

8) Que penser de la réforme de 2018 de l'assurance chômage ?

François ECALLE

Une [fiche de l'encyclopédie](#) présente les principales caractéristiques juridiques et financières de l'assurance chômage ainsi que des éléments de comparaison internationale.

Alors que le résultat comptable de l'Unédic était déficitaire de 2,7 Md€ en 2018 et que son endettement net s'élevait à 35 Md€, les mesures inscrites dans la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel devaient avoir pour effet de réduire ce déficit de 2,1 Md€ à partir de 2022 (cf. [étude d'impact](#) de l'Unédic).

Elles comprennent notamment : un allongement de la durée minimale d'affiliation permettant d'ouvrir un droit à indemnisation ; une dégressivité dans le temps des indemnités les plus élevées ; un nouveau mode de calcul du salaire de référence ; une extension des cas d'indemnisation des salariés démissionnaires ; une indemnisation de certains travailleurs indépendants dont l'activité a cessé à la suite d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire ; une modulation des cotisations appliquées aux contrats courts. La plupart de ces mesures ont été suspendues à la suite de la crise sanitaire et d'autres (calcul du salaire de référence et modulation des cotisations) ont été annulées par le Conseil d'Etat.

Cette note présente quelques orientations pour une réforme de l'assurance chômage et examine si les mesures décidées en 2018 les suivaient ou s'en écartaient. Ces orientations ne tiennent pas compte de la crise actuelle et ne pourraient être mises en œuvre que lorsque la croissance sera durablement repartie.

A) Rétablir la dégressivité des indemnités, mieux suivre les chômeurs et revoir les conditions de cumul avec une activité

1) La dégressivité des indemnités de chômage

La « *dégressivité* » caractérise des indemnités dont le montant, pour un demandeur d'emploi, diminue dans le temps. Le système actuel d'indemnisation du chômage présente une certaine forme de dégressivité dans la mesure où « *l'allocation d'aide au retour à l'emploi* » (ARE) est versée par l'Unédic pendant une durée égale à la durée de cotisations et au maximum pendant deux ans. Le chômeur reçoit ensuite de l'Etat, sous certaines conditions notamment de ressources, « *l'allocation de solidarité spécifique* » (ASS) dont le montant est plus faible.

Avant 2001, les allocations versées par l'Unédic étaient elles-mêmes dégressives. Après une période d'indemnisation au « *taux plein* », variable selon la durée de cotisation, le taux d'indemnisation était réduit tous les six mois de 15 ou 17 points. Une fois les indemnités d'assurance chômage ramenées à zéro, le demandeur d'emploi basculait éventuellement, comme aujourd'hui, dans le régime de solidarité géré par l'Etat en recevant l'ASS.

Dans un [article publié en 2011](#) dans la revue française d'économie, S. Lollivier et L. Rioux ont procédé à une évaluation empirique de l'impact des modalités d'indemnisation sur le taux de sortie du chômage vers l'emploi en France dans les années 1990, notamment de l'impact de cette dégressivité. Les études ultérieures sur ce sujet sont soit théoriques, soit empiriques mais plus anciennes.

Cet article montre d'abord que le taux de sortie du chômage vers l'emploi diminue avec le temps passé au chômage ; pourtant, les offres d'emplois reçus par les chômeurs ne diminuent pas significativement ; en revanche, les salaires proposés baissent rapidement.

Une interprétation de ces observations est que les entreprises sont prêtes à recruter des chômeurs de plus longue durée, mais à un niveau de salaire plus faible, sans doute parce que cette durée plus longue constitue un signal négatif de leur employabilité. Les chômeurs refusent alors une proportion de plus en plus forte d'offres parce que les salaires proposés sont de plus en plus faibles au regard des indemnités qu'ils peuvent continuer à recevoir.

Les auteurs évaluent l'impact d'une suppression de la dégressivité des allocations sur le comportement des chômeurs et leur durée de chômage. Il en ressort que la durée moyenne du chômage augmenterait de 5 % (de 17 % pour le quartile des chômeurs les mieux indemnisés).

La réforme de 2001 a donc eu pour effet, en supprimant la dégressivité, d'accroître la durée de chômage. Il faudrait donc la rétablir pour les inciter à accepter plus rapidement les emplois qui leur sont offerts. Elle ne serait pas nécessaire si le contrôle des efforts de recherche d'emploi par les chômeurs indemnisés était efficace, mais ce n'est pas le cas (cf. ci-dessous).

Il n'est certes pas toujours souhaitable que les chômeurs acceptent vite une offre d'emplois, car elle risque de ne pas correspondre à leurs compétences et à leurs souhaits. Comme le souligne [l'OFCE](#), certaines analyses théoriques montrent ainsi que les allocations chômage devraient être constantes, voire progressives. Toutefois, en pratique, la durée moyenne du chômage en France (environ 570 jours¹) n'est certainement pas trop courte et il serait préférable que les chômeurs acceptent plus vite les offres d'emplois. Or, selon une synthèse des études théoriques et empiriques réalisée par la [direction générale du trésor](#) en décembre 2016, elles concluent majoritairement à une hausse de la durée du chômage lorsque le taux de remplacement ou la durée d'indemnisation sont accrues.

Dans un premier temps, la dégressivité dans le temps des allocations pourrait être appliquée à ceux qui ont le moins de difficulté pour trouver un emploi, notamment les cadres. C'est ce que prévoit la loi de 2018 : les chômeurs de moins de 57 ans qui avaient un salaire brut supérieur à 4 500 € devraient voir leur allocation diminuer de 30 % au bout de six mois d'indemnisation.

2) Le suivi des demandeurs d'emploi

a) Le contrôle et les sanctions

Les auteurs de l'article précité ont également simulé l'impact d'un arrêt des allocations lorsqu'un chômeur refuse deux offres d'emplois. La durée moyenne de chômage serait réduite de 9 % (et de 21 % pour le quartile des chômeurs les mieux indemnisés).

¹ Ancienneté moyenne des demandeurs d'emploi des catégories A, B et C.

Selon le code du travail, les demandeurs d'emplois sont tenus « d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi ». Celles-ci sont définies comme des offres compatibles avec leurs qualifications et compétences professionnelles, telles que décrites dans le « *projet personnalisé d'accès à l'emploi* » qu'ils établissent avec les conseillers de Pôle Emploi, à une distance de moins d'une heure en transport en commun du domicile et rémunérées à plus de 95 % du salaire antérieur (85 % après six mois d'indemnisation et supérieure à l'ARE après un an).

Celui qui ne peut pas justifier d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi ou qui, sans motif légitime, refuse deux offres raisonnables est, selon le code du travail, radié de la liste des demandeurs d'emplois et ne peut donc plus être indemnisé.

En pratique, il y a environ 13 000 radiations par an pour recherches insuffisantes, soit 0,2 % des demandeurs tenus d'accomplir des actes de recherche alors que, selon un rapport de la Cour des comptes², une enquête menée par Pôle Emploi en 2013-2014 a révélé une insuffisance de recherches dans 8 % à 35 % des cas selon les agences.

Le contrôle de la recherche effective d'un emploi par les chômeurs est insuffisant depuis que le chômage de masse s'est développé, en particulier parce que les agents du service public de l'emploi y sont pour la plupart hostiles, considérant que les chômeurs sont des victimes et qu'eux-mêmes n'ont pas les moyens de les aider à trouver un poste. Les comparaisons internationales montrent que les sanctions sont plus fréquentes dans les autres pays.

En 2015, le conseil d'administration de Pôle Emploi a décidé de retirer les missions de contrôle aux conseillers pour les confier à 200 agents spécialisés. Cette réorganisation pourrait résoudre cette difficulté et rendre le contrôle plus efficace si ces nouveaux contrôleurs collaborent efficacement avec les conseillers, ce qui n'est pas assuré.

Il reste que le contrôle des demandeurs d'emplois et la sanction des comportements abusifs sera toujours très difficile car les définitions des actes de recherche et des offres raisonnables seront toujours relativement arbitraires. Un mécanisme automatique de dégressivité aurait un coût de gestion plus faible et probablement une plus grande efficacité.

b) Le soutien apporté aux demandeurs d'emploi

Un [rapport de la Cour des comptes](#) de 2015 observe une évolution de la stratégie de Pôle Emploi consistant à concentrer ses moyens sur l'accompagnement des chômeurs et des entreprises qui éprouvent le plus de difficultés pour accéder à l'emploi ou pour embaucher, laissant à ses concurrents, notamment les plateformes numériques, l'appariement entre offres et demandes plus faciles à satisfaire. Cette orientation est compréhensible mais présente des risques car il faut pouvoir continuer à placer les chômeurs en difficulté dans des entreprises sans problèmes et à présenter des chômeurs sans problème aux entreprises en difficulté.

Ce rapport constate également que le soutien apporté aux demandeurs d'emploi dans le cadre d'un accompagnement renforcé est trop faible, malgré des moyens importants, ce qui n'est peut-être pas sans rapport avec une autre constatation, le manque de suivi de l'activité des conseillers par la direction de l'opérateur.

² « Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse », Cour des comptes, rapport public thématique, juillet 2015.

Les comparaisons internationales des [dépenses en faveur des politiques du marché du travail](#) montrent que, si la France consacre des dépenses plus importantes à l'indemnisation du chômage, ses dépenses en faveur des « *politiques actives* » sont plus faibles, notamment les dépenses de fonctionnement du service public de l'emploi.

Des moyens plus importants ont été attribués à Pôle Emploi avec notamment un relèvement de son plafond d'emplois à hauteur de 1 000 postes dans le projet de loi de finances pour 2020. Son organisation reste toutefois encore à améliorer.

3) Le cumul d'une indemnité de chômage et d'une rémunération d'activité

Une [note du conseil d'analyse économique](#) montre que certaines caractéristiques des allocations de chômage favorisent le développement d'emplois de très courte durée (moins d'un mois) parce que les salariés peuvent y avoir intérêt.

Les possibilités de cumul de l'ARE et d'une rémunération d'activité, d'une part, et le fait que les droits sont désormais suspendus et « *rechargés* » en cas de reprise temporaire d'un emploi, d'autre part, font qu'il est possible d'alterner indéfiniment activité et chômage et de recevoir l'équivalent d'une rémunération à quasi-temps plein en travaillant l'équivalent d'un mi-temps.

Si le cumul de l'ARE avec un salaire doit rester possible, il ne faut pas que les règles d'indemnisation incitent à enchaîner indéfiniment les contrats de très courte durée, ce qui est préjudiciable à terme pour les salariés et les entreprises et coûte cher à l'assurance chômage. Les auteurs proposent de modifier la formule de calcul de l'ARE pour réduire l'incitation à enchaîner les contrats très courts tout en rendant son cumul avec un salaire plus rémunérateur. Les décisions prises le 28 mars 2017 par les partenaires sociaux puis avec la loi de 2018 vont dans ce sens, notamment en modifiant les règles de calcul du salaire de référence.

B) Inciter financièrement les entreprises à réduire le chômage

1) Les licenciements économiques et les CDD ont des effets externes négatifs

En licenciant pour motif économique des salariés en contrat à durée indéterminée ou en mettant fin à des contrats à durée déterminée (CDD), les entreprises font supporter un coût à la collectivité, au salarié qui perd son emploi bien entendu mais aussi aux autres salariés et aux autres entreprises qui doivent cotiser pour financer ses indemnités de chômage et le soutien apporté par les services de l'emploi. Le licenciement économique et l'utilisation des CDD entraînent ainsi ce que les économistes appellent des « *externalités négatives* ».

Les licenciements économiques sont néanmoins indispensables pour que les entreprises s'adaptent aux changements technologiques, à l'évolution de la demande et à la concurrence, tout en dégagant des marges suffisantes pour que leurs actionnaires continuent à investir. Ils sont souvent une condition de la survie future des entreprises, même lorsque leur situation financière est encore bonne. Les CDD sont tout aussi nécessaires pour qu'elles puissent ajuster leurs capacités de production à une demande temporaire et/ou fluctuante.

2) Les magistrats et fonctionnaires n'auront jamais l'information nécessaire pour apprécier la motivation des licenciements économiques

La tradition française a toujours été de limiter par la loi les conditions dans lesquelles des licenciements économiques sont possibles et d'en confier le contrôle à l'administration ou au

juge, plutôt l'un ou plutôt l'autre selon les époques. Actuellement le licenciement économique est limité par le code du travail aux suppressions ou transformations d'emplois ou modifications du contrat de travail, refusées par le salarié, « consécutives notamment à des difficultés économiques ou à des mutations technologiques ». En outre, le licenciement pour motif économique d'un salarié « ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé ne peut être opéré sur les emplois disponibles, situés sur le territoire national, dans l'entreprise ou les autres entreprises du groupe dont l'entreprise fait partie ». La Cour de cassation admet en outre qu'une réorganisation rendue nécessaire par la « *sauvegarde de la compétitivité* » constitue également un motif valable de licenciement économique. La loi dite El Khomri a intégré cette jurisprudence dans le code du travail et définit des critères de difficultés économiques, comme une baisse du chiffre d'affaires sur une certaine période.

Ces dispositions restent trop restrictives dans la mesure où il est souvent préférable qu'une entreprise n'attende pas de connaître des « *difficultés économiques* », qu'elle qu'en soit la définition, pour ajuster ses effectifs. La compétitivité doit être en permanence améliorée et pas seulement sauvegardée.

Surtout et fondamentalement, aucun contrôleur extérieur à l'entreprise, qu'il soit magistrat, fonctionnaire ou consultant privé, ne peut avoir les connaissances nécessaires pour apprécier correctement le bien-fondé d'un licenciement économique et les possibilités de reclassement au sein d'un groupe. Pour prendre la responsabilité d'accepter ou de refuser des licenciements économiques, il faut connaître parfaitement l'entreprise et son environnement ce qui est hors de portée d'un auditeur externe, quel que soit son statut et ses compétences³.

3) Il faut taxer les licenciements économiques et l'utilisation des CDD

Les économistes retiennent quatre [instruments pour lutter contre les externalités négatives](#), qu'il s'agisse de la pollution ou des licenciements économiques : la réglementation, la taxation, la subvention et les marchés de droits. Lorsque l'information est limitée, la taxation est le plus efficace.

Les Etats-Unis appliquent depuis très longtemps ce principe à l'assurance chômage avec ce qu'ils appellent « *experience rating* ». Les caisses d'assurance chômage y tiennent pour chaque entreprise un compte où sont créditées ses cotisations et débitées les indemnités versées à ses anciens salariés au chômage. Si ce compte est excédentaire (ce qui est le cas si elle garde ses salariés), son taux de cotisation est réduit ; s'il est déficitaire (parce qu'elle licencie beaucoup), son taux est majoré. Les coefficients de minoration et de majoration sont encadrés par un minimum et un maximum.

Comme le rappelle une [note de septembre 2015](#) du conseil d'analyse économique, la plupart des études réalisées sur ce système de « *bonus-malus* » montrent qu'il contribue à réduire le chômage et l'utilisation de contrats de courte durée. La part des embauches sur des contrats de moins de trois mois est de 32 % aux Etats-Unis alors que la part des embauches sur des contrats de moins d'un mois est de 70 % en France (hors intérim). La grande différence

³ L'auteur de ces lignes, lui-même magistrat et auparavant fonctionnaire, a contrôlé de nombreuses entreprises avec le pouvoir d'obtenir communication de tous leurs documents, de quelque nature qu'ils soient. Ses contrôles ont débouché sur des rapports publics très critiques et, pour certains, sur des condamnations pénales de dirigeants. Il ne s'est jamais senti capable de déterminer le « juste niveau » de leurs effectifs et d'en prendre la responsabilité (il est en revanche toujours facile de donner des conseils, ce qu'il fait d'ailleurs ici).

apparue avec la crise de 2020 entre les taux de chômage aux Etats-Unis (en très forte hausse) et en Europe (en hausse mais plus modérée) résulte surtout des dispositifs de chômage partiel, très fortement mobilisés en Europe et quasi-inexistants au Etats-Unis.

Une [note de septembre 2020](#) de l'institut des politiques publiques montre que le système français d'indemnisation du chômage se traduit par des transferts implicites importants, de l'ordre de 15 à 20 % du montant des cotisations, entre les secteurs. En effet, certains (arts et spectacles, restauration...) ont un taux de rotation de leur personnel très élevé ce qui entraîne des dépenses d'indemnisation élevées au regard de leur cotisation au détriment des secteurs où l'emploi est plus stable (énergie, banques, industrie...). Un bonus-malus généralisé réduirait fortement ces transferts.

La mise en place d'un tel système en France prendrait du temps, notamment pour que le rating des entreprises repose sur des historiques de données suffisamment longs et pour résoudre certaines difficultés techniques. Par exemple, il faudrait faire en sorte que la faillite d'une entreprise, éventuellement frauduleuse, n'entraîne pas l'arrêt des cotisations, ce qui est possible avec des mécanismes d'assurance obligatoire comme il en existe d'ailleurs déjà en France pour le paiement des salaires, mais encore faudrait-il les développer.

C'est notamment pour de telles raisons que [O. Blanchard et J. Tirole](#) ont proposé en 2003 de mettre seulement en place une taxe sur les licenciements économiques. Elle pourrait être assise sur les allocations dues par l'assurance chômage en début d'indemnisation⁴ et s'ajouter aux indemnités de licenciement versées par l'entreprise concernée aux salariés. Ces deux économistes recommandaient de remplacer les autorisations administratives ou judiciaires, y compris sur les plans de reclassement, par cette taxe sur les licenciements économiques.

Une telle taxe aurait pour effet d'aggraver la situation des entreprises en difficulté qui sont obligées de réduire leurs effectifs et c'est pourquoi le malus est plafonné dans le système américain. Pour éviter cet effet indésirable, la taxe pourrait être limitée au coût supporté aujourd'hui en moyenne par les entreprises lorsqu'elles procèdent à de tels licenciements. L'avantage pour elles résiderait dans la prévisibilité de ce coût alors que le coût aujourd'hui imposé par les décisions administratives ou judiciaires est peu prévisible, même si les indemnités accordées par les prud'hommes sont désormais plafonnées.

En 2013, les partenaires sociaux se sont entendus sur une majoration des taux des contributions sociales patronales à l'assurance chômage pour les CDD de moins de trois mois, ce qui allait dans le sens des propositions précédentes mais pas assez loin. D'une part, la majoration est plus faible dans les secteurs où les contrats courts sont les plus fréquents (les « *CDD d'usage* »). D'autre part, les CDD courts n'entraînent pas nécessairement des coûts plus élevés que les CDD plus longs et les licenciements économiques pour l'assurance chômage.

La loi de 2018 prévoit une modulation du taux des cotisations patronales des entreprises de plus de 11 salariés entre 3,0 et 5,05 %, le taux normal étant 4,05 %, dans sept branches à partir de 2021. Le taux appliqué, à l'intérieur de cette fourchette, dépendra du « taux de séparation » de l'entreprise, qui est défini comme le nombre de salariés l'ayant quittée (après un CDI ou un CDD) et s'étant inscrits à Pôle Emploi dans les trois mois, rapporté à son effectif total. Les sept branches retenus sont celles où les taux de séparation sont les plus

⁴ Ce qui ne n'évite pas le problème posé par une faillite immédiate mais seulement celui d'une disparition ultérieure de l'entreprise.

élevés (hors intermittents du spectacle). Le taux de cotisation sera modulé en fonction de l'écart entre le taux de séparation de l'entreprise et le taux médian de la branche. Ces taux seront lissés sur trois ans.

Il s'agit donc de l'amorce bienvenue d'un système d'expérience rating à l'américaine, qui pourra plus tard être étendu à d'autres secteurs et reposer sur des historiques de séparations plus longs. Il pourra être alors envisagé d'assouplir fortement le contrôle des licenciements économiques.