rapport avec l'assurance du revenu des chômeurs, de telles réformes seraient injustes et, laissant intacts les défauts actuels, elles risqueraient fort d'accroître l'inefficacité des règles.

L'Unédic et les chômeurs ne rembourseront pas cette dette. Ils ne le peuvent pas, et cela tombe d'autant mieux que cette dette n'est pas la leur. Ses causes sont extérieures, voire étrangères à l'assurance elle-même ; l'État, qui a largement puisé dans les fonds de l'assurance chômage et, par certains aspects, contraint la gestion de l'Unédic, a une grande part de responsabilité dans ce bilan. L'économie, la logique, le bon sens et l'équité militent pour que l'État reprenne à son compte la dette de l'Unédic, ce qui est d'autant plus facile qu'elle est déjà incluse dans la dette publique. L'assurance chômage doit être refondée sur les principes de base qui lui sont indispensables pour assurer sa mission première d'assureur, et sur des financements adaptés ; elle doit aussi consolider sa gouvernance afin de la rendre plus forte et plus réactive. Sur ces fondamentaux sains, un ensemble de règles simples et efficaces, adaptées au marché du travail contemporain, peut aisément être reconstruit.



ACTE II. REFONDATION

Améliorer l'assurance chômage n'est plus suffisant. Elle doit être refondée. Ses finances doivent être assainies à court terme, et leur équilibre financier à moyen terme garanti par des instruments reconstruits de fond en comble.

Nous proposons que l'assurance chômage repose sur quatre piliers :

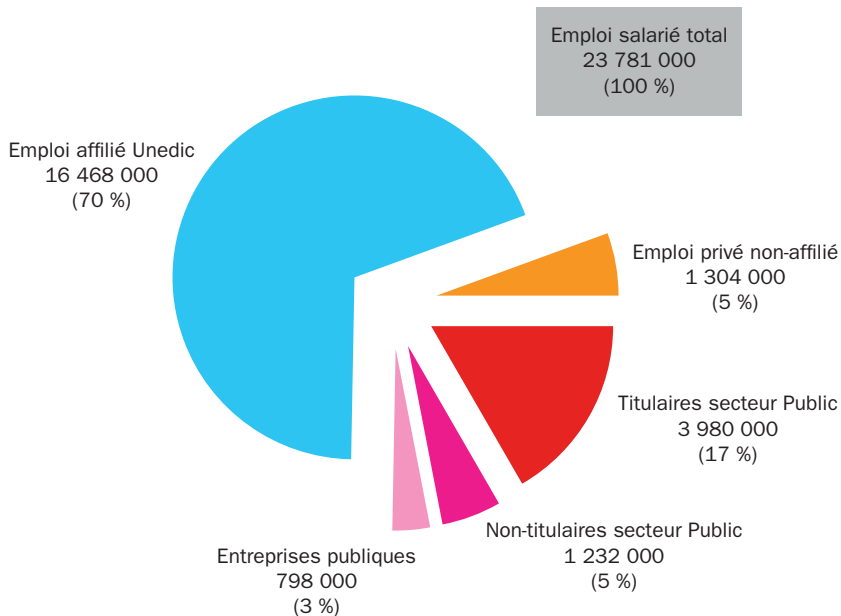
- > *L'assurance obligatoire.* Pour être optimale, l'assurance chômage mutualisée doit inclure la base la plus large possible d'actifs et d'employeurs, dans le secteur privé et dans le secteur public.
- > *L'assurance universelle.* La *sélection adverse* des agents qui cherchent à tirer parti de l'assurance chômage est omniprésente car des règles la permettent et y incitent. L'assurance doit être universelle, appuyée sur un ensemble unique de règles.
- > *L'assurance avant tout.* Des charges qui représentent près de 20 % du budget de l'Unédic n'ont qu'un lointain rapport avec l'indemnisation mais sont financées par la réduction des droits ou l'endettement. L'assureur doit supprimer ces taxes et se recentrer sur sa mission première.
- > *La gouvernance éclairée.* La situation de l'assurance chômage serait différente si l'information était plus précise et mieux partagée. Analyses et débats permettraient de détecter et de résoudre les problèmes au fil de l'eau, dans un climat dépassionné.

Pour chacun de ces piliers nous décrivons les faiblesses de la situation actuelle, leurs causes possibles, et les actions à entreprendre pour refonder le dispositif d'assurance sur des bases saines et solides.

1. L'ASSURANCE OBLIGATOIRE, Y COMPRIS POUR LE SECTEUR PUBLIC

Le fait que seulement 70 % des salariés soient affiliés à l'assurance chômage est assurément un problème, mais pas un hasard (graphique 5). Grâce à une réglementation minutieuse qui organise la *sélection adverse* sous l'apparence incontestable de la loi, le secteur public rassemble l'essentiel des non-affiliés. Les gains sont garantis pour les employeurs publics dès lors qu'ils sont bons gestionnaires, et même possibles¹⁶ s'ils ne le sont pas. Ces principes et les modalités de ces règles devraient être discutés.

Graphique 5
Structure de l'emploi salarié total en 2012



Sources : Insee, DGAFF (2014), Unédic. Calculs de l'auteur. Données extrapolées « France entière ».

L'autoassurance est la règle par défaut : s'il se sépare d'un salarié, l'employeur public doit lui payer directement ses allocations chômage, aux conditions du droit commun prévues par la convention d'assurance chômage ; en échange, l'employeur et le salarié

¹⁶ Voir ci-dessous le cas de l'affiliation obligatoire des intermittents du spectacle.

sont exempts de contributions à l'Unédic. L'employeur public peut aussi renoncer à l'autoassurance et affilier ses salariés à l'Unédic. On distingue alors trois catégories principales de salariés :

- > L'affiliation est « impossible » pour les agents titulaires. Bien que la probabilité de chômage de ces salariés soit nulle, l'Unédic est impactée, car elle ne perçoit pas de cotisation pour financer les allocations des salariés à fort risque de chômage.
- > L'affiliation est obligatoire pour les intermittents du spectacle employés dans le secteur public. Le régime spécial des intermittents étant structurellement déficitaire, c'est toujours un déficit qui est transféré vers l'Unédic (cf. § 2.1).
- > L'affiliation à l'Unédic est possible pour les agents non titulaires, mais elle peut être sélective et réversible¹⁷.

La *sélection adverse* ne peut trouver terrain plus favorable : les employeurs peuvent s'exonérer de leur propre initiative, cependant que le saucissonnage en statuts, chacun assorti de règles spécifiques, multiplie les chances pour les employeurs de « socialiser leurs pertes » aux dépens de l'Unédic et de « privatiser leurs gains¹⁸ ».

Les régimes spéciaux ainsi créés sont nombreux et très hétérogènes : environ quinze types d'employeurs publics, pour lesquels plusieurs catégories de salariés sont distinguées. Il n'existe aucune information statistique ni comptable sur ces régimes. On sait seulement que :

- > L'État-employeur a versé 344 millions d'euros d'allocations de retour à l'emploi (ARE) en 2013¹⁹, ce qui représente environ 25 000 chômeurs indemnisés, 1 % des effectifs totaux de la fonction publique d'État et 3 % des effectifs de non-titulaires.
- > Les entreprises publiques sont au nombre de 1 444, emploient 801 270 salariés fin 2013²⁰ et exercent pour l'essentiel dans des secteurs concurrentiels. On ignore combien ont adhéré et l'effectif concerné.
- > La branche des industries électriques et gazières (IEG), où les employeurs, qu'ils soient privés ou publics, bénéficient d'une convention spécifique qui les dispense

17 Dans certains cas (et bien que cela parte à l'évidence d'une bonne intention), l'État incite à l'affiliation sélective : c'est le cas des apprentis, pour lesquels l'État prend en charge les cotisations de ces salariés si l'employeur le désire. En outre, faute de précision, l'affiliation est individuelle et non collective pour l'ensemble d'entre eux s'ils sont plusieurs. Dans les deux cas le bilan a toutes les chances d'être déficitaire pour l'Unédic.

18 Le gain est bien entendu implicite puisqu'il s'agit d'une non-dépense.

19 DGAFP, « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2014 », p. 435.

20 Insee, « Tableaux de l'économie française, édition 2015 ».

d'affiliation²¹, soit un manque à gagner pour l'Unédic de plus de 300 millions d'euros de cotisations par an²².

- > L'assureur est donc spectateur impuissant de cette sélection adverse optimisée par la loi. Il est dans l'impossibilité d'appliquer le principe de base qui lui commande d'expurger de sa réglementation toute règle qui exempte d'affiliation les salariés dont le risque de chômage est faible, car il en va de sa santé financière et de son existence²³.
- > Les garanties d'emploi aujourd'hui offertes par les employeurs publics déportent le chômage vers le secteur privé. L'assureur privé supporte toute la responsabilité du chômage et doit seul en assumer le coût, ce qu'il fait en taxant les salariés et les chômeurs et en s'endettant.

L'assurance obligatoire procure des gains inestimables en termes de solidarité, et donc de bien-être global. Dans la mesure où elle implique de prélever les cotisations sur une assiette plus grande, le taux de cotisation pourrait passer de 6,4 % à 4,4 % sans réduire le montant des recettes. Les employeurs publics financeraient ainsi environ 30 % des cotisations ; celles-ci étant alors indirectement assises sur des ressources budgétaires, il en résulterait une substitution partielle de l'impôt au coût du travail marchand, ce qui contribuerait à la diversification des ressources de l'Unédic²⁴.

21 Unédic, « Circulaire n° 2011-02 du 17 janvier 2011 ». La convention initiale entre EDF et l'Unédic a été étendue en 1969 à l'ensemble de la branche, que les employeurs soient publics ou privés. Et elle ne peut bénéficier qu'aux employeurs qui faisaient partie de la branche à fin 2010, excluant de ce fait les nouveaux entrants, même s'ils emploient des salariés aux conditions de statut prévues par cette branche.

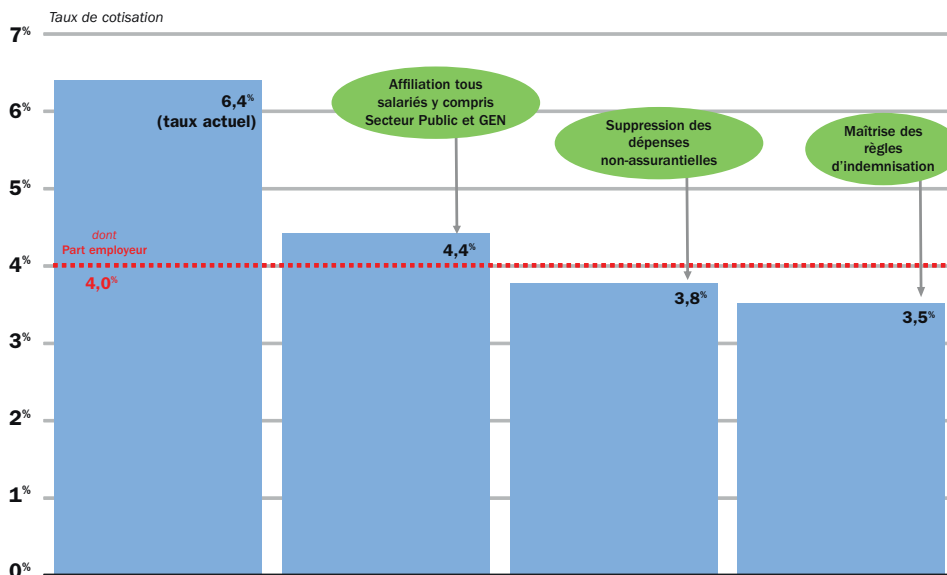
22 Dans ce secteur (DZ) le salaire moyen est de 3 191 euros nets par mois, contre 2 157 euros nets en moyenne dans les secteurs marchands en 2012, ce qui justifie d'autant moins qu'il soit exonéré de la solidarité interprofessionnelle.

23 Un certain nombre de travaux théoriques considère que seuls les chômeurs qui ont été indemnisés paient pour leur assurance chômage, qui constitue alors une sorte d'avance de trésorerie. Une telle disposition est compatible avec l'hypothèse selon laquelle il existe toujours des emplois disponibles dès lors que les salaires sont parfaitement flexibles, si bien que le chômage est une convenance personnelle du chômeur (par exemple pour trouver un emploi adapté à ses compétences). En réalité aucun pays n'a adopté un tel système, et les systèmes existants reposent sur une forte solidarité, qui reflète que le chômage est involontaire et résulte de causes cycliques et structurelles. La France est parmi les pays qui se rapprochent le plus du système où les chômeurs contribuent pour eux-mêmes : c'est le résultat de ce que seuls les salariés ayant un risque de chômage sont obligatoirement affiliés, ceux qui sont réputés n'être pas exposés au chômage étant dispensés d'affiliation.

24 Si on suppose que l'instauration de cotisations (employeurs et salariés) sur les revenus des salariés actuellement non affiliés se ferait à pouvoir d'achat constant, la hausse de salaire brut afférente serait financée comme la masse salariale des employeurs publics, par l'impôt.

Graphique 6

Taux de cotisation selon l'assiette de cotisation et les réformes effectuées



Lecture : l'affiliation de tous les salariés, y compris ceux du secteur public et des grandes entreprises nationales, permettrait d'abaisser le taux de cotisation de 6,4 % à 4,4 %, la suppression des dépenses non assurantielles (Pôle emploi, intermittents, etc.) à 3,8 % et la rectification de certaines règles d'indemnisation (interim, taux de remplacement unique, etc.) à 3,5 %. Les données sont celles de l'année 2012.

Sources : données DGAFP (2014), Insee, Unédic. Calculs de l'auteur.

2. L'ASSURANCE UNIVERSELLE : LES MÊMES RÈGLES POUR TOUS

Une assurance chômage mutualisée organise par nature des transferts qui vont des salariés en emploi vers les chômeurs. Ces transferts explicites en créent d'autres, implicites, qui vont des entreprises et des secteurs bien portants vers ceux qui sont en difficulté, ou des secteurs dont le mode de production favorise la sécurité de l'emploi vers ceux qui utilisent des formes d'emploi plus instables.

Un transfert implicite souhaitable épouse le caractère idiosyncratique du risque de chômage. Mais s'il devient permanent et univoque il se transforme en une « subvention croisée » qui est, elle, indésirable. L'assureur doit toujours contrôler que la concentration du risque de chômage sur certains groupes d'agents – qui abaisse ses recettes et

augmente ses dépenses – n'est pas le fruit de comportements volontaires, en particulier si ceux-ci résultent directement de sa réglementation²⁵. Créer des régimes spéciaux pour mieux cibler les transferts souhaitables accroît aussi la vulnérabilité de l'assureur à la *sélection adverse* car celle-ci crée des subventions croisées, comme on l'observe par exemple avec les régimes spéciaux des intermittents du spectacle et de l'intérim.

Encadré 1

ASSURANCE CHÔMAGE : QUI PAIE QUOI, QUAND ?

Les cotisations sont une taxe sur les salariés ou leurs employeurs

Si les cotisations sont augmentées pour financer les règles de l'assurance chômage, ce sont les salariés ou leurs employeurs qui paient. On doit distinguer le court et le long terme : si à court terme la différence entre une cotisation salariale et une cotisation employeur est évidente, un consensus se dégage de la littérature économique pour considérer que ce type de cotisation s'impute largement sur les salaires nets, à moyen terme. C'est pourquoi dans ce travail on considère que ce sont les salariés qui paient leur assurance chômage.

Les subventions du budget de l'État sont payées par les contribuables

L'État peut allouer des crédits budgétaires au régime d'assurance chômage, ou subventionner une règle particulière. Ce sont alors les contribuables qui financent indistinctement la dépense, ou un sous-ensemble des contribuables lorsqu'il s'agit d'une taxe affectée (CSG). La manière dont ces financements de l'État parviennent à l'assurance chômage n'est pas neutre : ce peut être une subvention forfaitaire, ou par chômeur, une dotation d'équilibre (qui peut symétriquement devenir un prélèvement en cas d'excédent), etc. L'assurance chômage peut aussi être financée en obligeant les employeurs publics à affilier leurs salariés, même si leur probabilité de chômage est nulle. Si les employeurs publics ne répercutent pas le coût de leur convention collective sur les salaires qu'ils versent, ce sont les contribuables ou les chômeurs qui financent les garanties d'emploi des salariés du secteur public.

²⁵ Comme par exemple l'utilisation excessive des contrats courts.

Les réductions de droits sans baisse de cotisation sont une taxe sur les chômeurs

Si une réforme réduit les droits des chômeurs sans baisser les cotisations des salariés, elle s'apparente à une taxe sur les chômeurs, car ce sont eux qui financent la mesure nouvelle. Si tous les chômeurs ne sont pas affectés de la même manière par une réforme (en 2014 : délai de carence, taux de remplacement), alors cette taxe peut aussi être lue comme un transfert, des chômeurs impactés par la réforme vers ceux qui en sont exempts.

2.1. Les chômeurs ne doivent pas financer la politique culturelle

La dernière convention d'assurance chômage a tenté de maîtriser les droits des intermittents du spectacle en agissant sur des paramètres de second ordre. En vain, car pour l'essentiel les économies prévues ont été stérilisées et les conditions futures de révision de ce régime encadrées par la loi²⁶. Les principales caractéristiques du régime demeurent inchangées :

- > Environ 50 % des intermittents sont en permanence indemnisés par l'assurance chômage. Malgré ce chômage sans égal, le nombre de salariés intermittents ne cesse de croître, suggérant que ce statut demeure très attractif.
- > Les allocations chômage versées aux intermittents sont du même ordre de grandeur que la masse salariale correspondant à ce statut.
- > L'assurance chômage représente environ 50 % des ressources annuelles des intermittents indemnisés.
- > Les intermittents ont accès au droit commun quand celui-ci est plus favorable (durée, plafond d'indemnisation, etc.).
- > La revendication n'est pas celle d'un alignement du régime sur le droit commun, ce qui suggère que ce dernier est moins généreux²⁷.

²⁶ Ce changement de la loi est une curieuse « réforme » : si les droits spécifiques des intermittents figuraient dans la Constitution ou la Déclaration des droits de l'homme, ils ne seraient pas pour autant moins injustes, et l'assurance ne serait pas plus efficace.

²⁷ En 2014, l'illusion un temps entretenue du combat commun des intermittents et précaires s'est une nouvelle fois terminée par un maintien des droits spécifiques des premiers.

L'écart entre le régime spécial des intermittents et le droit commun s'est encore agrandi en 2014, renforçant la subvention croisée au profit des intermittents du spectacle et de leurs employeurs.

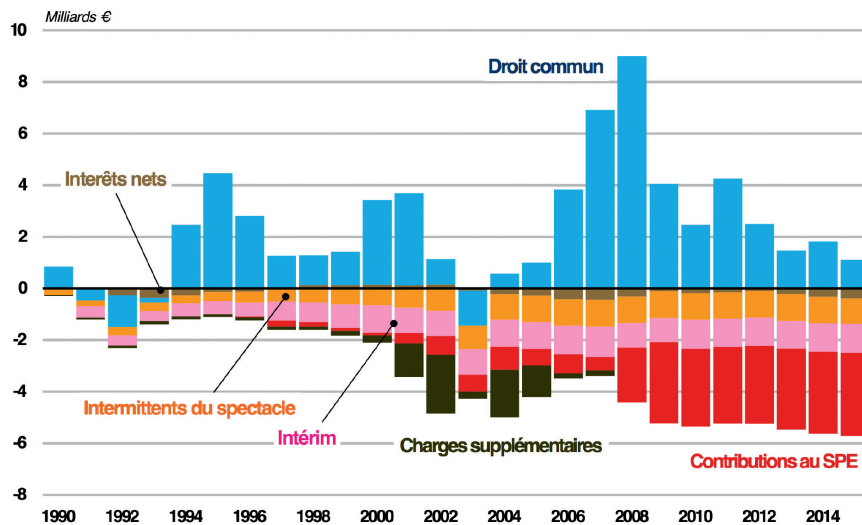
Cette économie romantique est coûteuse, inique et inefficace : elle pèse sur le coût du travail marchand, sur les chômeurs qui voient leurs droits réduits pour la financer, et elle dessert ses propres objectifs de politique culturelle en subventionnant le chômage plutôt que l'emploi ou la production²⁸.

Cette équation est impossible à résoudre pour l'assureur. Ces chômeurs ne doivent évidemment pas être moins bien protégés que les autres : c'est pourquoi ils ont accès au droit commun. Le régime spécial des intermittents du spectacle qui accorde des droits supplémentaires aux intermittents du spectacle chômeurs est une politique culturelle publique : ce type d'intervention est étranger à la mission de l'Unédic, qui n'a aucune raison de le financer en puisant dans les fonds réservés à l'indemnisation des chômeurs de droit commun. L'État peut très bien créer un fonds « intermittents » qui soit financé autrement que par l'assurance chômage²⁹.

28 Pour des analyses plus détaillées du régime des intermittents du spectacle et de ses conséquences, cf. Bruno Coquet, « Intermittents du spectacle : un modèle d'assurance », in Jean-Marc Daniel et Frédéric Monlouis-Félicité (dir.), *Sociétal* 2015, Paris, Eyrolles & Institut de l'entreprise, 2015.

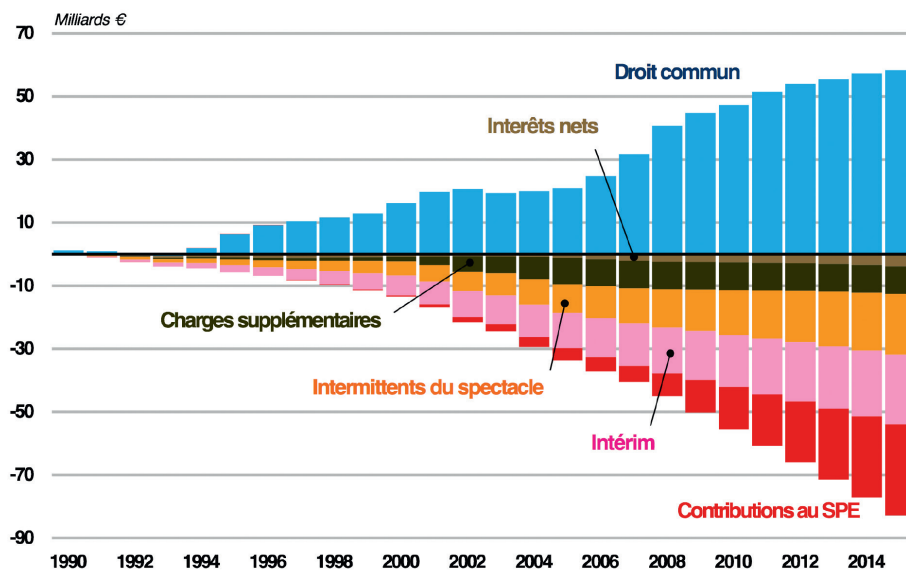
29 *Ibid.*

Graphique 7
Contribution des différentes dépenses au résultat de l'Unédic 1990-2015



Sources : données Unédic, Cour des comptes, ministère de la Culture. Calculs de l'auteur.

Graphique 8
Contribution des différentes dépenses à la dette de l'Unédic 1990-2015



Sources : données Unédic, Cour des comptes, ministère de la Culture. Calculs de l'auteur.

2.2. L'assurance chômage ne doit pas subventionner les entreprises d'intérim

Le régime d'assurance chômage réservé aux salariés intérimaires a contribué à accroître la segmentation du marché du travail et la précarité³⁰. Or c'est précisément à l'opposé de la mission d'une assurance chômage optimale, surtout quand cela augmente ses coûts.

En 2014, les règles associées à la pratique de l'activité réduite des régimes spéciaux ont été étendues au droit commun sous l'appellation « droits rechargeables ». Cette réglementation n'est donc plus spécifique aux chômeurs issus de l'intérim. Les règles de cumul de l'allocation avec un salaire ont été durcies pour tous. La règle dérogatoire qui définit le salaire de référence servant au calcul de l'allocation demeure, sans que l'on sache pourquoi ni combien elle coûte. Au total, la générosité des règles d'indemnisation des intérimaires a diminué, se rapprochant du droit commun.

La contrepartie de ce changement ne figure pas dans la convention d'assurance chômage signée en 2014, mais dans l'accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2013 : c'est la dispense des contributions sur les contrats courts (*experience rating*) dont bénéficient les entreprises d'intérim, qui coûte plus de 500 millions d'euros par an.

Ces différents changements n'ont pas clairement modifié le montant total de l'avantage économique que l'assurance chômage réserve au secteur de l'intérim, mais leur substance est profondément différente : cet avantage, qui passait auparavant par le revenu des chômeurs indemnisés, bénéficie désormais seulement à leurs employeurs. L'incitation à la segmentation du marché du travail donnée aux employeurs par l'Unédic a donc encore été augmentée, et les contreparties diminuées pour les salariés qui y sont exposés. L'assurance s'est encore éloignée de sa mission et donc d'une intervention optimale, car elle subventionne des dispositions qui accroissent le chômage, ce qui dégrade ses finances et réduit le bien-être des assurés.

Le régime spécial des entreprises d'intérim n'est pas une politique publique : il est entre les mains de l'Unédic que rien n'oblige à exonérer les secteurs de l'intérim des taxes sur les contrats courts. Tout concourt au contraire à les surtaxer. Quant à la règle spécifique concernant le salaire de référence, faute d'être clairement justifiée pour être appréciée, elle ne se justifie pas.

³⁰ Bruno Coquet, « Contrats courts et segmentation du marché du travail : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles*, n° 368, novembre 2010.

3. L'ASSURANCE AVANT TOUT : SE RECENTRER SUR L'INDEMNISATION

La Cour des comptes a depuis longtemps identifié le problème des transactions financières entre l'Unédic et l'État, et notamment les obligations de service public déléguées à l'Unédic sans contreparties financières. Le cumul de ces « charges supplémentaires » pouvait être évalué à 8,7 milliards d'euros à la fin 2007, soit 91 % de la dette de l'Unédic à cette date³¹.

3.1. Le service public de l'emploi devrait être financé par l'État

Le service public de l'emploi est, comme son nom l'indique, un *service public*. Les chômeurs indemnisés sont obligatoirement des chômeurs involontaires, victimes de maux collectifs tels que des cycles d'activité, des rigidités ou des mutations structurelles de l'économie. Leur facturer les coûts administratifs qu'engendre leur prise en charge apparaît donc doublement discutable. D'ailleurs, lorsqu'il s'agit de chômeurs non indemnisés, nul n'imagine de les faire payer pour bénéficier du service public de l'emploi.

Il est très difficile d'expliquer que l'Unédic contribue à hauteur de 10 % de ses ressources au financement de Pôle emploi (donc environ 10 % des allocations). Chaque chômeur indemnisé paie ainsi environ 116 euros par mois pour les services qui lui sont fournis, soit en moyenne 200 euros par entretien³² ; un montant considérable, l'équivalent d'une consultation hebdomadaire chez le médecin. Par comparaison, le Fonds de solidarité est facturé à hauteur de seulement 0,17 % de ses ressources par Pôle emploi, alors

31 Unédic. Calculs Bruno Coquet, « L'assurance chômage doit-elle financer le service public de l'emploi ? », 2015 (à paraître). La Cour des comptes recense l'annulation de la participation à l'emprunt obligataire (762 millions d'euros en 2002), les « recalculés » (2,6 milliards d'euros en 2004 et 2005) et deux prélèvements exceptionnels (2,3 milliards d'euros en 2001 et 2003). Elle inclut également le prélèvement Delalande (3,1 milliards d'euros de 1990 à 2007). Ces calculs excluent la mise à la charge de l'Unédic de l'inscription de tous les chômeurs, indemnisés ou non, sans « transfert des moyens financiers correspondants » (619 millions d'euros de 1997 à 2004). Cf. Cour des comptes, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », rapport public thématique, 2006.

32 En regard du prix facturé, les économies d'échelle ont pourtant été nombreuses dans la période récente : le transfert du recouvrement des cotisations à l'Acoss en a rendu le coût infime, et la gestion des droits ne consomme que 10 % du temps de réseau de Pôle emploi (Cour des comptes, « Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse », rapport public thématique, juillet 2015). Les formalités d'inscription et les entretiens de diagnostic sont des services universels, fournis à tous les chômeurs. Les chômeurs indemnisés de droit commun ne sont pas la cible prioritaire des prestations d'accompagnement car ils sont proches du marché du travail ; et les droits et devoirs auxquels ils sont soumis les obligent à être plus actifs et allègent la charge du service public de l'emploi.

que ses bénéficiaires³³ ont accès à un niveau plus élevé de services du fait qu'ils sont une cible prioritaire des prestations d'accompagnement.

Cette situation s'est installée quand des missions de service public universel ont été déléguées à l'Unédic à partir de 1996, sans compensation financière³⁴. Par une extraordinaire révolution, ces mêmes missions sont devenues le motif de la contribution de 10 % des ressources lorsqu'elles ont été réaffectées à Pôle emploi³⁵. Les conventions tripartites³⁶ ont depuis institutionnalisé ces « contributions » de l'Unédic qui assurent maintenant 62,9 % des ressources de l'opérateur, au lieu de 10,8 % en 2001, tandis que l'État n'apporte plus que 27 % de ses ressources au lieu de 78,9 % à l'époque. Les conventions tripartites prévoient aussi que la contribution de l'État est révisable, et seulement à la baisse, tandis que celle de l'Unédic promet d'augmenter inexorablement, puisqu'elle est indexée sur une masse salariale qui n'a jamais diminué au cours d'une seule année depuis 1949.

Ce mécanisme de financement puise dans les fonds destinés à l'indemnisation pour financer un service public. Pôle emploi est ainsi indirectement financé par une taxe sur les chômeurs indemnisés (et eux seuls), qui représente 0,64 % du coût du travail³⁷, soit plus de 3,2 milliards d'euros en 2015. On peut évaluer qu'au fil des années le besoin de financement requis par les missions de service public de l'emploi atteint au total 28,9 milliards d'euros, plus que la dette de l'Unédic (graphiques 4 et 9).

Le financement du service public de l'emploi est la plus importante des dépenses non assurantielles qui grèvent les comptes de l'Unédic. Elle est très difficile à justifier, que ce soit au regard des principes, des pratiques, de son montant total ou des services rendus. Le service public de l'emploi doit être financé par une dotation budgétaire.

33 Pour l'essentiel il s'agit de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

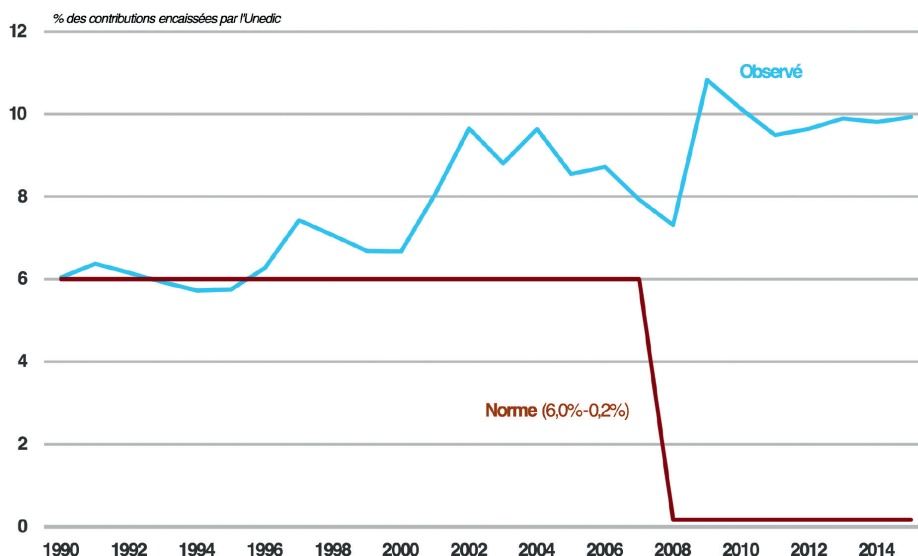
34 Ou avec des compensations financières minimales : 0,2 % des ressources de l'Unédic en 2000, et 0,02 % en 2004 (Cour des comptes, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », rapport public thématique, 2006).

35 L'argument selon lequel les contributions reflètent le poids des parties prenantes au sein du conseil d'administration de Pôle emploi est peu crédible dans la mesure où l'augmentation des contributions de l'Unédic au service public de l'emploi a été régulière et ne date pas de la fusion entre ANPE et Assedic. Cela apparaît plus comme une conséquence que comme une cause.

36 Conventions tripartites État/Unédic/Pôle emploi, dont la dernière a été signée pour la période 2015-2018.

37 Il s'agit ici du coût du travail des emplois affiliés à l'Unédic. Les cotisations représentant 6,4 % des salaires bruts sous plafond, 10 % des recettes de cotisations représentent 0,64 % des salaires bruts.

Graphique 9
Ressources allouées à la gestion des allocations et au financement
du Service Public de l'Emploi (SPE)



Lecture : la norme retenue ici est une hypothèse médiane qui suppose que sans changement de l'affectation et du financement des missions de service public l'Unédic aurait continué de consacrer 6 % de ses ressources à son fonctionnement jusqu'en 2008, niveau observé au début des années 1990. Après 2008, les économies d'échelle issues de la refonte du SPE auraient permis d'aligner le tarif demandé à l'Unédic sur celui du Fonds de solidarité (0,17 %). D'autres hypothèses conduisent à estimer un besoin de financement entre 14,4 milliards d'euros et 49,7 milliards d'euros sur la période 1990-2015 (B. Coquet, « L'assurance chômage doit-elle financer le service public de l'emploi ? », 2015, à paraître).

Sources : Unédic. Calculs de l'auteur.

3.2. Les aides à l'emploi sont du domaine de la politique publique

Que les partenaires sociaux aient la volonté d'agir en faveur de l'emploi est une bonne chose. Mais l'utilisation des fonds de l'assurance chômage à cette fin pose problème :

- > Les dispositifs de politique publique de l'emploi ne sont pas une dépense d'indemnisation. C'est le cas des dispositifs qui s'apparentent à des politiques publiques de l'emploi, quelle que soit leur forme, dispositif de reclassement (CSP), chômage partiel (APLD), modalité originale de versement des droits (ARCE)³⁸, etc., car il n'a jusqu'à présent jamais été démontré qu'ils entraînaient une diminution des coûts

³⁸ Ce dispositif est du seul ressort de l'Unédic.

de l'assureur à moyen terme. L'assurance chômage devrait donc recevoir des compensations financières et non payer pour les mettre en œuvre. Des exceptions sont possibles, à condition de reposer sur une évaluation détaillée montrant leur effet positif à moyen terme sur les dépenses de l'Unédic.

- > La baisse du coût du travail n'a rien à voir avec l'indemnisation du chômage. Les exonérations de cotisations (y compris sur les contrats courts) doivent être supprimées. Cela inclut l'exonération de cotisations pour les jeunes embauchés en CDI³⁹ ou les différentes formes d'*opt out*⁴⁰ des industries électriques et gazières et des employeurs publics.

Le projet de compte personnel d'activité (CPA) mérite une attention particulière : créditer ce compte avec des droits rechargeables⁴¹ procède encore d'une logique d'abondement de dispositifs de politique publique par les fonds de l'assurance chômage. Le dispositif n'est pas encore défini en détail, mais le risque est fort que l'on taxe un peu plus les chômeurs, cette fois pour financer la formation professionnelle.

3.3. Les contributions sociales sur les allocations devraient être clarifiées

L'assurance chômage est un substitut à l'épargne de précaution. On sait qu'un régime d'assurance mutualisée est toujours préférable, mais la comparaison avec l'épargne est utile pour définir et étalonner certaines règles d'assurance chômage. On peut par exemple calculer qu'un salarié rémunéré au salaire moyen sur l'ensemble de ses quarante-deux ans de carrière et qui ne connaîtrait pas le chômage paierait au total 94 000 euros de cotisations, soit quarante-trois mois de salaire net, montant qui équivaut à soixante-deux mois d'allocations chômage⁴².

Deux caractéristiques essentielles distinguent l'assurance de l'épargne : d'une part, le chômeur peut percevoir plus que la valeur de ses cotisations, et, d'autre part, le capi-

39 Il n'est d'ailleurs même pas nécessaire que ces jeunes soient indemnisables pas l'Unédic.

40 C'est-à-dire la possibilité de choisir entre s'affilier (*opt-in*) et rester en dehors du régime Unédic (*opt-out*).

41 Cette idée illustre le défaut de maîtrise du sens et des effets de la réglementation : les droits rechargeables ne sont pas détachables des autres droits, car il s'agit simplement de la manière ordinaire d'acquiescer les droits en échange des cotisations, mais pas de droits spécifiques qui s'ajouteraient aux autres (p 31).

42 Sur la base de la réglementation actuelle avec des salaires moyens ETP nets et bruts en 2013 (source Insee). Un salarié au smic épargnerait 47 000 euros s'il était employé dans les mêmes conditions, soit cinquante-quatre mois d'allocations en raison d'un taux de remplacement supérieur (77 %). Un salarié rémunéré toute sa carrière au niveau du plafond de salaire assurable paierait un total de 409 000 euros, soit environ soixante-cinq mois d'allocations chômage.

tal de droits qu'il accumule est régulièrement écrêté⁴³. Ce rapprochement illustre également que le régime fiscal et social des allocations chômage n'est pas clair, quelle que soit la référence que l'on choisit, épargne de précaution ou prestation d'assurance :

- > Si l'assurance chômage est assimilée à un compte épargne et les allocations à des retraits de ce compte, alors la fiscalité (CSG, IR, etc.) est hors norme par rapport aux retraits sur un compte d'épargne, totalement exonérés de taxes. D'autant que ce capital de droits à l'assurance chômage est déjà lourdement taxé⁴⁴.
- > Les indemnités d'assurance dommage (pour exemple, automobile), ou même les prestations relatives à des assurances en cas de chômage (emprunt immobilier), ne sont pas soumises à la CSG.
- > La CSG est prélevée sur les allocations chômage alors qu'elle a déjà été prélevée sur les cotisations. De même, les revenus « épargnés » ont déjà été soumis à cotisations sociales pour les retraites, mais les allocations chômage sont soumises aux cotisations vieillesse complémentaire⁴⁵.
- > Le traitement des allocations est différent selon que les chômeurs sont indemnisés au titre de l'assurance ou de la solidarité⁴⁶.

Ces exemples reflètent l'absence de réflexion quant à la nature actuelle des allocations d'assurance chômage. Épargne de précaution ? Police d'assurance privée, du fait que l'État n'y contribue pas ? Prestations d'assurance sociale, (bien qu'elles soient financées comme une assurance privée) ?

Une clarification s'impose, ne serait-ce que pour rendre ces prélèvements plus lisibles (tableau 1). Mais, si l'assurance chômage devait demeurer organisée telle une assurance privée, les cotisations sociales et les impôts prélevés sur les allocations devraient être questionnés.

43 Il peut même disparaître car les cotisations ont un délai de péremption de vingt-huit mois (ce qui représente une taxe d'environ 50 % du capital de droits chaque année), et la totalité de l'historique disparaît lors du départ en retraite. Dans les deux cas il s'agit d'une forme de taxation.

44 Si l'on considère les dépenses mises à la charge de l'Unédic comme des taxes affectées, les allocations chômage sont plus taxées que les salaires ou les revenus du capital.

45 Cette taxation peut se comprendre dans la mesure où les périodes de chômage indemnisé valident des trimestres ouvrant des droits à la retraite.

46 Une prestation sociale partiellement contributive telle que l'ASS est exonérée de CSG et de CRDS.

Tableau 1
Ressources allouées à la gestion des allocations et au financement
du Service Public de l'Emploi

	ARE	Solidarité	Seuil d'exonération
Sécurité sociale	–	–	48,00 €
CSG*	6,2 %** des allocations x 0.9825	–	48,00 €
CRDS	0,5 % des allocations x 0.9825	–	48,00 €
Retraites complémentaires	3 % du salaire journalier de référence	–	28,58 €

Les allocations de solidarité sont l'ASS, l'AER, l'ATA et l'ATS.

* Pas de CSG ni de CRDS pour les personnes non imposables dont le revenu fiscal est inférieur à un certain barème, variable selon le nombre de personnes à charge.

** CSG à 3,8 % pour les personnes non imposables dont le revenu fiscal est supérieur à un certain barème, variable selon le nombre de personnes à charge.

Source : Unédic.

4. UNE MEILLEURE INFORMATION AU SERVICE D'UNE GOUVERNANCE FORTE

La rareté des informations comptables et financières détaillées sur le régime d'assurance chômage est exceptionnelle parmi les institutions qui se financent directement sur les marchés financiers. Dans le monde contemporain une information complète et transparente est à la fois un instrument et un gage de bonne gestion, y compris en matière de politique publique. La qualité de l'information sur l'assurance chômage apparaît comme une cause essentielle de la faillite de l'Unédic : il y avait – et il y a toujours – trop peu de systèmes d'alarme, et ceux qui ont sonné n'ont pas enclenché les forces de rappel pertinentes.

La dette de l'Unédic bénéficiant de la garantie de l'État, elle est immunisée de la suspicion et de la défiance des investisseurs. Ce bouclier institutionnel peut se comprendre s'agissant d'une politique souveraine dont il est indispensable qu'elle soit prémunie de la volatilité des marchés financiers et de la spéculation. Le même résultat pourrait toutefois être obtenu en évitant que l'Unédic n'ait recours à l'emprunt sur ces marchés, soit en incluant sa dette dans celle de l'État⁴⁷, soit en assurant son équilibre financier

⁴⁷ Ce qui est déjà le cas au « sens de Maastricht » dans les comptes nationaux. Les taux d'intérêt seraient plus bas encore.

à moyen terme. L'Unédic bénéficie de taux d'intérêt compétitifs sans produire les informations habituellement exigées des agents ayant des besoins financiers comparables, qui sont, eux, astreints à des obligations légales de publications comptables et financières et doivent communiquer régulièrement les détails de leur stratégie, leurs résultats opérationnels, leur réaction à un imprévu, etc. L'Unédic n'a jamais été astreinte à rendre compte de son action, de ses choix ou de ses résultats de cette manière, et a même progressivement réduit l'information qu'elle diffuse.

Ces informations et ces analyses que personne ne requiert sur les marchés financiers manquent à toutes les parties prenantes, car l'assurance chômage est une politique économique complexe. Le contrôle exercé sur l'information et la recherche asphyxie le débat, ce qui réduit le nombre et la diversité des analyses sur lesquelles peut s'appuyer la gouvernance. Pour défendre une stratégie et une action, les arguments d'autorité ne remplacent pas une documentation solide, complète et régulièrement éprouvée, séparant bien la technique du politique, l'action de la stratégie. Les besoins inassouvis d'information et d'analyse ont pour corollaire l'absence totale de *consensus building*, si bien que les tensions, rapports de force et idées reçues occultent les arguments de fond. Une gouvernance forte a tout à gagner et rien à craindre d'une information riche, transparente et accessible.

Il s'agit d'ancrer le régime d'assurance chômage sur des bases saines en revenant à l'essentiel. Dès lors que la faillite du régime actuel aura été prononcée, il serait incohérent d'en proroger les principes, les règles, les exceptions et les dysfonctionnements avec seulement quelques ajustements marginaux. Le diagnostic appelle naturellement à une refondation.

La refondation est un nouveau départ, une projection positive. C'est aussi une rupture utile : les changements profonds seront d'autant plus faciles à faire comprendre et accepter qu'ils s'accompagneront d'un changement de modèle où les gains collectifs seront évidents, alors que jusqu'à présent c'est surtout la pérennisation des privilèges et la sanction des chômeurs de droit commun qui ont dominé.



ACTE III. RECONSTRUCTION

Une fois refondée, l'assurance chômage doit être reconstruite. Après avoir traité les questions préalables de périmètre et de principe avec l'État, la réglementation de l'assurance chômage doit être revue en profondeur, à ce point qu'il apparaît préférable de la reconstruire⁴⁸.

L'hypothèque de la dette étant levée, des fondations saines et durables étant établies, l'univers des possibles s'éclaircit : débarrassée de ces multiples entraves à sa mission, il sera assez simple pour l'Unédic de reconstruire les principales règles assurantielles. Il s'agit d'accomplir de véritables réformes structurelles : la modification des paramètres n'est pas leur point de départ mais leur résultat.

L'expérience montre que des écarts importants peuvent aussi se creuser entre les intentions qui sous-tendent l'accord des partenaires sociaux et la réalité des droits : des décisions stratégiques peuvent être dénaturées au stade de la mise en œuvre technique, au point de devenir dysfonctionnelles ou inopérantes en pratique. La gouvernance doit être assurée afin que la mise en œuvre des réformes à la lettre ne se transforme pas en une mise en œuvre *a minima*, sans contrôle de cohérence de l'ensemble de la réglementation⁴⁹.

Ce n'est pas la générosité mais l'optimalité qui constitue le point focal des nouvelles dispositions. Il est clair que les règles de droit commun ne sont pas à l'origine du déficit de l'Unédic, ni *a fortiori* de sa dette : le régime de droit commun a même dégagé des excédents sans discontinuer au cours des dix dernières années, alors même que notre pays était confronté à une crise et un chômage sans précédent (graphique 7)⁵⁰. Ce segment de l'activité assurantielle est évidemment surfinancé, ces excédents illustrant que le taux de cotisation est élevé mais aussi que les réformes actées depuis

48 Le contrôle de cohérence des nouvelles dispositions à mettre en œuvre avec la réglementation actuelle serait un travail fastidieux, qui nécessiterait une réécriture profonde aboutissant *de facto* au remplacement d'une grande partie des règles actuelles.

49 Par exemple afin d'éviter que ne se renouvellent les problèmes des droits rechargeables ou des différés d'indemnisation.

50 Sans la baisse – à contretemps et très vite annulée – du taux de cotisation en 2002, ce régime de droit commun aurait même été en excédent sans discontinuer depuis plus de vingt ans.

2009 ont permis d'améliorer l'efficacité du régime, au point d'indemniser un nombre record de chômeurs tout en maintenant ce résultat opérationnel positif. Il aurait même été possible – et souhaitable – d'augmenter les droits et/ou de réduire les cotisations, pour mieux contribuer à la stabilisation du bien-être des chômeurs et de l'activité économique.

Les règles doivent franchir un seuil qualitatif. En effet, certains instruments essentiels de l'assurance sont désuets, quand ils ne sont pas totalement anachroniques ; inadaptés aux besoins contemporains, ils coûtent très cher alors même qu'ils diffusent des incitations indésirables. Reconstruire la réglementation est aussi l'occasion de la simplifier, afin qu'elle soit plus lisible, plus incitative, plus simple à gérer, mais aussi moins facile à pervertir par l'*aléa moral* et la *sélection adverse*.

La plupart des réformes à accomplir sont bien documentées, depuis plusieurs années. Un grand nombre des propositions faites en 2014 peuvent ainsi être reprises à l'identique⁵¹ ; c'est notamment le cas du revenu à remplacer, du taux de remplacement, de la durée des droits et de l'*experience rating* des cotisations. Un certain nombre de réformes actées en 2014 doivent aussi être en partie reprises, afin d'aligner la pratique sur les intentions.

1. LA GÉNÉROSITÉ : UN PROBLÈME IMPROBABLE

L'idée répandue est que la France a installé un système d'assurance chômage incroyablement généreux, et cette idée rend fou : elle incline en effet à régler des problèmes imaginaires au nom d'un devoir moral, ce qui produit inmanquablement des solutions pataphysiques, forcément sous-optimales.

Le revenu à remplacer et le taux de remplacement sont les meilleures illustrations de ce que coûte l'obsession de la générosité. Mais les droits rechargeables, la manière dont est verrouillé le cumul salaire/allocation, le différé d'indemnisation, etc., trahissent tous cette hantise de la générosité, qui finalement s'applique au mauvais endroit, contribuant à protéger moins et à taxer plus.

⁵¹ Cf. Bruno Coquet, « Assurance chômage : six enjeux pour une négociation », Note de l'Institut de l'entreprise, janvier 2014.

1.1. Quand le sage montre le déficit l'imbécile regarde la générosité

Derrière les *dires d'experts* qui pointent inmanquablement des paramètres réglementaires extrêmes, la générosité réelle est insaisissable là où ses pourfendeurs jurent la voir, cependant qu'elle prospère tranquillement ailleurs, où chacun préfère ne pas la voir.

Mais qu'est-ce que la générosité ? À lire les critiques on sait que cela signifie recevoir beaucoup, et que beaucoup c'est forcément trop. Pourtant, même si les chômeurs français sont loin d'être maltraités, il est très difficile de montrer que l'assurance de droit commun procure concrètement des revenus globalement généreux, et *a fortiori* qu'elle est sous-optimale pour cette raison.

Par exemple, la durée de vingt-quatre mois de droits potentiels est considérée comme un paramètre typique de la générosité en France. Or 60 % des chômeurs n'obtiennent pas cette durée, et 30 % obtiennent une durée potentielle inférieure à douze mois ; de plus, on ignore quelle proportion de ces différents droits est effectivement consommée⁵². Qu'un chômeur reçoive beaucoup et/ou pendant longtemps ne signifie rien en soi, si deux autres aspects ne sont pas pris en considération :

- > *L'intensité du besoin*, qui dépend du niveau de chômage et des caractéristiques individuelles. La théorie est claire : une assurance chômage qui ne répond pas au besoin (éligibilité, niveau du revenu de remplacement et durée des droits) est sous-optimale. En France le besoin est grand, car le chômage est élevé, dure longtemps, et sans l'assurance les chômeurs n'ont droit à rien⁵³.
- > *Le prix payé par les assurés* : les comparaisons internationales de générosité ne mentionnent jamais qui sont les contributeurs ni le prix facturé. L'assurance chômage française est parmi les plus chères au monde si l'on considère le taux de cotisation et l'assiette à laquelle il s'applique. Ces ressources permettent à l'Unédic de dégager des excédents sur l'activité d'indemnisation : comment dès lors conclure à un excès de générosité ?

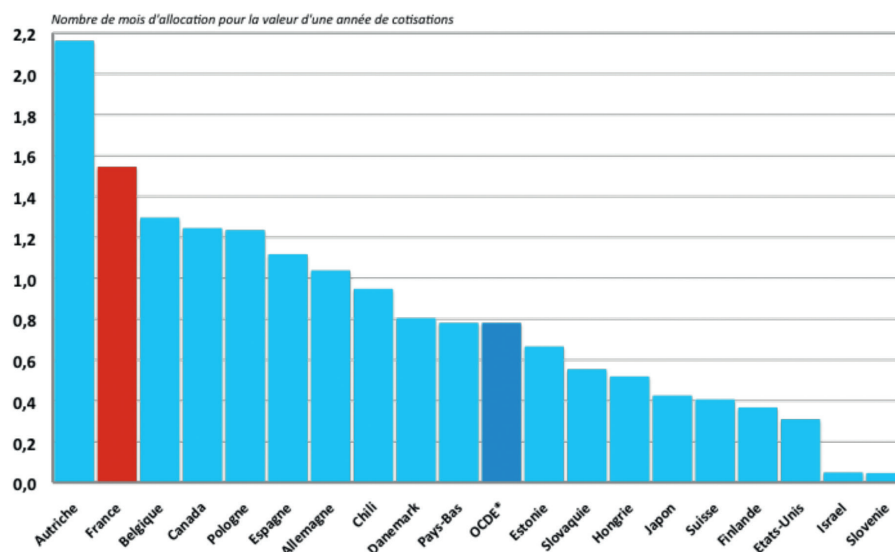
En tenant compte de ces deux critères, l'assurance chômage française n'apparaît pas aussi généreuse que peut le laisser accroire la caricature de ses paramètres extrêmes. La réalité est bien loin de la générosité si souvent dénoncée : les revenus totaux des chômeurs sont dans la moyenne européenne et de l'OCDE, alors que le prix de l'assurance chômage est très au-dessus de la moyenne (graphique 10).

⁵² En France on sait que c'est en moyenne 61 % en 2013, mais on ne sait pas si le taux de consommation des droits varie avec leur durée potentielle (source : Unédic, « Les chiffres qui comptent. Assurance chômage. Données au 31 décembre 2013 », octobre 2014).

⁵³ Sauf s'ils sont pauvres. Mais le chômage n'est pas le motif qui donne droit au RSA, qui est délivré exclusivement sous condition de ressources et financé par tous les contribuables.

Si la générosité n'est pas le problème en général, elle est indéniablement un problème dans certains cas particuliers, mais les dispositions en cause ne se cachent ni dans la longueur des droits potentiels longs ni dans les allocations élevées.

Graphique 10
Rapport prix/prestations de l'assurance chômage



Sources : OCDE (2015), Missoc (2015). Calculs de l'auteur (pour la méthode voir B. Coquet, « L'Assurance chômage : une politique malmenée », *op. cit.*).

1.2. Incitation plutôt que punition

Des pans entiers de ce qui est désigné comme la « générosité » excessive de l'assurance chômage sont le fruit inopiné de règles non maîtrisées. En effet, les tensions et incohérences qui tiraillent la réglementation entraînent parfois de profonds dysfonctionnements des incitations. Mais quand des comportements indésirables sont observés chez des chômeurs, ils sont toujours attribués à l'aléa moral des individus, ce qui conduit à accroître le contrôle des chômeurs, alors qu'il serait parfois plus judicieux de supprimer de la réglementation les incitations qui sont la cause de ces comportements.

Même si l'assureur doit impérativement être vigilant à l'égard des chômeurs trop peu actifs dans leur recherche d'emploi, une assurance chômage optimale n'a pas besoin

d'être coercitive. En effet, les incitations diffusées par des règles optimales s'équilibrent d'elles-mêmes tant qu'elles assurent que l'emploi est toujours préférable au chômage. Le caractère punitif de certaines règles peut donc être considéré comme l'indice d'une réglementation mal équilibrée dans son ensemble, sous-optimale, voire incohérente. Du coup, des modalités dissuasives et de gros verrous⁵⁴ sont mis partout où l'on s'attend à voir l'assurance abusée. La plupart du temps superflues ou redondantes, ces sécurités peuvent avoir d'importants effets pervers. Le contraste est saisissant avec le désintérêt porté à des règles sans fondement ou anachroniques mais qui coûtent cher à l'Unédic⁵⁵, car elles ouvrent des brèches béantes à l'aléa moral et à la *sélection adverse* (cf. Acte II).

Le diagnostic erroné de cette situation, qui confond aléa moral et réponse aux incitations données par les règles, sert de base à des mesures correctrices. La règle combat la règle dans une course aux armements d'autant plus sous-optimale que le chômeur y perd toujours : il obéit à des incitations qui sont mauvaises pour lui, et il est sanctionné parce qu'il le fait. L'assureur punit les assurés de ses propres dysfonctionnements⁵⁶.

2. LE CALCUL DES ALLOCATIONS : UN VRAI PROBLÈME

Une fois circonscrits les problèmes de la dette passée et des dépenses qui en sont à l'origine, puis stabilisées les fondations d'un nouveau régime d'assurance chômage, la manière de déterminer les allocations est la clé de voûte du système, aujourd'hui défaillante, qu'il faut changer⁵⁷.

Des failles majeures affectent le calcul des allocations. La plupart d'entre elles sont identifiées depuis de nombreuses années. Le diagnostic et les propositions formulés ici reprennent donc largement ceux formulés à l'occasion de la négociation 2014⁵⁸.

54 Par exemple le taux de cumul entre salaire et allocation, ou plus encore le dispositif aussi impressionnant qu'inapplicable de l'*offre raisonnable d'emploi*.

55 Par exemple le revenu à remplacer, ou le taux de remplacement dégressif en fonction du salaire de référence.

56 Avant les droits rechargeables, l'Unédic sanctionnait (en leur supprimant des droits) uniquement les chômeurs qui reprenaient un emploi ; aujourd'hui, le problème du calcul du revenu à remplacer conduit à donner des allocations bien supérieures à ce qui serait nécessaire pour lisser la consommation des chômeurs, ce qui implique un choc de revenu positif dès le premier mois de chômage.

57 Ce problème et sa solution étant déjà bien documentés, cet aspect aurait déjà pu être au cœur des deux négociations précédentes. Bruno Coquet, *L'Assurance chômage : une politique malmenée*, Paris, L'Harmattan, 2013, et Bruno Coquet, « Assurance chômage : six enjeux pour une négociation », *art. cité*.

58 Pour la question de l'écart entre taux de remplacement net et brut, et pour ses effets redistributifs, voir par exemple Bruno Coquet et Arnaud Sylvain, « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme », Sociétal, no 55, 2007 ; pour la question du revenu à remplacer, voir Bruno Coquet, *L'Assurance chômage : une politique malmenée*, *op. cit.*, et Bruno Coquet, « Assurance chômage : six enjeux pour une négociation », *art. cité*.

2.1. Revenu à remplacer et allocation

Le concept de revenu à remplacer, qui semble aller sans dire, n'est pourtant pas clair du tout : l'écart est important entre la nécessité et la pratique. D'un point de vue théorique, l'objectif opérationnel de l'assureur est de lisser le revenu des chômeurs par rapport à ce qu'ils percevaient en emploi afin de stabiliser leur consommation.

L'Unédic remplace un revenu journalier des jours travaillés, alors que l'objectif de lissage du revenu voudrait que l'assureur lisse un revenu mensuel moyen. L'Unédic crée de ce fait une générosité que ne mesurent ni les conditions d'éligibilité, ni le taux de transformation, ni la durée potentielle des droits, ni le taux de remplacement, ni le taux de couverture de l'assurance chômage. Cette « générosité » excessive bien réelle n'est donc pas observée⁵⁹ ni rectifiée. Pourtant jamais les partenaires sociaux n'ont négocié avec l'intention d'obtenir un tel résultat : il s'agit d'un dysfonctionnement qui illustre que l'assureur ne se préoccupe ni de la logique ni des effets de ses règles les plus essentielles.

De nombreux chômeurs voient en effet leur revenu mensuel moyen s'accroître relativement à ce qu'ils gagnaient en occupant successivement des emplois courts, entrecoupés d'interruptions plus ou moins longues. L'allocation mensuelle est majorée et sur une durée réduite, ce qui « incite » au chômage et facilite la consommation d'un maximum de droits (graphique 11). Non seulement l'assureur ne lisse pas le revenu, mais il crée des inégalités importantes entre des chômeurs dont l'historique d'emploi et les contributions sont comparables, ce qui crée de très mauvaises incitations⁶⁰ et accroît les dépenses d'indemnisation. Un nombre impossible à calculer⁶¹ de chômeurs – mais forcément élevé en raison de la prévalence des contrats courts – bénéficient d'une allocation mensuelle supérieure au revenu mensuel moyen qu'ils percevaient en étant en emploi.

Si la durée potentielle des droits était égale à la durée totale sur laquelle ils ont été acquis, les allocations journalières et mensuelles seraient plus faibles, mais proportionnées à l'ancien revenu effectif, qui a permis au salarié de vivre tout au long de la période où il travaillait. Les salariés seraient mieux assurés, les incitations iraient dans le bon sens et l'assureur réaliserait des économies.

Cette réforme est d'autant plus importante à réaliser que, bien calibrée, elle permettrait de financer un allongement des droits potentiels tout en diminuant le coût de l'assurance.

⁵⁹ Seulement dans des publications trop techniques pour intéresser les non-spécialistes (Bruno Coquet, *L'Assurance chômage : une politique malmenée*, op. cit., et Bruno Coquet, « Assurance chômage : six enjeux pour une négociation », art. cité.), qui restent en marge du débat économique, politique et social tant que l'Unédic n'est pas mise dans l'obligation de documenter ces points.

⁶⁰ Le taux de remplacement effectif peut dépasser 2 000 %.

⁶¹ Avec les données mises à disposition.

Graphique 11

Chronique d'emploi, durée des droits et taux de remplacement



Note de lecture : le salarié A a travaillé six mois au cours des douze derniers mois à temps plein de manière continue pour un salaire mensuel de 100, son revenu mensuel moyen est de 100 sur la période de référence travaillée (six mois), son allocation mensuelle est de 79, soit un taux de remplacement de 79 %. Le salarié B a travaillé six mois à temps plein au cours des douze derniers mois, mais un mois sur deux, sur six contrats différents, pour un salaire mensuel de 100, son revenu mensuel moyen est de 50 sur la période de référence travaillée (douze mois), son allocation mensuelle est de 79, soit un taux de remplacement de 158 %.

Sources : Règlement général de l'assurance chômage 2011. Calculs de l'auteur (pour la méthode, voir B. Coquet, « L'Assurance chômage : une politique malmenée », *op. cit.*).

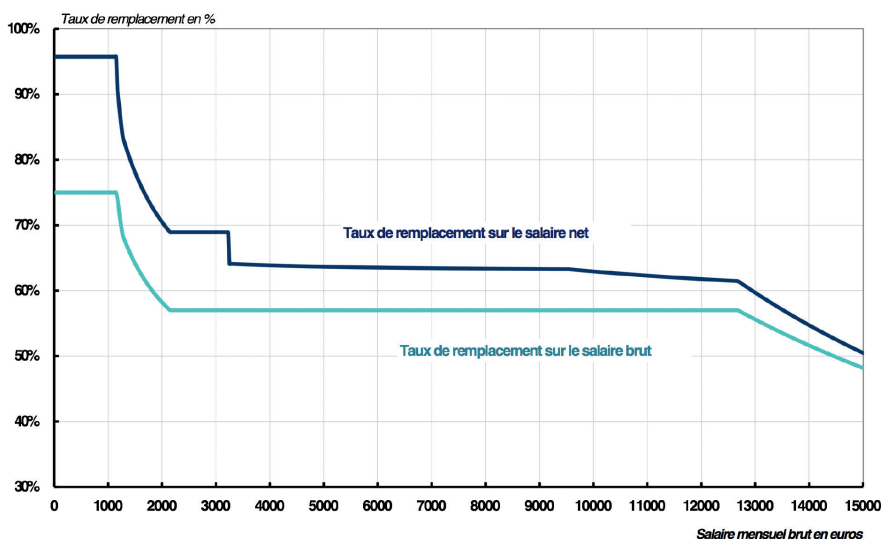
2.2. Un taux de remplacement net et unique

Le taux de remplacement est un des leviers essentiels aux mains de l'assureur. Depuis dix ans des indices très clairs se sont accumulés, montrant que ce levier n'est plus sous contrôle de l'assureur. Quand le niveau du revenu de remplacement fait débat, c'est le taux de remplacement qui est mis en cause : ce n'est pourtant pas son niveau qui pose problème, mais sa structure, et surtout la manière fâcheuse dont ces deux aspects se combinent avec le calcul du revenu de remplacement (cf. § 2.1).

La forme actuelle du taux de remplacement résulte de la réforme de 1979, qui a agrégé les allocations payées par l'État et celles payées par l'Unédic (graphique 12). Les dispo-

sitions réglementaires garantissent un minimum journalier, sans que le taux de remplacement brut puisse excéder 75 %. Le taux de remplacement est ensuite dégressif avec le salaire de référence qui sert au calcul de l'allocation, sans pouvoir être inférieur à 57 % de l'ancien revenu brut⁶². Pour la première fois en trente-cinq ans, ce taux de remplacement de référence a été modifié par la convention négociée en 2014⁶³, passant de 57,4 % à 57 %. Cette évolution ne répondait à aucun autre objectif que de dégager des économies, et loin de résoudre les problèmes qui affectent ce levier, elle a contribué à les aggraver. Les principes qui gouvernent le taux de remplacement sont bien établis et il est très aventureux de se risquer hors de ces balises. L'Unédic demeure sur des choix techniques qui se situent totalement hors de ces canons, sans le justifier ni montrer en quoi cela accroît l'efficacité de son action : plus qu'un choix volontaire, il est probable que les caractéristiques du taux de remplacement pratiqué par l'Unédic illustrent qu'elle ne maîtrise plus depuis longtemps ni les principes, ni les objectifs, ni les effets de cet instrument.

Graphique 12
Taux de remplacement brut et net selon le salaire de référence

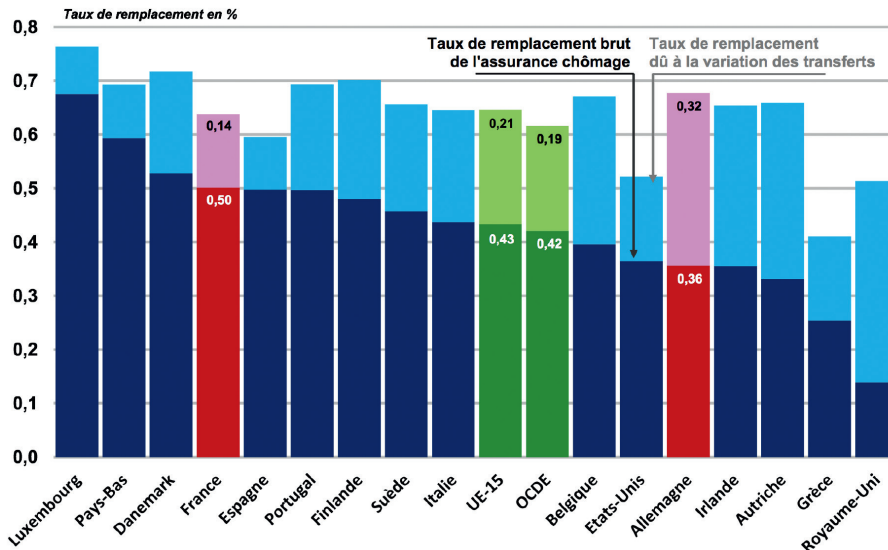


Sources : données Unédic. Calculs de l'auteur.

⁶² Il devient inférieur au-delà du plafond du revenu assurable sur la base duquel sont payées les cotisations (quatre fois le plafond mensuel de la Sécurité sociale).

⁶³ Avec les droits dégressifs (1993-2001), le taux de remplacement pouvait bien entendu devenir plus faible que cette référence en fin de droits.

Graphique 13
Taux de remplacement effectif : part de l'assurance et des autres transferts



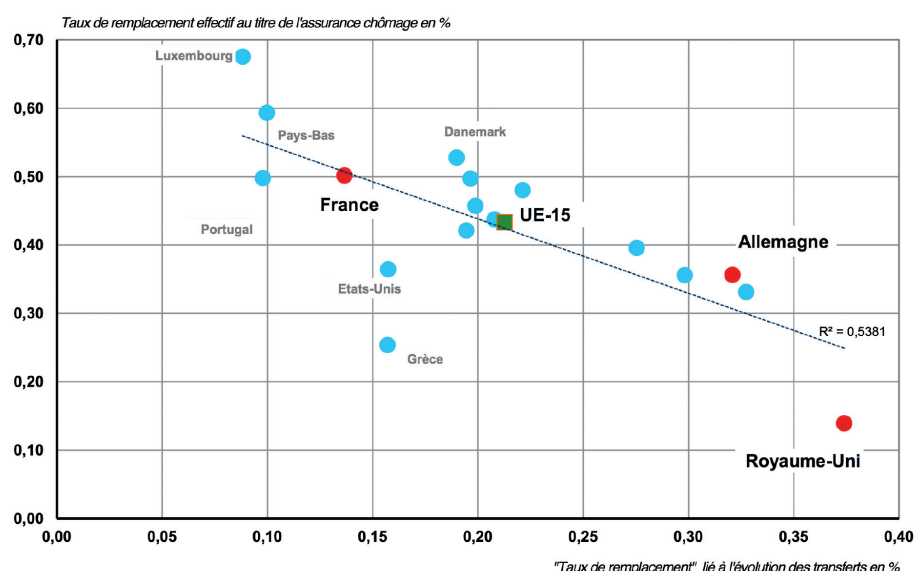
Sources : données OCDE pour l'année 2013. Calculs de l'auteur (pour la méthode, voir B. Coquet, « L'Assurance chômage : une politique malmenée », *op. cit.*). Ce concept de taux de remplacement permet une comparaison internationale fiable car fondée sur un concept commun et réel. Les taux de remplacement affichés ici ne sont néanmoins pas comparables aux taux de remplacement réglementaires pour de nombreuses raisons, notamment parce qu'ils combinent des cas types (célibataire, ménages monoactifs et biactifs, avec ou sans enfants, avec plusieurs niveaux de revenu) dont certains seulement sont éligibles à l'assurance ou aux allocations de solidarité, et parce qu'ils portent sur des revenus annuels.

Actuellement, le taux de remplacement est brut et dégressif avec le revenu de référence, alors qu'il devrait être net et constant (graphique 12). Des transferts sont ainsi créés entre chômeurs réputés riches et chômeurs réputés pauvres, alors que la redistribution n'est pas la fonction de l'assurance chômage mais celle de l'État et que l'Unédic n'opère aucune vérification des conditions de ressources ; le jeu des cotisations sociales et des exonérations multiplie par deux cet effet redistributif⁶⁴ et induit un taux de remplacement net très supérieur au niveau maximal souhaitable dans le bas de la distribution. L'intervention de l'assureur n'a aucune chance d'être optimale dans ces conditions. De plus, certains des comportements régulièrement reprochés aux assurés (recherche d'emploi, acceptation des offres, etc.) sont en réalité le produit des incitations données par ces règles hors normes⁶⁵.

⁶⁴ L'écart entre le taux de remplacement le plus élevé et le taux de remplacement le plus faible passe de 18 % en termes bruts (taux maximal 75 % et taux minimal 57 %) à 33 % d'écart en termes nets (96 % contre 63 %) (graphique 12).

⁶⁵ Ce qui du coup justifie d'autres règles coercitives, des obligations, du contrôle, et donc des coûts.

Graphique 14
Arbitrage assurance chômage/assistance sociale dans l'OCDE



Sources : données OCDE pour l'année 2013. Calculs de l'auteur.

Le niveau moyen du taux de remplacement ne pose pas de problème avéré. Si en termes de comparaisons internationales le taux réglementaire est parfois désigné comme élevé, ce jugement doit être relativisé. En effet, ce qui compte pour optimiser le comportement du chômeur, entre d'une part la stabilisation de sa consommation et d'autre part son incitation au retour à l'emploi, c'est le taux de remplacement effectif net, tous revenus confondus. Et de ce point de vue les chômeurs français sont avec un taux de remplacement de 64 % dans la moyenne de l'Union européenne (64 %) et de l'OCDE (61 %), leur situation étant comparable à celle des chômeurs allemands (graphique 13). Ce qui différencie les chômeurs français, c'est la part des allocations d'assurance dans l'ensemble de leurs revenus. Celle-ci est en effet beaucoup plus élevée en France, où elle représente environ 78 % des revenus, que dans l'OCDE (69 %), dans l'Union européenne (67 %), en Allemagne (53 %) ou au Royaume-Uni (27 %) par exemple. C'est qu'en France l'État donne peu aux chômeurs, même si les aides à la pauvreté peuvent leur bénéficier – mais du fait d'une condition de ressources et non pas en raison du statut de chômeur. On notera aussi que par rapport à la plupart des autres pays la « générosité » de l'assurance chômage est clairement une source d'économies pour l'État puisqu'elle permet de placer de nombreux chômeurs au-dessous de la condition de

ressources qui rend éligible à l'assistance sociale (graphique 14). La France se trouve donc dans une situation médiane au regard de ce concept de générosité.

La « générosité » du taux de remplacement de l'assurance chômage, si tant est qu'elle soit avérée au regard de la stabilisation de la consommation des chômeurs⁶⁶, est donc un effet d'optique lié à la prépondérance de l'assurance chômage dans le revenu des chômeurs. En réalité, les chômeurs n'ont pas un confort financier plus important qu'ailleurs, mais ils bénéficient moins de la solidarité nationale en dehors de la caisse d'assurance chômage qu'ils financent à grands frais.

Il n'y a donc pas lieu d'abaisser le taux de remplacement global : le taux de remplacement réglementaire de l'assurance chômage doit être fixé en termes nets, être identique pour tous les chômeurs et rester de 65 %⁶⁷. Baisser le taux de remplacement de l'assurance chômage sans réduire parallèlement les cotisations prélevées sur les salariés ne se justifie pas, surtout si les transferts publics à destination des chômeurs ne sont pas augmentés pour compenser cette réduction de l'indemnisation par l'assurance chômage.

2.3. Un taux de remplacement constant pour les allocations d'assurance

Les réformes de l'assurance chômage ont leur panacée, la *dégressivité*, c'est-à-dire la diminution progressive ou par paliers de l'allocation tout au long de l'épisode de chômage. Partant de l'idée fausse selon laquelle les chômeurs sont indolents car trop indemnisés, ou réticents à reprendre les emplois qui leur sont proposés, alors qu'ils sont au minimum plusieurs centaines de milliers à le faire chaque mois, la dégressivité temporelle des allocations promet de les « activer » :

- > Au sens de la littérature économique⁶⁸, les droits sont déjà très fortement dégressifs en France, beaucoup plus que dans la plupart des pays (graphique 15). Et cette dégressivité, très brutale en fin de droits à l'assurance chômage, est déjà plus que largement suffisante à engendrer la dynamique de recherche d'emploi⁶⁹.

⁶⁶ Il n'existe aucune évaluation de la réalisation ou non de cet objectif pourtant primordial.

⁶⁷ Le taux de remplacement net auquel il est fait référence ici (65 %) est bien le taux réglementaire conforme au concept du graphique 12. Le fait qu'il soit égal au « taux de remplacement » total utilisé pour la comparaison internationale du graphique 13 est une pure coïncidence.

⁶⁸ La littérature économique relative au « profil optimal des droits » se place du point de vue des revenus du chômeur, tout au long de l'épisode de chômage. Elle ne fait pas de distinction entre les différentes caisses qui se succèdent pour servir les prestations, qui peuvent être de nature différente. Aucune recherche ne prend en compte les changements de conditions d'attribution (assurance, assistance ou solidarité sous condition de ressources) tout au long de l'épisode de chômage.

⁶⁹ Telle que décrite dans le cadre de l'assurance chômage optimale par Dale T. Mortensen, « Unemployment Insurance and Job Search Decisions », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 30, n° 4, juillet 1977.

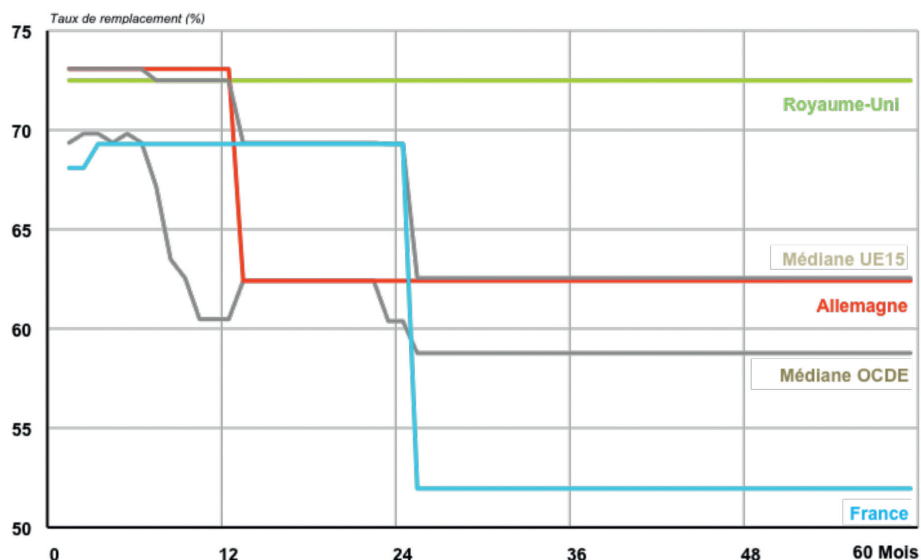
- > La dégressivité temporelle des allocations est une prescription minoritaire dans la littérature économique, qui lui préfère les droits constants, ou même les droits progressifs. Et lorsque la dégressivité est préférée à un autre profil, c'est toujours en considérant que les chômeurs ont tous des caractéristiques identiques et en la couplant généralement à un taux de remplacement élevé (notamment, mais pas seulement, au début de l'épisode de chômage) ainsi qu'à une durée potentielle des droits très longue, voire infinie⁷⁰.
- > La France est un des rares pays où une dégressivité temporelle régulière des allocations d'assurance chômage a été systématiquement appliquée durant les années 1990. C'est le seul pays pour lequel on dispose d'une évaluation empirique de certains de ces effets. Celle-ci conclut que la dégressivité « a ralenti le retour à l'emploi », produisant donc exactement l'inverse du résultat attendu⁷¹.
- > Dans la situation conjoncturelle actuelle, la dégressivité des allocations tendrait à accroître le chômage de longue durée.

Une telle abondance de prescriptions négatives doit conduire à écarter ce profil d'indemnisation dont les effets sont douteux et les résultats mauvais.

⁷⁰ Pour une revue de littérature complète, cf. Bruno Coquet, *L'Assurance chômage : une politique malmenée*, op. cit.

⁷¹ Brigitte Dormont, Denis Fougère, Ana Prieto, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, n° 343, 2001. Les dépenses de l'Unédic ont donc été accrues par la dégressivité et non pas réduites.

Graphique 15
Taux de remplacement net selon la durée du chômage



Lecture : en France, le taux de remplacement est d'environ 69 % au cours des deux premières années d'indemnisation, puis chute à 52 % quand le chômeur atteint la fin de droits à l'assurance chômage (ici vingt-quatre mois). Le concept reproduit ici est celui choisi par l'OCDE : taux de remplacement net y compris assistance sociale d'un couple monoactif, avec deux enfants, au salaire moyen et obtenant la durée maximale de droits.

Sources : données OCDE pour l'année 2013.

2.4. La rémunération de l'activité réduite

La dernière convention d'assurance chômage a donné lieu à une modification substantielle des conditions dans lesquelles s'exerce l'activité réduite. La restriction des possibilités de cumul des salaires qui en sont tirés avec les allocations chômage a constitué la contrepartie de l'instauration des droits rechargeables.

Afin de sécuriser ces évolutions majeures, le cumul des revenus d'activité avec une allocation chômage a été fortement contraint : l'allocation est amputée de 70 % de la rémunération brute, ce qui, compte tenu des prélèvements sociaux, engendre un taux marginal de taxation de 90 % des salaires perçus dans ce cadre⁷².

⁷² Pierre Cahuc et Corinne Prost, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », Note du Conseil d'analyse économique, n° 24, septembre 2015.

Ce taux est particulièrement désincitatif, mais l'activité réduite ne semble pas en avoir trop souffert, tout au moins au niveau agrégé qui inclut le régime général et les régimes spéciaux. En creux, la disparition de l'effet désincitatif lié aux droits non rechargeables joue possiblement un rôle important, suggérant que celui-ci pouvait être bien plus désincitatif encore que l'on ne le présumait. On y voit encore la confirmation que contrairement à une idée bien ancrée les chômeurs n'hésitent pas à reprendre un emploi, même lorsqu'ils n'y gagnent que très marginalement en termes de revenu.

Il apparaît souhaitable que l'incitation financière à l'activité réduite soit accrue. Pour cela la contrainte sur le taux de cumul des salaires et des allocations pourrait être un peu relâchée, cependant que l'effet de l'activité réduite sur les droits futurs pourrait être contrôlé à l'aide d'une réforme du mode de calcul du revenu à remplacer, et à la marge avec les délais de carence.

3. LA DURÉE DES DROITS : DES OPPORTUNITÉS INEXPLOITÉES

3.1. Les droits rechargeables

Mal nés, mal nommés, les droits rechargeables ont été inscrits comme à regret dans la réglementation, un corps étranger devant bousculer le moins possible les règles existantes. Le « rechargement » des droits est en réalité une chose simple, que la peur de la générosité et l'aversion au changement ont transformée en un mécanisme alambiqué.

Malgré la présentation qui en est souvent faite, cette réforme n'a créé aucun droit nouveau qui pourrait être mesuré indépendamment des autres ou qui *a fortiori* serait détachable et additionnable avec d'autres droits⁷³. Les droits rechargeables ne sont en effet ni des droits supplémentaires ni des droits positifs, mais la suppression d'un procédé sournois qui supprimait des droits aux chômeurs qui retravaillaient, et seulement à eux. Le chômeur avait le choix entre deux situations, mais il perdait forcément. Seule l'Unédic en tirait profit, mais uniquement à court terme, et au prix d'une sanction très désincitative pour les chômeurs ayant le comportement le plus exemplaire au regard de ce que prescrit l'Unédic. Les droits rechargeables sont donc le nom donné à la suppression d'une taxe sur les chômeurs qui retravaillent, une simple extension au droit

⁷³ Par exemple au sein d'un compte personnel d'activité.

commun d'un procédé appliqué depuis longtemps dans les annexes 4, 8 et 10, sans que cela n'ait jamais posé aucune difficulté⁷⁴.

Dans ces conditions des incohérences ont naturellement fait surface, incriminant la nature du dispositif alors que c'était seulement sa mise en œuvre qui péchait. Après quelques polémiques, le réaménagement du dispositif a suivi la logique habituelle : de nouvelles dispositions *ad hoc* ont été introduites, dont la principale caractéristique est de surtout maintenir inchangées des règles anciennes dont le sens est aujourd'hui obscur.

Le chômeur ne devrait ni « gagner » ni « perdre », et il ne devrait pas avoir le choix. Aujourd'hui les contradictions de la réglementation ont conduit l'assureur à laisser le chômeur arbitrer entre durée potentielle des droits et taux de remplacement. Or c'est la fonction de l'assureur que de déterminer la norme souhaitable en matière d'indemnisation, d'autant plus que laisser le choix aux bénéficiaires ouvre la porte à de la *sélection adverse*. Les dysfonctionnements de la réglementation qu'ont révélés les droits rechargeables devraient être résorbés, en supprimant les règles qui conduisent à léser les chômeurs sans même que l'on puisse en donner la raison.

3.2. Une durée des droits calée sur la conjoncture

C'est quand il y a du chômage que les chômeurs ont besoin d'assurance chômage. Une assurance optimale doit donc indemniser un maximum de chômeurs quand l'emploi est au plus bas ; à l'opposé, elle doit procurer un revenu et un bien-être moindres qu'un salaire tiré de l'emploi, quelle que soit la situation économique, afin que l'emploi soit toujours préférable au chômage.

Depuis 2009 la durée potentielle des droits est proportionnée au temps que le salarié a passé en emploi : le « taux de conversion » est unitaire, « un jour travaillé pour un jour indemnisé ». Les droits sont ainsi spontanément adaptés au profil des chômeurs : l'alternance emploi/chômage sur des emplois courts et précaires donne un accès aisé à des durées d'indemnisation réduites (quatre mois), tandis qu'une forte ancienneté en emploi, qui signale souvent un risque élevé de chômage de longue durée⁷⁵, confère des

⁷⁴ On pense ici aux difficultés apparues quelques mois après l'entrée en vigueur des droits rechargeables, qui ont nécessité un ajustement du dispositif.

⁷⁵ Perte d'accès à un marché interne du travail, reconnaissance et valorisation des qualifications, etc.

droits potentiels plus longs⁷⁶. Les incitations perverses que diffusaient les règles précédentes ont ainsi été supprimées⁷⁷.

Le taux de conversion est un instrument très souple. Orthogonal aux autres règles, il peut aisément être modifié sans créer de distorsion d'équité entre chômeurs. Rendre le taux de conversion variable en fonction de la conjoncture offrirait une double opportunité : celle de conserver des droits longs, qui se justifient parfaitement dans la conjoncture actuelle, et celle de les raccourcir quand le chômage baissera significativement. Là où de tels mécanismes automatiques ont été mis en œuvre, ils ont été positivement évalués⁷⁸.

Dans le cadre actuel, des adaptations du taux de conversion exigeraient de lourdes négociations. La règle qui définit le taux de conversion pourrait donc prévoir que celui-ci est variable, ainsi que les modalités de ces variations. Le taux unitaire actuel pourrait être associé à un taux de chômage pivot et s'adapter automatiquement aux changements de conjoncture économique : par exemple, le taux de conversion serait égal à 1 quand le taux de chômage est de 10 %, il pourrait augmenter à 1,1 quand le taux de chômage augmente à 11 %, et diminuer à 0,9 si le chômage revenait à 9 %⁷⁹. Les droits seraient ainsi allongés quand le chômage est élevé et raccourcis quand il baisse. Le taux de chômage pivot et l'ampleur de la flexibilité du taux de conversion seraient les objets de négociation.

3.3. Jours de carence et différés d'indemnisation

Des conditions de ressources ou de patrimoine sont sous-optimales dans une assurance contributive, en particulier lorsque la cherté des cotisations réduit la possibilité du salarié de constituer une épargne de précaution pour s'assurer lui-même. *A fortiori*, tout revenu soumis à cotisation doit être inclus dans le revenu de référence servant à calculer l'allocation, et ne pas être un motif à réduire celle-ci.

Semblables en apparence, puisqu'ils repoussent le début de l'indemnisation sans réduire la durée potentielle des droits, le différé d'indemnisation et le délai de carence sont des instruments de nature très différente :

⁷⁶ L'assurance offre ainsi une meilleure protection qu'une épargne de précaution.

⁷⁷ Les « filières » d'indemnisation qui procuraient des droits potentiels de durée forfaitaire, largement indépendants du temps passé en emploi. Ce type de disposition prévaut encore dans un grand nombre de pays. Bruno Coquet et Arnaud Sylvain, « L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme », *art. cité*.

⁷⁸ De tels systèmes existent sous différentes formes aux États-Unis. Pour une revue de cette littérature, voir Bruno Coquet, « L'Assurance chômage : une politique malmenée », *op. cit.*

⁷⁹ Les valeurs utilisées dans cet exemple sont purement illustratives. En réalité, le chômage correspondant au taux pivot pourrait de préférence être le chômage structurel autour duquel le chômage conjoncturel fluctue.

- > *Le différé d'indemnisation* est une condition de ressources. Ce type de disposition est toujours sous-optimal, car il réduit l'intérêt de s'assurer et incorpore au mécanisme d'assurance des facteurs qui lui sont étrangers⁸⁰. Il est aussi d'autant plus fâcheux qu'il soumet à cotisations des revenus qui non seulement ne donnent aucun droit, mais qui en plus les réduisent en les différant. Un assureur n'a jamais intérêt à léser les assurés qui cotisent beaucoup⁸¹, ni dans son propre intérêt ni au regard de l'équité, car cela nuit à la légitimité de l'assurance mutualisée.
- > *Le délai de carence* est un délai forfaitaire principalement destiné à éviter les petits paiements, afin de réduire les coûts administratifs, et aussi à inciter au non-recours pour des périodes très courtes, afin de supprimer certains effets d'aubaine.

L'assurance chômage repose sur un consensus social fragile, qui est une conquête, pas une donnée intangible. Ce qui amoindrit la capacité assurantielle érode ce consensus ; par exemple : déconnecter les bases de cotisations et de prestations, créer des inégalités entre chômeurs (de revenus, d'obligations, de taxes), désigner des subventions croisées comme des transferts relevant de la solidarité interprofessionnelle, ou brandir la générosité à mauvais escient.

Délais de carence et différés d'indemnisation doivent aussi être replacés dans cette perspective : le principe de ces différés d'indemnisation devrait être abandonné ; à l'opposé, les délais de carence sont un instrument sous-utilisé.

4. COTISATIONS : UN TRAVAIL À PARFAIRE

L'*experience rating*⁸² est à l'exact opposé de la dégressivité des allocations : c'est une modalité très fortement préconisée par la théorie, évaluée positivement par la littérature, mais qui rencontre beaucoup de difficultés pour s'imposer.

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

⁸⁰ C'est la logique retenue en 2015 par le Conseil d'État pour annuler les dispositions relatives au différé d'indemnisation dans la convention d'assurance chômage 2014.

⁸¹ Il ne peut s'agir de taxer des riches : d'abord il s'agit d'assurés, et aucun chômeur ne peut être présumé riche tant qu'il n'est pas démontré que sa probabilité de retour à l'emploi est élevée et qu'il refuse des emplois plus ou moins identiques à celui qu'il a perdu. Au regard de l'assurance chômage, les riches sont les salariés qui ont une sécurité de l'emploi totale. Dans la réalité (comme en 2014) on sait bien qu'il s'agit juste de faire des économies en visant des cibles consensuelles : on applique aux chômeurs une sanction sur la simple présomption d'un délit d'*aléa moral*, ajoutée à une présomption de condition de ressources, sans tenir compte des cotisations payées ni de la probabilité de retour à l'emploi.

⁸² L'*experience rating*, littéralement « la cotation en fonction de l'expérience », est un système de bonus-malus qui pénalise les comportements volontaires qui coûtent cher à l'assureur.

fait pas exception à cette *sélection adverse*, d'autant moins que certaines règles d'indemnisation la rendent possible et y incitent (intermittents du spectacle et intérimaires, employeurs publics, IEG, etc. ; cf. Acte II).

Les règles de droit commun ne favorisent pas directement l'usage des contrats courts par les employeurs⁸³. Néanmoins, les salariés qui occupent ces emplois sont bien couverts par l'assurance chômage, ce qui produit des effets ambivalents pour l'assureur, positifs en termes de sécurisation des parcours, mais permissifs au regard de leur utilisation excessive par certains employeurs. Car l'assurance chômage n'a pas pour seul effet d'indemniser les chômeurs issus de ces contrats : elle induit des transferts implicites au sein même de chacun des secteurs, qui vont des employeurs qui utilisent le moins ces contrats courts vers ceux qui les utilisent le plus ; une subvention croisée qui stimule la précarité⁸⁴.

L'ANI de janvier 2013 a instauré des cotisations sur les contrats courts... et surtout une liste d'exemptions si longue qu'elle stérilise le dispositif : l'intérim en est exclu et les contrats d'usage pratiquement exempts, soit l'essentiel des contrats courts. Logiquement, la part des contrats courts dans les embauches n'a pas significativement reculé et les recettes de cotisations sont demeurées faibles.

Les modalités de taxation peuvent encore être améliorées afin de mieux dissuader les comportements adverses, coûteux pour l'Unédic : les seuils instaurés en 2013⁸⁵ devraient être supprimés pour laisser place à une contribution régulièrement dégressive dépendant seulement de la durée du contrat et éliminant toute référence au statut du contrat⁸⁶ (graphique 16). Cette modalité 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.

Il est souvent proposé que la France prenne modèle sur le système d'*experience rating* américain. Il faut cependant prendre garde que ce système n'est un modèle qu'au regard des principes qui le fondent. Il a été conçu pour traiter des problèmes américains des années 1930, dans le cadre d'un dispositif d'assurance chômage endémique, comme tous les autres. Ce système est associé à une bureaucratie très lourde qui entrave de manière croissante son efficacité. Le système d'assurance chômage français est lui

⁸³ Si l'on excepte la manière dont sont calculés les revenus de remplacement (cf. ci-dessus).

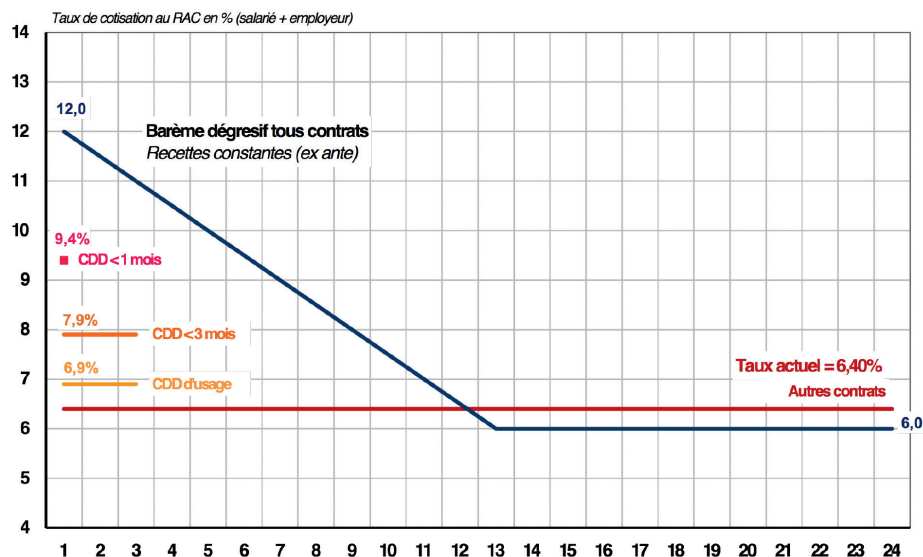
⁸⁴ Pour une revue de littérature sur cette question, voir Bruno Coquet, *L'Assurance chômage : une politique malmenée*, op. cit.

⁸⁵ On distingue seulement des contrats inférieurs à un mois pour les CDD et à trois mois pour les CDD et les contrats d'usage.

⁸⁶ Ainsi les CDI et tous les contrats courts seraient taxés selon les mêmes principes, et le taux normal (6,4 %) serait abaissé afin de laisser constant le niveau de recettes. Cf. Bruno Coquet, *L'Assurance chômage : une politique malmenée*, op. cit., et Bruno Coquet, « Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », art. cité.

aussi endémique, conceptuellement très différent de son homonyme américain, et les problèmes auxquels il est confronté sont des problèmes français du XXI^e siècle. La transposition des défauts du système américain n'est pas une solution. Il est préférable d'instituer un modèle léger et adapté à la situation du marché du travail ainsi qu'aux besoins de tous les agents.

Graphique 16
Cotisations actuelles et cotisation unique dégressive



Sources : données Unédic, Insee. Calculs de l'auteur.

Les réformes proposées ici ne visent ni une évolution ni une révolution, mais à mettre en place une réglementation adaptée aux besoins, et cohérente. Nous avons fait le choix de présenter les réformes clés les plus indispensables. Mais cette liste est loin d'être exhaustive et devrait être complétée.

Ces propositions sont des réformes structurelles, en ce sens qu'ils ne procèdent pas d'ajustements paramétriques destinés à réaliser des économies, mais visent à rendre l'assurance plus efficace, plus juste et plus incitative, et du coup plus économique, ce qui peut passer par la modification de quelques paramètres.

Ces réformes font sens dans leur ensemble. Chacune peut être mise en œuvre isolément, mais les synergies possibles entre elles sont potentiellement importantes et d'autant plus fortes que ces réformes seront nombreuses, ambitieuses et de grande ampleur.



L'AUTEUR

Bruno Coquet est Docteur en Sciences Economiques. Expert associé auprès de l'Institut de l'entreprise, il est également chercheur affilié à l'OFCE et IZA Policy Fellow. Economiste, il a travaillé pour de grandes entreprises, des administrations et le Conseil de l'Union Européenne, où il a été président du Comité de l'Emploi (EMCO). Spécialiste des questions d'économie appliquée, il a développé et mis en œuvre des outils dans les domaines variés tels que la stratégie et du pilotage opérationnel des entreprises, les politiques du marché du travail, et les politiques européennes. Au cours des dix dernières années il a développé et publié de nombreux travaux sur l'assurance chômage, dont il est aujourd'hui reconnu comme l'un des meilleurs spécialistes en Europe. Ses travaux ont inspiré la plupart des réformes récentes du régime d'assurance chômage français. Il est entre autres l'auteur de « L'assurance chômage, une politique malmenée », Editions L'Harmattan, Paris, 2013 et du Policy Paper de l'Institut de l'Entreprise « Assurance chômage : six enjeux pour une négociation ».

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE

Social Impact Bonds, un nouvel outil pour le financement de l'innovation sociale

Par Benjamin Le Pendeven, Yoann Nico et Baptiste Gachet (novembre 2015)

Civilisation du savoir et statut du travailleur

Par Jacques Barthélémy (novembre 2015)

Les grandes entreprises en France : je t'aime, moi non plus

*Propos recueillis par Frédéric Monlouis-Félicité,
Délégué général de l'Institut de l'entreprise (octobre 2015)*

La France du Bon Coin

Par David Ménascé (septembre 2015)

Sortir de la crise : les enseignements de nos voisins européens

Par Eudoxe Denis (juin 2015)

Gouverner à l'ère du Big Data

Par Elisabeth Grosdhomme Lulin (mai 2015)

Le Royaume-Uni, laboratoire de l'austérité ? Les enjeux du budget du 18 mars

Par Eudoxe Denis (mars 2015)

L'ère du sur-mesure : solutions pour l'insertion des jeunes

Par Charles de Froment (février 2015)

Italie : le chemin escarpé des réformes

Par Charles Trottmann (février 2015)

Irlande : le retour du Tigre Celtique.

Par Nathanael Mason-Schuler (décembre 2014)

Espagne : derrière l'austérité, la reprise

Par Adrienne Brotons (octobre 2014)

Les MOOCs : révolution ou désillusion ? Le savoir à l'heure du numérique

Par Lucien Rapp (septembre 2014)

L'emploi à vie est mort, vive l'employabilité !

Par l'Observatoire de prospective sociale (septembre 2014)

10 propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail

Par Charles de Froment (juillet 2014)

Emploi des jeunes : quelle efficacité des politiques publiques depuis 2012 ?

Par l'Institut de l'entreprise (juillet 2014)

Faire entrer la France dans la troisième révolution industrielle : le pari de l'innovation

Par l'Observatoire de l'Innovation de l'Institut de l'entreprise (mai 2014)

Les réseaux sociaux d'entreprises : entre promesses et illusions

Par Denis Monneuse (avril 2014)

Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France

Par Eudoxe Denis, avec Laëtitia Strauch (mars 2014)

Assurance chômage : six enjeux pour une négociation

Par Bruno Coquet (janvier 2014)

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

Maquette : BDM Communication
Dépôt légal en cours.

PRÉSIDENT

Xavier HUILLARD, président-directeur général de Vinci

CONSEIL D'ORIENTATION

Alain BENICHOU, président de IBM France

Laurent BURELLE, président-directeur général de Plastic Omnium *

Philippe CARLI, directeur général du Groupe Amaury

Henri de CASTRIES, président-directeur général d'AXA

Dominique CERUTTI, directeur-général adjoint, NYSE Euronext

Philippe CROUZET, président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT, président-directeur général de Veolia Environnement

Pierre-Antoine GAILLY, président de la CCI Paris Ile de France

Jacques GOUNON, président-directeur général du groupe Eurotunnel

Henri LACHMANN, vice-président, administrateur de Schneider Electric *

Bruno LAFONT, président-directeur général de Lafarge

Frédéric LEMOINE, président du directoire de Wendel

Marie-Christine LOMBARD, présidente du directoire de Géodis

Gérard MESTRALLET, président-directeur général de GDF SUEZ *

Christian NIBOUREL, président de Accenture France

Henri PROGLIO, administrateur, Thales

Denis RANQUE, président du conseil de surveillance d'Airbus

Jacques RICHIER, président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE, président-directeur général de Aéroports de Paris

Frédéric SAINT-GEOURS, président du Conseil de surveillance, SNCF *

Pierre-Sébastien THILL, associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Frédéric MONLOUIS-FÉLICITÉ

** Membres du Bureau*

La nouvelle assurance chômage

Pièce en trois actes

L'Unédic ne remboursera pas sa dette. Toutefois, l'activité d'assurance dont la « générosité » est si souvent dénoncée n'est pas à l'origine de cette situation, car elle est toujours fortement excédentaire malgré un chômage durablement élevé. En revanche, l'habitude bien ancrée de financer des politiques publiques en puisant dans les fonds de l'assurance chômage a inexorablement déséquilibré l'Unédic. L'assurance chômage est en faillite. Elle doit se réinventer.

L'assurance chômage a pour fonction de garantir un revenu aux salariés privés d'emploi. Pour remplir cette mission prioritaire en toutes circonstances, l'assurance doit être obligatoire, universelle, et ses finances, par nature cycliques, doivent être équilibrées à moyen terme. Tout ce qui l'éloigne de ce modèle compromet son existence, et elle est en France très loin de ces canons.

La négociation de la convention d'assurance chômage va s'ouvrir face à des défis inédits. La cessation de paiement a pu être repoussée en taxant massivement les chômeurs indemnisés, puis grâce à la garantie apportée par l'État à la dette de l'Unédic, mais ces expédients ont atteint leurs limites. La nature et l'ampleur des difficultés sont telles que seul un renouvellement stratégique profond est susceptible de sortir l'assurance chômage de l'impasse.

Après que l'État aura repris la dette qui figure déjà à son passif, l'assurance chômage devra être refondée sur des bases solides et durables. Un ensemble de règles d'indemnisation simples et efficaces, adaptées aux besoins du marché du travail contemporain, pourra alors être reconstruit.



**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

