

Systeme d'indemnisation du chômage en France

David Déloye

Intervention à la journée d'étude

Mobilité dans l'emploi et transitions professionnelles

27 septembre 2013

Introduction

Il coexiste plusieurs systèmes d'indemnisation du chômage en France

Ces systèmes ne sont pas hermétiques, ils ont régulièrement évolué

Malgré tout, ils ne couvrent actuellement que un peu plus de 50 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pole emploi

Partie 1 – Historique des régimes à partir de l'après guerre

1 - Aide publique : décret de 1951

Création d'un Fond départementale ou municipale (financé par l'impôt)

Prestation limitée dans le temps sous conditions de ressources avec une obligation faible de recherche d'emploi

Dispositif non intégré dans la sécurité sociale

Couverture : 25 % des chômeurs

2 - Assurance chômage : Accord national de 1958

Initialement régime complémentaire de l'aide publique (volonté des signataires d'une généralisation de l'aide publique)

Principes d'un régime d'assurance sociale :

Durée des droits pas conditionnée à la durée de cotisation (9 mois de droit pour un minimum de 3 mois et demi de cotisation)

Le montant de l'allocation est proportionnel au salaire (avec un plancher et un plafond)

Repose sur les cotisations des salariés et des employeurs

Création d'un Fond social des Assédics :

Intervention pour les salariés non pris en charge par le régime d'assurance

Motivation = solidarité interprofessionnel

Donc coexistence dans le régime d'assurance chômage d'un volet assurantiel social et d'un volet de solidarité

3 - Unification des régimes : 1979

- Suppression des prestations d'assistance :
généralisation de l'assurance sociale
- Des prestations à durée limitée
- Une contribution de l'Etat au régime
- La gestion est confiée à l'Unédic

4 – Nouvelle séparation : 1984

Principe fondateur selon deux catégories de chômage :

- Le chômage de mobilité : relève de l'assurance pour les salariés qui cotisent (durée limitée en fonction de la durée de cotisation)
- Le chômage d'exclusion : relève de la solidarité nationale (l'Etat) pour ceux qui n'ont pas ou plus de droit à l'assurance

Mécanisme de reversement:

- Les durées d'indemnisation d'assurance chômage varient en fonction de la conjoncture

Et donc entraînent un report vers la solidarité (ASS)

- Conséquences durcissement des conditions d'accès à solidarité : 5 ans d'emploi dans les 10 ans.
- Création du RMI (ou RSA aujourd'hui) qui intervient dans certains cas comme 3em régime d'indemnisation du chômage.

5 – régimes actuels

3 régimes d'indemnisation supplétifs :

- Régime d'assurance chômage :
 - Pour les salariés privés involontairement d'emploi et qui ont cotisé une durée minimum (4 mois)
 - Durée des droits en fonction de la durée de cotisation (avec des plafonds 24 ou 36 mois)
 - Montant de l'allocation en fonction du salaire perdu
 - Financé par les cotisations

• La solidarité : ASS – ATS (AER) – ATA

- Pour les allocataires d'assurance en fin de droits
- Durée illimitée (sauf ATS ou AER)
- Avoir travaillé pendant une période déterminée
- Montant de l'allocation forfaitaire en fonction des revenus du foyer fiscal
- Financées par l'impôt.

NB intervient après l'assurance (sauf exception allocation ASS > allocation d'assurance)

- RSA :

L'indemnisation du chômage n'est pas le rôle initial du RSA même si obligation de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

Croisement entre l'indemnisation du chômage et l'action sociale.

Même si pas le même objectif, de fait il constitue un troisième régime aujourd'hui

Partie 2 – Le régime d'assurance chômage, agent économique ?

Quel est l'impact du régime d'assurance chômage sur l'emploi en France?

3 paramètres important:

- **Allocation RAC/ 1**
- **Taux de contribution/ 2**
- **Aides à la reprise d'activité / 3**

- Situation du régime d'assurance chômage en 2013:
 - Demandeurs d'emploi indemnisés : 2,2 millions
 - Allocation moyenne : 1100 € par mois
 - Allocations : 28 Milliards d' €
 - Contributions : 31 Milliards d'€
 - Dette : 24 Milliards fin 2015 (financée par des emprunts obligataires avec garantie de l'Etat)

1 – L'allocation d'assurance chômage

Rôle principal = assurer un revenu de remplacement en proportion du salaire perçu. Environ 70 % du net jusqu'au maintien du net en cas de licenciement économique (pendant une année).

Impact sur l'économie : évite l'effondrement du pouvoir d'achat des demandeurs d'emploi concernés. Donc participe à une stabilisation de la consommation!

Questions que l'on peut se poser :

- Une allocation trop haute freine-t-elle un retour à l'emploi ? C'est la question à la fois de la dégressivité et des plafonds d'indemnisation.
- Rappel près de 60 % des allocataires d'assurance chômage travaillent (en activité réduite) : si l'allocation était si favorable, ils n'iraient pas travailler (voir infra).
- Exemple de l'AUD (allocation unique dégressive) = pas d'impact significatif sur le retour à l'emploi.

Pour les plafonds (notamment des cadres) : 3 fois le plafond de la sécu mais contribuent à hauteur de 4. En outre population qui est moins souvent et longtemps au chômage (donc contribue largement au régime).

Conclusion : une allocation d'assurance chômage dégressive ou une baisse significative du montant des allocations ne permet un retour vers un emploi pérenne et de qualité plus rapide. Mais accentuerait la précarité des salariés en emploi ou non.

Exemple Allemagne

Contre exemple : CSP

2- Taux de contribution :

Les contributions d'assurance chômage sont versées par les salariés en emploi et leurs employeurs, via des taux de contributions fixés lors des négociations de la convention d'assurance chômage.

Ces taux sont fixés par les négociateurs et non l'Etat!

Question : les contributions ont-elles un impact sur l'économie ?

Initialement les contributions devaient permettre de financer les prestations. Toutefois, notamment dans les périodes de fragilité financière, ces sont les prestations qui s'ajustaient en fonction des contributions.

Il y a toujours eu un équilibre à trouver entre les deux thématiques.



L'ANI du 11 janvier 2013 apporte une novation en la matière car le patronat a accepté de considérer les contributions d'une autre manière (comme une sanction devant permettre la modification du comportement des employeurs dans leur recours aux contrats précaires).

C'est une revendication forte des syndicats depuis plusieurs années.

Toutefois, si l'idée semble excellente, les modalités d'application ne sont pas en adéquation avec les ambitions affichées.

Le principe est une hausse des contributions systématique pour les employeurs qui recourent à des CDD de moins de 3 mois (variation des taux selon la durée) s'ils ne sont pas transformés en CDI derrière.

Pb : exclusion de l'intérim et des cdd d'usage (pression du patronat de l'intérim). Effet d'aubaine et d'évitement (CDI Intérimaire / instituts de sondage)

Conclusion : idée est bonne mais la pratique mauvaise. Il y a des trous dans la raquette et des possibilités d'évitement. En outre, les sanctions financières sont trop faibles.

Mesure couplée à une exonération de cotisations (pendant 3 mois) si embauche d'un salarié de moins de 26 ans.

Donc l'impact très faible. 120 millions d'€ de hausse de contribution et 150 millions de perte de cotisation suite à l'exonération.

L'impact financier n'est-il pas trop faible pour modifier le comportement des entreprises en la matière?

Position

FO défend toujours un système analogue à celui des accidents du travail qui responsabilise les entreprises : avec une hausse de cotisations significative en cas d'abus de recours à tous les contrats précaires mais également une baisse significative des entreprises respectueuses des règles en la matière, tout en permettant un recours nécessaire aux contrats courts.

Impact financier : 4 à 6 Milliards d'€ (soit 20 % du budget actuel)

L'impact sera totalement différent et significatif pour lutter contre le recours abusif aux contrats courts

3 – Les aides à la reprise d'activité

Savoir quels sont les dispositifs du RAC qui impactent le marché de l'emploi?

Deux mesures en particuliers

L'activité partielle / 1

Cumul des droits / 2

- **Activité partielle :**

Rappel : près de 60 % des allocataires travaillent à temps partiel tout en étant indemnisé et 10 % sont à temps partiel non indemnisé (au dessus des critères)

Règle du cumul partiel revenu activité et allocation = moins de 110 h et pour une rémunération < à 70 % de leur ancien salaire.

Pb : le nombre d'allocataires en activité réduite ne cesse de progresser (plus d'1 millions de personnes actuellement) et ce type d'emploi ne débouche pas obligatoirement vers une emploi pérenne!

Le seuil horaire est passé de 130 h à 110 h, mais le nombre d'allocataires concerné a continué à progresser.

Il y a donc une adaptation du marché de l'emploi aux règles de l'assurance chômage.

Difficultés d'action :

- Soit on ne fait rien et le RAC contribue à la précarité des salariés et se met en difficulté financière
- Soit on durcit les règles mais cela signifie que l'on ne permet plus le cumul des droits et l'on précarise encore plus cette population

C'est un très bon exemple de l'impact de l'assurance chômage sur l'emploi

Le cumul des droits :

Nouveauté de l'ANI du 11 janvier 2013 l'introduction de « droits rechargeables » : PB les droits rechargeables existaient déjà!!!

La loi ne change rien à l'existant. L'accord renvoie à la négociation d'assurance chômage qui s'ouvrira bientôt.

Qu'est ce qu'un droit rechargeable ?

Quand un allocataire retrouve une activité salariée et que cette activité cesse, deux possibilités :

- Il a travaillé moins de 4 mois : dans ce cas, le salarié retrouve le reliquat de ces droits restants. On appelle cela une reprise de droits.
- Il a travaillé plus de 4 mois : dans ce cas, on procède à réouverture de droits (réadmission), et on recalcule une nouvelle allocation.

Enjeu de négociation

Permettre un véritable cumul des droits d'assurance chômage non consommés et les nouveaux acquis.

Problème : dans l'ANI, il est indiqué que la mesure ne devra pas alourdir l'endettement du régime.

- Cpdt, le principe est bien de donner plus !
- Cela signifie que si au final un dispositif de vrai cumul est mis en place, ce sera au détriment d'autres allocataires.

Impact de la mesure

- Il s'agit d'une mesure de justice sociale (revendiquée par tous les syndicats) : principe d'assurance
- Eviter de construire un dispositif favorisant le recours à l'emploi précaire de courte durée
- En même temps le système actuel peut être désincitatif à la reprise d'activité

Selon les paramètres retenus, coût entre 800 millions d'€ et 1,5 Milliards d'€.

Donc financement vraie question ?

Conclusion

L'indemnisation du chômage ne crée pas de l'emploi (comme Pôle emploi) mais peut avoir un impact significatif sur la structure du marché du travail.

Donc la négociation des paramètres d'indemnisation est un exercice très délicat notamment dans des périodes où l'endettement cumulé pourrait atteindre 24 Milliards d'€ fin 2014.