



SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS SEANCE DU 13 OCTOBRE 2017

**La mise en œuvre d'un droit 'universel' à l'assurance
chômage pour tous les actifs : modalités et contreparties**

Intervenants :

- **Georges Carlens**, Administrateur général de l'Office National de l'emploi (ONEM) en Belgique
- **Camille Landais**, Économiste et Chercheur, Professeur d'Économie à la *London School of Economics*
- **Christophe Willmann**, Professeur de droit à l'université de Rouen.



Le programme de réforme du marché du travail du Gouvernement prévoit d'ouvrir l'assurance-chômage aux démissionnaires et aux indépendants, afin de couvrir non seulement le risque de perte d'emploi subie, mais également les transitions professionnelles choisies. En contrepartie, le contrôle de la recherche d'emploi serait renforcé. Par ailleurs, un système de bonus-malus sur les contributions des entreprises serait mis en place pour éviter des recours abusifs aux mécanismes de flexibilité.

Ce séminaire a été l'occasion de questionner l'impact d'une telle réforme sur le régime juridique de l'assurance chômage et de discuter des effets économiques à en attendre. Le regard d'un « praticien » de l'assurance-chômage belge a enfin permis de disposer d'un éclairage international sur les débats en cours.

1. Christophe Willmann et Camille Landais sont intervenus conjointement pour exposer les enjeux juridiques et économiques d'une assurance chômage élargie.

Créé par la convention du 31 décembre 1958, le dispositif national interprofessionnel d'assurance chômage a pour objectif principal d'assurer aux salariés involontairement privés d'emploi un revenu de remplacement. Le régime d'assurance chômage poursuit également deux objectifs complémentaires : être incitatif à la reprise d'un emploi et prévoir des dispositifs permettant aux entreprises de s'adapter aux fluctuations de leur environnement économique (type activité réduite, activité partielle). Le deuxième objectif inscrit le régime d'assurance chômage dans une logique de sécurisation des parcours professionnels.

L'assurance chômage est régie par des conventions conclues entre les partenaires sociaux, qui en ont confié la gestion à l'Unédic. Cet organisme intervient également dans les négociations des conventions d'assurance chômage en réalisant des études, en chiffrant les mesures envisagées, et en précisant les conditions de leur application.

La loi encadre, quant à elle, l'exercice des missions des partenaires sociaux et de l'Unédic (cf. convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi). Le rôle joué par l'État se matérialise, quant à lui, par l'agrément des conventions d'assurance chômage, qui a pour effet de les rendre applicables. Par ce biais, l'État exerce un contrôle de légalité des accords.

De l'avis de Christophe Willmann, le projet de réforme visant à étendre l'assurance chômage aux indépendants et aux

démissionnaires modifie fondamentalement la philosophie même de ce régime, assis jusqu'ici sur l'existence d'un contrat de travail.

Aux origines de ce régime, le chômage apparaît comme un « accident de travail » dans le parcours professionnel d'un salarié tel qu'un licenciement ou une rupture d'un contrat à durée déterminée. Au fil du temps, d'autres modes de rupture du contrat de travail ont été indemnisés à l'instar de la rupture conventionnelle individuelle (loi du 25 juin 2008) et désormais, depuis les ordonnances du 22 septembre 2017, de la rupture conventionnelle collective (RCC).

La réforme de l'assurance chômage permettrait pour la première fois aux non-salariés d'en bénéficier. Cette évolution va dans le sens d'une « universalisation » de l'assurance chômage et se rapproche ainsi d'un régime classique de protection sociale, qui dépasse le caractère assurantiel que le régime revêt actuellement.

Toutefois, Christophe Willmann souligne que l'ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires est à relativiser puisque certaines démissions sont considérées comme légitimes (exemple : démission intervenue pour cause de non-paiement des salaires pour des périodes de travail effectuées) et sont limitativement fixées par les textes régissant l'assurance chômage (cf. accord d'application n°14 du 14 mai 2014 recense 15 cas de démission légitimes).

Ensuite, l'économiste Camille Landais a développé la justification économique de la mise en place d'un système d'assurance chômage. Les individus ont du mal à évaluer leur risque de perte d'emploi et ont tendance à sous-estimer la durée de retour à l'emploi. En conséquence, ils n'épargnent pas suffisamment pour se prémunir contre ce risque. L'État intervient pour limiter, de façon plus « optimale », la diminution de leurs revenus liée à la perte d'emploi. Deux modes d'intervention sont envisageables : soit une intervention paternaliste obligeant les individus à épargner sur des comptes individuels, soit une assurance entre individus justifiée par la nature aléatoire du choc et le fait que le risque n'est pas assurable au niveau individuel ; elle permet en outre une redistribution des profils les moins risqués vers les plus risqués. **Dans le cas d'une assurance, il existe des risques d'aléa moral** (la fourniture d'une assurance peut modifier les comportements qui auront un impact sur la probabilité d'être au chômage) **et de sélection adverse** (les individus les plus exposés au risque

ont davantage intérêt à cette assurance) **qui complexifient le choix du paramétrage**. Ainsi, plus les indemnités versées aux allocataires sont généreuses et durables, moins l'incitation à la reprise d'un emploi sera importante. Pour diminuer les risques d'aléa moral et de sélection, l'État peut ainsi recourir à des mesures de contrôle et de sanction diverses. Néanmoins, Camille Landais estime que les mesures incitatives à la reprise d'un emploi (dégressivité des allocations, sanctions) ont parfois un effet limité.

Concernant l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires, cela peut se justifier pour permettre aux travailleurs de trouver plus aisément un emploi mieux adapté à leurs compétences, ce qui favoriserait ainsi leur productivité et la compétitivité des entreprises. **Concernant les indépendants, la justification économique à l'extension de l'assurance chômage à cette catégorie d'actif est également débattue**. Les indépendants sont soumis à de nombreux risques de baisse de leurs revenus, qui peuvent actuellement être couverts par des assurances privées proposant des contrats multirisques. Toutefois, ces assurances ne couvrent pas la perte totale d'activité. La question de la capacité de l'État à proposer une meilleure couverture de ce risque se pose ainsi que la demande pour ce type de couverture. Dans le système scandinave, l'assurance chômage des indépendants est fortement subventionnée par les pouvoirs publics : pour autant seulement 40% des indépendants choisissent d'y souscrire.

Les effets sur l'équilibre du marché du travail d'une telle réforme consistent en **une amélioration de la qualité de l'appariement entre l'offre et la demande de travail**. Le moindre risque de baisse de ressources lié à la perte d'emploi favorise également une augmentation du pouvoir de négociation salariale, ce qui peut s'accompagner d'une hausse significative des salaires. L'emploi pourrait être affecté négativement par l'augmentation du salaire de réservation et cette hausse potentielle des salaires consécutives à l'extension de l'assurance chômage. Toutefois, l'amélioration de la qualité de l'appariement pourrait atténuer ces effets négatifs sur l'embauche, en contribuant au renforcement de la productivité et de la compétitivité des entreprises.

A contrario, les coûts à attendre pour les finances publiques d'une telle extension pourraient être potentiellement élevés, si l'aléa moral était important. Néanmoins, deux points viennent nuancer cette remarque : d'une part, les cas de démissions indemnisées sont déjà nombreux, d'autre part le nombre d'indépendants est limité puisque leur part au

sein de la population active est relativement modéré voire en baisse : ils représentaient environ 20% des actifs dans les années 1970 contre 10% actuellement (récemment leur nombre a d'ailleurs quelque peu diminué).

2. Georges Carlens a ensuite présenté le régime d'assurance belge, en rappelant notamment l'accès sous contrainte des démissionnaires à ce régime.

L'office national de l'emploi en Belgique (ONEM) est une institution publique de sécurité sociale, gérée paritairement par les représentants des travailleurs et des employeurs, qui s'occupe essentiellement l'assurance chômage et octroie mensuellement des allocations à 1,1 million de personnes dont 48,6% de chômeurs (les autres allocations sont versées dans le cadre de certaines pré-retraites, d'interruptions de carrières ou de mesures pour l'emploi).

Georges Carlens a par ailleurs rappelé **l'objectif de l'assurance chômage** à savoir celui **de sécuriser les parcours professionnels et de soutenir les transitions, de plus en plus fréquentes sur le marché du travail**. L'assurance chômage octroie un revenu de remplacement - lié au salaire antérieur - au demandeur d'emploi pour lui permettre de rechercher un emploi dans de meilleures conditions afin que l'appariement entre l'offre et ses compétences soit optimal.

La Belgique se caractérise par un système bénéficiant d'une large couverture, c'est-à-dire un fort ratio du nombre de chômeurs qui perçoivent des allocations. Ce ratio dépend du champ d'application du régime, des conditions d'accès aux allocations, des risques couverts et de la durée des prestations. Ce ratio s'élève à 70% de chômeurs qui perçoivent une allocation d'assurance et à près de 85 % en incluant le volet assistance. **En Belgique, la durée des prestations est illimitée**, contrairement à la France, où la durée maximale d'indemnisation est de 24 mois sauf exception (seniors).

La Belgique octroie par ailleurs des allocations de chômage aux primo-demandeurs d'emploi à l'instar du Luxembourg, du Danemark, de la Suède, la Finlande et la Roumanie. **En dépit de l'existence d'un tel dispositif, la Belgique enregistre un taux de chômage des jeunes plus bas que celui de la moyenne européenne**.

Concernant les démissionnaires, la situation en Europe est assez hétérogène. Certains pays accordent un droit automatique aux allocations (Hongrie, Lituanie, Slovaquie), d'autres à l'inverse refusent strictement de verser des

allocations pour ce motif (Grèce, Portugal, Italie). L'Autriche et l'Allemagne accordent ce droit après une période de carence de respectivement 4 semaines et 13 semaines.

En Belgique, le chômage doit être involontaire pour que la couverture du salarié démissionnaire soit effective. Ainsi, en cas d'abandon d'emploi sans motif « légitime », le demandeur d'emploi encourt généralement un avertissement et une suspension de 4 à 52 semaines des prestations (en moyenne 9 semaines). **Il existe cependant des exceptions à ces règles** telles que : l'abandon d'un emploi pour éduquer son enfant (pendant 6 mois minimum), l'abandon d'un emploi considéré comme non convenable par rapport aux qualifications du demandeur d'emploi, la démission « forcée » dont la cause est imputable à l'employeur et prouvée, ainsi que de nombreux critères de démission « légitime » à l'instar de la France.

Concernant les travailleurs indépendants, la Belgique ainsi que le Luxembourg, le Royaume-Uni, le Portugal et l'Islande incluent ces travailleurs dans le **régime général obligatoire de l'assurance chômage**. A l'inverse, les Pays-Bas ne prévoient aucune possibilité d'affiliation des travailleurs indépendants au régime d'assurance chômage et propose à la place de recourir à des assurances privées.

En Belgique, les droits aux allocations chômage sont conservés pendant 15 ans lorsque le salarié ou le demandeur d'emploi s'installe comme indépendant mais aucune couverture n'est prévue par l'assurance chômage. En outre, **le dispositif « tremplin indépendants »** instauré en octobre 2016 **offre la possibilité de commencer une activité indépendante** en conservant tout ou partie de ses allocations pendant 12 mois.

Il existait en parallèle une couverture par le régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants, **l'assurance faillite des travailleurs indépendants** dont l'ONEM recensait en moyenne 725 bénéficiaires par an.

En 2016, la notion de "droit passerelle" a remplacé l'assurance faillite et couvre les cas de faillite, d'interruption forcée, les difficultés économiques et les dettes. L'allocation est versée pendant 12 mois maximum.

En outre, Georges Carlens a rappelé que le dispositif de chômage partiel qui vient s'inscrire dans le cadre de l'assurance chômage belge était particulièrement efficace pour réduire le risque de perte d'emplois : la Belgique se situe notamment parmi les pays où ce type de dispositif de temps de travail réduit a été le plus utilisé au cours de la crise de 2008-2009 ; l'équivalent de 60 000 emplois à plein temps en ont bénéficié.

Georges Carlens est ensuite venu nuancer certains points du débat :

i) Une assurance chômage généreuse désinciterait le retour à l'emploi. Or, malgré des allocations sans limitation de durée, le taux de chômage de long terme belge se situe dans la moyenne européenne (il est notamment inférieur à celui de la France).

ii) L'assurance chômage n'améliore pas l'appariement sur le marché du travail. Sur ce point, la Commission européenne a démontré dans un rapport sur l'emploi de 2012 que les transitions vers l'emploi sont plus importantes pour les demandeurs d'emploi qui perçoivent des allocations que ceux qui n'en bénéficient pas (cf. Employment and Social Developments in Europe, 2012).

iii) L'efficacité des sanctions visant à limiter les comportements d'aléa moral est modeste. Georges Carlens a rappelé l'importance de l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi par les agents de terrain qui traitent chaque situation au cas par cas ce qui permet d'améliorer l'efficacité du contrôle.

De plus, l'ensemble des intervenants ont souligné l'importance de la formation des actifs comme un autre moyen d'action efficace contre le chômage. En l'espèce, alors que la Flandre et la Wallonie appliquent un système d'assurance chômage identique, la Flandre présente néanmoins un taux de chômage deux fois moins élevé : 4,9 % contre 10,6 %. En conséquence, d'autres paramètres sont à prendre en compte pour comprendre ces divergences tels que l'efficacité de la formation initiale et professionnelle.

Dans sa conclusion, G. Cette a replacé cette réforme de l'assurance chômage dans **le contexte global des mutations de l'emploi** : le nombre d'indépendants ne progresse pas massivement mais leurs profils ont fortement évolué. Il paraît légitime de s'interroger sur une convergence de leurs droits avec ceux des salariés, qu'il s'agisse de travailleurs indépendants économiquement dépendants, ou de travailleurs très qualifiés dont la situation est comparable aux cadres salariés. Il est par ailleurs probable qu'à l'avenir les parcours professionnels alternent plus fréquemment différents statuts et il paraît souhaitable de lever les freins à la mobilité des travailleurs.

Prochaine séance le 9 mars 2018

Pour toute information complémentaire, consultez le site Internet de la DG Trésor :

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Seminaire-Emploi>
ou envoyez un mél à Seminaire.Emploi@dgtrésor.gouv.fr