



**HAL**  
open science

## Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ?

Gerard Cornilleau, Mireille Elbaum

► **To cite this version:**

Gerard Cornilleau, Mireille Elbaum. Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ?. Lettre de l'OFCE, 2009, 307, pp.1-8. hal-01022695

**HAL Id: hal-01022695**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01022695>**

Submitted on 10 Jul 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Indemnisation du chômage

### Une occasion manquée face à la crise ?

**Gérard Cornilleau**

OFCE, Centre de recherche en économie de Sciences Po

**Mireille Elbaum**

Professeure au CNAM et chercheuse affiliée à l'OFCE

*L'indemnisation du chômage s'appuie en France sur trois composantes, aux logiques et publics en principe séparés : un régime d'assurance à gestion paritaire, des prestations de solidarité et le RMI. La volonté des partenaires sociaux de maintenir l'autonomie financière du régime a conduit à une gestion structurellement « pro-cyclique » de l'assurance chômage. Le système connaît par ailleurs des difficultés à s'adapter aux évolutions structurelles du marché du travail, et à s'articuler de façon maîtrisée avec les minima sociaux. La renégociation de la convention d'assurance chômage a pris place fin 2008 dans un contexte qui aurait pu ouvrir la voie à une réforme en profondeur. D'importantes modifications économiques et institutionnelles sont en effet intervenues dans la période récente, également marquée par le souhait de mieux « sécuriser les trajectoires professionnelles ». Or, si le projet d'accord de décembre 2008 prévoit un élargissement des conditions d'entrée et une mise en cohérence des filières, il n'apporte pas de réponse aux défauts d'articulation du système, et semble surtout inadapté à l'ampleur et aux caractéristiques de la crise. Le rôle clé de l'indemnisation en matière de stabilisation économique et sociale nécessite à court terme une implication de l'État pour soutenir le revenu des chômeurs, et, au delà, un réexamen global du fonctionnement du système d'indemnisation, afin d'assurer une cohérence accrue entre ses trois segments.*

La négociation sur l'assurance chômage conclue le 23 décembre 2008 est intervenue dans un contexte de changements institutionnels et de retournement conjoncturel, qui auraient pu ouvrir la voie à une transformation profonde du système d'indemnisation des chômeurs, afin de mieux prendre en compte les évolutions du marché du travail. La volonté affichée par les partenaires sociaux, en 2006, de revoir l'organisation de l'assurance chômage et, en 2008, de l'élargir en l'adaptant « aux nouvelles caractéristiques du marché du travail », la fusion de l'ANPE et des Assedic, la réforme annoncée des minima sociaux et, d'un autre côté, la perspective du retour à une augmentation massive du chômage, offraient l'occasion d'une révision d'ensemble de la logique et du fonctionnement du système. Ce n'est pas la voie choisie par les réformes engagées en 2008 pour la mise en place de « Pôle Emploi » et du Revenu de solidarité active (RSA), ni par le projet d'accord issu de la négociation paritaire sur l'assurance chômage, qui, s'ils comportent des éléments positifs, ne remédient pas aux défauts d'articulation du système d'indemnisation, et risquent surtout d'être inadaptés à l'ampleur et aux caractéristiques de la crise.

#### Un système en trois composantes, aux logiques et publics en principe séparés

Depuis 1984, l'indemnisation des demandeurs d'emploi est confiée à deux régimes distincts, qui attribuent des prestations exclusives l'une de l'autre et font l'objet d'une gestion séparée. Après une période où, entre 1979 et 1984, allocation d'assurance et aide publique (qui se cumulaient auparavant) ont été réunies en un régime unique, la crise financière de 1982 a débouché sur la volonté de séparer le champ de « l'assurance » de celui de la solidarité, et de lier les droits à indemnisation aux parcours professionnels des chômeurs, en « catégorisant » ces derniers en fonction de leurs références de travail<sup>1</sup>.

Le régime d'assurance, dont les paramètres résultent d'accords collectifs interprofessionnels et que les partenaires sociaux gèrent de façon paritaire dans le cadre de l'Unedic<sup>2</sup>, était en 2008 ouvert aux chômeurs inscrits à l'ANPE n'ayant pas volontairement quitté leur emploi sans motif légitime, et justifiant d'une durée de travail salarié dans le secteur privé d'au moins 6 mois au cours des 22 derniers mois. Ils pouvaient alors bénéficier d'une indemnisation limitée à 7 mois, deux « filières longues » étant par ailleurs ouvertes aux demandeurs d'emploi ayant des durées d'affiliation d'au minimum 12 ou 16 mois, avec dans ce cas une indemnisation pouvant aller jusqu'à 23 mois (tableau 1)<sup>3</sup>. S'y ajoute une filière destinée aux chômeurs de plus de 50 ans ayant de longues références de travail, qui pouvaient se voir verser des allocations pendant 3 ans et bénéficier, à partir de 57 ans et demi (55 ans avec 40 ans de cotisations à l'assurance vieillesse), d'une dispense de recherche d'emploi (DRE). Les prestations (allocation d'aide au retour à l'emploi – ARE) sont composées d'un forfait journalier et d'une fraction du salaire de référence, encadrés par un minimum et un plafond, et procurent des taux de remplacement compris, en termes bruts, entre 65,2 % (au niveau du SMIC) et 57,4 % du salaire antérieur jusqu'à 4 plafonds de la Sécurité sociale (encadré 1). L'assurance chômage prend également en charge le maintien de l'indemnisation des chômeurs auxquels une formation est prescrite par le Service public de l'emploi (ARE-formation), et les conventions de reclassement personnalisées (CRP), qui doivent être proposées aux licenciés économiques dans les entreprises de moins de 1000 salariés, avec un surcroît d'indemnisation leur garantissant 70 à 80 % de leur rémunération pendant

Centre de recherche en économie de Sciences Po

69, quai d'Orsay - 75340 Paris Cedex 07

Tél/ 01 44 18 54 00 - Fax/ 01 45 56 06 15

[www.ofce.sciences-po.fr](http://www.ofce.sciences-po.fr)

Édité par les Presses de Sciences Po

117, boulevard Saint-Germain - 75006 Paris

Tel/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

1. Daniel C. et C. Tuchsirer, 1999 *L'État face aux chômeurs*, Paris, Flammarion.

2. Unedic : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

3. Il s'agit des règles générales : une série d'annexes à la convention prévoit des règles spécifiques pour certaines professions, comme les intermittents du spectacle (annexes VIII et X)

## 1. Le montant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)

L'ARE est calculée à partir du salaire journalier de référence (SJR) brut des 12 derniers mois, dans la limite de 4 plafonds de la Sécurité sociale (11 436 € mensuels en 2009). Son montant minimum est, pour une activité à temps plein, de 26,66 € par jour (811 € mensuels) depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008.

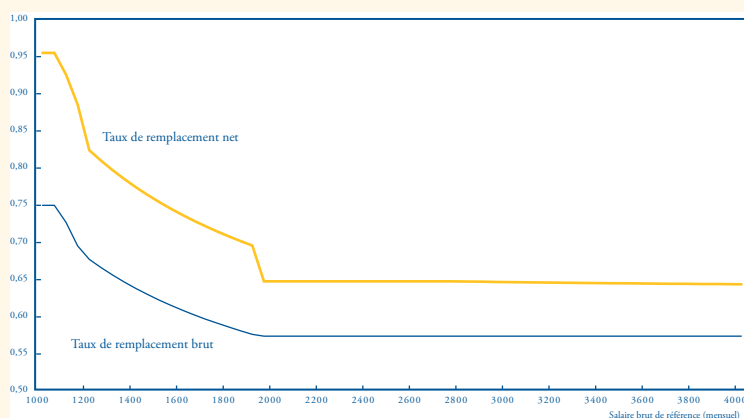
L'allocation est calculée à partir de la formule la plus favorable des deux suivantes :

- soit la somme d'une partie fixe (10,93 € par jour) et 40,4 % du SJR ;
- soit 57,4 % du SJR, cette dernière formule devenant plus favorable pour les salaires supérieurs à 1956 € par mois.

Ceci conduit à des taux de remplacement bruts variant de 65,6 % au niveau du SMIC à 57,4 % pour les salaires compris entre 1956 et 11 436 € mensuels.

Les taux de remplacement nets sont quant à eux plus élevés (dépassant 65 %) en raison de prélèvements sociaux moins élevés sur les revenus de remplacement que sur les revenus d'activité.

### Taux de remplacement du salaire par l'Allocation de retour à l'emploi



D'après l'Unedic, l'allocation moyenne perçue en France métropolitaine atteignait 1068 € au 31 mars 2008, pour un salaire moyen de référence de 1837 €, soit un taux de remplacement moyen de 58,1 %. Un quart des allocataires percevaient moins de 791 € par mois, le quart supérieur percevant plus de 1128 €.

8 mois (encadré 2). Le régime est financé par des cotisations au taux de 6,4 %, dont 4 % à la charge des employeurs, sans mécanismes d'exonération ou apports de contributions publiques comme dans le cas de la Sécurité sociale. La logique du régime se veut donc contributive et assurantielle, à la réserve du traitement particulier des chômeurs âgés et des mécanismes de redistribution liés au mode de calcul des allocations (forfait, plancher et plafond). L'assurance chômage indemnisait en mars 2008, 1,66 million de demandeurs d'emploi (hors formation), pour des coûts annuels évalués à environ 20 milliards d'euros (près de 22 milliards en intégrant l'AREF et les CRP).

Le régime de solidarité, *a priori* destiné aux demandeurs d'emploi non éligibles à l'assurance, a lui-même un champ limité et des principes largement assurantiels. Sa principale prestation, l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), versée en mars 2008 à environ 316 000 personnes, est en effet réservée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et justifiant, lors de la rupture de leur contrat de travail, d'au moins 5 ans d'activité salariée dans les dix années précédentes. Soumise à condition de ressources (1047 euros pour une personne seule et 1646 euros pour un couple), son montant est en 2009 de 455 euros par mois, dont seul un différentiel est versé lorsque les ressources de

l'allocataire dépassent 598 euros. S'y ajoutait jusqu'à 2009 une allocation de préretraite (Allocation équivalent retraite – AER, allouée à 69 000 bénéficiaires) prenant le relais des minima sociaux ou complétant les très faibles indemnités pour les allocataires disposant de 40 ans de cotisation à l'assurance vieillesse. Supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2009, elle ouvrait droit à une DRE sans condition d'âge, alors que cette condition était en 2008 de 55 ans dans le cas de l'ASS. Enfin, une prestation « résiduelle » (Allocation temporaire d'attente – ATA), a remplacé l'ancienne allocation d'insertion pour des catégories très particulières comme les demandeurs d'asile, les expatriés ou les anciens détenus. Ces prestations sont, à l'exception de l'ATA, financées par un Fonds de solidarité, alimenté par une cotisation prélevée sur la rémunération des agents publics, par une fraction de la taxe sur les tabacs (à partir de 2009) et par une subvention d'équilibre de l'État (au total 2,9 milliards prévus au PLF 2009).

Une partie des chômeurs, inscrits ou non à l'ANPE, s'est donc trouvée renvoyée vers les minima sociaux, et en particulier le RMI. Depuis 1988, celui-ci permet le versement d'une allocation différentielle à toute personne âgée de plus de 25 ans résidant en France dont les revenus sont inférieurs à un minimum de ressources, fixé en fonction de la composition du foyer (455 euros en 2009 pour une personne seule et 682 euros pour un couple). Ce dispositif de « filet minimum », dont l'attribution est en principe liée à la signature d'un contrat d'insertion, relève depuis 2004 de la responsabilité des départements, qu'il s'agisse de l'allocation ou des actions d'insertion. Le RMI, dont le nombre d'allocataires était de 1,14 million au 30 juin 2008, s'est en partie révélé comme le « troisième pilier » de l'indemnisation du chômage<sup>4</sup>, notamment pour les jeunes adultes isolés, sachant toutefois qu'il ne bénéficie qu'aux jeunes de plus de 25 ans ou ayant des charges de famille.

### Une gestion structurellement « pro-cyclique »

Les ressources du régime d'assurance provenant uniquement de cotisations assises sur la masse salariale et ses dépenses étant indexées sur le chômage, sa situation financière est particulièrement sensible aux fluctuations conjoncturelles de l'emploi, avec des successions d'excédents et de déficits pouvant rapidement prendre une grande ampleur, comme cela a été le

Tableau 1 : Les filières du régime d'assurance chômage entre 2006 et 2008

Durée d'activité salariée	Durée maximale d'indemnisation
6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois	7 mois
12 mois d'activité au cours des 20 derniers mois	12 mois
16 mois d'activité au cours des 26 derniers mois	23 mois
50 ans et plus	36 mois
27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois	

4. Audier F., J.-L. Outin et A. Dang, 1998, « Le RMI, troisième composante de l'indemnisation du chômage », in : P. Méhaut et P. Mossé, *Politiques sociales catégorielles*, Paris, L'Harmattan.

## 2. Les conventions de reclassement bénéficiant aux licenciés économiques

L'accord interprofessionnel du 21 décembre 2005 a prévu que les licenciés économiques des entreprises de moins de 1000 salariés devaient se voir proposer par leur employeur **une convention de reclassement personnalisé (CRP)**, leur permettant de bénéficier pendant une période de 8 mois d'un accompagnement immédiat et renforcé et, s'ils comptent plus de 2 ans d'ancienneté dans l'entreprise, d'une allocation égale à 80 % de leur salaire brut pendant 3 mois et à 70 % pendant les 5 mois suivants. Ils renoncent alors à 2 mois d'indemnité de préavis, et la durée de la CRP s'impute sur leurs droits à indemnisation au titre de l'ARE. Environ 45 000 entrées dans le dispositif ont été enregistrées en 2007, les taux de reclassement à l'issue de la convention étant de l'ordre de 39 %. Le projet d'accord du 23 décembre 2008 prévoit l'allongement de 8 à 12 mois de la durée de la CRP, avec une allocation portée à 80 % du salaire de référence pendant 8 mois, et 70 % pendant les 4 mois suivants. Afin d'améliorer les taux de reclassement, il souhaite également l'affectation par Pôle Emploi d'un référent pour 50 bénéficiaires.

Parallèlement, a été lancée en 2006 sous l'égide de l'État l'expérimentation d'**un contrat de transition professionnelle (CTP)**, proposé à tous les salariés licenciés économiques d'entreprises de moins de 1000 salariés dans 7 bassins d'emploi. Ce contrat a une durée maximale de 12 mois et comporte une rémunération égale à 80 % du salaire brut des douze derniers mois, avec un accompagnement plus dense que le dispositif précédent, sur le mode des cellules de reclassement interentreprises. Ce dispositif n'a donné lieu qu'à environ 3000 adhésions au cours de l'année 2007, avec des taux de reclassement de l'ordre de 60 %. Le budget 2009 a prévu l'extension de ce dispositif à 18 bassins d'emploi supplémentaires, soit au total 25 bassins d'emploi à la situation d'emploi très défavorable.

Dans les entreprises d'au moins 1000 salariés, les salariés menacés de licenciement économique doivent quant à eux se voir ouvrir un congé de reclassement personnalisé, d'une durée de 4 à 9 mois, financé par l'employeur.

chômage entre le début 2003 et la fin 2006.

Le caractère pro-cyclique de l'assurance chômage apparaît aussi très nettement lorsqu'on met en regard le taux de couverture des demandeurs d'emploi par l'assurance chômage, leur taux moyen d'indemnisation, et l'évolution du chômage lui-même (graphique 2). La proportion de chômeurs indemnisés, en augmentation à la fin des années 1980, a fortement chuté avec la récession de 1993, avant de remonter au début des années 2000 quand le taux de chômage a de nouveau diminué significativement. Le taux de remplacement moyen du revenu des chômeurs par les prestations du régime d'assurance a de même baissé après 1993 avant de remonter à partir de 2000.

Ce fonctionnement pro-cyclique du régime d'assurance chômage a un caractère paradoxal. La réduction de la générosité du système lorsque le chômage augmente est en effet problématique, tant en ce qui concerne les durées d'indemnisation que les conditions de prise en charge, alors même que le retour à l'emploi devient plus difficile pour l'ensemble des chômeurs, et que les considérations relatives aux incitations au travail revêtent alors moins d'importance.

### Des problèmes d'adaptation aux évolutions du marché du travail, et d'interdépendance avec les minima sociaux

Outre ces problèmes de rationalité économique, le système d'indemnisation du chômage connaît des difficultés à s'adapter aux évolutions structurelles du marché du travail, et à s'articuler de façon maîtrisée et cohérente avec les dispositifs de minima sociaux.

Le mécanisme des filières s'est d'abord traduit par des discontinuités et des effets de seuil peu justifiés : périodes de référence différentes pour l'accès à chaque filière, « sauts » importants dans les durées maximales d'indemnisation (de 7 à 12 et 24 mois). Il est surtout très sélectif envers les jeunes et les salariés précaires, qui se trouvent en large part exclus de l'indemnisation, sans que le régime de solidarité ne leur offre de dispositif de « rattrapage ». En mars 2008, 40 % des demandeurs d'emploi potentiellement indemnisables<sup>5</sup> ne percevaient ainsi pas d'allocation, principalement (dans plus de 61 % des cas) parce que leur dossier avait été rejeté du fait de références de travail insuffisantes, tandis qu'environ 12 % étaient indemnisés au titre de la solidarité.

5. Il s'agit des demandeurs d'emploi des catégories 1 à 3, 6 à 8, et des dispensés de recherche d'emploi, dont le nombre total atteignait 3,45 millions au 31 mars 2008.

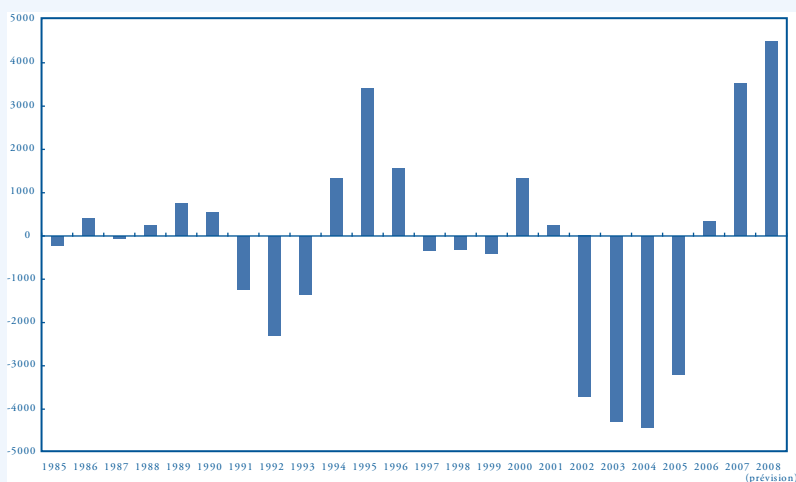
cas de 2002 à 2004 (graphique 1). La forte sensibilité des finances de l'assurance chômage à la conjoncture peut-être illustrée par l'évaluation à trois ans des conséquences d'une réduction de 1 % du niveau relatif du PIB (tableau 2). L'impact d'un tel choc de croissance est une diminution de 2,3 milliards d'euros du solde financier du régime, soit plus de 8 % du montant de ses dépenses. Cette sensibilité financière est peu étonnante, l'indemnisation du chômage étant un élément clé de la stabilisation automatique de l'économie.

La bonne gestion macroéconomique voudrait qu'on laisse jouer ce mécanisme

régulateur en acceptant la succession de déficits et d'excédents qui en résulte. Or, la volonté des partenaires sociaux de maintenir l'autonomie financière du régime pour préserver sa gestion paritaire les a régulièrement conduit à adopter des mesures « pro-cycliques », durcissant les conditions d'indemnisation lorsque les comptes se dégradent et que le chômage s'aggrave : c'est ce qui a été observé en 1992 avec l'introduction de l'Allocation unique dégressive, ou avec l'accord intervenu fin 2002, qui, à travers la réduction des durées d'indemnisation, a contribué à une diminution de 4,5 points du taux de couverture de l'assurance

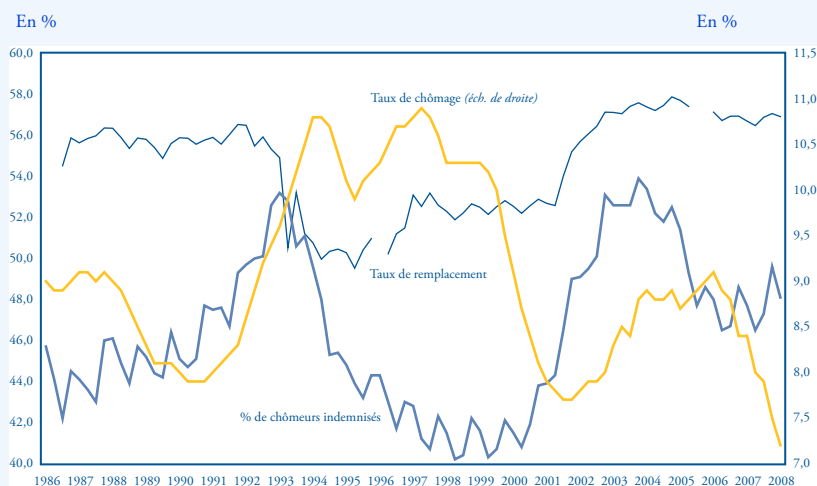
Graphique 1 : Les résultats financiers du régime d'assurance chômage

En millions d'euros



Source : Unedic.

**Graphique 2 : Taux de chômage et indemnisation du chômage**



Source : Unedic, Insee.

**Tableau 2 : Impacts sur l'emploi, le chômage et l'équilibre financier de l'Unedic d'un choc négatif de 1 point de PIB**

	Année 1	Année 2	Année 3
Impact sur l'emploi salarié marchand	-0,6 %	-0,9 %	-1,0 %
Impact sur le niveau du chômage BIT	+4,2 %	+7,0 %	+7,5 %
Impact sur le solde financier de l'Unedic (en % des dépenses)	+4,7 %	+7,8 %	+8,2 %
Impact sur le solde financier de l'Unedic (en milliards d'Euro de 2008)	-1,3	-2,2	-2,3

Source : simulations réalisées avec le modèle de l'OFCE, *emod.fr*.

56 % des moins de 25 ans n'étaient pas couverts, contre moins de 20 % des plus de 50 ans (graphique 3). Le dispositif s'est donc trouvé en déphasage avec le développement des emplois de courte durée, et dans l'incapacité de « sécuriser » les périodes de chômage intermittent, au moment même où la « flexisécurité » se trouve prônée comme un compromis souhaitable.

La gestion séparée des trois composantes du système d'indemnisation apparaît en outre largement illusoire, et se traduit de fait par des interdépendances mal maîtrisées. L'agrément de l'Etat est en premier lieu nécessaire à l'entrée en vigueur des conventions d'assurance chômage<sup>6</sup> et les politiques de contrôle, d'accompagnement et d'aide à l'emploi décidées sous son égide ont des incidences directes sur le volume et la structure du chômage indemnisé. D'un autre côté, les décisions prises par les partenaires sociaux en matière de financement se répercutent directement, s'agissant d'assurances sociales obligatoires, sur le niveau des prélèvements obligatoires et des déficits

6. Le gouvernement a par exemple refusé d'agrément en 2000 un premier accord relatif au Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) pour les chômeurs indemnisés, pour introduire les mêmes prestations de suivi pour les non indemnisés, et réaffirmer le rôle de l'Etat en matière de contrôles.

publics, au sens du Pacte de stabilité et de croissance européen.

Les modifications des filières d'indemnisation induisent par ailleurs des phénomènes de « vases communicants » et de transferts de charges, d'une part vers le régime de solidarité, d'autre part vers le RMI, et donc sur les dépenses sociales de l'Etat et des départements : le nombre des allocataires du RMI fluctue ainsi avec la situation du marché du travail et le taux de couverture du régime d'indemnisation<sup>7</sup>, et il s'est par exemple fortement accru en 2004 et 2005, à la suite de la réforme des filières d'indemnisation et alors même que le dispositif venait d'être décentralisé.

Les interactions entre assurance chômage et politiques publiques sont en outre particulièrement fortes en ce qui concerne la cessation d'activité des travailleurs âgés. Les dispenses de recherche d'emploi, qui s'appuient sur le régime d'indemnisation plus favorable des chômeurs de plus de 50 ans, ont ainsi, avec les départs anticipés pour carrière longue issus de la loi Fillon, pris le relais des préretraites publiques, fortement

7. D. Nivière, 2006 : « Les allocataires de minima sociaux en 2005 », DREES, *Etudes et résultats*, n°539, novembre.

réduites ces dernières années : au nombre de 389 000 en mars 2008, les DRE représentent désormais, selon la DARES, près de la moitié des mesures de cessation anticipée d'activité bénéficiant aux 55-59 ans.

Enfin, la volonté « d'activer » les fonds de chômage et d'inciter à la reprise d'emploi a conduit les partenaires sociaux à financer, au bénéfice exclusif des chômeurs indemnisés, une série de mesures d'aides à l'emploi parallèles ou concurrentes des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. La convention de 2006 prévoyait ainsi des aides spécifiques à la mobilité, à la formation, au reclassement ou à la création d'entreprises, consacrant une segmentation des politiques d'emploi en fonction du statut d'indemnisation des chômeurs, que la fusion entre ANPE et Assedic devrait en principe réduire.

### L'échéance de 2008-2009 : l'occasion possible d'une révision en profondeur ?

La renégociation de la convention d'assurance chômage a pris place fin 2008 dans un contexte mouvant, qui aurait pu ouvrir la voie à un réexamen en profondeur du système d'indemnisation. D'importantes modifications économiques et institutionnelles sont en effet intervenues dans la période récente, également marquée par la volonté exprimée par les partenaires sociaux de mieux « sécuriser les trajectoires professionnelles ». Il est vrai toutefois que certains de ces changements ont été adoptés indépendamment de la négociation à venir, en supposant intactes les « frontières antérieures ».

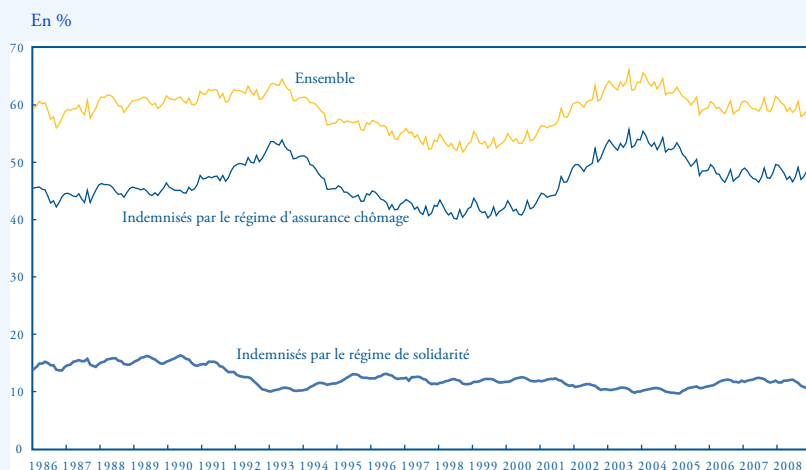
**Sur le plan économique et financier,** la négociation s'est trouvée confrontée à un « effet de ciseaux » spectaculaire :

■ Le redressement des comptes de l'assurance chômage depuis 2006 laissait entrevoir la possibilité simultanée de réduire les cotisations et d'étendre les publics pris en charge : l'excédent annuel de l'assurance chômage a en effet atteint 3,5 milliards d'euros en 2007 ; il devait, selon les prévisions d'octobre de l'Unedic, être de 4,5 milliards en 2008<sup>8</sup> (graphique 1), et aurait dû dépasser 4 milliards par an en 2009 et 2010, sous l'hypothèse que le chômage continuerait à reculer, notamment avec le départ en retraite des baby-boomers ;

■ Mais le retournement de la conjoncture devenu patent à l'automne 2008 a

8. Compte tenu des déficits antérieurs, la dette du régime devait toutefois rester de plus de 5 milliards d'euros fin 2008.

**Graphique 3 : Proportion de chômeurs indemnisés au titre de l'assurance et de la solidarité**



Source : Unedic.

remis en cause ces perspectives favorables, tout en accroissant le besoin de soutien des revenus des chômeurs, et en particulier des licenciés économiques. Jusqu'à présent l'Unedic n'a pas envisagé que la situation économique se détériore durablement. Dans son scénario le plus pessimiste établi à l'occasion de la négociation, le recul prévu du PIB est de 1 % en 2009, mais la croissance revient à 1,6 % dès 2010 puis à 2,1 % en 2011 (tableau 3). Dans cette hypothèse, la marge financière est suffisante pour que les comptes de l'assurance chômage restent équilibrés et que le désendettement se poursuive. Mais il suffirait que la crise, même relativement limitée en 2009, perdure les deux années

suivantes (scénario gris de l'OFCE), pour que les comptes redeviennent déficitaires dès 2010. Dans le cas d'un « scénario noir » tel que celui prévu par la Commission européenne, le déficit pourrait réapparaître dès 2009 et se creuser fortement les années suivantes.

Ces fluctuations conjoncturelles percent en outre les politiques de financement des retraites et d'incitation à l'emploi des seniors. Dans la lignée des projections du Conseil d'Orientation des Retraites, le gouvernement avait envisagé, lors de l'élaboration du PLFSS 2009, une baisse des cotisations chômage permettant, à taux de prélèvement constant, un relèvement programmé des cotisations vieillesse, à hauteur de 0,3 point en 2009,

0,4 point en 2010 et 0,3 point en 2011. Il s'agit d'une évolution structurelle qui devait permettre d'augmenter les taux de cotisation retraite sans peser sur le coût et les revenus du travail, et dont la mise en œuvre a été suspendue, avec à la clé une dégradation des comptes prévisionnels de l'assurance vieillesse. La loi d'août 2008 sur les droits et obligations des demandeurs d'emploi a, quant à elle, prévu une extinction progressive des dispenses de recherche d'emploi, avec une condition d'âge se décalant jusqu'à 60 ans en 2011<sup>9</sup>, et une articulation à trouver avec les règles d'indemnisation des chômeurs âgés. Le réalisme de ce calendrier pose également question, eu égard aux vagues prévisibles de licenciements dans la période à venir, et aux difficultés d'arbitrage qu'elles entraînent entre les différentes catégories de salariés.

**Sur le plan institutionnel**, deux modifications majeures ont été engagées au cours de l'année 2008. La fusion entre l'ANPE et les Assedic, opérée par la loi du 13 février, aboutit à la mise en place d'un opérateur unique (baptisé Pôle Emploi) chargé de l'inscription, du suivi, de l'accompagnement, du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Cette réforme, qui parachève le rapprochement engagé en 2006, vise à leur attribuer un référent unique, en vue de l'élaboration d'un Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) comportant l'orientation vers des parcours d'insertion différenciés, assorti d'un suivi et d'une actualisation régulière, et mobilisant une palette de mesures d'aide à la formation ou à la mobilité. Elle s'accompagne d'un renforcement du contrôle, avec la définition par la loi d'août 2008 du contenu des « offres raisonnables d'emploi » que les demandeurs d'emploi ne sauraient par deux fois refuser sans radiation ou suspension de leur indemnisation. L'efficacité de la réforme dépendra à l'évidence de la conjoncture du marché du travail, et de la capacité effective qu'aura le nouvel opérateur à assurer le suivi individualisé de chômeurs dont le nombre va sensiblement s'accroître. Elle crée toutefois, et c'est un enjeu important, un contexte favorable à l'unification des politiques d'emploi<sup>10</sup>, dans la mesure où il est prévu que le régime d'assurance chômage contribue forfaitairement au financement des mesures mises en œuvre par la nouvelle institution. La réforme ne remet cependant pas en cause les frontières institutionnelles en matière d'indemnisation : elle préserve le paritarisme de l'assurance chômage, les

**Tableau 3 : Scénarios macroéconomiques et évolutions du solde financier de l'Unedic**

	2009	2010	2011
<b>Scénario Unedic A</b>			
PIB (%)	0,0	1,6	2,1
Emploi affilié en moyenne annuelle (%)	-0,3	0,0	0,7
DEFM (cat.1 et 6, glissement en milliers)	130	20	-83
Solde financier Unedic (milliards €)	3,2	2,9	4,1
<b>Scénario Unedic B</b>			
PIB (%)	-1,0	1,6	2,1
Emploi affilié en moyenne annuelle (%)	-1,4	-0,1	0,8
DEFM (Cat 1 et 6, glissement en milliers)	261	45	-95
Solde financier Unedic (milliards €)	2,4	0,9	2,1
<b>Scénario « gris »</b>			
PIB (%)	-0,5	0,9	1,7
Emploi salarié marchand (%)	-1,8	-1,3	0,5
Chômage BIT (glissement en milliers)	285	150	45
Solde financier Unedic (milliards € 2008)	1,6	-1,3	-2,5
<b>Scénario « noir »</b>			
PIB (%)	-1,8	0,4	1,0
Emploi salarié marchand (%)	-2,7	-1,9	-1,1
Chômage BIT (glissement en milliers)	450	240	140
Solde financier Unedic (milliards € 2008)	-0,2	-4,3	-6,3

Les scénarios Unedic A et B correspondent aux hypothèses 2 et 3 du jeu de variantes présenté dans le cadre de la négociation sur l'assurance chômage. Le scénario « gris » s'inspire de la dernière prévision disponible de l'OFCE et le scénario « noir » de la dernière prévision de la Commission européenne, avec des hypothèses de croissance 2011 définies par les auteurs.

9. Cette condition est portée dès 2009 à 58 ans pour les allocataires de l'assurance chômage et à 56 ans et demi pour ceux de l'ASS.

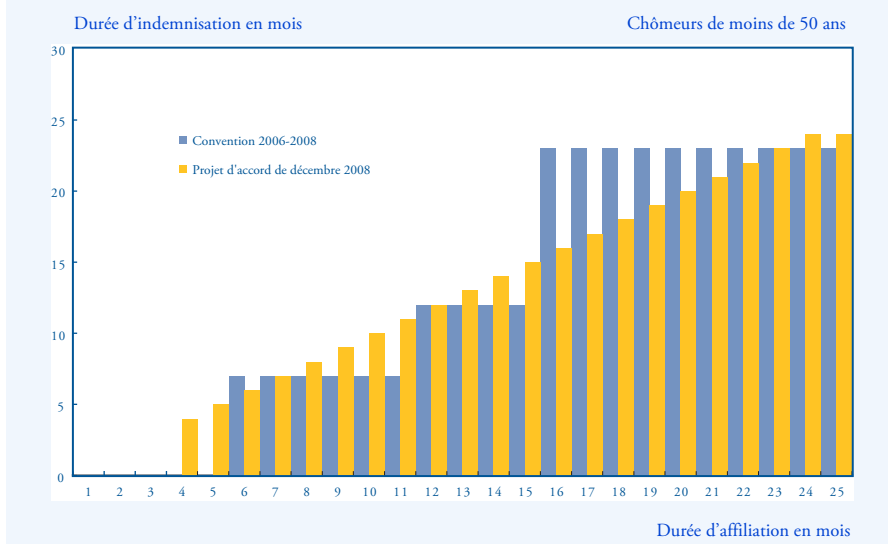
10. C. Tuchsirer, 2008, « Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi*, n°5, février.

paramètres et la gestion du régime d'assurance restant de la seule responsabilité des partenaires sociaux<sup>11</sup>. L'unification des politiques d'accompagnement esquissée en 2008 ne s'étend donc pas aux politiques d'indemnisation.

La deuxième modification institutionnelle est la généralisation du Revenu de solidarité active (RSA), prévue en métropole au 1er juillet 2009. Ce dispositif, qui remplace le RMI, l'Allocation de parent isolé (API) et les systèmes d'intéressement associés, ne modifie ni les règles d'attribution, ni les montants perçus par les allocataires sans emploi. Il institue un complément de revenu dégressif, qui ajoute de façon pérenne au revenu garanti de ceux qui reprennent un emploi 62 % de leurs gains d'activité. Ce RSA dit « chapeau » est en outre ouvert à l'ensemble des travailleurs percevant des revenus professionnels inférieurs à ce montant, soit jusqu'à 1196 euros pour une personne seule et 1795 euros pour un couple. Les départements assument la charge du RSA de base (correspondant aux anciens minima), y compris pour les actuels bénéficiaires de l'API et, sans supplément de financement, les dépenses d'accompagnement et d'insertion correspondantes ; l'État prend quant à lui en charge la partie « incitative » du dispositif, à travers un fonds spécifique (dit Fonds national des solidarités actives). La compétence des départements est donc réaffirmée en matière de prise en charge des minima de base comme de politiques d'insertion, mais des financements d'État se trouvent désormais mêlés aux allocations perçues. Il est en outre prévu que les bénéficiaires du RSA sans emploi (ou n'en tirant que de très faibles ressources) doivent se voir prioritairement orientés vers le service public de l'emploi, avec à la clé des obligations renforcées, et que les actuels contrats aidés soient remplacés d'ici 2010 par un contrat d'insertion unique offrant davantage de souplesse aux opérateurs. La priorité donnée à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA rapproche donc leur situation de celle des demandeurs d'emploi, même si, là encore, ils continuent à faire l'objet de circuits d'indemnisation séparés, et que les chômeurs indemnisés ont un autre système de cumul entre prestations et revenus d'activité.

**Sur le plan enfin des objectifs assignés à l'assurance chômage**, la position des acteurs a aussi semblé connaître des évolutions sensibles. À la suite du rapport du CERC de 2005<sup>12</sup>, les partenaires signataires de la convention de 2006 avaient en effet convenu de réfléchir « à l'adaptation du régime d'assurance

**Graphique 4 : Durées d'indemnisation en fonction de la durée d'affiliation**



chômage aux évolutions du marché du travail », en recherchant notamment, « un pilotage plus réactif aux évolutions conjoncturelles » et, sans remettre en cause sa nature paritaire, « une cohérence d'action avec les autres intervenants sur le marché du travail ». Cette réflexion ne s'est pas tenue comme prévu en 2006-2007, mais elle est réapparue, à travers le thème de la « sécurisation des trajectoires professionnelles », à l'occasion de l'accord interprofessionnel de 2008 sur la modernisation du marché du travail. Lors de la négociation, le patronat avait avancé l'idée de revenir à la superposition d'un régime de base ouvert à tous les demandeurs d'emploi et d'un régime assurantiel, idée rejetée par les acteurs syndicaux. L'accord conclu en janvier renvoie finalement à la négociation Unedic les règles concernant le revenu de remplacement, mais, tout en réaffirmant l'indépendance des partenaires sociaux, il affiche l'objectif de prendre en charge de nouveaux publics, de s'adapter aux caractéristiques du marché du travail, notamment pour les jeunes en difficulté d'insertion<sup>13</sup>, de mieux indemniser les allocataires en accompagnement personnalisé et de rechercher un allongement de l'activité des seniors.

Ces prises de position pouvaient laisser attendre, comme en matière d'insertion professionnelle, des évolutions notables, même si les réformes engagées et la réaffirmation du caractère paritaire de l'assurance chômage conduisaient à penser que l'opportunité d'une révision d'ensemble de la cohérence du système d'indemnisation ne serait sans doute pas saisie.

### Le projet d'accord de décembre 2008 : un élargissement des conditions d'entrée et une mise en cohérence des filières

Le projet d'accord du 23 décembre que, du côté des syndicats de salariés, seule la CFDT a signé, peut être analysé à deux aunes : sa faculté à améliorer la cohérence du système d'indemnisation, et sa capacité à répondre aux évolutions du marché du travail, évolutions à la fois structurelles et liées, à court terme, aux effets de la récession.

Si l'on retient ces critères, le projet d'accord comporte plusieurs avancées.

- Il prévoit désormais, à partir de 4 mois de cotisation, l'entrée dans une filière unique comportant une durée d'indemnisation égale à la durée d'affiliation, sur le principe 1 mois cotisé = 1 mois indemnisé. Les durées d'indemnisation évoluent donc de façon continue avec l'ancienneté dans l'emploi, dans la limite de 24 mois pour les moins de 50 ans et de 36 mois au-delà, sans les effets de seuil induits par les précédentes filières (graphique 4).

- Il réduit de 6 à 4 mois la durée de travail minimale ouvrant le bénéfice des allocations, pendant une période de référence elle-même portée de 22 à 28 mois. Ces dispositions devraient permettre la prise en charge de davantage de jeunes et salariés précaires aux références de travail auparavant insuffisantes, avec un élargissement estimé par l'Unedic à environ 80 000 entrées annuelles supplémentaires, pour un coût d'environ 500 millions d'euros<sup>14</sup>. Cette estimation donne lieu à discussion, sachant que l'extension des périodes de référence devrait aussi allonger les durées d'indemnisation de certains chômeurs. Le texte apporte toutefois une nuance significative, en exigeant de nou-

11. Y. Rousseau, 2008, « Sur l'unification de l'ANPE et des Assedic », *Droit social*, n°2, février.

12. CERC, 2005 : *Aider au retour à l'emploi*, Paris, La Documentation française.

13. L'idée était, pour les moins de 25 ans n'ayant pas les durées d'affiliation nécessaires, une prime forfaitaire s'imputant sur leurs droits à indemnisation.

14. Voir *Le Monde* du 13 janvier 2009.

veau une durée de cotisation de 6 mois pour les allocataires qui se réinscrivent moins d'un an après une première indemnisation, après avoir repris puis reperdu un emploi.

■ Il renonce au financement par le régime de la plupart des mesures d'insertion spécifiquement réservées aux chômeurs indemnisés (à l'exception des aides différentielles destinées aux chômeurs de longue durée et aux plus de 50 ans et des aides à la création d'entreprise), et se tourne vers Pôle Emploi et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)<sup>15</sup> pour les aides à l'accompagnement, à la mobilité, au réemploi et à la formation de chômeurs.

■ Il maintient à 36 mois la durée maximale d'indemnisation des chômeurs de plus de 50 ans, même si certains d'entre eux (ayant entre 27 et 36 mois d'affiliation) peuvent voir leur temps d'indemnisation réduit.

■ Un accord annexe prolonge en outre de 8 à 12 mois le dispositif des conventions de reclassement personnalisé (CRP), avec une rémunération portée à 80 % pendant les 8 premiers mois (elle reste de 70 % les 4 mois suivants).

Le projet d'accord comprend donc des mesures de rationalisation et d'adaptation aux évolutions du marché du travail qui apparaissent en phase avec certains des problèmes mis en évidence précédemment.

### Des dispositions inadaptées à la dégradation prévisible du marché du travail

Ce projet comporte cependant des dispositions qui mettent en cause la pertinence de l'accord dans un contexte de reprise durable de l'augmentation du chômage.

■ Le principal problème concerne la réduction de la durée d'indemnisation pour le « noyau dur » des chômeurs, à savoir, en ce qui concerne les moins de 50 ans, ceux qui ont travaillé 16 mois au cours des 26 derniers mois : ces derniers ne bénéficieraient plus que d'une indemnisation égale à leur durée de cotisation antérieure, contre 23 mois auparavant, ce qui peut faire perdre à certains d'entre eux jusqu'à 7 mois d'allocations d'assurance (graphique 4), avant de basculer vers l'ASS ou, s'ils ont travaillé moins de 5 ans dans les dix années précédentes, vers le minimum garanti du RSA.

Ceci est bien sûr problématique, dans la mesure où les licenciements économiques risquent *a priori* de toucher fortement ce type de public. La dégradation du marché du travail, qui implique aussi des difficultés accrues à retrouver un

emploi pour les chômeurs de longue durée, devrait dans une perspective contra-cyclique plutôt s'accompagner d'un allongement des durées d'indemnisation. À cet égard, la prolongation des CRP ne constitue pas à elle seule une réponse suffisante, dans la mesure où elle n'est que de quelques mois, et où, surtout, la durée de ces conventions continue à s'imputer en totalité sur la période de perception des allocations.

■ Ce « calibrage » des durées d'indemnisation vise à maintenir un excédent financier au sein du régime d'assurance chômage, qui aurait pu conduire dès 2009 à une baisse des cotisations. Les partenaires sociaux ont effet prévu un mécanisme « automatique » consistant à diminuer les contributions dès lors que le résultat financier du régime dépasse 500 millions d'euros au 1<sup>er</sup> janvier et au 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, cette réduction portant sur la partie de l'excédent dépassant ce seuil. Cela devait selon l'Unedic aboutir à une diminution des contributions perçues d'environ 450 millions d'euros en 2009 et 1,2 milliard en 2010.

Le gouvernement semble considérer que ces dispositions ne sont plus d'actualité immédiate. Elles ne laisseraient pas à l'Unedic de marges significatives pour élargir, sans participation de l'État, les conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi, alors que la récession nécessitera sans doute un soutien sensiblement plus important à leurs revenus.

■ De façon plus générale, l'accord n'envisage pas, même si cela est difficile dans la période, d'objectif cible à moyen terme pour les cotisations et prestations d'assurance chômage, ce qui aurait pu permettre une articulation d'ensemble avec les besoins de financement des régimes de retraites, et la définition, en lien avec les pouvoirs publics, de dispositions spécifiquement destinées à amortir les fluctuations conjoncturelles.

En effet, les conditions d'indemnisation devraient en premier lieu résulter d'un débat sur le taux de remplacement cible des allocations de chômage et leur durée d'attribution, eu égard à une situation de chômage de moyen terme. Tant que le chômage reste orienté à la hausse, il est souhaitable que l'assurance chômage et l'État apportent conjointement leur contribution à la stabilisation économique et sociale. Une fois la crise surmontée, le chômage devrait reprendre sa baisse amorcée depuis le début des années 2000, et les taux de cotisation pouvoir être réduits. Si l'on désire engager dès aujourd'hui le transfert prévu à moyen terme d'une fraction des cotisations chômage vers les régimes de retraites, qui n'a *a priori* pas de raison d'être repoussé, il faudrait accepter un

déséquilibre financier conjoncturel de l'Unedic qui pourrait être important en 2010. Cela implique forcément une participation et un engagement forts de l'État, s'agissant d'un risque macroéconomique que ne peuvent assumer seuls les partenaires sociaux.

### Une absence d'articulation persistante avec les autres segments du système d'indemnisation

En dépit du cheminement engagé vers l'unification des politiques d'accompagnement et d'insertion professionnelle et comme le présageait la réaffirmation du caractère exclusivement paritaire de l'assurance chômage, le projet d'accord consacre l'absence de coordination des trois segments du système d'indemnisation, dont les paramètres sont fixés à des moments différents et indépendamment les uns des autres.

Alors que les règles du RSA ont été définies par une loi promulguée le 1<sup>er</sup> décembre, et que le régime de solidarité a vu ses crédits approuvés par la Loi de finances, le projet d'accord comporte ainsi de nouveaux transferts de charge vers le régime de solidarité et le revenu minimum, à travers la réduction de certaines durées d'indemnisation. Ces transferts ont à la fois une incidence sur le statut des personnes indemnisées (indexation des prestations et droits à la retraite notamment), et des répercussions sur les finances de l'État et des départements, qui seront par ailleurs sollicités pour soutenir l'investissement public.

L'absence de prise en compte de la situation économique est d'ailleurs également manifeste en ce qui concerne le RSA, dont les allocataires sans emploi risquent, compte tenu des phénomènes de files d'attente sur le marché du travail et de l'afflux prévisible de chômeurs auprès du service public de l'emploi, de se heurter à des difficultés encore plus lourdes pour accéder à l'activité : ils seront donc moins à même de bénéficier du complément de revenu lié au « RSA chapeau ». Or, hormis le versement d'une prime de solidarité prévu en avril, les minima garantis devraient continuer, du fait d'une indexation limitée au prix, à perdre du terrain par rapport au revenu médian et au seuil de pauvreté. La loi sur le RSA ne prévoit en effet aucun mécanisme correcteur en la matière, alors que selon l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, le pouvoir d'achat du RMI a stagné entre 2000 et 2005, tandis que le seuil de pauvreté (à 60 % du niveau de vie médian) augmentait de plus de 6 % en euros constants ; cette stagnation s'est poursuivie en 2006, pour un seuil de pauvreté de nouveau en progression de

15. Institué par l'Accord interprofessionnel du 13 janvier 2008, et dont les prestations sont destinées à l'ensemble des demandeurs d'emploi.



### 3. Les conditions de cumul entre prestations et revenus d'activité

**En ce qui concerne l'assurance chômage**, le cumul partiel entre l'ARE et un revenu d'activité est possible en cas de reprise d'emploi si la durée du travail ne dépasse pas 110 heures par mois et le salaire perçu 70 % du salaire antérieur. Le montant de l'ARE est alors réduit d'un nombre de jours égal au rapport entre la rémunération perçue et le salaire de référence, cette déduction étant minorée de 20 % pour les plus de 50 ans. Ce cumul est possible pendant une durée maximale de 15 mois, et non limitée pour les plus de 50 ans. En juin 2008, 41,7 % des allocataires de l'assurance chômage ont exercé une activité réduite, et 21,8 % l'ont cumulée avec une indemnisation, réduite en moyenne de 11 jours. Leur rémunération moyenne était de 859 €, leur assurant un revenu total égal à 1578 €.

**En ce qui concerne l'ASS**, le régime de « d'intéressement » a été modifié en 2006 avec celui du RMI et de l'API. La reprise d'un emploi de plus de 78 heures par mois donne lieu, au 4<sup>e</sup> mois, au versement d'une prime au retour à l'emploi de 1000 €. Le cumul entre revenus d'activité et allocation est total pendant les 3 premiers mois ; ces revenus sont ensuite déduits de l'allocation, une prime de 150 € par mois étant versée pendant une durée maximale de 9 mois. La reprise d'un emploi de moins de 78 heures donne lieu à des règles plus complexes. Pendant les 6 premiers mois, un cumul total est possible entre l'allocation et les gains d'activité si ceux-ci sont inférieurs à la moitié du SMIC, une déduction de 40 % de la partie du salaire supérieure à ce montant étant opérée au-delà. Pendant les 6 mois suivants, un abattement égal à 40 % du salaire brut est réalisé sur le montant des allocations. La durée du cumul est en tout état de cause limitée à 12 mois (ou à 750 heures).

**En ce qui concerne enfin l'API et le RMI, le nouveau régime du RSA** applicable à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009 remplacera les règles d'intéressement actuelles : le revenu minimum garanti aux allocataires sans emploi sera majoré de 62 % des revenus d'activité obtenus dans le cadre d'une reprise d'emploi, y compris à temps très partiel. Ce complément sera pérenne, ce qui le différencie des formules d'intéressement précédentes.

1,7 %, ce qui explique en partie la tendance à l'augmentation de l'intensité de la pauvreté observée depuis 2002.

Cette absence de coordination pose également problème dans le cas des jeunes, auxquels, depuis la suppression de l'allocation d'insertion en 1992, aucun des trois systèmes ne propose de revenu de substitution s'ils n'ont pas travaillé au moins quatre mois ou s'ils n'ont pas de charges familiales. Or, comme l'indiquait le CERC en 2005, « il y a une certaine injustice à ce que certains cotisent à un régime d'assurance sans pour autant y acquérir aucun droit », tandis qu'une réponse spécifique apparaît nécessaire pour les « primo-demandeurs d'emploi ».

Aucune décision n'a par ailleurs été annoncée concernant d'éventuelles évolutions du régime de solidarité, autre que la suppression de l'AER et le décalage de l'âge des dispenses de recherche d'emploi, sachant que leur compatibilité avec la situation conjoncturelle et l'évolution de la durée d'indemnisation des chômeurs âgés mériterait d'être considérée. Les mesures visant à prolonger l'activité des seniors posent en effet problème lorsque des vagues importantes de licenciements accroissent le dilemme devant lequel sont placés les entreprises, les partenaires sociaux et l'État : soit accepter le départ prioritaire des salariés âgés avec une indemnisation suffisante pour assurer la transition entre l'emploi et la retraite ; soit inverser l'ordre des suppressions d'emplois, en licenciant d'abord des salariés plus jeunes ayant souvent charge de famille. La première solution fait généralement l'objet

de consensus dans les entreprises, et a toujours prévalu lors des crises précédentes, même si la conviction est désormais partagée que la faiblesse structurelle du taux d'emploi des travailleurs âgés handicape la gestion à moyen terme du système de protection sociale français.

Enfin, sur un sujet « phare » comme le cumul entre prestations et revenus d'activité, qui se veut au cœur des politiques d'incitation à la reprise d'emploi, trois systèmes différents sont en passe de coexister à la suite de la mise en place du RSA, avec une complexité et des articulations pour le moins problématiques (encadré 3). Il est frappant de constater, qu'au moment où les pouvoirs publics font de ce cumul le point nodal de leur politique envers les allocataires de minima sociaux, les partenaires sociaux se sont déclarés prêts, même si cela n'a pas encore été concrétisé dans le projet d'accord, à reconsidérer à la baisse le régime des activités réduites, afin d'éviter le « glissement » du revenu de remplacement vers « un revenu de complément »<sup>16</sup>.

#### Revenir à une appréhension globale du système d'indemnisation

Quel que soit l'avenir juridique du projet d'accord du 23 décembre, il apparaît donc nécessaire de reconsidérer globalement les fonctions et le financement de l'indemnisation du chômage, en

16. Ces formules sont reprises de l'accord national interprofessionnel de janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail.

17. COE, 2007 : *Rapport d'étape sur la sécurisation et la dynamisation des parcours professionnels*, mai.

assurant une cohérence accrue entre ses trois segments, à l'image de ce qui a été engagé pour les politiques d'insertion professionnelle. Cette nécessité est accrue par la récession économique, dans la mesure où l'on voit mal comment, face à un risque macroéconomique de cette ampleur, le régime d'assurance chômage et les départements pourraient sans participation financière de l'État mener une politique contra-cyclique soutenant à la hauteur nécessaire les revenus des personnes sans emploi, alors que ce dernier dispose des moyens pour apporter les financements nécessaires en cas de crise.

À court terme, une implication de l'État paraît donc indispensable pour développer et prolonger, en les unifiant, les contrats et conventions de reclassement, allonger la durée d'indemnisation des chômeurs de longue durée, et revaloriser les minima sociaux.

À moyen terme, c'est le fonctionnement global du système d'indemnisation qui devrait être réexaminé. L'expérience des vingt-cinq dernières années a en effet montré les difficultés induites par l'organisation institutionnelle actuelle, dans la mesure où l'indemnisation du chômage est un élément majeur de la stabilisation économique et sociale, et où assurance chômage et solidarité ne peuvent être considérés comme des segments « étanches ». Cela implique au minimum, comme l'a envisagé le Conseil d'orientation pour l'emploi<sup>17</sup>, une structure de pilotage de l'ensemble des revenus de remplacement rassemblant État, partenaires sociaux et départements. Cette étape pourrait déboucher sur une réunification à terme du système d'indemnisation, avec en perspective un dispositif à deux étages permettant, comme le suggérait le CERC, de couvrir l'ensemble des sans-emploi. La nouvelle agence Pôle Emploi, où les partenaires sociaux pourraient être appelés à jouer un rôle accru, se verrait dans ce cadre attribuer des missions élargies avec par exemple, la possibilité de prolonger la durée d'indemnisation au regard de la situation individuelle des chômeurs. Les financements seraient alors partagés entre solidarité professionnelle et solidarité nationale, les cotisations étant le cas échéant modulées en fonction de la durée des contrats de travail, pour tenir compte du surcoût lié aux contrats courts. ■

#### Abonnements

Tél/ 01 45 49 83 64 - Fax/ 01 45 49 83 34

#### Directeur de la publication :

Jean-Paul Fitoussi

ISSN N° 0751-66 14 ■ Commission paritaire n° 65424

Mise en pages : Valérie Richard

Imprimerie Bialec, Nancy

Prix : 4,20 €