

FAIT D'ACTUALITE

LA REFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Auteur : Philippe DEUBEL

Introduction

La réforme de l'assurance-chômage s'impose tout d'abord en raison de l'état du marché du travail en France. Même si 86% des salariés en emploi sont en CDI, les embauches depuis le début des années 2000 se font de plus en plus en contrats courts, dont la durée a tendance à se raccourcir et la fréquence à s'intensifier, renforçant ainsi la dualité du marché du travail. Bien que ce phénomène ne soit pas spécifiquement français, puisque c'est la tertiarisation de l'économie que l'on retrouve dans la majorité des pays de l'OCDE qui explique la situation, il est particulièrement accentué en France, où il touche d'abord les jeunes, qui représentent un CDD sur deux. Un nombre croissant de jeunes ont ainsi des trajectoires professionnelles marquées par la précarité, ce qui altère leur capacité à construire leur vie personnelle et professionnelle. Le premier objectif de cette réforme est donc de favoriser l'emploi durable.

Voir le fait d'actualité « Les jeunes, mal aimés du marché du travail »

De manière plus conjoncturelle, mais non moins essentielle, le régime d'assurance-chômage doit accélérer son désendettement. En 2019, la dette de l'assurance-chômage atteint plus de 35 milliards d'euros. Si la situation devrait s'améliorer, notamment suite à la mise en place des dispositions de la Convention de 2017 (voir plus bas), il n'en demeure pas moins que, sans réforme, le régime d'assurance-chômage risque bientôt de ne plus être en mesure d'assurer sa fonction protectrice.

C'est dans ces perspectives que les partenaires sociaux ont été sollicités pour élaborer une nouvelle Convention d'assurance-chômage à la fin de l'année 2018, avec la mission de parvenir à un accord dans un délai de quatre mois.

I- Rappel : L'indemnisation du chômage en France et dans les autres pays

Les systèmes d'indemnisation du chômage en Europe et aux Etats-Unis s'inspirent de deux grandes conceptions caractérisant les régimes de Sécurité sociale, à savoir la conception universaliste qui accorde un revenu minimal à chaque individu, et la conception assurantielle, qui lie le droit à un revenu de remplacement à l'exercice d'une activité professionnelle. Dans certains pays d'Europe, l'indemnisation du chômage relève de la protection universelle, qui parfois joue à défaut d'une assurance-chômage volontaire (Royaume-Uni, Irlande, Suède, Finlande). Dans les autres pays, l'indemnisation du chômage est fondée principalement sur l'emploi. Dans cette hypothèse, les régimes d'assurance-chômage se fondent sur une durée minimale d'emploi antérieure (Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg, Espagne, Portugal, Belgique, Italie).

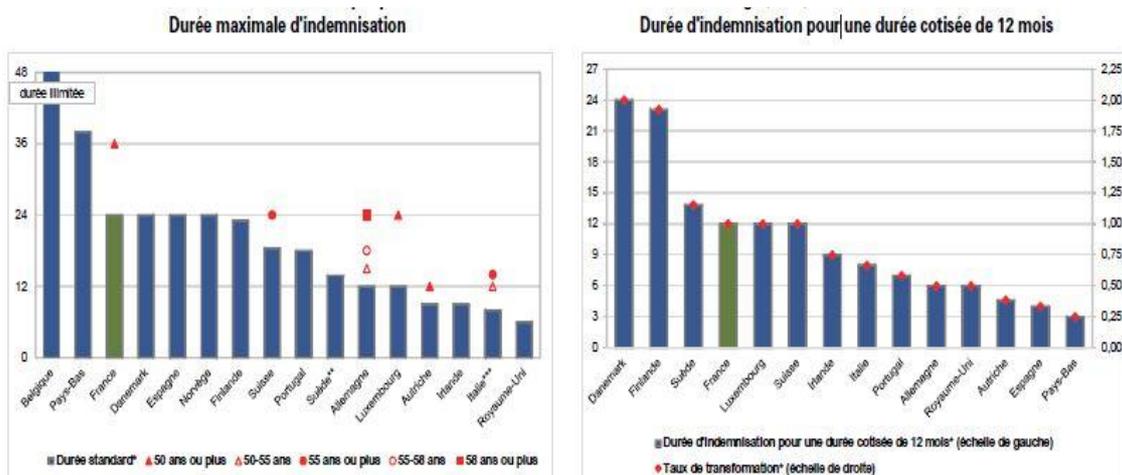
En ce qui concerne le financement du système, celui-ci peut être assuré par des cotisations sociales et/ou des contributions publiques. Le financement par les contributions publiques est souvent couplé aux cotisations sociales. C'est le cas en Allemagne, en Belgique, en Finlande, en Italie, au Luxembourg, en Norvège, aux Pays-Bas, et en Suède. Le financement seul par les cotisations sociales est présent en France, en Grande-Bretagne, en Irlande et au Portugal. Alors que de nombreux pays orientent ces cotisations vers une contribution globale à la Sécurité sociale, elles font l'objet d'une contribution spécifique à l'assurance-chômage en France. Les cotisations sociales sont acquittées par les salariés et par les employeurs. Il n'y a guère qu'aux Etats-Unis que le financement de l'assurance-chômage est essentiellement assuré par les employeurs. Son principe repose en une modulation des cotisations au niveau de chaque entreprise en fonction des coûts que cette entreprise fait effectivement supporter à l'assurance-chômage (plus l'entreprise licencie, plus elle paie...).

Au niveau des prestations, pour comparer les différents pays, il faut prendre en compte différents critères, à savoir les conditions d'accès, la durée et le montant de l'allocation. Les conditions d'accès sont plutôt favorables en France. Dès qu'un salarié a travaillé 4 mois (ou 610 heures) au cours de 28 derniers mois, il bénéficie de 4 mois d'indemnisation (système qui a permis la multiplication des contrats courts de moins de 3mois). La norme européenne pour bénéficier d'une indemnisation se situe aux alentours de 6mois (Suède, Finlande, Pays-Bas), voire 12 mois (Espagne, Allemagne).

En matière de durée d'indemnisation, celle-ci varie de 4 à 24 mois en France, et même 36 mois pour les plus de 55ans, ce qui situe la France dans une

fourchette haute. Ailleurs, l'indemnisation varie de 9 à 24 mois en Suisse, 6 à 12 mois au Luxembourg, et s'arrête dès 9 mois en Irlande et après 6 mois en Grande-Bretagne. Il n'y a que la Belgique qui fasse exception avec une indemnisation en principe illimitée.

Durée d'indemnisation de l'assurance-chômage



Sources : Commission européenne (MISSOC - Mutual Information System on Social Protection) et CLEISS (Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale).

* Pour un demandeur d'emploi de 40 ans en cas de perte d'un emploi à temps complet.

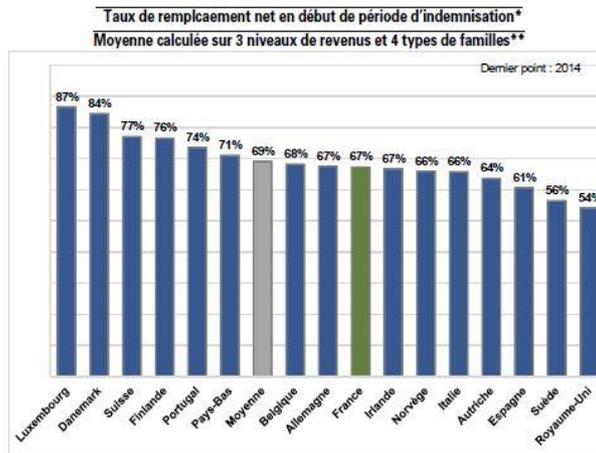
** Durée augmentée de 150 jours pour les demandeurs d'emploi ayant un enfant de moins de 18 ans.

*** En 2015, la durée maximale d'indemnisation est portée à 10 mois pour les moins de 50 ans, à 12 mois pour les 50-54 ans et à 16 mois pour les plus de 55 ans.

Extrait de « L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes », Trésor-Eco ? n°188, décembre 2016, p 6.

Enfin, sur le niveau d'indemnisation, il n'y a qu'en Grande-Bretagne, en Irlande et en Finlande que cette indemnisation est forfaitaire. Ailleurs, l'indemnisation est fonction de l'ancien salaire. C'est ce que l'on appelle le « taux de remplacement » (allocation chômage divisée par le salaire net ou brut : en moyenne, pour l'année 2015, les allocataires de l'assurance-chômage en France touchent 71% de leur salaire net). Ce taux de remplacement est compris entre 57% et 75% en France, contre par exemple 60% à 67% en Allemagne et 90% au Danemark.

Taux de remplacement net en début de période d'indemnisation



Source : OCDE (2016), *Modèles Impôts-Prestations*.

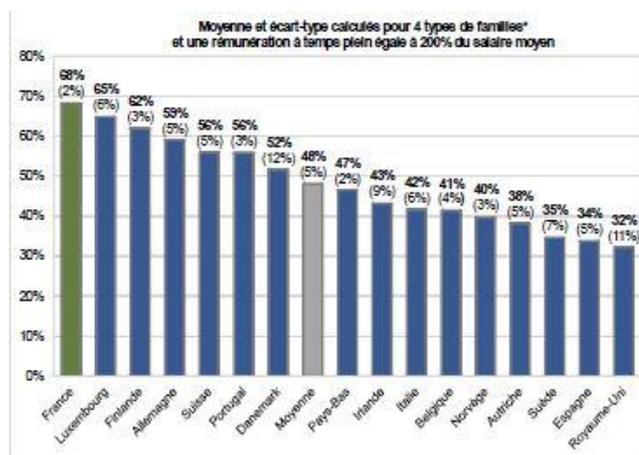
* Y compris les autres aides et allocations (aide sociale, prestations familiales, allocations logement, allocations sous condition d'emploi) et après cotisations sociales et impôt sur le revenu.

** Moyenne non pondérée pour des niveaux de rémunération à temps plein de 67 %, 100 % et 150 % du salaire moyen pour des célibataires et des couples mariés (respectivement sans enfant et avec 2 enfants de 4 et 6 ans).

Extrait de *Trésor-Eco, op. cit, P 1* ;

La France a quand même une particularité. Elle a le plafond le plus élevé d'Europe. Alors que les chômeurs touchent en moyenne 1100 euros par mois, le plafond est fixé à 6357 euros net en France contre 3751 euros en Espagne, 2620 euros en Allemagne et 1655 euros en Belgique. Dernier point favorable aux chômeurs en France : les indemnités sont fixes durant toute la durée de l'indemnisation, comme c'est le cas aussi en Allemagne, au Luxembourg et en Finlande. Elles sont dégressives en Espagne (70%, puis 50% à partir du 07ème mois), en Italie (75%, puis 3% de moins par mois à partir du 04ème mois), ou au Portugal (65% du salaire, puis 55% après 6 mois).

Taux de remplacement nets moyens en début de période d'indemnisation pour les travailleurs les mieux payés



Source : OCDE (2016), *Modèles Impôts-Prestations* ; calculs DG Trésor.

* Moyenne non pondérée pour des célibataires et des couples mariés mono-actif (respectivement sans enfant et avec 2 enfants ayant 4 et 6 ans). L'écart-type du taux de remplacement est indiqué entre parenthèses.

Extrait de Trésor-Eco, *op.cit*, p 4.

De tous les systèmes, c'est le système anglais qui est le plus dur (faible allocation forfaitaire, obligation de recherche active d'un emploi et d'accepter une annonce adéquate ou une formation), avec une certaine efficacité (4,7% de chômeurs contre 10% en France), mais avec aussi la multiplication des emplois précaires (1 million de travailleurs sont employés au Royaume-Uni sans garantie d'un nombre d'heures minimal et au taux horaire le plus bas : 7,30 euros contre un SMIC horaire à 10, 03 euros en France en 2019).

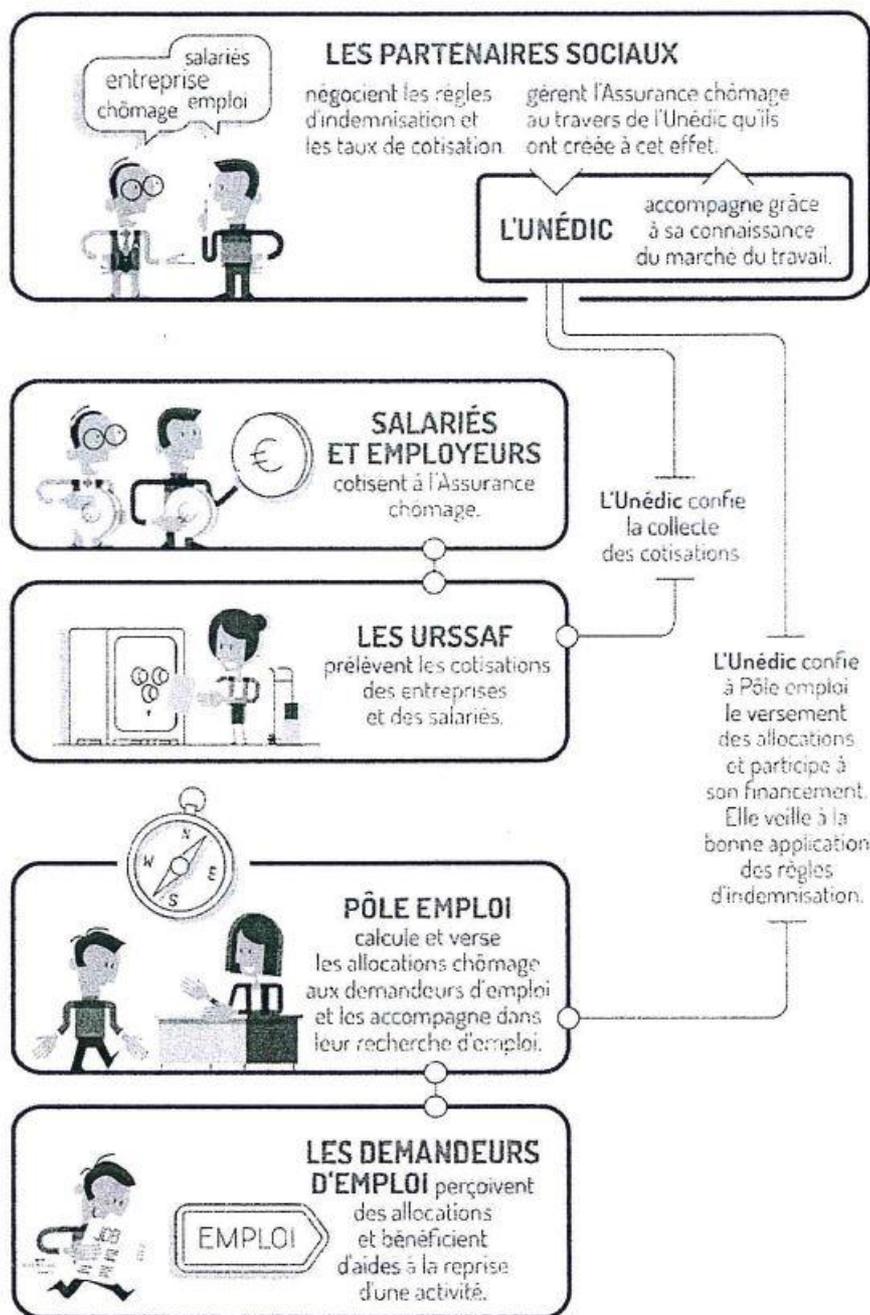
II- La Convention de 2017 et les règles générales d'indemnisation du chômage

L'assurance-chômage a pour but de verser un revenu de remplacement aux salariés qui ont perdu involontairement leur emploi, et aussi de favoriser le retour rapide de ces salariés sur le marché du travail.

En France, comme on l'a vu plus haut, c'est un système assurantiel, à savoir qu'il faut avoir cotisé pour être indemnisé, et interprofessionnel, c'est-à-dire que les contributions des salariés et des employeurs, tous secteurs confondus, sont mises en commun pour protéger ceux qui perdent leur emploi. L'assurance-chômage a été créée en 1958 par les partenaires sociaux qui sont les représentants des organisations d'employeurs et de salariés. Ils ont alors fondé l'UNEDIC, association loi 1901, dont le rôle est de gérer le régime au

quotidien, en veillant au bon déroulement du prélèvement des cotisations par les URSSAF et du versement des allocations par Pôle emploi, et également de conseiller les partenaires sociaux dans la négociation des règles de l'assurance-chômage.

Qui fait quoi dans l'assurance-chômage ?



Source: UNEDIC, Dossier de presse convention 2017, septembre 2017

Il y a plusieurs conditions pour avoir droit aux allocations de chômage.

- Avoir travaillé au moins 4 mois au cours des 28 derniers mois pour les moins de 53 ans (à partir de 53 ans, avoir travaillé 4 mois au cours des 36 derniers mois). A partir de là, on compte les jours travaillés (une semaine équivaut à 5 jours travaillés), et pour bénéficier de l'allocation de chômage, il faut au minimum 88 jours travaillés.
- Avoir perdu involontairement son emploi, ou volontairement (démissionnaire) si on répond à des conditions spécifiques.
- S'inscrire comme demandeur d'emploi auprès de Pôle emploi et actualiser sa situation tous les mois.
- Etre physiquement apte à l'exercice d'un emploi et rechercher activement un emploi.

Les nouvelles règles de l'assurance-chômage qui sont entrées en vigueur le 01 novembre 2017 ne changent pas les grands principes du régime. Le demandeur d'emploi reçoit toujours un revenu de remplacement proportionnel aux salaires perdus.

Toutefois, dans le nouveau système, l'indemnisation ne dépend plus de la durée des emplois perdus et du rythme auquel ils se succèdent dans le temps. En effet, avant la nouvelle règle, à salaire et volume de travail identique, des personnes reprenant régulièrement des emplois très courts pouvaient bénéficier d'une indemnisation plus favorable que celles perdant un emploi long, en obtenant un revenu global (allocation plus salaire) supérieur à celui d'un salarié à temps complet, au même salaire horaire.

Une autre disposition du nouveau système concerne les travailleurs âgés, puisqu'avec le report de l'âge de la retraite à 62 ans, un certain nombre de seniors ont des difficultés croissantes à retrouver un emploi. Désormais, à partir de 53 ans, la durée maximale d'indemnisation est de 913 jours (730 jours jusqu'à 53 ans) de 53 à 55 ans et de 1095 jours à partir de 55 ans.

L'allocation chômage se calcule en déterminant une indemnité journalière. Pour le calcul de cette indemnité, deux formules sont retenues dans le but de faire en sorte que les plus bas salaires soient proportionnellement mieux indemnisés que les hauts revenus. La première étape consiste à calculer le salaire journalier de référence (SJR) en rapportant le salaire brut au nombre de jours couverts par le contrat de travail des 12 derniers mois. La deuxième étape consiste à calculer l'allocation avec deux formules (soit 40,4% du SJR + 11,92 euros, soit 57% du SJR), et à retenir le résultat le plus élevé.

Par exemple, pour un salaire mensuel de 1500 euros, le SJR est de $1500 : 30 = 50$ euros $\times 40,4\% = 20,20$ euros + 11,92 euros = 32,12 euros. On déduit ensuite 3% du SJR pour financer la retraite complémentaire, soit

1,50 euros, ce qui fait 32,12 euros - 1,50 euro = 30,62 euros brut d'allocation par jour, et donc une allocation mensuelle de 30,62 X 30 jours = 918,6 euros brut (64,2% du salaire brut). De même, pour un salaire de 2250 euros brut, le salaire journalier est de 75 euros. L'allocation journalière est de 75 euros X 57% = 42,75 euros. On déduit 3% soit 2,25 euros, ce qui fait 40,50 euros et 40,50 euros X 30 = 1215 euros d'allocation mensuelle (54% du salaire brut).

Quant à la durée d'indemnisation, elle est proportionnelle à la durée des derniers emplois. Pour la calculer, on prend en compte toutes les périodes d'emploi sur les 28 mois précédant le dernier contrat de travail. On compte ensuite le nombre de jours travaillés (5 maximum par semaine) que l'on multiplie par 1,4. Par exemple, 88 jours travaillés (le minimum) donnent 88 X 1,4 = 122 jours d'indemnisation.

III- Cadrage de la négociation et premières difficultés

La lettre de cadrage élaborée par le pouvoir exécutif est parvenue aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018 en fixant plusieurs objectifs pour 4 mois de négociation.

Le premier objectif est d'inciter au retour à l'emploi et au développement de l'emploi durable. Il s'agit notamment de revoir les règles actuelles permettant de cumuler l'attribution d'une allocation et un salaire, qui sont jugées trop favorables pour les contrats courts. L'idée est de réviser ces règles pour favoriser les contrats longs plutôt que l'alternance.

Un autre point est de revoir le salaire journalier de référence (pour sa détermination, voir plus haut), « dont le calcul conduit à ce qu'il soit beaucoup plus intéressant, pour le salarié comme pour l'employeur, de fractionner des contrats de travail à temps plein, plutôt que d'être employé à temps partiel ». A travers cet objectif, le gouvernement veut qu'un actif gagne plus en travaillant qu'en étant indemnisé par l'assurance-chômage.

Le gouvernement souhaite également que les partenaires sociaux réfléchissent à un nouveau système, qui prendrait en compte les écarts de situation entre les demandeurs d'emploi. En effet, les mêmes règles d'indemnisation ne produisent pas les mêmes incitations pour tous les demandeurs d'emploi. Cela vaut surtout pour les cadres, dont le gouvernement souhaite qu'ils soient indemnisés moins longtemps que les autres. Le but est de revenir plus ou moins à une logique de filière, dispositif qui existait au début des années 2000. Les demandeurs d'emploi appartenaient alors à des filières distinctes en fonction de leur diplôme et de leur capacité à retrouver un emploi. Tout cela s'inspire de travaux d'économistes. Par exemple, selon Javier Ortega et Laurence Rioux (« Durée des contrats et indemnisation du chômage. Une



analyse quantitative du dualisme du marché du travail français », *Revue Economique*, 2002), une allocation plus importante, mais versée sur une durée limitée, aurait des effets bénéfiques. En augmentant l'allocation à 80% du salaire, sur une période bien plus courte limitée à 6 mois maximum, on inciterait plus fortement au retour à l'emploi tout en évitant l'effet de déclassement pour l'allocataire.

Voir la vidéo d'André Zylberberg « Comment fonctionne le marché du travail ? »

Un autre objectif est « d'inciter les entreprises à privilégier une réorganisation du travail par le dialogue social sur le recours à l'assurance-chômage pour faire face aux évolutions conjoncturelles ». La formule est vague, mais se réfère au système du bonus-malus, visant à faire payer par les employeurs le coût des contrats précaires supporté actuellement par l'assurance-chômage. Accessoirement, le gouvernement souhaitait aussi ouvrir le droit à indemnisation, sous certaines conditions, aux démissionnaires, ainsi qu'une allocation forfaitaire pendant 6 mois pour les indépendants en liquidation judiciaire.

A travers toutes ces mesures, la nouvelle convention d'assurance-chômage devrait permettre de dégager sur 3 ans entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économies en moyenne annuelle, ce qui permettra de financer les mesures nouvelles et d'accélérer le désendettement du régime. Le niveau d'endettement de l'Unedic devrait ainsi se situer aux environs de 28 milliards d'euros en 2021.

Après trois mois et demi de négociation, les partenaires sociaux n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la réforme de l'assurance-chômage voulue par l'exécutif. Le point d'achoppement réside dans l'instauration de ce bonus-malus pour décourager les entreprises de recourir aux contrats courts (un tiers des CDD actuellement ne dure qu'une journée...). Alors que le dispositif en question est catégoriquement rejeté par le patronat particulièrement attaché à la flexibilité que procurent les contrats courts, il est au contraire exigé par les syndicats, qui s'appuient sur les engagements répétés du Président de la République en la matière. Le patronat, de son côté, déplore que les syndicats de salariés refusent toujours de réviser les règles d'indemnisation du chômage pour réduire l'endettement de l'Unedic et inciter au « retour durable à l'emploi ».

Conclusion

Après l'échec de la négociation assurance-chômage qui a pris fin le 20 février 2019 suite au refus du patronat de proposer des mesures contraignantes et généralisées de lutte contre le recours abusif aux contrats courts (système de bonus-malus sur les cotisations chômage employeur), le gouvernement a présenté le 26 février la « méthode et le calendrier » de sa réforme. De larges consultations vont s'ouvrir au Ministère du Travail avec les partenaires sociaux mais aussi avec des associations de chômeurs ou des parlementaires. Cette phase de plusieurs semaines doit déboucher sur des évolutions des règles d'indemnisation au printemps, pour une mise en œuvre par décret à l'été. Si l'on peut considérer qu'il s'agit d'une reprise en main par l'Etat de l'assurance-chômage, et donc d'un constat des limites du paritarisme, il ne faut pas perdre de vue que l'urgence est de réformer le système actuel d'indemnisation du chômage, qui est un frein au retour à l'emploi. Cette réforme ne sera pas facile à piloter car elle rencontre l'hostilité de bon nombre d'employeurs et de salariés.

Voir la question du programme de Terminale ES « Comment s'organise le marché du travail et organisation dans la gestion de l'emploi »

Du côté des salariés, l'objectif majeur du gouvernement est de modifier ce que l'on appelle « l'arbitrage travail-loisir » pour favoriser l'incitation au retour à l'emploi. En effet, actuellement, 865000 personnes bénéficient du dispositif « d'activité réduite », permettant de cumuler un revenu d'activité et une allocation de chômage, dispositif qui était au départ animé des meilleures intentions, puisqu'il s'agissait de faire en sorte que les demandeurs d'emploi renouent avec le travail. Or, on peut raisonnablement estimer que ce système a dérivé puisqu'il permet à des chômeurs indemnisés de rester indéfiniment dans cette situation. En moyenne, les bénéficiaires disposent de 490 euros par mois d'indemnité chômage et de 830 euros de revenu d'activité, et le versement de ces indemnités représente actuellement un coût très élevé pour l'Etat (5,4 milliards d'euros).

Du côté des employeurs, l'objectif du gouvernement est d'inciter les employeurs à limiter les contrats courts. Actuellement, 80% des Contrats à durée déterminée (CDD) sont signés pour moins d'un mois. En faisant payer aux employeurs via une modulation de leurs charges sociales le coût des contrats précaires pour l'assurance-chômage, le gouvernement propose selon Jean Tirole une « juste mesure de responsabilisation des entreprises », mais qui suscite jusqu'à ce jour l'hostilité des syndicats patronaux.

Sur ces deux sujets majeurs, le gouvernement peut-il passer en force ? S'il le fait, cela risque certainement de détériorer encore le climat social, déjà bien atteint depuis la « crise des gilets jaunes ». S'il ne le fait pas, la réforme du



marché du travail sera inaboutie, et les résultats sur l'emploi seront probablement décevants.

Notions-clés : chômage, marché du travail

