

Réformer l'assurance-chômage

Synthèse

Terra Nova

4 avril 2019

Quelques semaines après l'échec des négociations ouvertes par les partenaires sociaux sur l'assurance-chômage, cette étude revient sur les questions qui doivent être traitées en priorité, tout en proposant des éléments de fond et de méthode pour aller plus loin et faire évoluer le contenu et le pilotage du système.

Elle recommande d'abord d'agir sur les règles d'indemnisation qui peuvent inciter au morcellement des contrats de travail. Ainsi, la durée de bénéfice du mécanisme d'activités réduites pourrait être limitée (à douze mois, par exemple) moyennant une augmentation de la possibilité de cumul dans les premiers mois. La lutte contre la précarité exige également une modulation des cotisations d'assurance-chômage : soit en faisant varier le taux de cotisation en fonction du turnover donnant lieu à une inscription à Pôle emploi, soit en imposant une cotisation forfaitaire pour l'ensemble des ruptures de contrat de travail. Ce dernier système a l'avantage de la simplicité et de la lisibilité. Fixée à 20 euros, cette cotisation forfaitaire pourrait rapporter la première année plus de 400 millions d'euros et concentrerait son effet dissuasif sur les employeurs utilisant à l'excès les CDD très courts.

L'un des objectifs du gouvernement étant de mieux maîtriser la dépense publique (il avait demandé aux partenaires sociaux une économie de 1 Md€ à 1,3 Md€ par an sur la durée de l'accord), est-il pertinent de réduire le plafond des allocations chômage ? Celles-ci peuvent atteindre 7 500 euros par mois, ce qui fait de la France l'un des pays où le chômage des salariés les plus aisés est le mieux

indemnisé. Mais une réduction du plafond de la rémunération prise en compte pour déterminer le niveau des allocations chômage de 4 à 3 fois le plafond de la sécurité sociale (PASS), sans réduction du plafond des cotisations, ne rapporterait que 138 M€ par an. Il faudrait descendre à 2 fois ce plafond pour obtenir un peu plus de 500 M€ d'économies. Une diminution aussi brutale (de 40 % à 50 %) des allocations pour ces publics risque cependant d'être difficilement acceptée.

Si l'objectif principal du gouvernement est de réaliser des économies, une autre solution pourrait être explorée : relever les plafonds de cotisation et d'allocation, moyennant, le cas échéant, une plus forte dégressivité des indemnités dans le temps. Cette formule permettrait de maintenir un principe d'équité entre cotisations et allocations. Bien sûr, elle permettrait aussi aux hauts salaires d'atteindre des niveaux d'indemnisation supérieurs à la situation actuelle. Mais elle ferait entrer dans les caisses de l'assurance-chômage un volume bien supérieur encore de cotisations assises sur des rémunérations qui en sont aujourd'hui exonérées.

L'échec des négociations et la période qui s'ouvre doivent aussi être l'occasion de traiter de manière structurelle des questions récurrentes de l'assurance-chômage : pour éviter que chaque négociation soit polluée par la question du rééquilibrage financier, il conviendrait d'installer des règles pérennes consolidant l'équilibre structurel du régime. Sans réduire le niveau global de garanties, on pourrait en outre procéder à une réécriture de pans entiers de la convention d'assurance-chômage pour la rendre plus simple et plus lisible. Enfin, d'autres questions récurrentes (notamment les relations financières entre l'État et l'Unedic, l'affiliation du secteur public à l'assurance-chômage ou le financement de Pôle emploi par l'assurance-chômage) devraient également être abordées dans un cadre tripartite.

INTRODUCTION

Il y a un peu plus d'un an, Terra Nova formulait le souhait que les discussions qui allaient alors s'ouvrir au sujet de l'assurance-chômage ne se limitent pas aux seules questions de gouvernance et d'indemnisation des démissionnaires et des travailleurs indépendants, mais qu'elles soient aussi l'occasion de renforcer les réponses de notre système aux enjeux soulevés par l'évolution du marché du travail.

Un an plus tard, le paysage de l'assurance-chômage a connu des évolutions notables, en particulier suite à l'accord du 22 février relatif à la réforme de l'assurance-chômage et au vote de la loi dite « avenir professionnel » du 5 septembre 2018. Dans le même temps, et alors que la première lecture de cette loi venait à peine de s'achever à l'Assemblée nationale et qu'elle s'engageait au Sénat, le président de la République, dans son discours devant le Congrès le 9 juillet 2018, exprimait son souhait qu'une nouvelle impulsion soit donnée à la réforme de l'assurance-chômage afin de veiller à ce que ses règles « récompensent bien davantage la reprise d'activité, mais aussi qu'elles incitent à la création d'emplois de qualité ». Le projet de loi avenir professionnel a été amendé en ce sens, et le gouvernement a adressé aux partenaires sociaux, le 25 septembre dernier, un document de cadrage. Celui-ci leur demandait ainsi d'engager une négociation pour faire évoluer les règles de l'assurance-chômage afin notamment :

- de revoir les règles de cumul pour lutter contre la précarité et inciter à la reprise d'emploi durable,
- 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,
- de créer les conditions d'un accompagnement plus efficace et plus précoce,
- de travailler à une meilleure articulation entre assurance et solidarité,
- et de créer des droits nouveaux pour les salariés démissionnaires et les indépendants.

Ces évolutions devaient par ailleurs s'accompagner d'un effort d'économies de l'ordre de 1 Md€ à 1,3 Md€ par an en moyenne sur la durée d'application de l'accord.

Comme on pouvait le craindre, les négociations n'ont pu aboutir à un accord. L'objet de la présente étude n'est pas de revenir sur les raisons de l'échec de ces négociations ni sur les responsabilités respectives des organisations patronales, des organisations syndicales et

du gouvernement en la matière. Si l'on croit encore au paritarisme et à la légitimité des partenaires sociaux pour définir les règles de l'assurance-chômage, il faudra sans doute prendre le temps de se livrer à cet exercice à froid. Tout en reconnaissant qu'il est de plus en plus difficile de converger sur des enjeux qui articulent de façon aussi complexe lutte contre le chômage et la précarité, efficacité du marché du travail et compétitivité des entreprises, on peut en effet regretter que, dans le contexte politique et social actuel, un accord n'ait pu être obtenu.

Mais, à ce stade, nous nous concentrerons sur les questions posées par le gouvernement dans le cadre de la concertation qu'il avait ouverte avec les partenaires sociaux. Nous avons la conviction que la future réforme doit être construite autour de quelques grands principes (1.) et de quelques mesures fortes, lisibles, et dont l'équilibre permette de les rendre aussi consensuelles que possible (2.). Il faut, en tout état de cause, veiller, dans l'esprit des nouvelles dispositions issues de la loi avenir professionnel, à ce que les circonstances ayant conduit le gouvernement à reprendre la main ne se reproduisent pas et que cette situation reste aussi temporaire que possible.

1. QUATRE PRINCIPES POUR SORTIR DE L'IMPASSE

1.1. PREMIER PRINCIPE : DONNER LA PRIORITÉ À LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ

Le chômage, problème toujours crucial dans les préoccupations des Français, revêt une infinité de formes et renvoie à un grand nombre de causes. Il nous paraît toutefois essentiel de nous concentrer sur deux évidences fondamentales.

a. Le chômage français frappe en premier lieu les personnes peu qualifiées. Selon les individus et les phases de leur vie professionnelle, il peut se traduire tantôt par de longues périodes d'inactivité, tantôt par une succession de périodes de chômage et de périodes d'emploi, ou encore par un sous-emploi durable.

b. L'exception française du marché du travail, c'est d'abord la forte propension à recourir aux contrats de travail courts, voire très courts, dont l'usage a explosé dans les années 2000, sans guère d'équivalent à l'étranger.

Ces deux phénomènes sont les deux faces, celle de l'offre et celle de la demande, d'une même et triste médaille : la précarité. C'est sur cette question qu'il faut prioritairement agir pour faire évoluer notre marché du travail. C'est un truisme que de le rappeler, c'est une

autre affaire que d'en tirer de véritables conséquences en termes de formulation des objectifs de l'assurance-chômage.

D'abord, parce que, traditionnellement, les négociations des conventions successives d'assurance-chômage ont le plus souvent pâti d'une absence de priorisation des objectifs. Soit parce que ceux-ci étaient trop nombreux, soit parce qu'ils se neutralisaient mutuellement, comme le simple rappel de leur énoncé le suggère : réduction du coût du travail, amélioration de la protection des demandeurs d'emploi, lutte contre le chômage de longue durée, adaptation des droits à la situation des salariés précaires, renforcement des incitations à la reprise d'emploi, équilibrage du solde financier, réduction de la dette...

Ensuite, parce que, bien souvent, une forme d'accord entre représentants des employeurs et représentants des salariés s'établissait sur le plus petit commun dénominateur, à savoir l'amélioration de la protection des travailleurs précaires. Du côté des premiers pouvait se cacher une forme de légitimation plus ou moins assumée des pratiques de plus en plus fréquentes de recours à des contrats courts. Et du côté des seconds, une acceptation ambiguë de ces situations d'entre-deux, où des salariés sont maintenus aux marges de l'emploi pérenne, dont la protection reste, à leurs yeux, la priorité du dialogue social au sein de l'entreprise.

Face à la précarité, il n'existe pas de mesure miracle. Il convient plutôt d'adopter une approche d'ensemble, qui suppose :

- de mettre en place des solutions crédibles pour réduire la propension de certaines entreprises à recourir de manière trop systématique aux contrats courts et très courts, en particulier dans des secteurs bien identifiés (hôtellerie-restauration, médico-social, activités de services administratifs et de soutien, arts et spectacles...) ¹ ;
- de ne pas hésiter à réinterroger un ensemble de dispositifs qui, sans que cela soit toujours leur intention, concourent à rendre la précarité acceptable, en organisant des protections certes adaptées aux personnes alternant ou cumulant chômage et petits contrats, ou temps très partiel, mais qui leur font courir le risque de se trouver enfermées dans ce type d'expédients et fournissent à certaines entreprises une justification morale et économique à des pratiques de gestion de l'emploi peu soucieuses de l'insertion professionnelle durable des salariés. Il va de soi qu'on ne peut réinterroger ces dispositifs

¹ Voir Unedic, « Contrats de courte durée par secteur d'activité », février 2018, <https://www.unedic.org/publications/contrats-de-courte-duree-par-secteur-dactivite>

que dans le cadre d'une réforme globale et juste de l'assurance-chômage, qui s'attaque aux causes de la précarité.

1.2. DEUXIÈME PRINCIPE : L'ÉQUILIBRE ENTRE LES PARTIES PRENANTES

Une réforme efficace de l'assurance-chômage passe par un équilibre politique des mesures mises en œuvre, non seulement en termes de justice sociale (rapport entre efforts et bénéfices pour l'ensemble des parties prenantes) mais aussi en termes politiques (entre les objectifs assignés à cette réforme).

Dans son discours devant le Congrès du 9 juillet 2018, le président de la République a lui-même placé la réforme qu'il appelle de ses vœux sous le signe de cet équilibre en indiquant qu'il souhaitait que les règles de l'assurance-chômage « récompensent bien davantage la reprise d'activité, mais aussi qu'elles incitent à la création d'emplois de qualité ».

Parler d'équilibre entre les parties prenantes est plus complexe qu'il n'y paraît. Les enjeux de cette réforme sont en effet nombreux, et la situation des différentes catégories de parties prenantes est très diverse, chacune ayant des intérêts bien spécifiques au regard de l'assurance-chômage. Équilibre, donc, peut s'entendre :

- entre employeurs et actifs, les employeurs dans leur ensemble étant plus particulièrement impliqués sur les questions de maîtrise du montant des cotisations, et les actifs plus impliqués sur les questions de préservation et d'extension des droits ;
- entre les actifs selon leur niveau de revenu, les cadres cherchant à préserver un niveau élevé d'indemnisation pour les salaires les plus élevés, là où les autres pourraient plus facilement, au nom d'une forme d'équité, accepter une réduction des droits les plus élevés ;
- entre les actifs occupant des emplois stables et qui ne se retrouvent qu'exceptionnellement au chômage (qui privilégieront une durée longue des droits, quitte à relever la durée d'ouverture des droits) et ceux qui sont en situation précaire, alternent périodes de travail et de chômage et qui souhaiteront des règles facilitant la prise en charge au titre de l'assurance-chômage après des périodes courtes de travail ;
- entre les employeurs de secteurs recourant intensivement aux contrats courts et les autres, les premiers ayant le sentiment d'une certaine « fatalité » attachée à leur activité et

les seconds pouvant concevoir un certain ressentiment à payer pour la gestion de l'emploi des premiers, peu soucieuse d'insertion durable des salariés ;

– entre les règles générales d'indemnisation et la prise en compte de certaines situations spécifiques, que l'on retrouve assez régulièrement quand il s'agit par exemple d'articuler ces règles générales et la situation spécifique des artistes et techniciens intermittents du spectacle.

Précisons d'emblée que la nécessité de construire cet équilibre entre les parties prenantes présente deux risques : celui d'aboutir à une réforme incohérente où les mesures décidées seraient contradictoires entre elles et aboutiraient à un ensemble incohérent et donc inefficace, et celui d'aboutir à une complexification des règles d'indemnisation.

Ainsi, par équilibre, on entend d'abord la capacité à définir un nombre limité d'objectifs qui peuvent faire consensus entre les parties prenantes. Ces objectifs doivent être suffisamment ouverts pour autoriser une gamme diversifiée de mesures et, par conséquent, le respect, au niveau de chaque partie prenante, d'une forme d'équilibre entre les avantages et les inconvénients. Ceci conditionne le récit qui peut être fait par chacun pour justifier la légitimité de la réforme.

L'équilibre doit aussi se retrouver entre les mesures décidées, qui doivent *globalement* ne pas privilégier de manière excessive telle ou telle partie prenante dans le rapport contribution/bénéfices, tout en étant *chacune* suffisamment tranchée pour produire un effet sensible sur les comportements, les droits et obligations et l'impact financier sur le régime.

L'équilibre s'entend également en termes de construction d'accompagnement de celles des parties prenantes qui pourraient s'estimer lésées par certaines mesures, y compris en recourant à d'autres solutions que celles offertes par la seule réglementation de l'assurance-chômage : politiques de l'emploi, fiscalité, organisation du travail au sein de l'entreprise, pratiques de collaboration entre entreprises...

L'équilibre doit enfin se trouver dans le caractère progressif et échelonné des évolutions envisagées. Les réformes sociales ne sont en général acceptées que quand elles ne marquent pas de rupture trop forte avec les droits en vigueur. Les réformes de l'assurance-chômage qui n'avaient pas suffisamment pris en compte cette nécessité ont en général fini par être abandonnées, après de longs conflits. On peut penser, par exemple, à la réforme du différé spécifique d'indemnisation des intermittents du spectacle instauré par l'accord de

2014 et abandonné trois mois plus tard, ou encore à la situation des « recalculés » suite à l'entrée en vigueur de l'accord du 27 décembre 2002, qui ne fut résolue que par l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté du ministre qui l'avait agréé pour un vice de procédure finalement assez opportun...

La nécessité d'un équilibre est sans doute la principale justification d'avoir délégué la détermination des règles d'indemnisation chômage à la négociation interprofessionnelle. Il va de soi que cet équilibre peut également être atteint en dehors du cadre d'une telle négociation. Mais c'est alors évidemment un exercice beaucoup plus délicat. Et c'est toute la difficulté de la situation dans laquelle se trouve le gouvernement aujourd'hui.

1.3. TROISIÈME PRINCIPE : LA SIMPLICITÉ POUR LES BÉNÉFICIAIRES ET LES ENTREPRISES

Si l'enjeu de la simplification de la réglementation de l'assurance-chômage est rarement porté politiquement, il nous paraît indispensable qu'il devienne une priorité. Nous avons une des réglementations d'assurance-chômage les plus complexes du monde. Les enquêtes² montrent sans ambiguïté : les demandeurs d'emploi eux-mêmes avouent en ignorer les règles et donc être incapables d'en anticiper les effets. C'est en particulier le cas des précaires, peu à l'aise avec les subtilités des activités réduites ou des droits rechargeables. C'est également le cas de certains des actifs les plus dynamiques de l'économie : créateurs d'entreprise, mandataires sociaux privés d'emploi, jeunes primo-accédants utilisant les contrats courts ou à temps partiel pour mettre le pied à l'étrier ou financer leurs études... Sans parler des salariés et autres actifs occupés, dont beaucoup se sont probablement autocensurés dans des projets de mobilité professionnelle ou de création d'entreprise par simple méconnaissance des possibilités offertes par la réglementation. La complexité touche également les entreprises qui, notamment, ne savent pas toujours quel est le régime de cotisations applicable aux diverses catégories d'indemnités accompagnant les ruptures de contrat de travail.

Cette complexité a plusieurs conséquences fâcheuses. La première est bien évidemment d'accroître la précarité des plus fragiles : elle engendre une « non-demande » de la part de celles et ceux qui auraient le plus besoin de faire valoir la plénitude de leurs droits. Au-delà, elle donne lieu à des incompréhensions, des tensions dans la relation avec le service public

² Voir Unedic, « Assurance chômage. Dossier de référence de la négociation », novembre 2018, notamment p. 170.

de l'emploi, là où un minimum de sérénité et de confiance est nécessaire pour mettre la personne dans des conditions propices à la formulation de son projet professionnel, à la définition et à la mise en œuvre de ses actions de recherche d'emploi. Ce faisant, elle laisse d'ailleurs le champ libre à une forme d'inégalité de traitement, la complexité de la réglementation étant propice à la multiplicité des interprétations entre les divers agents de Pôle emploi. Elle est également source d'erreurs, qui peuvent se traduire par des indus, lesquels engendrent souvent une mécanique infernale dans laquelle le demandeur d'emploi est pris entre injonctions à rembourser, difficultés à se faire entendre, etc. Cette complexité alimente le sentiment d'injustice à l'encontre d'un système social perçu comme trop généreux par certains, mais dont les Français ont l'impression qu'ils ne peuvent jamais bénéficier, même quand ils en ont besoin.

Enfin, et ce n'est pas négligeable en termes d'efficacité de la dépense et de qualité de service, la complexité des règles entraîne également une charge de travail particulièrement lourde pour les agents de Pôle emploi responsables du calcul des droits et de la gestion des indus. Elle mobilise sur ces activités des moyens qui pourraient être opportunément mobilisés pour aider les demandeurs d'emploi à trouver un emploi et les employeurs à recruter des candidats.

La négociation interprofessionnelle a, sans doute, une responsabilité dans cette complexité, dans la mesure où elle modifie souvent, au fil du temps et par petites touches successives, la réglementation de l'assurance-chômage, en prenant rarement en compte la lisibilité et les conséquences administratives de ces évolutions pour les demandeurs d'emploi et pour Pôle emploi. Elle finit également par en souffrir elle-même : les négociateurs ont à manipuler une accumulation de règles, dont la complexité de chacune et la logique de système qui sous-tend l'ensemble rendent toute modification très difficile à anticiper, à évaluer, voire tout simplement à énoncer. Mais nous avons la conviction qu'il est possible de porter un chantier de simplification de la réglementation de l'assurance-chômage en inversant la logique actuelle. Il est aujourd'hui temps que les partenaires sociaux se saisissent de cet enjeu comme d'un objectif en soi de la négociation.

1.4. QUATRIÈME PRINCIPE : SÉPARER LES ENJEUX DE FOND ET LA QUESTION DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

Depuis l'explosion du chômage, la négociation de l'assurance-chômage est marquée fortement par la gestion de l'équilibre financier du régime. Les partenaires sociaux ont d'ailleurs toujours été soucieux de démontrer qu'ils étaient capables, parfois au prix d'arbitrages douloureux, de maintenir un certain équilibre de long terme, comme Terra Nova l'a mis en évidence dans un précédent rapport³.

Outre le fait qu'elle participe à l'absence de priorisation des négociations, en ajoutant un objectif à une liste souvent déjà trop longue, la tendance à faire des négociations de la convention d'assurance-chômage le moment d'ajustement entre recettes et dépenses a largement pollué le débat sur le fond. Celui-ci consiste à déterminer le contenu des droits et obligations des employeurs et des actifs, ce qui renvoie à des choix de politiques publiques aussi structurants que : le niveau de protection des demandeurs d'emploi, le caractère plus ou moins incitatif à la reprise d'emploi des allocations chômage, le poids des cotisations sur la compétitivité des entreprises et dans leurs arbitrages entre capital et travail, etc. Il est déjà complexe de définir les droits, de fixer leurs paramètres, de déterminer les assiettes et taux de cotisation en ayant à l'esprit leur impact sur les garanties des uns, les marges de manœuvre des autres et les comportements de chacun. Il relève de l'exploit de faire de ces droits et de ces paramètres la variable d'ajustement de l'équilibre financier conjoncturel de l'Unedic.

Au surplus, cet ajustement conjoncturel accentue la tendance à modifier significativement les droits tous les deux ans, c'est-à-dire à chaque cycle de renégociation, là où les acteurs, entreprises et demandeurs d'emploi ont besoin d'un minimum de stabilité dans les dispositifs pour adapter leur comportement de manière conforme non seulement à leurs intérêts mais aussi aux objectifs recherchés par les négociateurs.

Au total, l'immixtion de l'objectif d'ajustement conjoncturel dans la négociation sur l'évolution de la réglementation de l'assurance-chômage a contribué à sa complexification mais également à son instabilité, et, partant, à son manque de lisibilité et d'efficacité, sans pour autant garantir le retour à l'équilibre des comptes, qui accusent toujours un déficit structurel de l'ordre de 1,5 Md d'euros, une somme que les mesures prises à l'occasion de

³ Thomas Audigé et Pierre Romain, « Gouverner l'assurance-chômage », Terra Nova, octobre 2017.

l'actuelle convention pourraient à terme ramener à plus de 0,5 milliard⁴, ce qui reste hypothétique et excessivement élevé.

Il convient par conséquent de séparer autant que possible deux logiques bien distinctes, relevant chacune de la responsabilité des gestionnaires de l'assurance-chômage.

– Celle consistant à définir des droits et obligations conformes aux objectifs de fond de l'assurance-chômage, et qui réclament un minimum de lisibilité et de stabilité dans le temps. Un tel équilibre ne saurait être modifié que dans les phases d'inflexion politique profonde (changement de paradigme dans les politiques de l'emploi, train de réformes profondes impulsées par les pouvoirs publics, émergence de nouveaux phénomènes sur le marché du travail...) et ne nécessite a priori que des ajustements limités tous les deux ans.

– Celle consistant à assurer l'équilibre de long terme du régime, étant entendu que celui-ci est fortement sensible aux variations de conjoncture et nécessite en conséquence des ajustements potentiellement plus fréquents, susceptibles d'être réinterrogés dans le rythme biennal de la négociation de la convention d'assurance-chômage, mais sur un nombre limité de paramètres structurants en termes d'équilibre financier, peu dépendant de l'évolution des droits et obligations (taux de cotisation, taux de conversion des droits en prestations...).

La négociation qui vient de s'achever a, sans aucun doute, buté sur cette difficulté : on attendait d'elle qu'elle porte un objectif ambitieux en termes d'efficacité de la réglementation, tout en lui assignant une cible d'économies tout à fait substantielle.

2. UNE RÉFORME RESSERRÉE PERMETTANT D'OUVRIR DE NOUVEAUX CHANTIERS AVEC LES PARTENAIRES SOCIAUX

La réforme qui s'ouvre doit se concentrer sur deux objectifs prioritaires de court terme : mieux lutter contre la précarisation de l'emploi et contribuer à l'objectif de maîtrise de la dépense publique.

Ces deux objectifs figuraient dans la feuille de route définie par le gouvernement et adressée aux négociateurs. Nous avons laissé de côté ici trois des orientations contenues dans le document de cadrage du gouvernement.

⁴ Voir Unedic, « Perspectives financières 2018-2021 », juin 2018, p. 8.

– La première concerne l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, à laquelle la loi avenir professionnel et ses textes d'application nous semblent avoir d'ores et déjà apporté des éléments de réponse en réformant le contrôle de la recherche d'emploi, en renforçant les possibilités de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi et les salariés et en réformant l'apprentissage et la politique de certification professionnelle. La convention tripartite de Pôle emploi en cours de négociation participera également à cet objectif. Il faut sans doute suivre les effets de cette réforme et veiller à ce que ces mesures se traduisent non par une plus grande fragilisation des demandeurs d'emploi, mais par une réelle amélioration de l'accompagnement proposé à chaque demandeur d'emploi et donc de l'efficacité du service public de l'emploi.

– La deuxième est la mise en œuvre de l'élargissement de l'assurance-chômage aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants. Sur ces deux sujets, la loi avenir professionnel installe déjà de fortes contraintes limitant la portée de ces réformes (validation du projet professionnel par un opérateur du service public de l'emploi avant la rupture du contrat s'agissant des démissionnaires, conditions de chiffre d'affaires et de situation juridique pour l'entreprise s'agissant des indépendants...). Il n'est sans doute pas besoin de les accroître encore.

– La troisième est l'amélioration de l'articulation entre assurance-chômage et solidarité. Cette question récurrente connaît aujourd'hui un regain d'intérêt. D'abord pour des raisons budgétaires. Il n'est un secret pour personne que le ministère des Finances cherche à obtenir la suppression de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) depuis plusieurs années, en mettant en avant son caractère partiellement redondant avec le Revenu de solidarité active (RSA). En 2015, cette perspective était très sérieusement envisagée dans le cadre des travaux de préparation du projet de loi de finances pour 2016, avant qu'une analyse d'impact plus fine ne vienne mettre en lumière ses conséquences potentielles très lourdes pour des ménages précaires⁵. Mais l'amélioration de l'articulation entre assurance-chômage et solidarité pouvait également se justifier par le souci de veiller à une mise en cohérence des champs respectifs de la solidarité et de l'assurance, dont les contours sont bousculés par le basculement partiel du financement de l'assurance-chômage des cotisations sociales salariales vers la CSG et par la mise en place d'une exonération de cotisation employeurs entre 1 SMIC et 1,6 SMIC dans le cadre de la suppression du CICE.

⁵ Voir rapport IGAS-IGF, « Scénarios de réforme de l'allocation de solidarité spécifique », juin 2014.

Le gouvernement a invité les partenaires sociaux à se saisir de ce sujet dans le document de cadrage qu'il leur a remis, même s'il l'a fait de manière prudente (« Les partenaires sociaux sont invités, s'ils le souhaitent... ») et sous un angle spécifique (création d'une allocation chômage de longue durée). Et le Medef a saisi cette occasion pour mettre sur la table une proposition quelque peu ancienne de construction d'un système d'indemnisation chômage à deux étages (une allocation de solidarité financée par l'impôt, une allocation complémentaire prise en charge par l'assurance-chômage). Sur le fond, cette question est évidemment très importante, mais il est difficilement concevable de ne pas y répondre dans un cadre beaucoup plus large qui intègre également l'ensemble des minima sociaux⁶. Le chantier qui s'ouvre en 2019 pour mettre en place un revenu universel d'activité nous paraît constituer la meilleure opportunité pour traiter efficacement de cette question, en étant particulièrement attentif aux effets que pourraient avoir les évolutions des dispositifs actuels sur des ménages particulièrement fragiles. En attendant une telle concertation, le gouvernement devrait se garder de mettre en place une nouvelle allocation, fût-elle réservée aux chômeurs de longue durée, comme il avait suggéré aux partenaires sociaux de le faire, et se contenter de travailler à une meilleure articulation entre assurance-chômage et prime d'activité.

2.1. MIEUX LUTTER CONTRE LA PRECARISATION DE L'EMPLOI

Le fonctionnement du marché du travail français se caractérise depuis une quinzaine d'années par la multiplication des contrats de très courte durée. Si la part des CDD dans l'emploi salarié total est restée globalement la même depuis une vingtaine d'années (autour de 10 %), on observe un raccourcissement des durées moyenne et médiane des CDD (de 253 jours en moyenne et 31 jours en médiane en 2001, à 61 jours en moyenne et 10 jours en médiane en 2014). En 1998, les fins de CDD de moins d'un mois représentaient un tiers des fins de contrat de travail. Cette part a doublé pour atteindre 68,3 % en 2017, alors que la part des fins de CDD de plus d'un mois restait stable sur la période⁷. Selon l'Insee, en 2004, 35 % des embauches réalisées dans l'année se faisaient dans le cadre d'un CDD de

⁶ Voir le rapport de Terra Nova sur le sujet : « Pour un minimum décent. Contribution à la réforme des minima sociaux » (dir. François Chérèque), novembre 2016. Disponible ici : <http://tnova.fr/rapports/pour-un-minimum-decent-contribution-a-la-reforme-des-minima-sociaux>

⁷ Dares, Données annuelles des mouvements de main-d'œuvre.

moins d'un mois, contre 58 % en 2016. Aujourd'hui, on estime que seulement 40 % des CDD durent plus d'un mois et 30 % des CDD ne durent qu'une seule journée⁸.

Cette augmentation est concentrée sur quelques secteurs : ceux concernés par le CDD d'usage, mais également les métiers du secteur sanitaire et social, des industries agroalimentaires, de commerce... Et cette situation est spécifiquement française : 35 % des salariés en CDD en France avaient des contrats de moins de trois mois, contre 19 % en Italie, 13 % au Danemark, 4 % en Allemagne... On estime même que la moitié des CDD de moins d'un mois conclus dans l'Union européenne le sont en France !

Dans ces conditions, dans la droite ligne des conclusions des différents travaux⁹, il faut agir, à la fois, sur deux points.

– Sur les règles d'indemnisation, qui peuvent plus ou moins inciter au morcellement des contrats de travail (activités réduites, droits rechargeables...). Des évolutions ont d'ores et déjà été apportées, notamment dans l'accord d'assurance-chômage d'avril 2017. Mais il faut sans doute aller plus loin, en veillant toutefois à ce que les mesures mises en œuvre prennent en compte la situation très fragile de certains demandeurs d'emploi.

– Sur l'encadrement du recours au CDD de très courte durée, notamment dans certains secteurs, en veillant à ne pas pénaliser inutilement l'activité, et l'emploi, et par conséquent en s'appuyant autant que faire se peut sur la négociation collective.

Il n'est en particulier pas envisageable, en termes non seulement d'équilibre mais également d'efficacité de la réforme, d'avancer sur le premier point si elle n'apporte pas de réponses à la hauteur sur le second.

Sur le premier point, il semble difficile de revenir sur les droits rechargeables¹⁰, d'abord parce que cette mesure a fait l'objet d'un assez fort consensus entre partenaires sociaux, ensuite parce que le recul manque pour en apprécier les effets en pleine charge. En revanche, le mécanisme d'activités réduites doit être mieux régulé. Initialement, il avait été mis en place pour inciter à la reprise d'emploi, par une possibilité de cumul, pendant une

⁸ *Dares Analyses*, « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », n° 026, juin 2018.

⁹ Pierre Cahuc, Corinne Prost, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », Notes du Conseil d'analyse économique, septembre 2015. Disponible ici : <http://www.cae-eco.fr/Ameliorer-l-assurance-chomage-pour-limiter-l-instabilite-de-l-emploi-326>

¹⁰ Les droits rechargeables permettent à tout demandeur d'emploi indemnisé et retrouvant un emploi, même de courte durée, de réenregistrer des droits à indemnisation sans qu'il ait à se réinscrire ni à refaire calculer ces droits. La seule condition est de travailler au moins 180 heures, etc.

durée limitée, d'une allocation différentielle avec les revenus issus d'une nouvelle activité dès lors que celle-ci remplissait certaines conditions en termes de salaires et de quotité de temps. Ce dispositif a vu ses critères d'accès largement ouverts par l'actuelle convention d'assurance-chômage. À tel point que, combiné aux droits rechargeables, il rend possibles des parcours individuels où le demandeur d'emploi reste sans discontinuer¹¹ dans des situations relevant alternativement de la « récurrence ininterrompue » (allers-retours entre chômage et emploi, enfermant le demandeur d'emploi dans une « trappe à précarité ») et du « cumul permanent » (emploi pérenne ou quasiment, accompagné constamment ou quasi constamment d'une allocation, constituant un dévoiement de la logique de revenu de remplacement et d'aide au retour à l'emploi de l'assurance-chômage). Cette réforme n'a pas pour objet de répondre à l'argument selon lequel « un chômeur sur cinq gagne plus qu'en travaillant » (ce qui traduit, comme cela a été rappelé par les partenaires sociaux, une vision orientée de la réalité¹²), mais d'éviter que les règles de l'assurance-chômage ne contribuent à développer la précarité sur le marché du travail.

Une mesure équilibrée pourrait consister en une limitation de la durée de bénéfice des activités réduites (douze mois pourrait être une durée pertinente), compensée par une augmentation de la possibilité de cumul dans les premiers mois (possibilité momentanée que le cumul allocation-nouveau salaire puisse transitoirement dépasser le salaire de l'emploi perdu). Cette mesure aurait le double mérite d'inciter plus encore à la reprise d'emploi.

Il ne faut bien évidemment pas minimiser l'impact initial d'une telle réforme, tant que les pratiques des employeurs n'ont pas évolué. Cela pourrait plaider pour la mise en place de mesures transitoires ou pérennes de soutien au revenu des personnes les plus fragiles (via notamment une augmentation ciblée de la prime d'activité).

Mesure 1 : Modifier le système des activités réduites pour le rendre plus incitatif au retour à l'emploi pérenne et à la progression professionnelle

¹¹ Pôle Emploi, « Pratiques et impact des activités réduites. Les résultats issus de cinq recherches soutenues par Pôle Emploi », *Études et recherches*, août 2016, n° 8. Voir aussi Unedic, « Cumul allocation-salaire. Diagnostic sur le marché du travail et l'assurance chômage », septembre 2018.

¹² <https://www.alternatives-economiques.fr/un-chomeur-cinq-gagne-plus-quen-travaillant-vraiment/00088700>

Sur le second point, c'est-à-dire l'encadrement du recours au CDD, la question est particulièrement sensible. La mise en place d'une modulation des cotisations d'assurance-chômage appelée « bonus-malus » dans le débat public est devenue un chiffon rouge pour une partie du patronat, par la conjonction de trois facteurs :

- les conséquences potentielles d'une telle mesure sur le coût du travail dans certains secteurs ;
- la nécessité pour les employeurs de recourir à des CDD pour répondre à des besoins temporaires, mais aussi pour pallier la supposée trop grande rigidité du CDI ;
- la complexité potentielle d'un tel système, qui a fait dire à certains acteurs patronaux que le bonus-malus serait l'équivalent pour l'actuel gouvernement de ce que fut le compte pénibilité pour le précédent.

Le débat était devenu à ce point épidermique qu'il pourrait expliquer à lui seul l'échec de la négociation. Il nous paraît urgent d'apporter un peu de rationalité dans ce débat qui est devenu, pour certains, un totem et, pour d'autres, un tabou absolu en revenant sur trois idées reçues.

- En ce qui concerne les conséquences potentielles d'une telle mesure sur le coût du travail dans certains secteurs, les travaux menés, notamment pour l'Unedic, ont clairement montré que le sujet est en réalité concentré sur quelques secteurs : le secteur sanitaire et social, l'hôtellerie-restauration, l'événementiel et le secteur de l'audiovisuel et du spectacle. Ce dernier fait d'ores et déjà l'objet de dispositions spécifiques en la matière puisque le taux de cotisation patronale d'assurance-chômage y est le double du taux de droit commun. À comportement d'embauche inchangé, l'emploi dans les autres secteurs pourrait être négativement impacté par la mise en œuvre d'une modulation des cotisations. Mais compte tenu de la faible exposition de ces secteurs à la concurrence internationale, et également de la possibilité laissée aux employeurs par un système de modulation des cotisations d'ajuster très vite leur comportement, le risque sur l'emploi nous paraît devoir être relativisé. On le voit, la question de la modulation des cotisations oppose la plus grande partie des secteurs de l'économie, en premier lieu l'industrie, à un nombre limité de secteurs, qui jouissent d'une certaine influence au sein des organisations patronales et auprès des pouvoirs publics. Dans le contexte d'une négociation sur fond de mouvement social antifiscal, le patronat n'a pas su ou pas voulu trancher ce débat, ou l'a fait beaucoup trop tard. Il n'en reste pas moins que, contrairement au discours ambiant, il faut lutter contre

l'idée que la modulation des cotisations patronales d'assurance-chômage est défavorable aux entreprises françaises. Et notre conviction est qu'il est possible de construire un système de modulation qui soit globalement neutre pour les entreprises dans leur ensemble, mais permette de récompenser celles dont les décisions de gestion de l'emploi ont le moins de conséquences sur l'assurance-chômage, et d'inciter celles qui ont délibérément fait le choix de la précarité à améliorer leurs pratiques de gestion de l'emploi.

– En ce qui concerne l'impossibilité pour les employeurs d'éviter de recourir à des CDD pour répondre à des besoins temporaires, mais aussi pour pallier la supposée trop grande rigidité du CDI, il faut également répondre aux craintes patronales. Il est incontestable que les réformes du contrat de travail engagées depuis plusieurs années ont répondu très largement aux craintes patronales sur la supposée rigidité du CDI (ruptures conventionnelles individuelle et collective, réforme des licenciements collectifs, encadrement des indemnités prudhommales...). Aujourd'hui, il n'y a plus de raisons objectives de privilégier le recours au CDD quand il s'agit de répondre à un besoin durable dans l'entreprise. Il ne faut bien évidemment pas remettre en cause la nécessité pour les entreprises de répondre à des besoins temporaires. Dans cette hypothèse, il est parfaitement légitime qu'elles puissent recourir à des recrutements en CDD ou en mission d'intérim. Mais alors il est normal que cela leur coûte un peu plus cher. Personne ne remet en cause l'existence d'une prime de précarité versée aux salariés en fin de CDD ou le surcoût du recours à un intérimaire. Il doit pouvoir en être de même d'une surcotisation d'assurance-chômage pour les contrats de très courte durée, qui, sans cela, participent au déséquilibre financier de l'assurance-chômage.

– Face à l'apparente évidence d'un système de modulations des cotisations, le risque d'illisibilité, voire d'infaisabilité ne doit pas être minimisé. Un système sophistiqué pourrait en effet se révéler très lourd à mettre en œuvre, *in fine* relativement imprévisible et incompréhensible pour les employeurs, et donc contreproductif par rapport aux objectifs poursuivis. En particulier, la solution dite de l'*experience rating*, inspirée du système d'assurance-chômage états-unien, aussi séduisante qu'elle puisse paraître d'un point de vue conceptuel, nous semble devoir être écartée. En premier lieu, ce dispositif, qui dimensionne les cotisations payées par chaque employeur aux coûts d'indemnisation des personnes dont il interrompt le contrat de travail, a certes pu montrer son efficacité aux États-Unis dans un contexte de marché du travail relativement tendu. Mais il n'est pas

facilement transférable à la France. Notre pays dispose d'une grande « armée de réserve » de demandeurs d'emploi, et les employeurs pourraient être conduits à sélectionner les plus facilement employables, c'est-à-dire ceux pour qui, une fois mis fin à leur contrat, la durée de chômage sera statistiquement la plus courte. L'exclusion durable du marché du travail des moins proches de l'emploi s'en trouverait renforcée. En second lieu, le dispositif est d'une gestion relativement complexe, qui n'est pas sans évoquer l'exemple du compte pénibilité, dont la finalité est incontestable et la logique d'ensemble intellectuellement convaincante mais dont les modalités opérationnelles, avec une évaluation individuelle de l'exposition de chaque salarié, ont été considérées, à tort ou à raison, comme très difficiles à mettre en œuvre dans l'entreprise.

Mesure 2 : Introduire un système de modulation des cotisations employeurs incitant à réduire le recours aux contrats les plus courts

Deux schémas de modulation pourraient être proposés :

Option 1 : Une modulation du taux de cotisation en fonction du turnover donnant lieu à une inscription à Pôle emploi.

– Un taux de cotisation employeurs moyen tous secteurs inchangé : le taux pivot de cotisation serait calé sur le taux moyen actuel.

– Une modulation du taux acquitté par chaque employeur en fonction de son turnover (ratio moyen du nombre de fins de contrat donnant lieu à une inscription chez Pôle emploi/effectif sur trois années glissantes) : le taux serait plus bas que le taux pivot pour les entreprises ayant un turnover bas, et plus haut dans le cas contraire, avec une forte accélération pour les turnover très élevés, correspondant à ceux constatés dans les entreprises recourant fortement aux contrats très courts.

– Un traitement identique pour toute fin de contrat hors missions d'intérim (CDI, CDD, contrats d'usage).

Un tel système est plus lisible que l'*experience rating* et présente l'avantage d'afficher une neutralité globale pour le monde de l'entreprise ainsi qu'un traitement équitable des divers secteurs d'activité. On peut également noter qu'il est économiquement vertueux car il abaisse le coût du travail de secteurs fortement exposés à la concurrence internationale (en particulier l'industrie, mais également, par exemple, les services financiers, qui se

caractérisent par une main-d'œuvre stable). À l'inverse, les secteurs les plus fortement consommateurs de contrats courts sont plus modérément soumis directement à la compétition internationale (hôtellerie-restauration, santé-social...).

En revanche, il présente l'inconvénient de ne pas être très facilement pilotable et prévisible pour un chef d'entreprise. C'est en cela que le turnover moyen sur les trois dernières années pourrait être retenu comme indicateur, afin que l'évolution de celui-ci, et par conséquent celle du taux de cotisation associé, soit lissée dans le temps et relativement anticipable. Il appartiendrait au réseau des Urssaf de fournir aux chefs d'entreprise des outils d'aide à la décision leur permettant d'évaluer facilement l'impact sur leur taux de cotisation d'une évolution de leurs pratiques de gestion de l'emploi. Cette option présente enfin l'inconvénient de contribuer à rigidifier la mobilité des actifs dans notre pays, alors que le manque de mobilité du facteur travail est souvent présenté comme un handicap de l'économie française.

Option 2 : Une cotisation forfaitaire uniforme pour l'ensemble des ruptures de contrat de travail.

– Pour chaque fin de contrat de travail, le paiement d'une cotisation forfaitaire calibrée de telle sorte qu'elle représente un coût négligeable pour un CDD de plusieurs mois, mais un coût significatif pour un contrat de très courte durée, a fortiori lorsque celui-ci fait l'objet d'une rotation rapide et ininterrompue.

– Le recyclage du produit de cette taxation dans des mesures favorables à l'emploi pérenne, par exemple l'aide aux recrutements en CDI dans les PME.

Un tel système présente l'avantage de la simplicité et de la lisibilité, tout en constituant une véritable désincitation aux abus de recours aux contrats les plus courts. En revanche, si elle pénalise les pratiques déviantes, cette cotisation forfaitaire prise isolément ne favoriserait pas les comportements vertueux. Dès lors, elle aurait vocation à être couplée avec une mesure d'effort en faveur de la pérennisation des salariés en CDD, dont elle pourrait d'ailleurs assurer le financement. Il est difficile d'évaluer ce qu'une telle surcotisation permettrait de rapporter¹³. En ordre de grandeur, et en prenant des hypothèses

¹³ Les données disponibles sur les fins de contrat de travail sont parcellaires. Les inscriptions chez Pôle emploi ne donnent qu'une vision parcellaire de la réalité et les déclarations d'embauche à l'Acoss ne traduisent qu'imparfaitement la réalité des fins de contrat de travail dans notre pays.

relativement conservatrices, on peut toutefois estimer le produit d'une telle surcotisation à plusieurs centaines de millions d'euros¹⁴.

De fait, même un montant réduit de surcotisation déplace fortement les termes de l'arbitrage du recours au contrat court :

– avec une cotisation forfaitaire de 20 euros, on augmente le coût du travail d'un CDD d'une journée de 25 %, d'une semaine de 5 %, d'un mois de 1,25 % ;

– avec une cotisation forfaitaire de 50 euros, on augmente le coût du travail d'un CDD d'une journée de 62,5 %, d'une semaine de 12,5 %, d'un mois de 3,1 %.

La principale objection à cette disposition est qu'elle pourrait être perçue comme une nouvelle taxe imposée aux entreprises. Mais celle-ci devrait plutôt être assimilée à une augmentation de l'indemnité de précarité, relativement indolore à l'échelle d'un CDD de plus de six mois, dont le produit serait affecté à l'assurance-chômage. En effet, une cotisation à 20 € reviendrait à faire passer l'indemnité de précarité de 8 € environ pour une journée de 8 h à 28 €, soit une hausse très significative pour un contrat très court, mais qui ne serait plus que de 160 € à 180 € pour un CDD d'un mois et 960 € à 980 € pour un CDD de six mois.

Pour restituer plus directement aux entreprises le produit de cette contribution, au-delà d'une éventuelle contribution au désendettement de l'assurance-chômage, les ressources de cette cotisation forfaitaire pourraient être affectées :

– à des aides ciblées, par exemple aux entreprises recrutant en CDI des demandeurs d'emploi, qui peut être centrée sur certains secteurs d'activité (par exemple, ceux marqués par un très fort taux de recours aux contrats très courts) ou sur certaines catégories de demandeurs d'emploi (par exemple, ceux ayant enchaîné des contrats très courts sur une période donnée) ;

– à la création d'un fonds de lutte contre la précarité de l'emploi, qui cofinancerait des actions d'entreprises ou de branches menant des actions en faveur de la pérennisation des

¹⁴ En 2016, on comptait 17 millions de déclarations préalables à l'embauche sur des CDD de moins d'un mois (ACOSS-STAT, n° 248, avril 2017). En estimant qu'une surcotisation de l'ordre de 20 euros fasse baisser ce nombre de 20 %, les recettes correspondantes seraient de l'ordre de 260 millions d'euros. En estimant qu'une surcotisation de l'ordre de 50 euros fasse baisser le nombre de CDD de moins d'un mois de 50 %, la recette atteindrait 425 millions d'euros.

emplois occupés par des salariés en contrats très courts (formations, aides au recrutement en contrat pérenne...).

De telles mesures ciblées auraient évidemment du sens au plan symbolique et permettraient de conforter la contribution de l'assurance-chômage à la lutte contre la précarité. Mais il faut avoir conscience des difficultés rencontrées par ce type de dispositifs pour atteindre leur cible et rester particulièrement vigilant dans le ciblage des mesures. Il faut notamment tirer les enseignements de la mise en place début 2017 du fonds pour l'emploi dans le secteur du spectacle, qui s'était donné pour objectif la lutte contre la précarité mais qui n'a pas atteint sa cible, compte tenu du ciblage trop étroit des mesures et de la faiblesse du niveau des aides accordées.

Mesure 3 : S'appuyer sur la négociation de branche pour lutter contre la précarité et mieux encadrer le recours aux CDD de courte durée

En toute hypothèse, il nous paraît indispensable d'accompagner la future réforme de l'assurance-chômage de mesures sectorielles de lutte contre la précarité en s'appuyant le plus largement possible sur les négociations de branches dont la capacité de régulation du recours à certaines catégories de contrat de travail a été renforcée par les ordonnances de l'automne 2017. Aujourd'hui, des actions en ce sens ont été timidement engagées par certaines branches professionnelles. Elles ont été perçues par certains comme un moyen d'échapper à la mise en place d'un système de bonus-malus. Notre conviction est que la négociation de branche pour mieux lutter contre la précarité de l'emploi est un complément indispensable à la réforme de l'assurance-chômage. Nous constatons qu'un mouvement en ce sens est possible. Conscients que le gouvernement ne pourra se satisfaire de mesures cosmétiques, certains secteurs sont en mouvement : la mise en place de groupements d'employeurs dans certains secteurs, comme c'est depuis longtemps déjà le cas dans le secteur agricole, est sérieusement envisagée pour porter les extras ; la possibilité de conclure des CDD pour remplacer successivement plusieurs salariés (problématique classique dans le secteur sanitaire et social qui nourrit très largement la multiplication des CDD de très courte durée dans ce secteur) est également à l'étude... L'ensemble des secteurs doit à notre sens s'engager résolument dans ces négociations.

Soulignons enfin que, quel que soit le scénario retenu, il nous paraît indispensable que le système de bonus-malus respecte les principes suivants.

- Il doit s'appliquer indifféremment, quel que soit le secteur d'activité. Certains ont émis l'hypothèse de déterminer ce bonus-malus en fonction de la propension moyenne respective de chaque secteur d'avoir recours aux CDD de courte durée. Mais le débat récent fait craindre qu'une telle solution puisse être perçue comme accréditant l'idée que la précarité peut être un modèle légitime d'organisation du travail dans certains secteurs. D'autre part, elle ne permettrait pas de réguler les comportements dans les secteurs qui abusent le plus fortement des contrats courts. À l'inverse, un système de bonus-malus appliqué au niveau interprofessionnel permettra de s'attaquer plus fortement aux secteurs qui abusent des contrats précaires et contribuera, par ailleurs, au développement de l'emploi dans les secteurs où celui-ci est de « meilleure qualité ».
- Il ne doit pas prévoir de clause d'exonération en deçà d'une certaine taille d'entreprise (comme c'est le cas pour la branche AT-MP). Sinon, cela incitera à l'essor de la sous-traitance.
- Une réflexion spécifique doit sans doute être menée en ce qui concerne l'intérim qui ne nous paraît pas nécessairement appeler les mêmes réponses qu'en ce qui concerne les CDD de courte durée.

2.2. CONTRIBUER À COURT TERME À LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

À court terme, faut-il réduire le plafond des allocations chômage ?

La réglementation d'assurance-chômage est ainsi faite qu'elle permet des allocations pouvant atteindre 7 500 euros par mois pour les revenus les plus élevés, qui sont également ceux qui contribuent le plus fortement au financement de l'assurance-chômage. Seule une petite minorité de demandeurs d'emploi est concernée, mais les sommes en jeu ne sont pas négligeables.

L'abaissement du plafond, ou l'introduction d'une dégressivité de ce plafond en fonction de la durée de chômage du bénéficiaire, est une question récurrente dans le débat public. Elle oppose schématiquement :

- les défenseurs de la logique assurantielle car, soucieux que le niveau de prestations soit en rapport suffisamment étroit avec celui des contributions, ils rejettent catégoriquement toute restriction sur les allocations ou conditionnent celle-ci à une évolution équivalente des cotisations, par exemple via le plafonnement de l'assiette ;

– les critiques d'une protection excessive car, considérant qu'elle bénéficie en l'occurrence à des salariés très majoritairement bien positionnés sur le marché du travail et disposant d'une sécurité financière très supérieure à la moyenne, ils sont hostiles à un niveau durablement élevé d'indemnisation.

Il est incontestable que notre pays est celui qui permet le niveau d'indemnisation le plus élevé. Il est tout aussi incontestable que les salariés les plus rémunérés sont aussi ceux qui contribuent le plus fortement à l'équilibre des finances de l'assurance-chômage dans la mesure où, beaucoup moins exposés au risque de chômage que les autres, ils apportent plus au régime par leurs cotisations qu'ils ne lui coûtent en allocations. Et, de fait, si l'on a longtemps esquivé cette question, c'est parce que l'on craignait qu'un abaissement du plafond des allocations s'accompagne d'une diminution symétrique des cotisations, ce qui se traduirait nécessairement non par des économies pour l'assurance-chômage mais, au contraire, par un coût supplémentaire.

La suppression des cotisations salariales sur le chômage et son remplacement par la CSG ont, en partie, brouillé les cartes. Il n'en reste pas moins qu'une baisse du plafond des allocations qui s'accompagnerait d'une baisse des cotisations aurait un coût non négligeable pour l'assurance-chômage.

Il est incontestable également qu'aucune organisation patronale et aucune organisation syndicale ne souhaite une telle réforme, dans la mesure où elle remet fondamentalement en cause le caractère assurantiel du régime d'assurance-chômage.

On peut néanmoins comprendre que le gouvernement soit tenté de faire porter une partie de l'effort de consolidation des finances de l'assurance-chômage par ces demandeurs d'emploi et de rendre ainsi plus équilibrée la réforme envisagée : à défaut, elle devrait faire porter quasi exclusivement l'effort d'économie sur les allocations des demandeurs d'emploi les plus fragiles. Toutefois, dans le contexte que nous venons de décrire, on peut s'interroger sur la soutenabilité politique d'une réforme qui voudrait assigner à cette mesure à la fois un objectif de justice sociale et un objectif d'économie. Car il n'est pas sûr que ces deux finalités soient très cohérentes en l'occurrence. Si l'on veut qu'un abaissement du plafond des allocations chômage produise des économies substantielles, cet abaissement doit en effet être significatif. Comme on l'a vu, une réduction du plafond de la rémunération prise en compte pour déterminer le niveau des allocations chômage de 4 à 3 fois le plafond de la sécurité sociale (PASS), sans réduction du plafond des cotisations, ne rapporterait

que 138 M€ par an et concernerait 17 000 demandeurs d'emploi. Il faudrait donc descendre à 2,5 voire 2 fois ce plafond pour que les économies soient significatives, compte tenu de l'objectif affiché. À 2,5 fois le plafond, les économies seraient de l'ordre de 280 M€. À 2 fois le plafond, elles seraient de 527 M€. Or, il paraît difficilement envisageable de diminuer brutalement de 40 % ou 50 % le montant des allocations chômage des demandeurs d'emploi les mieux rémunérés. La seule manière de rendre plus acceptable une telle réforme serait de l'échelonner dans le temps et de permettre aux salariés qui le souhaitent de compléter l'assurance-chômage d'un dispositif complémentaire. Ce n'est pas nécessairement une piste à exclure, mais une telle réforme nécessite à notre sens de laisser aux acteurs (partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, mais également au niveau des branches et des entreprises) le temps d'ajuster leur comportement et de mettre en place ces dispositifs complémentaires. Cela rendrait toutefois très incertaine la perspective de réaliser à court terme, à travers cette mesure, des économies tangibles.

Cette mise en œuvre échelonnée de la réforme pourrait consister à privilégier un abaissement progressif du plafond à travers une forme de dégressivité des allocations au-delà d'un certain niveau d'allocation. Nous rappelons que si les travaux scientifiques n'ont jamais permis de démontrer l'efficacité globale de la dégressivité quand elle a été appliquée en France dans les années 1990, ceux-ci ont cependant mis en exergue une certaine efficacité au-delà d'un certain niveau de rémunération¹⁵. Mais compte tenu des réticences des partenaires sociaux quant à la mise en place de la dégressivité des allocations, nous ne pensons pas qu'une telle mesure rendrait la réforme plus acceptable politiquement.

En revanche, si l'objectif principal du gouvernement à travers sa réforme est de contribuer au retour à l'équilibre des finances de l'assurance-chômage, plutôt que de réfléchir à un abaissement du plafond des allocations, il pourrait aussi envisager de relever les plafonds actuels de cotisations et d'allocations. Cette formule permettrait de maintenir un principe d'équité entre cotisations et allocations. Certes, elle permettrait aux hauts salaires d'atteindre des niveaux d'indemnisation supérieurs à la situation actuelle, mais elle ferait entrer dans les caisses de l'assurance-chômage un volume bien supérieur encore de cotisations assises sur des rémunérations qui en sont aujourd'hui exonérées, comme l'ont montré les données de l'Unedic communiquées aux négociateurs de la convention en janvier 2019. Partant d'une hypothèse assez maximaliste, l'Unedic concluait en effet qu'un

¹⁵ « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », Dormont, Fougère, Prieto, *Économie et Statistique*, n° 343, 2001, Insee.

relèvement du plafond à 24 fois le PASS, par exemple, permettrait de réaliser 673 M€ d'économies (716 M€ de recettes complémentaires dont il faudrait déduire 43 M€ d'allocations supplémentaires versées).

On n'est pas obligé d'aller jusque-là. Et si l'on veut juguler le risque de comportements opportunistes de la part des allocataires les mieux lotis, on pourrait prévoir une plus forte dégressivité des indemnités dans le temps à partir d'un certain niveau d'allocation. Mais, au moment où la demande de redistribution est forte, relever le plafond des cotisations et des allocations chômage permettrait d'associer beaucoup plus étroitement les actifs les mieux rémunérés et leurs employeurs au financement de l'assurance-chômage des personnes les plus précaires. Nous regrettons que cette piste ne soit pas explorée car elle répondrait à la demande sociale forte de faire contribuer plus largement les personnes les plus privilégiées à la protection sociale des autres.

2.3. ENGAGER DE MANIÈRE TRIPARTITE D'AUTRES CHANTIERS STRUCTURELS ESSENTIELS POUR L'AVENIR DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE ET LE PARITARISME

2.3.1. Définir de manière conventionnelle un cadre de pilotage conjoncturel à l'assurance-chômage

Comme le précédent rapport de Terra Nova relatif à la gouvernance de l'assurance-chômage le soulignait déjà¹⁶, si l'on veut éviter que chaque négociation ne soit excessivement polluée par la question du rééquilibrage financier, il convient d'installer des règles pérennes consolidant l'équilibre structurel du solde des recettes et des dépenses. Ce rapport avait alors identifié trois types de « règles d'or » que les gestionnaires de l'assurance-chômage pourraient s'imposer, ou qui pourraient être définies par la loi :

– une obligation de maintenir un solde structurel équilibré chaque année, qui pourrait se traduire par l'obligation de moduler, par la négociation ou selon une règle automatique, un nombre limité de paramètres bien identifiés (par exemple, la durée maximale d'indemnisation ou le taux de conversion du nombre de jours cotisés en nombre de jours indemnisés) en fonction de l'évolution du solde (par exemple en écart à l'équilibre) ;

¹⁶T. Audigé et P. Romain, op. cit.

- une obligation de constituer des réserves lors des périodes de reprise économique, pendant lesquelles l'assurance-chômage dégage potentiellement des excédents, définies selon certains critères précis (taux de croissance, taux de chômage...);
- des clauses de revoyure lors du dépassement de seuils d'alerte (évolution des commandes des entreprises, évolution des emplois...), qui obligerait une révision de la convention, le cas échéant ciblée sur certains paramètres, à l'instar de la première option.

Mesure 7 : Mettre en place un cadre pérenne de pilotage de l'équilibre financier du régime qui soit détaché de l'évolution des règles de l'assurance-chômage

Ce chantier devrait être élargi à d'autres questions régulièrement posées par les partenaires sociaux et auxquelles il faut répondre si l'on souhaite profiter de la situation actuelle pour remettre le paritarisme sur de bons rails pour l'avenir.

Nous pensons notamment aux questions suivantes.

- La question de la garantie financière apportée par l'État au régime d'assurance-chômage qui, contrairement à la situation des régimes de retraite complémentaire, crée souvent une situation d'aléa moral, que tous les acteurs reconnaissent. L'abandon de cette garantie pourrait être la contrepartie à la mise en place d'un cadre législatif macro-financier.
- La question de l'affiliation du secteur public à l'assurance-chômage : sur ce sujet, source de conflits et d'incompréhension entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, il nous paraît indispensable qu'un cadre de réflexion tripartite soit mis en place pour décider une bonne fois pour toute des frontières respectives de l'affiliation au régime d'assurance-chômage et de l'auto-assurance. Le système à la carte actuel nourrit la suspicion des partenaires sociaux, qui considèrent qu'il permet des comportements d'optimisation tout à fait contestables.
- La question de la contribution de l'assurance-chômage à la création d'entreprise à travers des mécanismes anciens et très attractifs. Cette contribution est saluée par tous et elle est un puissant levier pour la création d'entreprise en France, mais ces mécanismes coûtent de plus en plus cher. Il ne serait pas inutile de réfléchir à une remise à plat et à un meilleur partage des responsabilités entre l'État et l'assurance-chômage sur ces questions.

– La question du financement de Pôle emploi par les partenaires sociaux : les mesures régulières de restriction du financement de Pôle emploi par l'État nourrissent une contestation de plus en plus forte des partenaires sociaux. Les discussions sur une rationalisation des rapports financiers entre l'État et l'assurance-chômage ne peuvent, à notre sens, faire l'impasse sur ce sujet.

Ces différents sujets sont sur la table depuis de nombreuses années, mais ils peinent à trouver leur place dans l'agenda des négociations sur l'assurance-chômage : quand les partenaires sociaux ont voulu évoquer ces questions, l'État s'est souvent défaussé en rétorquant qu'elles ne pouvaient l'être que dans un cadre tripartite. La crise que traverse actuellement l'assurance-chômage du fait de l'échec des négociations doit être l'occasion de remettre à plat la gestion paritaire et, préalablement, cette question des rapports financiers entre l'État et l'assurance-chômage.

2.3.2. Mettre en place un chantier de simplification de la réglementation de l'assurance-chômage

Sans réduire le niveau global de garanties, on pourrait en outre procéder à une réécriture de pans entiers de la convention d'assurance-chômage. Après l'échec des négociations et la prochaine publication d'une réforme par décret, la période qui s'ouvre pourrait donner l'occasion d'initier un chantier de remise à plat de la réglementation pour la rendre plus simple et plus lisible. Ce chantier pourrait être conduit « à froid », afin de permettre aux partenaires sociaux de le mener à bien avant l'engagement d'une nouvelle négociation.

Mesure 8 : Initier un grand chantier de simplification drastique des règles de l'assurance-chômage

Une telle démarche pourrait s'appuyer notamment sur une commission composée de praticiens (conseillers de Pôle emploi, demandeurs d'emploi...) et viser une réécriture de la réglementation de l'assurance-chômage autour de principes simples, traduits dans une formule de calcul facilement compréhensible, articulant un nombre limités de paramètres, au moins s'agissant du régime général.

CONCLUSION

Sans une évolution significative de l'assurance-chômage dans sa capacité à rendre les chômeurs davantage acteurs de leur recherche d'emploi, à réguler le comportement des employeurs, tout en assurant la pérennité financière du régime, l'assouplissement du droit du travail et la réduction du coût du travail continueront d'engendrer des emplois précaires. L'accumulation de droits sans lisibilité ni contreparties faisant sens ne stoppera pas l'inflation du nombre de personnes durablement enfermées quelque part entre chômage, sous-emploi et succession d'emplois plus ou moins maîtrisée.

Nous ne pouvons donc en rester là, mais le chemin nous paraît difficile pour y parvenir : le contexte social est tendu, les marges de manœuvre des entreprises sont réduites et la réglementation d'assurance-chômage existante forme un écheveau dont il semble difficile de tirer un fil sans déséquilibrer tout l'ensemble. Au risque de sembler enfoncer des portes ouvertes, il nous est apparu nécessaire de rappeler quatre principes cardinaux propres à assurer la réussite de la réforme, d'autant plus évidents qu'ils sont nécessaires, et d'autant plus susceptibles d'être négligés que l'on peut rapidement se perdre dans le tunnel de la technicité et piétiner devant la barrière des échéances.

Les pistes que nous évoquons ne sont évidemment pas les seules, mais elles répondent aux quatre principes cardinaux que nous avons identifiés.

- Elles sont centrées sur quelques objectifs simples et concrets.
- Elles sont équilibrées dans leur récit et dans leurs conséquences pour les parties prenantes : les mesures perçues comme plutôt défavorables aux entreprises (modulation des cotisations sociales) ont un impact financier neutre à l'échelle de l'ensemble des entreprises ; les actifs les plus protégés, gros contributeurs nets au financement du régime, sont sollicités tout comme les demandeurs qui y ont le plus recours (réforme des activités réduites), etc.
- Elles sont simples et placent la simplicité elle-même au centre de l'agenda (mesure 8).
- Elles séparent bien les enjeux de fond et les enjeux de financement (mesures 6 et 7).