

GERME, J.F. et F. MICHON

- 1980 *Stratégies des entreprises et formes particulières d'emploi - Séminaires d'économie du travail*, juin, 2 volumes.

HUSSON, M.

- 1993 Le volume de travail et son partage, étude comparative de sept grands pays, *Revue de l'IRES*, n° 11, pp. 13-26.

MARCHAND, O.

- 1991 Statistiques du chômage : les écarts se creusent depuis cinq ans, *Economie et statistique*, n° 249, décembre, pp. 7-14.

MARIMBERT, J.

- 1992 *Situation et perspectives du travail à temps partiel*, Rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, mars, 143 p.

MARUANI, M. et C. NICOLE-DRANCOURT

- 1989 *La flexibilité à temps partiel*, La Documentation française.

MAURIN, E. et C. TORELLE

- 1992 La montée du temps partiel, *INSEE Première*, n° 237, décembre.

MICHON, F.

- 1990 L'Europe sociale, un modèle commun et ses variantes nationales ? Effets de segmentation, effets sociétaux, *Travail et société*, vol. 15, n° 2, Organisation Internationale du Travail, pp. 227-248.

MICHON, F.

- 1986 Flexibilité et partage, les enjeux de la solidarité, *Economie et société - Cahiers de l'ISMEA*, Tome XX, n° 4, Série économie du travail, n° 14, avril, PUG, pp. 77-104.

O.C.D.E.

- 1992 *Perspectives de l'emploi en 1992*, Paris.

RAMAUX, C.

- 1993 Avec la collaboration de BÉRAUD M., LEFEVRE G. et SIDHOUM N., (sous la direction scientifique de MICHON F.) *Comment s'organise le recours aux emplois temporaires ? Du repérage des évolutions récentes à quelques interrogations sur la transformation des normes de l'emploi*. Rapport pour la Dares, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Séminaire d'économie du travail.

SALAS, R. et M. STORPER

- 1989 *Une industrie, des rationalités multiples : flexibilité et production de masse dans l'industrie automobile en France à la fin des années 1980*, Paris, Document de travail de l'I.E.P.E., n° 126/89.

LE SYSTÈME D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EN FRANCE : TENDANCES ET ENJEUX ACTUELS

Jean-Louis DAYAN *

Institué par un accord interprofessionnel entre syndicats et patronat en 1958, le régime français d'indemnisation du chômage vit depuis maintenant vingt ans, avec le déséquilibre croissant du marché du travail, sous la menace presque ininterrompue du déficit.

S'il a surmonté bien des chocs au cours de cette période tout en préservant l'essentiel de son identité, il paraît aujourd'hui à un tournant de son histoire.

Pour mieux comprendre les transformations en cours, rappelons tout d'abord les principales caractéristiques qui ont fait longtemps sa spécificité.

I - LES TRAITS PERMANENTS DU RÉGIME

Il s'agit pour commencer d'un **système mixte** : depuis 1984 coexistent et se complètent un régime d'assurance chômage, géré par les organisations syndicales et patronales, et un régime de solidarité relevant directement de l'Etat. Leurs logiques et leurs missions propres ne sont toutefois pas aussi différentes que pourrait le laisser croire leur dénomination. Le second obéit en effet pour partie à une logique assurantielle, puisqu'il retient pour condition principale d'accès, à l'issue de l'indemnisation par le régime d'assurance, l'exercice d'une activité professionnelle antérieure (5 ans en règle générale, avec d'assez larges dérogations).

* Chargé de mission à l'INSEE.

S'il lie bien durées d'indemnisation et durées de cotisation au titre de l'emploi salarié, (voir tableau 1) le régime d'assurance confère quant à lui à l'âge des bénéficiaires un rôle qui va au-delà de la seule prise en considération des difficultés de reclassement propres à chaque groupe d'actifs sans emploi.

Tableau 1. Durées d'affiliation et durées d'indemnisation (en vigueur à compter du 1^{er} août 1993)

Filière	Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation		
		A taux normal	A taux dégressif par période de 4 mois	Durée totale
1	4 mois au cours des 8 derniers mois	-	4 mois - 25 %	4 mois
2	6 mois au cours des 12 derniers mois	4 mois	3 mois - 15 %	7 mois
3	8 mois au cours des 12 derniers mois	4 mois	11 mois - 17 %	15 mois
4	. moins de 50 ans . 50 ans et plus	7 mois	14 mois - 15 %	21 mois
5	14 mois au cours des 24 derniers mois	7 mois	23 mois - 17 %	30 mois
6	. moins de 25 ans	9 mois	21 mois - 17 %	30 mois
7	25 ans et moins de 50 ans 50 ans et plus	15 mois	30 mois - 15 %	45 mois
8	27 mois au cours des 36 derniers mois	20 mois	25 mois - 15 %	45 mois
9	. 50 ans et moins de 55 ans . 55 ans et plus	27 mois	33 mois - 8 %	60 mois

Des durées d'indemnisation longues (45 à 60 mois), voire sans autre limite sous certaines conditions d'ancienneté que l'âge de la retraite, sont en effet accordées aux salariés privés d'emploi après 55 ans ; elles font pour ces derniers du régime d'assurance un système de préretraite par répartition.

A l'autre extrémité de la vie active, les durées d'indemnisation relativement courtes offertes aux chômeurs de moins de 50 ans, notamment pour le versement de l'allocation à taux normal (4 à 9 mois), témoignent implicitement d'une prise en considération par le régime d'assurance, au travers de l'âge, du poids inégal des charges liées à la situation personnelle des chômeurs (logement, famille), alors même que le taux de cotisation reste identique à tous les âges.

Quasi-préretraite pour les plus âgés, et différenciation des droits au regard du critère de l'âge, qui ne renvoie qu'en partie à l'échelle des chances de reclassement : le régime d'assurance comporte de nombreux éléments qui relèvent en réalité d'une logique de solidarité inter générationnelle.

De son côté, et dans la mesure où il a été conçu principalement pour prendre le relais de la prise en charge par le régime d'assurance des chômeurs ayant les plus grandes difficultés de reclassement, le régime de solidarité assure en pratique la prolongation, à la charge de l'Etat, des droits acquis par une longue période de cotisation.

Plus qu'à une véritable différence de nature, la séparation des deux régimes obéit ainsi pour l'essentiel à des motifs institutionnels et financiers. Elle n'est d'ailleurs pas nouvelle : longtemps en effet le système d'indemnisation français a été double, les allocations du régime d'assurance se superposant à une "aide publique" financée par l'Etat. Unifié en 1979 (avec un co-financement à raison de 2/3 par le régime et de 1/3 par l'Etat), il a de nouveau été scindé en deux en 1984, moment où la montée du chômage, et particulièrement du chômage de longue durée, sous l'effet de la dégradation persistante de l'emploi et des restructurations industrielles, a lourdement pesé sur le résultat financier du régime d'assurance. Les partenaires sociaux et l'Etat ont donc été conduits à alléger sa charge, en la reportant sur le budget du ministère du Travail au-delà d'une certaine durée d'indemnisation, variable selon l'âge, et censée marquer le passage vers le chômage de très longue durée.

Le terme d'"assurance" ne doit donc pas être pris à la lettre : utilisé couramment en France pour désigner les différents régimes de protection sociale bâtis après la Seconde Guerre Mondiale (maladie, vieillesse, famille, accidents du travail), il recouvre en réalité des dispositifs de transfert construits sur le principe de la solidarité interprofessionnelle, les prestations n'étant pas proportionnées aux cotisations. De ce point de vue, le régime d'assurance chômage est également mixte, dans la mesure où il mêle assurance au sens strict - durées des prestations pour partie proportionnelles aux durées de cotisation - et solidarité - règles de garantie uniformes et dispositions redistributives.

On peut enfin se demander si l'instauration du Revenu Minimum d'Insertion en 1988 n'est pas venue y ajouter un troisième régime d'indemnisation du chômage, relevant quant à lui sans ambiguïté d'une logique de solidarité. Il n'est en effet versé qu'en contrepartie de l'engagement personnel de son bénéficiaire dans une démarche de réinsertion, à visée le plus souvent professionnelle, et l'expérience de ses premières années d'existence montre que la majorité de ses allocataires souffre avant tout d'une privation prolongée d'emploi. Dans cette mesure, le RMI vient bien prolonger, lorsqu'il a cessé, le secours apporté aux chômeurs par les régimes d'assurance puis de solidarité.

La gestion du RMI a cependant été confiée, pour le service des prestations aux caisses d'allocations familiales, pour l'accueil et le suivi

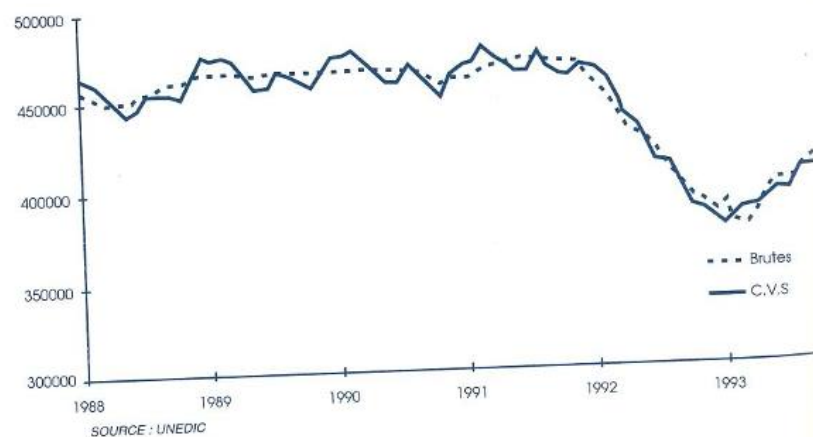
des allocataires à un réseau spécifique qui ne relève directement ni des ASSEDIC ni du service public de l'emploi ; pour cette raison, on traitera pour l'essentiel dans ce qui suit des deux régimes d'indemnisation du chômage, en mettant très largement l'accent sur l'assurance-chômage, qui les gère directement tous les deux.

Graphique 1.

Bénéficiaires en Fin de Mois (FNA) - ASSURANCE



Bénéficiaires en Fin de Mois (FNA) - SOLIDARITE



Un régime segmenté. Au fil des années et des crises financières, le régime d'assurance s'est fortement différencié en "filières" (9 aujourd'hui) qui à chaque intervalle de durée d'activité salariée font correspondre une tranche de durée d'indemnisation (voir tableau 1). Il prend acte de la segmentation du marché du travail, dans la mesure où les deux filières les plus courtes constituent une sorte de régime spécifique - lui-même à deux vitesses - des salariés ayant occupé des emplois de courte durée. Ces brèves périodes d'activité (4 à 7 mois) ouvrent droit à un temps d'indemnisation équivalent, ce qui n'est pas le cas pour les autres filières, où l'indemnisation est plus longue que la durée d'activité antérieure requise.

A l'opposé, les autres filières, ouvertes à partir de 14 mois au moins de salariat, sont conçues pour accueillir les titulaires d'emplois "typiques" donc durables, et sont d'autant plus favorables que l'emploi précédent a été stable. On peut alors se demander si ces règles d'indemnisation, qui répondent à la logique de l'assurance, mais également au souci légitime de ne pas exclure de son bénéfice les titulaires d'emplois précaires et les chômeurs récurrents, ne contribuent pas en retour à conforter, en lui donnant un cadre conventionnel et une couverture spécifiques, le recours des employeurs à l'emploi précaire. Ainsi la durée moyenne de contrats à durée déterminée, qui représentent désormais les deux tiers des embauches et près de 3 % du total de l'emploi salarié, était-elle stabilisée, jusqu'en 1992 tout au moins, aux alentours de 3 mois, période qui constituait précisément depuis 1984 le seuil minimal d'accès au régime d'assurance (à travers l'allocation de base exceptionnelle). Il semble ainsi probable que les pratiques de recrutement se soient ajustées à l'évolution conventionnelle, qui elle-même répondait à la montée des emplois courts. Il sera d'autant plus intéressant d'observer si le relèvement à 4 mois du seuil d'entrée en assurance, à compter d'août 1992, aura été progressivement suivi d'un allongement parallèle de la durée moyenne des contrats à durée déterminée.

Un régime passif. Pour l'essentiel, ses prestations sont de nature passive. Leur versement n'est pas lié à d'autre contrepartie que la recherche effective d'un emploi, et n'accompagne que dans une minorité de cas une aide active à la formation, au reclassement ou au retour à l'emploi de leur bénéficiaire. Il faut remarquer de plus que leur ouverture a reposé jusqu'il y a peu sur des procédures strictement déclaratives : si l'activité salariée antérieure devait être attestée par un document renseigné par l'employeur (mais remis par le demandeur d'allocation lui-même), la vérification de l'état civil ou de la réalité de la recherche d'emploi revenait au service public de l'emploi (Agence Nationale Pour l'Emploi - ANPE - et Direction Départementale du Travail et de l'Emploi), et non à l'ASSEDIC, dont les procédures ne pré-

voyaient ni contrôle direct de l'allocataire, ni recoupement d'information auprès des tiers (employeurs ou caisses d'assurances sociales).

De nouvelles prestations sont certes apparues récemment, qui relèvent de l'aide à la formation ou au reclassement (voir infra II.3) ; elles restent toutefois très minoritaires au sein de l'ensemble, puisqu'elles ne bénéficient qu'à 10 % des allocataires aujourd'hui. Si bien que l'essentiel des sommes versées aux chômeurs par les régimes d'assurance et de solidarité (140 milliards de francs en 1993) continuent aujourd'hui de remplir un rôle purement passif d'indemnisation.

Un régime redistributif. La modulation des durées de versement selon l'âge, l'existence de régimes d'indemnisation spécifiques ouverts à certaines catégories de salariés (intermittents du spectacle, représentants...), l'intervention d'un taux plancher d'indemnisation (57,4 % du salaire antérieur) en faveur des salariés les mieux rémunérés, induisent autant de transferts financiers entre catégories. Au total, ils favorisent certains groupes (professions intermittentes, cadres, salariés proches de la retraite) en leur accordant un avantage relatif du point de vue soit de la durée soit du niveau de l'indemnisation, dont la charge est supportée par l'ensemble des autres cotisants. Transferts non négligeables puisque l'on peut grossièrement évaluer la charge ainsi mutualisée (tous avantages relatifs confondus) à 8 milliards de francs.

S'il paraît dans la nature même d'un régime interprofessionnel de provoquer des transferts, des branches et des entreprises où l'emploi est plus stable et mieux protégé vers celles où le risque de chômage est plus élevé, les échanges entre catégories dont il vient d'être question semblent aller au-delà de la simple mutualisation des risques, pour refléter des équilibres et des compromis qui n'obéissent plus à la stricte logique de l'assurance.

Il faut sans doute y ajouter le transfert important (5 milliards de francs annuels) qui s'opère, depuis un accord de 1989 entre les deux régimes, de l'assurance chômage vers les caisses de retraite complémentaire des non-cadres. Il s'agit certes de garantir ainsi les droits futurs des allocataires pour les périodes passées au chômage. Ces versements ne contribuent pas moins à accentuer les difficultés financières de l'UNEDIC, donc à peser sur le niveau ou la durée actuels des allocations. Il est vrai qu'à l'inverse, les retards observés en 1993 dans le paiement par le régime d'assurance des sommes dues à la Structure Financière, sous l'effet de ces mêmes difficultés, constituent un transfert provisoire et de sens inverse, des caisses de retraite complémentaire vers l'indemnisation du chômage.

Un régime paritaire autonome et fortement décentralisé. Le régime d'assurance n'est pas partie intégrante du service public de l'emploi : rien dans les textes légaux ou conventionnels qui le régissent ne

prévoyait, avant 1993, sa participation directe aux actions publiques en faveur du reclassement des chômeurs, pas plus qu'ils n'imposaient de coordination minimale des actions des deux réseaux. La pratique était conforme à cette répartition des fonctions : dans les faits, les ASSEDIC exerçaient leur mission d'indemnisation en toute indépendance vis-à-vis des acteurs publics, qu'il s'agisse des échelons déconcentrés du ministère du Travail (Direction Régionale ou Départementale de Travail et de l'Emploi, Délégation Régionale à la Formation Professionnelle), des instances locales de l'ANPE, ou du réseau d'accueil des jeunes (missions locales).

Cette autonomie vis-à-vis des interventions et des institutions publiques demeurait une valeur fondatrice du régime, le souci des partenaires sociaux chargés de sa gestion restant d'assumer la seule charge administrative et financière de l'indemnisation, et de laisser la puissance publique concevoir et gérer pour sa part les mesures de lutte contre le chômage. D'où une prévention de principe de la part des instances du régime à l'égard d'une implication directe dans ces dispositifs actifs.

En contrepartie, les partenaires endossent l'entière responsabilité - pour ce qui concerne du moins le régime d'assurance proprement dit - des règles qu'ils fixent pour les cotisations comme pour les prestations, même si l'on peut penser que dans les faits l'évolution de ces règles est plus souvent imputée par les citoyens à l'Etat lui-même qu'aux partenaires sociaux.

En outre, cette large autonomie s'accompagne d'une forte décentralisation interne : composé de 48 ASSEDIC et de 11 groupements informatiques locaux (GIA), qui constituent autant de personnes morales dotées d'un Conseil d'administration propre, le régime s'apparente plus à une confédération d'instances locales, unies par la même réglementation nationale, qu'à une fédération organisée en réseau centralisé. Ce choix d'organisation, conforme au principe fondateur du paritarisme, n'est pas sans conséquence sur la gestion interne du régime, puisqu'il limite d'autant le poids de l'instance nationale (l'UNEDIC) et son pouvoir de coordination et de contrôle. Il n'est pas étranger à la gestion relâchée des recouvrements, ou au défaut d'harmonisation des procédures informatiques, qui lui sont souvent imputés, notamment par la Cour des comptes.

Tels sont les traits principaux qui caractérisaient le régime français d'indemnisation du chômage jusqu'au seuil des années 1990. Mais l'évolution est aujourd'hui rapide : sous le choc de la récession, mais sans doute également du fait d'une transformation plus profonde et plus progressive des conceptions de ses principaux acteurs et partenaires, il connaît depuis peu des changements significatifs qui l'éloignent de certains de ses principes fondateurs.

ENCADRÉ

PRESTATIONS ET CONTRIBUTIONS DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

I. Les prestations

Depuis août 1992, elles ont été rassemblées en une seule allocation : l'allocation unique dégressive, calculée sur la base du salaire brut moyen antérieur (12 derniers mois d'activité salariée).

Dans le cas général, son montant journalier est fixé par la formule :

(Salaire brut journalier moyen $\times 40,4 / 100$) + 54,15 francs.

Elle est donc proportionnelle au salaire antérieur, mais l'ajout d'une "partie fixe" uniforme aboutit, dans un souci de redistribution, à un taux de remplacement (rapport de l'allocation au salaire antérieur) qui décroît lorsque le salaire s'accroît.

Cependant plusieurs taux limites interviennent, qui multiplient dans la pratique les formules de calcul de l'allocation :

- un taux maximal de remplacement de 75 % joue pour les salaires les plus faibles (jusqu'à 5 300 francs brut par mois),
- un montant minimal de 3 983 francs par mois (lorsque le maximum précédent n'est pas atteint) pour les salaires compris entre 5 300 et 5 500 francs),
- à l'autre bout de l'échelle des salaires, un taux de remplacement minimal de 57,4 % est garanti pour les salaires supérieurs à 9 700 francs.

La formule générale ne s'applique donc qu'aux salaires compris entre 5 500 et 9 700 francs.

On peut ainsi donner les quelques exemples-types suivants :

Salaire mensuel brut antérieur	Formule de calcul de l'allocation	Allocation mensuelle au taux normal
3 000 francs	75 %	2 250 francs
5 400 francs	Minimum	3 983 francs
8 000 francs	$40,4 \% + 54,15 \text{ frs/jour}$	4 878 francs
15 000 francs	57,4 %	8 610 francs

Au total, le taux de remplacement était en moyenne de 56 % en 1992.

Les cotisations sociales retenues sur les allocations étant beaucoup plus réduites que sur les salaires (5 % au maximum contre 20 %), l'allocation nette représentait en moyenne environ 70 % du salaire net précédent.

Il s'agit toutefois du montant perçu dans les premiers mois d'indemnisation. Depuis août 1992, l'allocation est en effet dégressive : après une première période de versement à taux plein, qui va de 4 à 27 mois selon l'âge et la durée d'emploi antérieure, elle est réduite tous les 4 mois d'un pourcentage fixe, qui varie lui-même de - 8 à - 17 % (voir tableau 1).

Ainsi un chômeur de moins de 50 ans qui a travaillé 12 mois pour un salaire mensuel de 8 000 francs brut percevra pendant 4 mois l'allocation au taux normal de 4 878 francs, puis successivement 4 049 francs pendant 4 mois, 3 361 francs les 4 mois suivants, et enfin 2 789 francs les 3 derniers mois (il a droit au total à 15 mois indemnisés).

Dans tous les cas, le jeu de cette dégressivité est limité par un plancher d'indemnisation fixé à 2 538 francs par mois avant 52 ans, et à 3 518 francs à partir de cet âge.

Compte tenu des conditions d'accès à l'indemnisation et des durées de versement prévues, tous les chômeurs ne sont pas indemnisés par le régime d'assurance : en 1993, environ 2 020 000 de personnes étaient indemnisées chaque mois, pour un total de 3 600 000 bénéficiaires potentiels, soit un taux de couverture global de 56 %.

Ce taux n'était que de 46 % en 1990 : la forte montée du chômage au cours des trois dernières années a réduit la proportion de ceux qui sont dépourvus de droits à l'indemnisation (avec notamment l'afflux d'hommes d'âge intermédiaire, pourvus des références de travail antérieur les plus longues) ou qui les ont épuisés.

400 000 personnes étaient en outre indemnisées par le régime de solidarité après être arrivées au bout de leurs droits à l'assurance chômage proprement dite. Le nombre des chômeurs pris en charge par l'un ou l'autre des deux régimes a donc été au total et en moyenne de 2 420 000, ce qui porte le taux global de couverture à 67 % : deux chômeurs sur trois ont donc perçu une allocation de chômage en 1993.

II. Les contributions

Les taux ont évolué comme suit :

	1990 (à compter du 1 ^{er} janvier)	1991 (à compter du 1 ^{er} janvier)	1992 (à compter du 1 ^{er} août)	1993 (à compter du 1 ^{er} août)
Part salariale (*)	1,17	1,23	1,63	1,98
Part patronale	3,61	3,67	4,07	4,62
Total	4,78	4,90	5,70	6,60

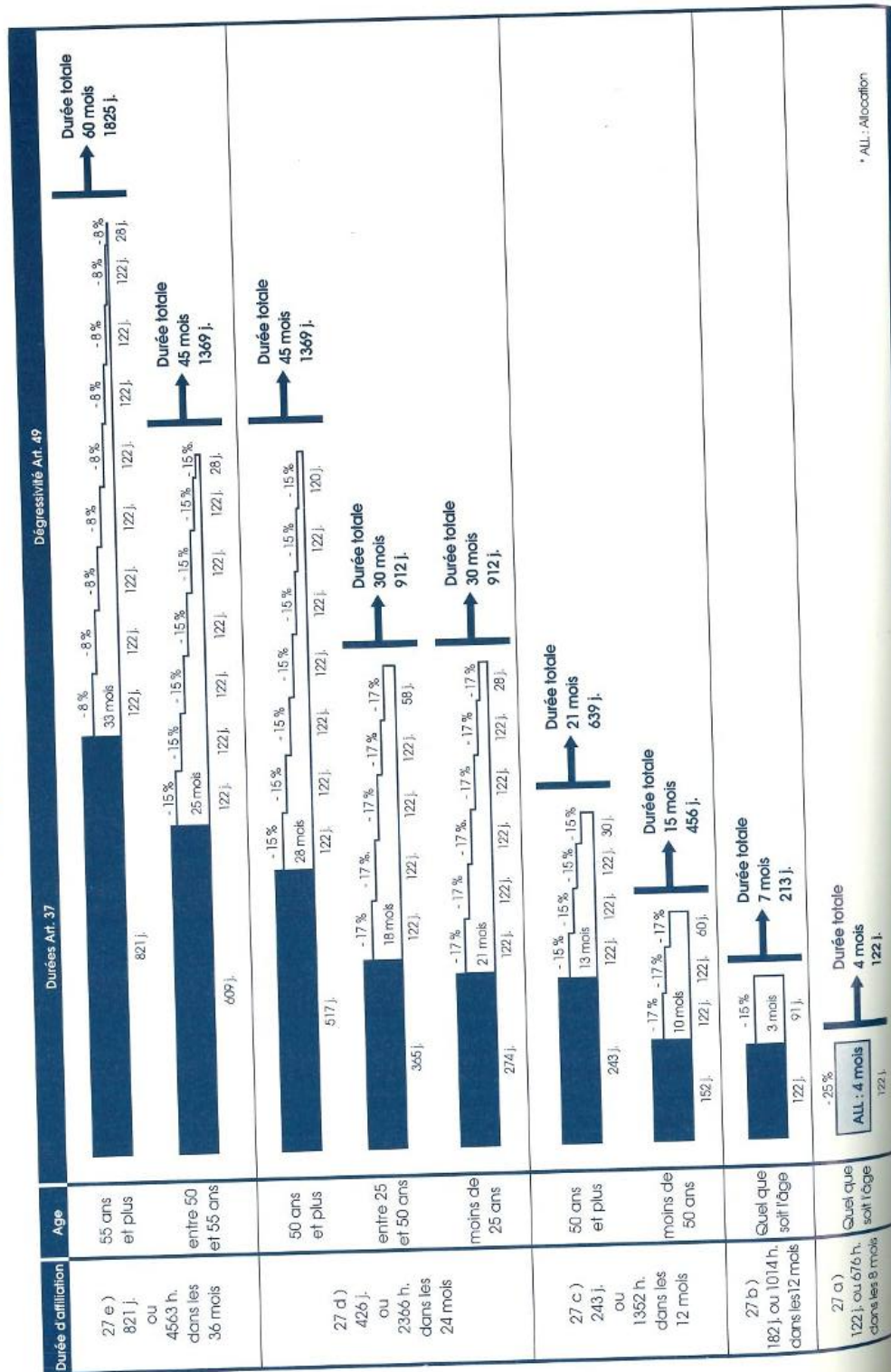
(*) Au-delà du plafond de la Sécurité sociale (12 680 Francs brut par mois) la cotisation salariale est augmentée de 0,5 point).

III. Données financières d'ensemble : dépenses, recettes et solde du régime d'assurance (en milliards de francs courants)

	1985	1987	1989	1991	1993
Dépenses	51,2	60,7	71,2	94,1	126,2
Recettes	49,8	60,4	76,1	86,0	117,0
Solde annuel	- 1,4	- 0,3	+ 4,9	- 8,1	- 9,3
Solde cumulé	- 12,6	- 10,3	- 3,8	- 8,3	- 33,4

Source UNEDIC

DUREES D'INDEMNISATION



II - UNE ÉVOLUTION RÉCENTE QUI BOUSCULE BIEN DES PRINCIPES FONDATEURS.

Sans doute la liste qui suit n'est-elle pas exhaustive, et toutes les tendances que l'on va décrire n'aboutiront-elles pas également à transformer le régime. Il reste qu'elles vont toutes dans le sens d'une remise en cause des principes qui avaient fait jusqu'ici sa spécificité.

II.1. UN "RÉGIME DANS LE RÉGIME" POUR LES EMPLOIS PRÉCAIRES ?

Depuis 1984 existait une "allocation de base exceptionnelle" accordant une brève durée d'indemnisation (3 mois) aux salariés justifiant d'une courte période de travail antérieur (3 à 6 mois). 150 000 personnes l'avaient perçue en 1991.

S'y ajoute un régime spécifique d'indemnisation du travail intermittent (distinct de celui des professions du spectacle et d'autres catégories particulières marquées par l'instabilité de l'emploi), qui couvre principalement les travailleurs intérimaires.

Le régime d'assurance a ainsi progressivement été amené à prendre acte de la large diffusion dans les entreprises du recours à l'emploi précaire (sous la forme des contrats à durée déterminée comme des missions d'intérim) au cours des années 1980, en organisant un dispositif de prise en charge à bien des égards spécifiques, bien que pour une part formellement intégré au droit commun de sa réglementation.

Dans quelle mesure cette reconnaissance de l'emploi précaire ou intermittent vient-elle réagir à son tour sur les pratiques de recrutement et de gestion de la main-d'œuvre dans les entreprises, en leur fixant des normes implicites (durées minimales d'emploi, parcours de récurrence types...), et dans cette mesure en les consacrant ?

Reconnaissance au demeurant à double tranchant, puisqu'en période de difficultés financières la tentation peut exister de faire peser en priorité la réduction des prestations sur les filières d'accueil des salariés précaires : celles-ci offrent alors en effet des possibilités d'économies rapides, pour un coût social apparent relativement réduit, les effectifs concernés étant par construction peu nombreux au regard de l'ensemble des bénéficiaires.

II.2. VERS LA DIFFÉRENCIATION DES RISQUES ?

Jusqu'au milieu des années 1980, le taux de cotisation était rigoureusement le même pour tous les salariés et tous les employeurs, si l'on excepte la surcotisation salariale de 0,5 % prélevée au-dessus du plafond de la Sécurité sociale en contrepartie de la garantie d'un taux

minimal d'indemnisation (57 % du salaire antérieur) offerte aux salariés les mieux payés.

La suppression de l'autorisation administrative de licenciement en 1986 a très vite provoqué un afflux de travailleurs licenciés après 55 ans auprès du régime d'assurance, en levant la contrainte qui poussait bien des employeurs à conclure des conventions de préretraite auprès du Fonds National de l'Emploi (FNE) au profit de leurs salariés âgés, au lieu de les laisser demander le bénéfice de la "pré-retraite" de l'UNEDIC (voir supra, I.1.). Aussi a-t-elle rapidement incité les partenaires sociaux et l'Etat à introduire dans le fonctionnement du régime une importante innovation sous la forme de la contribution spéciale de trois mois de salaire brut (dite "Delalande") qui a alors été instituée auprès des employeurs pour pénaliser ces entrées directes en indemnisation, et tenter de rééquilibrer les entrées dans les deux dispositifs de retrait d'activité.

Dans le même temps l'Etat obtenait des partenaires sociaux le paiement par l'UNEDIC d'une partie (8 %) du coût global de la préretraite du FNE, dans le but de rendre cette dernière financièrement plus attractive pour les employeurs.

De ces circonstances particulières est née une sorte de "malus" mis à la charge des employeurs procédant au licenciement "sec" de leurs salariés anciens, qui n'a pas cessé depuis d'être alourdi et différencié, pour peser aujourd'hui d'un mois de salaire brut dès 50 ans à 6 mois après 55 ans. Parallèlement, et dans le même esprit, une autre contribution spécifique, moins lourde, pénalise les employeurs qui n'ont pas proposé l'adhésion à une convention de conversion à leurs salariés licenciés pour motif économique.

En 1991, un nouveau pas est franchi dans la même direction : toute entrée en indemnisation à la fin d'un contrat de travail ayant duré moins de six mois donne lieu à l'appel par les ASSEDIC d'une contribution patronale forfaitaire pour frais de dossier de 1 500 francs. Il s'agit cette fois de pénaliser le recours aux emplois de courte durée, ou à tout le moins de compenser une partie du coût supporté par le régime du fait de la montée du chômage récurrent, en y faisant directement et individuellement participer les employeurs qui l'alimentent par leurs pratiques de recrutement ou d'ajustement des effectifs. Finalement supprimée au bout d'un an, cette dernière disposition n'en témoigne pas moins du même souci de moduler la charge des employeurs selon leur comportement.

Se dessine donc une tendance à la différenciation des risques, au travers de la modulation des contributions patronales selon le motif d'entrée au chômage et la catégorie de salariés touchés : une sorte de droit d'entrée additionnel serait ainsi perçu lorsque certains risques

particuliers (emploi précaire, éviction des travailleurs âgés) se réalisent. Modalité de différenciation plus adaptée qu'une modulation des cotisations selon la branche, comme c'est le cas en matière d'accidents du travail, dans la mesure où elle tient compte du comportement individuel de chaque employeur, lequel ne dépend pas seulement, loin s'en faut, du secteur d'activité. Il faut remarquer néanmoins que l'accord de juillet 1992 module la contribution pour le licenciement des salariés âgés non seulement selon l'âge, mais aussi selon la taille de l'entreprise, façon d'introduire parmi les critères de différenciation des risques assurés une caractéristique structurelle de l'entreprise, et non plus seulement la pratique propre à l'employeur concerné. Ici, la faible taille justifierait un traitement moins pénalisant (contribution réduite de moitié) du licenciement après 50 ans, l'application du "malus" pouvant aggraver les difficultés des petites unités, et accroître d'autant l'insécurité de l'emploi au lieu de la réduire.

L'objectif immédiat du régime d'assurance est certes de compenser certains surcoûts liés à des comportements d'emploi particuliers ; mais il s'agit précisément de pratiques qui dévient au regard de la norme implicite de l'emploi "typique" (durée indéterminée, continuité de la carrière, gestion prévisionnelle des âges...) ; de ce fait, leur appliquer des pénalités revient bien à tenter de les ramener à la norme.

Si cette tendance se confirmait à l'avenir, le régime s'engagerait dans une gestion active des cotisations, rappelant mutatis mutandis le principe du "pollueur-payeur" qui a cours en matière de défense de l'environnement.

Evolution potentielle qui appelle plusieurs questions : quelle serait la capacité d'un régime paritaire à assurer l'application effective de telles pénalités ? Comment déterminer en outre les critères optimaux de différenciation du risque, et la part de ce risque qui se trouve sous le contrôle du chef d'entreprise, sachant qu'en matière d'emploi l'aléa économique général pèse d'un poids très lourd ? Il importe enfin d'anticiper avec soin les pratiques de contournement que peut susciter la modulation des contributions, et de mesurer au plus près l'effet pervers qu'elle peut avoir si elle aboutit à fragiliser encore les entreprises déjà les plus exposées.

II.3. UNE ACTIVATION RELATIVE DES DÉPENSES

En dépit de l'option originelle du régime d'assurance en faveur d'une indemnisation passive du chômage, d'ailleurs conforme à sa vocation d'assurance, plusieurs dispositifs se sont développés au cours des années 1980, qui au sein ou en marge du régime principal organisent le versement d'une allocation à des demandeurs d'emploi qui soit

ne sont pas complètement privés d'activité professionnelle, soit sont engagés dans un parcours actif de formation ou de reconversion.

Cette autre évolution majeure du régime obéit à deux motifs principaux :

- avec l'installation d'une crise durable du marché du travail, la plupart des acteurs, et notamment des partenaires sociaux, prend peu à peu conscience que le chômage ne peut pas se réduire en France à un simple déjastement conjoncturel, comme on pouvait encore le penser à la fin des années 1970, mais qu'il comporte au contraire une forte composante structurelle, qui éloigne durablement de l'emploi les catégories d'actifs les moins armées face à un marché du travail devenu très sélectif. Beaucoup en concluent à la nécessité d'un accompagnement des démarches individuelles de recherche d'emploi, à travers l'aide au reclassement, la formation, ou l'incitation à la reprise occasionnelle d'un emploi, fut-il d'attente ou de transition.
- plus prosaïquement la recherche d'un allègement des charges du régime, confronté à un déficit récurrent, l'incite à participer au montage de dispositifs de prise en charge des travailleurs privés d'emploi co-financés par l'Etat, les entreprises et les salariés, comme c'était déjà le cas pour les préretraites du FNE, mais cette fois avec l'objectif d'un retour rapide à l'emploi.

Une première et brève expérience eut lieu au début des années 1980 avec les "indemnités de formation", rapidement abandonnées en raison de leur coût. Mieux maîtrisés du point de vue financier grâce à d'importantes contributions de l'Etat, deux dispositifs plus récents ont connu quant à eux une rapide extension : plus de 200 000 personnes, pour un total de 2 millions d'allocataires du régime d'assurance, reçoivent aujourd'hui une indemnisation active à travers l'allocation de formation-reclassement (formation professionnelle) ou l'allocation spécifique de conversion (aide à la recherche d'un nouvel emploi).

Cette activation des dépenses demeure cependant relative, dans la mesure où elle se limite au financement d'une partie de la formation ou de l'accompagnement de personnes qui ont déjà perdu leur travail. La promotion de l'emploi, à travers une aide directe à l'embauche ou la prise en charge du différentiel de salaire entre emploi perdu et emploi retrouvé reste aujourd'hui encore l'apanage des collectivités publiques.

Seul le mécanisme de l'"activité réduite", qui autorise le cumul partiel d'une allocation de chômage et d'un revenu d'activité professionnelle pour un montant et une durée limités, s'apparente à une intervention directe en faveur du retour à l'emploi. Encore s'agit-il de

permettre l'exercice occasionnel d'une activité d'appoint, plutôt que le retour durable à l'emploi. Progressivement assoupli, il concerne aujourd'hui environ 5 % des allocataires.

Malgré des progrès significatifs dans la période récente, l'implication plus active du régime dans le reclassement de ses allocataires demeure donc relativement marginale. C'est sa fonction première d'indemnisation, conforme à sa vocation d'assurance comme au partage des rôles souhaité par la majorité des partenaires sociaux, qui continue de largement l'emporter. Seule une forte incitation venue de l'extérieur pourrait l'amener à évoluer significativement dans cette direction.

II.4. UNE IMPLICATION PLUS RÉSOLUE DANS LE CONTRÔLE

Au principe de l'indemnisation passive répond logiquement celui du caractère déclaratif des procédures d'ouverture et de prolongation de l'indemnisation : de même que les gestionnaires du régime considéraient qu'il ne leur revenait pas d'intervenir activement dans le reclassement des demandeurs d'emploi indemnisés, mais simplement de leur servir dans les meilleures conditions la prestation à laquelle ils avaient droit, de même ils entendaient laisser aux pouvoirs publics (Agence Nationale Pour l'Emploi et services du ministère du Travail) le soin de s'assurer de la réalité des démarches de recherche active d'emploi des allocataires. Division des tâches au demeurant tout à fait conforme aux dispositions du code du travail.

Cette abstention du régime en matière de contrôle était cependant entendue de façon extensive : les formalités nécessaires à la liquidation des indemnités de chômage conservaient un caractère purement déclaratif, sans qu'une vérification des éléments constitutifs du dossier (identité du demandeur, existence de l'employeur et des périodes d'activité professionnelle salariée déclarées...) ne soit prévue.

Deux importants changements sont venus remettre ces principes en cause après 1991 :

- les partenaires sociaux ont décidé de mettre en place en 1992 un dispositif de questionnement postal systématique, tous les 4 mois, de l'ensemble des allocataires, afin de s'assurer de la réalité de leurs efforts de recherche d'emploi ; assortie de convocations aléatoires et d'entretiens individuels, cette nouvelle procédure peut aboutir in fine et en cas de doute à la suspension de l'indemnisation par le directeur de l'ASSEDIC, et à la transmission du dossier, pour éventuelle sanction, au directeur départemental de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle, qui garde seul le pouvoir d'exclure du bénéfice de l'allocation à titre temporaire ou définitif.

- ils ont dans le même temps admis le principe du rapprochement des données contenues dans les fichiers informatiques individuels des ASSEDIC des informations dont disposent les autres institutions de la protection sociale : Assurance-maladie, Assurance-vieillesse, Allocations familiales. L'objectif est ici d'être en mesure à terme de détecter d'éventuels cumuls de l'indemnisation avec une période d'emploi, ou avec la perception d'indemnités journalières de maladie, d'une pension de vieillesse, ou du Revenu Minimum d'Insertion.

S'y ajoute le rapprochement mensuel, d'ores et déjà en oeuvre, du fichier des allocataires du régime avec les relevés mensuels de périodes d'emploi intérimaire dressés par les entreprises de travail temporaire.

En outre la détection des indemnisations multiples au bénéfice d'un même allocataire devrait, toujours à la demande expresse des partenaires sociaux, être opérationnelle dans toutes les ASSEDIC en 1994.

Enfin, l'accord de juillet 1993 prévoit que les demandeurs d'allocation devront désormais joindre à leur dossier la copie d'une pièce d'identité.

Sous la pression des contraintes financières, mais aussi sous l'effet d'une évolution des conceptions dominantes parmi les partenaires sociaux, le régime admet ainsi aujourd'hui, et traduit dans ses textes et ses procédures, le principe d'un contrôle direct par ses services de l'identité, de la situation et des démarches de recherche d'emploi de ses allocataires, en contrepartie du versement des allocations.

Evolution qui ne pèse pas unilatéralement sur les chômeurs, puisque dans le même temps les moyens juridiques dont disposent les ASSEDIC pour recouvrer les contributions auprès des employeurs ont été eux aussi renforcés, avec l'instauration d'une pénalité de retard de 10 % et l'extension au régime d'assurance de la procédure de contrainte dont disposaient seules jusqu'ici les URSSAF (caisses de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale).

En parallèle, la qualité et la rapidité des procédures de recouvrement, ordinaire ou contentieux, font l'objet d'une attention croissante de la part des gestionnaires du régime, qui souhaitent revaloriser et renforcer cette fonction dans les ASSEDIC.

Enfin la délivrance des attestations d'employeur, qui permettent d'établir la réalité des périodes d'emploi salarié déclarées par les demandeurs d'emploi, est aujourd'hui obligatoire et s'appuie sur des procédures automatisées qui en facilitent l'établissement et le contrôle.

Si la conception dominante reste donc celle d'une mission d'indemnisation passive, et le souci principal celui de la qualité du service rendu à l'allocataire-usager en matière de protection sociale, ils sont

aujourd'hui, et c'est relativement nouveau, contrebalancés par l'attention portée au respect par ces derniers des conditions mises à leur prise en charge. Si activation il y a, elle porte donc plus sur la fonction de contrôle que sur l'aide au reclassement.

II.5. UNE INCITATION NOUVELLE AU RECLASSEMENT RAPIDE

La levée progressive des préventions qui pesaient sur la fonction de contrôle s'accompagne d'une conception renouvelée de l'indemnisation : déjà en oeuvre à l'occasion des prolongations conditionnelles de l'indemnisation par les commissions paritaires locales, la dégressivité des prestations est devenue la règle en 1992 avec la nouvelle allocation unique dégressive. Elle intervient désormais plus tôt et plus fortement, et concerne tous les allocataires à des degrés divers, alors que les plus âgés en étaient auparavant exemptés (voir tableau 1). L'accord de juillet 1993 a en outre accru son poids, en écourtant pour plusieurs filières la durée de l'indemnisation à taux plein.

Ici encore, la contrainte financière de court terme n'explique pas tout, même si à l'évidence elle a joué le rôle de catalyseur : la dégressivité généralisée a en effet pour but déclaré d'inciter les allocataires à un reclassement plus rapide, la garantie du versement d'un revenu de remplacement constant pendant une période relativement longue au regard des systèmes étrangers et des durées d'affiliation requises étant désormais perçue par la majorité des partenaires sociaux comme peu incitative à la recherche active d'un emploi dès les premiers mois de chômage. Elle trouve sa contrepartie dans le développement quantitatif des dispositifs actifs de reclassement évoqués plus haut, qui fournissent en principe le moyen d'accompagner, d'orienter et de faciliter cette recherche, même s'ils ne concernent encore aujourd'hui qu'une minorité des allocataires.

II.6. UNE RÉDUCTION PROGRESSIVE DE LA GARANTIE OFFERTE

Dictée par le creusement d'un lourd déficit avec le ralentissement d'activité entamé en 1990, cette évolution n'est évidemment pas la moindre ; elle diffère cependant des précédentes en ce qu'elle ne traduit pas de réorientation significative des principes du régime d'assurance, mais obéit avant tout au souci de retrouver l'équilibre financier et résorber peu à peu la dette accumulée (30 milliards de francs en 3 ans).

Outre la dégressivité déjà mentionnée, elle passe par une réduction sensible des durées moyennes d'indemnisation : bien que les durées maximales n'aient pas changé en 1992, le relèvement des durées d'affiliation exigées pour l'accès à chacune des filières aboutit de fait à réduire la durée de couverture offerte pour une même durée d'activité antérieure.

S'y ajoutent l'application systématique aux nouveaux allocataires d'un différé d'indemnisation (qui ne sera compensé en fin d'indemnisation que pour ceux d'entre-eux qui ne se seront pas reclassés), le recul progressif de l'âge d'accès au maintien des prestations jusqu'à la retraite pour les plus âgés, et l'accroissement du précompte opéré sur les allocations pour le financement des droits à la retraite complémentaire. Au total, ce sont plus de 15 milliards de francs d'économie qu'ont supportés les allocataires avec les mesures arrêtées par les deux accords de juillet 1992 et juillet 1993.

Une disposition mérite toutefois un examen particulier : celle qui a consisté à rejeter désormais de façon systématique les demandes d'indemnisation présentées par les salariés démissionnaires, en renvoyant l'examen quatre mois plus tard à la commission paritaire de l'ASSEDIC, alors qu'elles pouvaient auparavant être examinées dès le premier jour de chômage par cette même instance. Mesure qui traduit la volonté des partenaires, en période de difficultés, de recentrer le régime sur sa mission de garantie contre la perte involontaire d'un emploi, c'est-à-dire d'exclure a priori, et sous bénéfice d'inventaire après quatre mois, ce qui peut s'apparenter à un chômage "volontaire", ou à tout le moins au risque librement assumé d'une mobilité professionnelle. De ce fait, elle rejoint le souci d'une définition plus exigeante des conditions d'accès à l'indemnisation, et traduit la priorité accordée à la couverture du risque de chômage conjoncturel et structurel, aux dépens de la prise en charge de sa composante dite frictionnelle.

II.7. LE RETOUR EN FORCE DU FINANCEMENT PUBLIC

Au fil des ans, la part prise par le budget de l'Etat dans l'indemnisation s'est fortement réduite après le partage des charges opéré en 1984, même si l'on inclut dans le calcul, avec les allocations de préretraites, des dépenses qui ne correspondent pas stricto sensu à l'indemnisation du chômage (voir tableau 2).

Tableau 2. Coût de l'indemnisation du chômage et de la préretraite (en milliards de francs)

Répartition du financement	1985	1989	1992
Financement UNEDIC	65,1 (64,2 %)	73,4 (69,7 %)	98,5 (78,3 %)
Financement Etat	36,3 (35,8 %)	31,9 (30,3 %)	27,3 (21,7 %)
Total	101,4	105,3	125,9

C'est pour l'essentiel la décade progressive, après 1985, du nombre des préretraités, et de façon secondaire la suppression en 1992 de l'allocation d'insertion versée aux jeunes et aux femmes seules, qui expliquent que la part des dépenses supportée par le régime d'assurance soit passée de 64 à 78 % au cours des huit dernières années.

La conclusion était toutefois différente si au lieu de se limiter aux seules dépenses passives d'indemnisation, on incluait dans ce bilan les dépenses consacrées par l'Etat au financement des dispositifs de réinsertion professionnelle : même en laissant hors du décompte les aides à l'embauche dans le secteur marchand et le financement des contrats d'alternance, l'effort considérable consenti pour le développement des stages de formation à destination des chômeurs et des Travaux d'Utilité Collective (activités rémunérées pour les jeunes dans le secteur non marchand), puis des Contrats Emploi Solidarité (formule analogue étendue aux adultes), se traduisait alors par le maintien, durant la même période, des contributions relatives des pouvoirs publics et du régime d'assurance.

L'accord passé entre l'Etat et les partenaires sociaux en juillet 1993 modifie sensiblement la donne : en s'engageant à consacrer chaque année jusqu'en 2003 l'équivalent en francs constants de 10 milliards de francs au redressement de la situation financière de l'UNEDIC, les pouvoirs publics accroissent leur participation à la charge globale de l'indemnisation de 6 points environ : sur 100 francs versés aux allocataires (préretraités inclus), 30 proviendront désormais du budget de l'Etat.

II.8. LE PARITARISME SOUS SURVEILLANCE

Les accords de 1992 puis de 1993 ne marquent pas un tournant dans le seul domaine du partage des charges : ils introduisent également d'importants changements dans la répartition des pouvoirs, au sein du régime comme entre ce dernier et l'Etat.

Quant au fonctionnement et à l'organisation internes du régime, la tendance est clairement à la concentration des responsabilités : engagée dès 1992, la réforme de son architecture informatique traduit le souci de réduire l'autonomie des groupements informatiques locaux (GIA), au profit de l'exercice centralisé par l'UNEDIC de la maîtrise d'ouvrage des applications nationales. Dans le même sens, le regroupement des GIA en quelques unités de ressort territorial élargi est à l'ordre du jour. L'accord de 1993 marque une nouvelle et décisive étape sur cette voie, avec la réforme des procédures de désignation des responsables locaux du régime, qui relèveront désormais directement de l'UNEDIC. Si la structure paritaire subsiste, avec le maintien

des conseils d'administration locaux, l'essentiel du pouvoir de décision en matière de gestion, notamment dans le domaine du suivi budgétaire, revient donc désormais aux services de l'UNEDIC, sous le contrôle des instances paritaires nationales.

Le retour en force de l'Etat dans le financement des charges du régime s'accompagne quant à lui d'une contrepartie notable : si l'autonomie du régime n'est pas remise en cause, un comité de surveillance et de coordination est institué par l'accord passé entre le ministre du Travail et les partenaires sociaux, qui aura pour mission d'harmoniser les interventions des ASSEDIC, de l'ANPE et des services extérieurs de l'emploi, et de vérifier les bilans et les comptes prévisionnels établis chaque année par l'UNEDIC pour servir de base au partage des charges.

S'il ne s'agit pas de l'établissement d'une tutelle publique sur le régime d'assurance, comme c'est le cas pour les caisses de Sécurité sociale, du moins peut-on observer que les dispositions récentes vont dans le sens d'une nette réduction de son autonomie, tant en matière financière que pour l'exercice de ses missions sur le terrain.

Tendance qui trouve son prolongement dans la réflexion aujourd'hui engagée par les pouvoirs publics sur l'opportunité d'une fusion du régime d'assurance avec l'ANPE, sur laquelle un rapport officiel devrait se prononcer d'ici la fin de 1994. Il va sans dire que si cette dernière option était alors retenue, la construction institutionnelle propre au régime actuel perdrait l'essentiel de sa spécificité. Elle ne rendrait pas pour autant sans objet le débat sur les principes évoqués plus haut, notamment pour ce qui a trait à l'activation des dépenses ou la différenciation des risques.

III - ENJEUX POUR LE PROCHE AVENIR

Une fois passées en revue les évolutions marquantes de la période récente, il convient de s'interroger sur les perspectives qui s'offrent à un régime confronté à de lourdes difficultés financières, mais qui fait en même temps l'objet de débats dont l'acuité répond à l'ampleur des inquiétudes suscitées par la dégradation constante du marché du travail. Suivent donc quelques unes des questions auxquelles il devra selon toute vraisemblance trouver des réponses nouvelles dans les années prochaines, que la conjoncture de l'emploi s'éclaircisse ou non.

Tableau 3. Résultat du régime d'assurance chômage (millions de francs)

	1985	1987	1989	1991	1993 (*)
Recettes	49 800	60 400	76 100	86 000	117 000
Dépenses	51 200	60 700	71 200	94 100	126 200
Solde de l'année	- 1 400	- 300	+ 4 900	- 8 100	- 9 200
Solde cumulé	- 12 600	- 10 300	- 3 800	- 8 300	- 33 400

(*) Prévision établie après les accords de juillet 1993.

III.1. DIFFÉRENCIER ENCORE LES RISQUES ?

Qu'il s'agisse du recours aux emplois précaires, de l'éviction des salariés les plus anciens, ou plus largement des pratiques de réduction d'effectifs, l'idée se répand d'une modulation des contributions patronales selon l'intensité du risque qu'ils font peser sur l'emploi, et partant sur les finances du régime.

Une telle modulation présenterait l'intérêt d'offrir un levier capable d'infléchir les comportements d'emploi (le renforcement de la contribution "Delalande" en 1992 semble ainsi avoir significativement réduit le flux des licenciements après 55 ans sans adhésion à une convention du FNE), qui viendrait très utilement appuyer les efforts des pouvoirs publics en faveur d'une gestion mieux anticipée des effectifs et d'un recours plus limité au licenciement.

Elle s'accorde mal en revanche avec la nature assurantielle du régime, dans la mesure où le risque dont il s'agit est bien souvent subi par l'employeur, avec les contraintes imposées par le marché. Elle générerait à n'en pas douter des comportements adaptatifs de la part des entreprises : l'expérience en vraie grandeur de la contribution "Delalande" a montré la difficulté d'endiguer, particulièrement dans le cadre d'un régime paritaire, des tactiques de contournement qui sont d'autant plus à craindre que le dispositif prévoit plus de dérogations.

Peut-être la solution consiste-t-elle alors à fixer le niveau global des contributions au travers d'un dispositif mixte, superposant à un taux de base national des taux additionnels fixés branche par branche par les partenaires sociaux, et révisés périodiquement au regard des évolutions observées.

Solution qui présenterait en outre l'avantage d'inciter à la négociation de branche sur l'emploi, sa gestion et son maintien, même s'il n'est pas a priori certain que la branche constitue l'entrée la plus pertinente pour prendre la mesure des risques multiples qui pèsent sur l'emploi.

III.2. ACTIVER PLUS FORTEMENT LES DÉPENSES ?

Faut-il aller plus loin que l'activation relative décrite plus haut, pour engager le régime dans des mécanismes de maintien et de promotion de l'emploi, au travers par exemple de la compensation du chômage partiel ou de la réduction du temps de travail avec réduction de salaire, du développement des congés longs de formation, de l'aide à l'embauche (primes au recrutement ou compensation du différentiel de salaire) ? L'action est déjà engagée, à l'initiative des pouvoirs publics, en matière de participation au financement du chômage partiel, dont le principe est arrêté mais les modalités restent à définir.

Ces perspectives heurtent on l'a vu la conception traditionnelle des missions du régime d'assurance ; en outre la négociation de ce type de dispositions entre les partenaires sociaux et l'Etat s'avère le plus souvent ardue, dans la mesure où il est extrêmement difficile d'en établir ex-ante un bilan financier convaincant pour l'ensemble des parties. S'il tombe a priori sous le sens qu'une participation financière directe de l'assurance chômage au maintien de l'emploi lui épargne à terme des dépenses, il est beaucoup plus délicat d'anticiper la modification des comportements qu'elle peut induire, et notamment les "effets d'aubaine" que l'on peut attendre d'employeurs incités à faire valoir des difficultés qu'ils auraient sans cette intervention supportées seuls. A l'inverse, la multiplication de verrous administratifs destinés à prévenir ces effets pervers risque de dissuader le recours à ces dispositifs...

L'activation des dépenses semble malgré tout offrir un moyen puissant, eu égard aux masses financières en jeu, d'agir sur l'emploi en mutualisant une partie du coût global du travail, soit au bénéfice des entreprises en difficulté conjoncturelle, soit en faveur de l'embauche des chômeurs les moins qualifiés.

III.3. RENFORCER LES CONTRÔLES ?

La mise en oeuvre des entretiens systématiques au 4^{ème} mois (voir supra II.4.) montre que la prise en charge par le régime d'assurance d'une partie des tâches de contrôle qu'il laissait jusqu'ici au service public de l'emploi pose très vite la question de l'articulation au plan local des interventions des ASSEDIC, des Agences locales pour l'emploi, et des Directions départementales du travail. Critères de vérification, choix des publics, modalités du contrôle restent encore à harmoniser pour que se développe la complémentarité souhaitable de leurs interventions. Ce sera sans doute l'une des priorités des comités locaux de coordination prévus par l'accord Etat-UNEDIC de juillet 1993.

On a vu plus haut (voir supra II.4.) que se sont tout récemment développés des dispositifs de rapprochement de données informati-

sées en vue de mieux vérifier la situation des allocataires. Les équipements aujourd'hui disponibles permettent d'aller plus loin : du strict point de vue technique, il est possible d'envisager la constitution à moyen terme d'un fichier commun aux divers régimes de protection sociale, qui permettrait le suivi des salariés affiliés tout au long de leur parcours professionnel (c'est déjà le cas pour les "déclarations annuelles de données sociales" adressées au régime d'assurance-maladie) : dans la mesure où il garderait la mémoire des périodes d'emploi salarié comme des périodes de chômage, indemnisé ou non, un tel fichier autoriserait un contrôle serré des conditions d'indemnisation et une détection efficace des cumuls de tous ordres (comme d'ailleurs de l'acquittement par les employeurs de leurs contributions).

La véritable question est bien sûr celle de l'opportunité d'une telle évolution : la menace que peut faire peser ce fichier global sur les libertés individuelles peut-elle être écartée au moyen de garanties suffisantes quant à la confidentialité des données échangées et à l'utilisation qui peut en être faite à l'encontre des intéressés ?

Ce sera sans doute à la Commission Nationale Informatique et Libertés d'en juger dans les prochaines années.

S'il entrerait dans les faits, ce regroupement de données aurait en tout cas pour effet probable de remettre en question l'autonomie du régime d'assurance, notamment dans le domaine du recouvrement des contributions, pour lequel les URSSAF apparaîtraient comme des prestataires uniques tout désignés.

III.4. CHANGER L'ASSIETTE DES CONTRIBUTIONS ?

Le dilemme du régime d'assurance est simple : en période de réduction de l'emploi, les contributions ralentissent tandis que les prestations augmentent. Le déficit est ainsi cumulatif. En outre, beaucoup suggèrent aujourd'hui qu'il n'est plus possible d'asseoir le financement de la protection sociale sur la masse salariale, donc sur le coût de l'emploi, dans des économies où la croissance de la valeur ajoutée va de pair avec des gains rapides de la productivité du travail, au moins dans les secteurs exposés à la concurrence extérieure. Et les études convergent vers la conclusion que si le coût horaire du travail en France occupe une position médiane sur l'échelle des comparaisons internationales, il comporte en revanche une part plus importante de cotisations sociales que dans les pays où le financement fiscal de la protection sociale prévaut. C'est notamment pour corriger cette distorsion qu'a été instituée la CSG, et la réduction progressive des cotisations d'allocations familiales prévue par la loi quinquennale sur l'emploi est inspirée par le même souci. Faut-il en conséquence revoir l'assiette des contributions du régime d'assurance, de façon à les pré-

III.2. ACTIVER PLUS FORTEMENT

Faut-il aller plus loin que l'actuel pour engager le régime dans la promotion de l'emploi, au travers du chômage partiel ou de la réduction de salaire, du développement à l'embauche (primes au recrutement, primes de licenciement), en matière de participation, dont le principe est arrêté.

Ces perspectives heurtent des missions du régime, du type de dispositions plus souvent ardues d'en établir ex-ante des parties. S'il est une manière directe de modifier les "effets" de la loi, faire valoir les dispositions portées par la loi, destinées à ces dispositions. L'activation du régime en matière de chômage partiel, de réduction de salaire, de développement à l'embauche, de primes au recrutement, de primes de licenciement, de participation, etc., est une manière directe de modifier les "effets" de la loi, faire valoir les dispositions portées par la loi, destinées à ces dispositions.

III.5. L'ÉQUILIBRE À TOUT PRIX ?

Les règles de gestion du régime d'assurance lui confèrent de fait un rôle "pro-cyclique" : lorsque la contraction de l'activité économique creuse le déficit, de façon on l'a vu cumulative, ses gestionnaires sont tôt ou tard contraints de réduire les prestations et d'augmenter les contributions. La résorption du déficit qui s'ensuit exerce alors toutes choses égales par ailleurs un effet dépressif sur la demande globale

puisqu'elle réduit le revenu disponible des ménages et pèse sur le compte d'exploitation des entreprises.

A l'inverse, la réduction des contributions ou l'amélioration des prestations en période de reprise (comme ce fut le cas avec l'accord de 1989) stimulent l'activité.

Deux solutions sont a priori envisageables pour sortir de ce cercle vicieux :

- assouplir la contrainte d'équilibre qui pèse sur le régime, en mettant en place un mécanisme de garantie ou de refinancement de la dette qu'il accumule en période de déficit, et la constitution statutaire de réserves en période d'excédent ;
- ou bien prévoir un seuil de "réassurance" au-delà duquel le déficit est couvert par la puissance publique par des avances temporaires ou une prise en charge définitive.

La dette amassée en période de ralentissement pourrait ainsi jouer le rôle d'amortisseur conjoncturel, avant d'être résorbée avec la reprise de l'activité, et le solde du régime exercerait un rôle contra-cyclique.

Les dispositions intervenues au cours de l'été 1993 se rapprochent de fait de cette seconde option, en ce qu'elles prévoient une contribution du budget de l'Etat à la résorption du déficit, mais aussi parce qu'elles stipulent le maintien du niveau actuel des prestations et des contributions en cas d'amélioration de la situation générale du régime.

Telles sont, dans l'attente des dispositions qui pourront suivre la réflexion aujourd'hui engagée sur la place du régime au sein des institutions en charge de l'emploi, les principales questions qui viennent à l'esprit de l'observateur, et auxquelles d'éventuelles réformes institutionnelles n'apporteront en tout état de cause qu'une réponse partielle : même intégrée dans un service public de l'emploi élargi, l'indemnisation du chômage continuera de susciter la plupart des interrogations que l'on s'est efforcé de rassembler ici.

*
*
*