

COMMENT DÉTERMINER LE SALAIRE DE RÉFÉRENCE DES CHÔMEURS INDEMNISÉS ?

Bruno Coquet

EDITORIAL BOARD

Chair: Xavier Ragot (Sciences Po, OFCE)

Members: Jérôme Creel (Sciences Po, OFCE), **Eric Heyer** (Sciences Po, OFCE), **Sarah Guillou** (Sciences Po, OFCE), **Xavier Timbeau** (Sciences Po, OFCE)

CONTACT US

OFCE
10 place de Catalogne | 75014 Paris | France
Tél. +33 1 44 18 54 24

www.ofce.fr

WORKING PAPER CITATION

This Working Paper:

Bruno Coquet,

Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs indemnisés ?

Sciences Po OFCE Working Paper, n° 30/2020.

Downloaded from URL: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2020-30.pdf

DOI - ISSN

ABOUT THE AUTHORS

Bruno Coquet, Chercheur associé à l'OFCE-Sciences Po, IZA Policy Fellow
Email Address: bjc.coquet@gmail.com

RÉSUMÉ

La définition du salaire que doit remplacer l'assurance chômage est une question fondamentale. La règle en vigueur jusqu'en 2019 devait être changée car elle engendrait de fortes inégalités entre les chômeurs ayant des historiques d'emploi fractionnés et les autres. Le taux de remplacement théorique pouvait en effet dépasser 100% et, cela se produisant très souvent, l'usage des contrats courts s'en trouvait stimulé. Pour bien comprendre ce problème complexe, nous le décomposons. Il apparaît alors clairement que ce qui se manifeste au travers du salaire de référence, ce sont d'abord les effets des règles d'éligibilité à l'assurance chômage. Vouloir contrôler le salaire de référence sans auparavant bien contrôler l'éligibilité, ainsi que la manière dont les chômeurs constituent leur historique d'emploi, aboutit nécessairement à une formule imparfaite, inégalitaire, diffusant de mauvaises incitations. Il n'existe pas de formule magique du salaire de référence. Avant tout, les règles d'éligibilité départagent les chômeurs non-éligibles, qui ont un taux de remplacement nul, et ceux admis en indemnisation. Puis, pour ces derniers, il est souhaitable de tenir compte de la régularité avec laquelle les droits ont été acquis, et du caractère involontaire des périodes entre deux contrats lorsque l'historique d'emploi est fractionné. Ces critères sont objectifs et en cela bien préférables à des paramètres abstraits visant à contraindre le résultat de la formule du salaire de référence, sans lien avec les comportements ou les contributions. Enfin, en dernier lieu, la formule du salaire de référence doit se trouver à mi-chemin des deux extrêmes imparfaits que sont le salaire journalier des seuls jours travaillés, ou le salaire moyen sur la période servant à ouvrir les droits qui devait le remplacer en 2019.

ABSTRACT

The wage to be replaced is a key parameter to providing optimal unemployment insurance. In France, the so called "reference-wage" rules used until 2019 created large inequalities, between unemployed with splintered employment backgrounds and others. Indeed the insurer paid benefits implying monthly replacement well above 100%, to more than a fifth of eligible unemployed, namely those with low work intensity during the qualifying period. This setting subsidized employers using short-term contracts, contributing to the steady increase of these labor contracts, and of related insurance spending. To fully understand this complex problem, we break it down. It's clear that what is commonly viewed as a reference wage problem, is in fact mainly a by-product of eligibility rules. Looking for a better control the reference wage, without having properly controlled eligibility, as well as how an unemployed built his employment history, necessarily leads to a sub-optimal formula, and misleading incentives. There is no magic formula to compute the reference wage. First of all, eligibility rules split non-eligible unemployed that have a zero replacement rate and those eligible to unemployment benefits. Then, for the latter, the regularity with which rights were acquired should be taken into account, as well as the involuntary nature of unemployment spells between contracts into fragmented employment histories. Being linked to behavior, or contributions, such criteria are much better than meaningless parameters only aimed at biasing the reference wage computation. Finally, the reference wage formula is somewhere halfway from two imperfect ends: daily wage for only the days worked, which prevailed during decades, or the average wage over the qualifying period which was to replace it in 2019.

KEYWORDS

Unemployment insurance, unemployment benefits, replacement rate.

JEL

E24, J64, J65, H53

COMMENT DÉTERMINER LE SALAIRE DE RÉFÉRENCE DES CHÔMEURS INDEMNISÉS ?

Bruno Coquet

Chercheur associé à l'OFCE, IZA Policy Fellow

Résumé

La définition du salaire que doit remplacer l'assurance chômage est une question fondamentale. La règle en vigueur jusqu'en 2019 devait être changée car elle engendrait de fortes inégalités entre les chômeurs ayant des historiques d'emploi fractionnés et les autres. Le taux de remplacement théorique pouvait en effet dépasser 100% et, cela se produisant très souvent, l'usage des contrats courts s'en trouvait stimulé.

Pour bien comprendre ce problème complexe, nous le décomposons. Il apparaît alors clairement que ce qui se manifeste au travers du salaire de référence, ce sont d'abord les effets des règles d'éligibilité à l'assurance chômage. Vouloir contrôler le salaire de référence sans auparavant bien contrôler l'éligibilité, ainsi que la manière dont les chômeurs constituent leur historique d'emploi, aboutit nécessairement à une formule imparfaite, inégalitaire, diffusant de mauvaises incitations.

Il n'existe pas de formule magique du salaire de référence. Avant tout, les règles d'éligibilité départagent les chômeurs non-éligibles, qui ont un taux de remplacement nul, et ceux admis en indemnisation. Puis, pour ces derniers, il est souhaitable de tenir compte de la régularité avec laquelle les droits ont été acquis, et du caractère involontaire des périodes entre deux contrats lorsque l'historique d'emploi est fractionné. Ces critères sont objectifs et en cela bien préférables à des paramètres abstraits visant à contraindre le résultat de la formule du salaire de référence, sans lien avec les comportements ou les contributions. Enfin, en dernier lieu, la formule du salaire de référence doit se trouver à mi-chemin des deux extrêmes imparfaits que sont le salaire journalier des seuls jours travaillés, ou le salaire moyen sur la période servant à ouvrir les droits qui devait le remplacer en 2019.

Mots clé : assurance chômage, allocations chômage, taux de remplacement.

Classifications JEL : E24, J64, J65, H53

DETERMINING THE REFERENCE-WAGE OF UNEMPLOYMENT BENEFITS RECIPIENTS

Bruno Coquet

OFCE Research Fellow, IZA Policy Fellow

Abstract

The wage to be replaced is a key parameter to providing optimal unemployment insurance. In France, the so called “reference-wage” rules used until 2019 created large inequalities, between unemployed with splintered employment backgrounds and others. Indeed the insurer paid benefits implying monthly replacement well above 100%, to more than a fifth of eligible unemployed, namely those with low work intensity during the qualifying period. This setting subsidized employers using short-term contracts, contributing to the steady increase of these labor contracts, and of related insurance spending.

To fully understand this complex problem, we break it down. It’s clear that what is commonly viewed as a *reference wage* problem, is in fact mainly a by-product of eligibility rules. Looking for a better control the *reference wage*, without having properly controlled eligibility, as well as how an unemployed built his employment history, necessarily leads to a sub-optimal formula, and misleading incentives.

There is no magic formula to compute the reference wage. First of all, eligibility rules split non-eligible unemployed that have a zero replacement rate and those eligible to unemployment benefits. Then, for the latter, the regularity with which rights were acquired should be taken into account, as well as the involuntary nature of unemployment spells between contracts into fragmented employment histories. Being linked to behavior, or contributions, such criteria are much better than meaningless parameters only aimed at biasing the reference wage computation. Finally, the *reference wage* formula is somewhere halfway from two imperfect ends: daily wage for only the days worked, which prevailed during decades, or the average wage over the qualifying period which was to replace it in 2019.

Keywords: unemployment insurance, unemployment benefits, replacement rate.

JEL Classification: E24, J64, J65, H53

1 Genèse du problème

Le salaire de référence auquel est appliqué le taux de remplacement est un élément fondamental de l'assurance chômage. Pour que l'assurance soit optimale, les règles qui le déterminent doivent être définies en cohérence avec les autres règles, en particulier celles qui déterminent l'éligibilité.

Pour bien comprendre comment la question du salaire de référence est apparue il y a une dizaine d'années, pourquoi pas avant, et vers quelles solutions cela conduit, il faut d'abord rappeler le contexte dans lequel opère l'assurance chômage.

1.1 L'assurance chômage face à l'expansion des contrats courts

L'extraordinaire expansion des contrats courts signale l'existence d'avantages économiques très importants qui ne peuvent se réduire à une règle d'assurance chômage. Par principe l'assurance chômage n'a pas à choisir les contrats de travail à la place des employeurs, et doit assurer les salariés ayant eu des contrats courts comme les autres.

L'assureur doit néanmoins être prudent, en veillant notamment à ce que ses propres règles n'incitent pas à l'usage des contrats fractionnés, car ceux-ci sont intensifs en chômage et coûteux en indemnisation. Il doit donc se préserver des comportements qui pourraient le mettre en faillite, en agissant sur la « demande » de ces contrats de manière à ce que les allocations soient correctement calibrées, mais aussi sur l'offre en tarifant les comportements des employeurs en fonction du coût qu'engendrent leurs choix de contrats de travail et les caractéristiques qui leur sont attachées.

Néanmoins, les règles de l'assurance chômage n'influent qu'à la marge sur l'usage excessif de contrats fractionnés, et si la volonté est de les réduire, il faut identifier et modifier les autres incitations économiques qui conduisent certains employeurs à préférer cette formule juridique. Mais ce n'est pas le rôle de l'assurance chômage et pas à sa portée¹.

1.2 Comment s'est établie la règle qui prévalait avant 2019 ?

Jusqu'à la réforme de 2019 les règles de calcul de salaire de référence étaient clairement avantageuses pour les chômeurs ayant été employés en contrats courts. Ce point, identifié depuis dix ans², n'a cependant guère été documenté, et aucune réflexion n'a été engagée sur le sujet. Il n'est donc pas surprenant que les positions semblent inconciliables, car elles reposent sur des éléments hétéroclites souvent invérifiables.

L'objectif de l'assureur est de remplacer le salaire du chômeur, de manière à stabiliser sa consommation, jusqu'à ce qu'il retrouve un nouvel emploi, conforme à ses compétences, rémunéré en conséquence, et sous contrainte qu'il remplisse l'ensemble de ses obligations, de recherche d'emploi notamment.

Définir le salaire qu'il faut remplacer n'est pas simple. Il n'y a même aucune solution parfaite dès lors que le chômeur n'est pas issu d'un emploi durable assorti d'une rémunération stable : en effet, pour couvrir des salariés ayant exercé des emplois de formes et de durées variées,

¹ Sur ces aspects cf. Coquet & Heyer (2018).

² Coquet (2010a), Cahuc & Prost (2015).

donc des revenus non-linéaires, l'assureur doit trouver un moyen de mesurer de manière homogène des revenus perçus selon des cadences très diverses afin de les remplacer de manière équitable, sous contrainte d'incitations à la reprise d'emploi identiques pour tous ces chômeurs indemnisés.

Au fil du temps, le régime d'assurance chômage a spontanément, et sans engager de réflexion spécifique, pris en compte les différents types de contrats de travail à partir du modèle de l'emploi stable à temps plein :

- Depuis toujours, le salaire de référence qui sert au calcul de l'allocation est journalier. Dans un monde où les salariés n'enchaînent que des contrats longs, à temps complet et sans interruption avant d'entrer au chômage, il est indifférent que le salaire de référence soit journalier, mensuel, ou autre.
- Les contrats à temps partiel ont été traités simplement : le calcul de l'allocation suit les mêmes règles que pour un emploi à temps plein, mais un coefficient temps partiel égal au nombre d'heures de travail, divisé par l'horaire légal (par exemple égal à 0,5 pour un emploi à mi-temps) est appliqué à l'allocation. En conséquence le taux de remplacement du chômeur est le même que pour un emploi à temps plein.
- Les contrats courts ont été traités comme les autres, tant pour l'éligibilité, la durée potentielle des droits, que le salaire de référence des jours travaillés. Comme ces contrats étaient à juste titre considérés comme précaires, ils ont souvent bénéficié de conditions plus favorables de consommation des droits (par exemple l'intérim dont une partie des règles spécifiques a été étendue au droit commun donc aux autres contrats courts³).

Ainsi énoncée, la définition du salaire de référence ne posait pas de problème évident. De fait, jusqu'à une période très récente le salaire de référence n'a jamais été un enjeu des négociations, celles-ci se focalisant sur les durées (période de référence, éligibilité, droits).

1.3 Le problème couve, s'amplifie, se précise

L'expansion très rapide des contrats courts depuis le début des années 2000 a multiplié des situations auparavant marginales. L'assureur s'est soucie d'adapter les règles afin de bien assurer cette nouvelle forme de risque. Mais la montée inexorable de l'*activité réduite* –cette situation entraînant un cumul entre allocation et salaire, a attiré l'attention sur la hausse du coût d'indemnisation et les comportements qui pouvaient en être à l'origine.

Il est apparu que l'assurance chômage pouvait être instrumentée comme complément de revenu : rien d'illégal, mais problématique au regard des incitations à la reprise d'emploi, comme sur le principe. Cette ambivalence entre assurance et complément de revenu, déjà identifiée pour des « annexes » réservées à des statuts spécifiques privilégiant des contrats courts⁴, concernait donc aussi les règles de droit commun.

Ce problème pouvait alors être décrit de la manière suivante :

- L'intensité en emploi est une variable centrale. Il s'agit du rapport $\Sigma J_T / P_{Ref}$, entre les jours travaillés J_T permettant d'ouvrir des droits d'une durée donnée, et la durée de la période

³ Via les modalités de consommation des droits et d'acquisition de nouveaux droits en 2014, et le décompte des jours travaillés en 2017.

⁴ Annexe IV (intérim réformée et en partie transposée dans le droit commun), et Annexes VIII et X (intermittents du spectacle). Coquet (2010b).

de référence P_{Ref} (voir Tableau 1 pour une définition des concepts utilisés) sur laquelle celles-ci sont recherchées : par exemple, actuellement la somme de jours travaillés ΣJ_T va de 6 à 24 mois, parmi $P_{Ref} = 24$ mois (cf. Graphique 2). Bien couvrir les salariés précaires nécessite de rechercher peu de jours travaillés J_T sur des périodes de référence P_{Ref} longues, mais en sachant que les chômeurs éligibles avec une faible intensité en emploi ont aussi un historique de salaire faible. L'assureur est alors dans son rôle, tant que la récurrence ne s'avère pas trop importante et que l'allocation ne devient pas un complément de salaire.

- Les chômeurs ayant eu des emplois fractionnés ne travaillaient pas tous les jours, mais ils peuvent être indemnisés tous les jours. Si la période de référence individualisée P_{Ri} inclut un jour non-travaillé (J_{nT}) le taux de remplacement mensuel (R_R effectif) s'élève au-dessus du taux de remplacement journalier (R_R réglementaire). Sur une maille mensuelle, la plus proche de la réalité dans un monde où tout est mensualisé⁵, l'assureur sort alors de son rôle car il fait plus que remplacer les salaires mensuels. L'écart entre salaire mensuel moyen et allocation mensuelle moyenne est d'autant plus grand que les J_T sont nombreux, et le taux de remplacement très largement dépasser 100% (dans 21% à 40% des cas, cf. Encadré 1), ce qui est impossible avec les emplois non-fractionnés et/ou à temps partiel.

Le salaire de référence est le point commun le plus évident au confluent de ces deux aspects.

1.4 Le salaire de référence ne dépend pas que du salaire

La logique la plus immédiate commande donc de rectifier la formule du salaire de référence. Mais les faits exposés ci-dessus inclinent à une approche plus englobante :

- L'éligibilité à l'assurance chômage requiert un volume de travail qui va bien au-delà de la durée moyenne d'un emploi en contrat court : le salarié doit occuper de nombreux emplois, ce qui accroît la probabilité que son historique d'emploi soit fractionné.
- Pour que les salariés dont l'historique d'emploi est fractionné puissent se constituer des droits, les périodes de référence P_{Ref} doivent être plus étendues que les ΣJ_T requises pour être éligible à une durée de droit donnée.
- A éligibilité minimale donnée, plus la période de référence P_{Ref} est longue plus nombreux sont les chômeurs éligibles avec de faibles intensités d'emploi ayant eu des contrats très fragmentés, donc les salaires de références faibles seront fréquents.
- A période de référence P_{Ref} donnée, plus l'éligibilité minimale requise est élevée, plus l'intensité d'emploi des chômeurs entrants sera forte, donc le salaire de référence élevé.
- La distribution des jours travaillés J_T sur la période de référence P_{Ref} détermine le jugement porté sur le juste salaire de référence : plus la distribution est régulière plus le revenu de remplacement optimal est aisé à déterminer et à justifier (comme pour un temps partiel), et inversement (cf. Encadré 2).
- Les entrées au chômage de salariés avec des historiques d'emploi fragmentés sont fréquentes ; il existe toutefois beaucoup d'autres profils à prendre en compte, et pour

⁵ Y compris il faut le souligner, le paiement des allocations ou la norme des règles de cumul salaire-allocations

des raisons d'équité et d'incitations il est souhaitable que les règles soient les mêmes pour tous.

La formule de calcul du salaire de référence ne met donc pas seulement en jeu le salaire, mais aussi l'intensité en emploi de la période de référence.

Les instruments pertinents pour résoudre le problème du salaire de référence sont donc :

- La période de référence sur laquelle les conditions d'éligibilité sont recherchées (P_{Ref}),
- Le nombre de jours travaillés J_T requis pour être éligible (le seuil minimum d'éligibilité $Min(\sum J_T)$ étant un cas particulier)
- La distribution des périodes d'emploi sur la période de référence P_{Ref} , dont la régularité pourrait être contrôlée au titre des critères d'éligibilité.
- La formule de calcul du salaire de référence S_{Ref} .

Tableau 1 : Principaux concepts utiles au calcul du salaire de référence et abréviations

Allocation journalière	A_J	Montant de l'allocation à laquelle a droit le chômeur = $S_{Ref} * R_R$ par jour de chômage complet
Jours travaillés	J_T	Jours de travail rémunéré inclus dans la P_{Ri} au titre desquels le salarié a été rémunéré et affilié à l'assurance chômage.
Jours non-travaillés	J_{nT}	Jours inclus dans la P_{Ri} , sans salaire ni affiliation.
Période de référence	P_{Ref}	Durée maximale durant laquelle des J_T peuvent être recherchés pour ouvrir des droits
Période de référence individualisée	P_{Ri}	Durée incluse dans la période de référence, qui va du premier J_T d'emploi et le dernier J_{nT} utilisés pour ouvrir les droits. Elle inclut tous les jours, travaillés ou non. $P_{Ri} = \sum J_T + \sum J_{nT}$
Salaire de référence	S_{Ref}	Rémunération du chômeur calculée à partir des salaires perçue durant les J_T qu'il peut faire valoir sur la P_{Ri} au titre de laquelle il ouvre ses droits. C'est au salaire de référence qu'est appliqué le taux de remplacement, R_R pour déterminer le montant de l'allocation.
Seuil minimal d'éligibilité	$Min(\sum J_T)$	Nombre minimal de jours travaillés J_T requis durant la P_{Ref} pour que le salarié soit éligible à l'indemnisation.
Taux de remplacement	R_R	Rapport entre l'allocation A_J et le salaire de référence S_{Ref} . Le taux de remplacement réglementaire décroît de 75% pour les salaires les plus faibles, jusqu'à 57% pour les salaires supérieurs à 2 200€ bruts par mois, puis il décroît encore au-delà du plafond (4 x Plafond Mensuel de la Sécurité Sociale). R_R réglementaire est brut (A_J brute / S_{Ref} brut). Les prélèvements et leur progressivité étant différents sur les allocations et les salaires, le R_R net (A_J nette / S_{Ref} net) varie de 96% pour les salaires les plus faibles, jusqu'à 63% pour les salaires les plus élevés sous plafond. Il décroît au-delà du plafond.
Taux de transformation	R_T	Nombre de jours travaillés J_T rapportés au nombre de jours de droits. Dans le droits commun $J_T = 1$ « un jour travaillé = 1 jour indemnisé ».

2 Les réformes de 2019 et leurs conséquences sur le salaire de référence

Contrairement aux précédentes réformes dont l'enjeu central était les durées⁶, c'est le salaire de référence qui a été en première ligne de la réforme 2019. La formule alors choisie règle définitivement et radicalement le problème visé ; mais, pour répondre à certaines critiques, elle est compensée par une hausse du *taux de transformation* des jours travaillés J_T en droits. Il est nécessaire de décomposer cette réforme pour comprendre s'il était possible de faire autrement, mieux ou plus efficace.

Par définition, les conditions d'éligibilité précèdent le calcul du salaire de référence S_{Ref} , car celui-ci n'est appliqué qu'aux chômeurs éligibles. C'est donc dans cet ordre qu'il faut analyser les règles. L'influence des modifications de la période de référence, et du seuil minimum d'éligibilité sur le salaire de référence, apparaît alors clairement.

2.1 Les règles d'éligibilité : moins de chômeurs indemnisables, moins de problèmes

Avant 2019⁷ une période de référence P_{Ref} uniforme assez longue (28 mois) se combinait avec un seuil minimal d'éligibilité réduit ($\text{Min}(\Sigma J_T) = 4$ mois) : la baisse de 28 à 24 mois de la première, associée à la hausse de 4 à 6 mois du second, a réduit de moitié le problème du S_{Ref} . Les principaux changements de règles, dont les trois premiers pourraient apparaître comme des retouches à la marge, ont en réalité un impact très important :

- La réforme raccourcit la période de référence P_{Ref} à 24 mois : de nombreuses périodes de référence individualisées P_{Ri} fractionnées sont donc exclues, et tous les types de chômeurs entrants sont touchés, même ceux ayant des droits longs.
- Le capital de droits des chômeurs éligibles reste « constant », mais seulement si on le mesure par rapport aux nouvelles règles, et il est plafonné à 24 mois : le salaire de référence est moindre, mais la période de référence P_{Ref} écourtée ampute tout de même les droits, car la péremption des jours travaillés J_T est plus précoce.
- Le seuil minimal d'éligibilité relevé de 4 à 6 mois, qui plus est sur une P_{REF} raccourcie, exclut de nombreux chômeurs, ceux qui avaient un taux de remplacement supérieur à 4 fois le taux réglementaire.
- Le salaire de référence S_{Ref} utilisé n'est plus celui des seuls jours travaillés, mais le quotient du total des salaires perçus par le nombre de jours compris entre le premier et le dernier jours de la période de référence individualisée P_{Ri} :

$$\text{Formule avant 2019 : } S_{Ref} = \Sigma S_T / \Sigma J_T$$

$$\text{Formule décret 2019 : } S_{Ref} = \Sigma S_T / P_{Ri}$$

L'objectif est « *d'éviter qu'un même nombre d'heures de travail aboutisse à un salaire journalier de référence plus élevé en cas de fractionnement des contrats de travail qu'en cas de travail à temps partiel* »⁸. Dans tous les cas, le salaire de référence est inférieur ou égal à celui issu de la règle antérieure à 2019.

⁶ Toutes les durées ont été traitées dans l'une au moins des négociations des dix dernières années : période de référence, durée travaillée, seuil minimal d'éligibilité, durée des droits, différés d'indemnisation.

⁷ Dans la suite du texte nous opposons souvent les périodes avant et la réforme de 2019. La difficulté est que celle-ci a été partiellement annulée, notamment la formule du S_{Ref} . Par commodité de présentation, car ignorant ce qui la remplacera (retour à l'ancienne formule, nouvelle formule modifiée, etc.) nous écrivons parfois au futur comme si la formule du décret de 2019 allait s'appliquer.

⁸ Il est utile ici et pour la suite de rappeler l'essentiel de la décision d'annulation de la formule du salaire de référence prononcée par le Conseil d'Etat (2020), (§15) : « *En premier lieu, en tenant compte des jours non travaillés au dénominateur du quotient servant à calculer le*

- Le taux de remplacement réglementaire R_R étant dégressif avec l'ancien salaire de référence S_{Ref} , et la nouvelle formule réduisant ce dernier, le nombre de chômeurs ayant un taux de remplacement R_R élevé augmente. Cet effet de second ordre est loin d'être négligeable⁹.

Encadré 1 – Taux de remplacement supérieurs à 100% : ampleur du problème

Pôle Emploi estime que 21% des ouvertures des droits sont assorties d'une allocation mensuelle nette supérieure au salaire mensuel net moyen perçu au cours de la P_{Ri} ; dans $\frac{1}{4}$ des cas ce taux de remplacement est supérieur à 147%. Ce calcul rapporte l'allocation *théorique* au salaire effectif : il s'agit donc du montant maximum que peut percevoir l'allocataire indemnisé 30 jours, s'il ne travaille pas en activité réduite. Le salaire mensuel net moyen retenu n'inclut que les mois de la P_{Ri} au cours desquels au moins une heure travaillée est prise en compte pour l'ouverture de droit, ce qui exclut les mois sans aucun travail (près de 5 mois pour une période moyenne de 16 mois pris en compte). Ce choix exclut les historiques d'emploi peu intenses, car plus la durée moyenne du droit est courte plus l'activité risque d'avoir été morcelée, et plus le taux de remplacement mensuel est élevé. Le nombre de chômeurs ayant un taux de remplacement supérieur à 100% est ainsi minimisé, ce qui biaise la distribution des taux de remplacement vers le bas.

L'Unedic observe que 65% des chômeurs ouvrent un droit avec un historique d'emploi incomplet au cours des 12 mois précédents ; 24% ont un quotient de travail inférieur à 50% d'un temps complet, et 40% moins de 75%, ce qui implique un taux de remplacement net supérieur à 180% pour les premiers et 115% pour ceux dont le quotient de travail est compris entre 50% et 75% d'un temps complet. Sous l'hypothèse d'une structure et de caractéristiques inchangées de cette population si l'on observait l'historique d'emploi servant à ouvrir les droits en totalité plutôt que les 12 derniers mois, environ 40% des chômeurs auraient un taux de remplacement théorique supérieur à 100%. L'Unedic souligne cependant qu'environ 55% de ces chômeurs retravaillent dans les 3 mois suivant leur admission, si bien que le montant moyen de l'allocation qui leur est versée est en réalité environ 60% inférieur au montant théorique d'un mois totalement chôme. Cette interprétation à partir de trajectoires plus concrètes suggère que les taux de remplacement mensuels auxquels aboutissent les paiements de l'Unedic dépassent rarement 100%.

Les deux mesures sont valides, bien qu'elles donnent lieu à des interprétations opposées. Mais il est très difficile de les comparer, car si la source est la même, les années, le champ et les coupes dans la population des chômeurs indemnisés sont différents. Quoiqu'il en soit une règle optimale ne doit pas produire des situations dans lesquelles un salarié peut augmenter son revenu et son niveau de consommation s'il devient chômeur.

Au total, avant réforme le taux de remplacement d'un chômeur qui ne retravaillait pas en activité réduite, dépassait 100% pour une proportion comprise entre 21% à 40% des chômeurs indemnisables. Le bas de cette fourchette est minimisé (cf. ci-dessus), et le haut apparaît compatible avec les estimations faites par l'Unedic de différents impacts de la réforme 2019.

Sources : Pôle Emploi (2019), Unedic (2019)

salaire journalier de référence, le pouvoir réglementaire a entendu éviter qu'un même nombre d'heures de travail aboutisse à un salaire journalier de référence plus élevé en cas de fractionnement des contrats de travail qu'en cas de travail à temps partiel et encourager ainsi la stabilité de l'emploi. Toutefois, du fait des règles qui ont été retenues, le montant du salaire journalier de référence peut désormais, pour un même nombre d'heures de travail, varier du simple au quadruple en fonction de la répartition des périodes d'emploi au cours de la période de référence d'affiliation de 24 mois. Il en résulte, dans certaines hypothèses, en dépit de la contrepartie tenant à la prise en compte des jours non travaillés pour la détermination de la durée d'indemnisation, une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi. Dès lors, les dispositions de l'article 13 du règlement d'assurance chômage annexé au décret attaqué portent atteinte au principe d'égalité. »

⁹ L'Unedic (2019a) donne l'exemple d'un allocataire qui voit son salaire de référence réduit de 50% en raison de la réforme, mais dont l'allocation nette ne baisse que de 35% car ayant un salaire de référence plus faible le taux réglementaire qui lui est applicable passe de 60% à 75%, ce qui entraîne aussi l'exonération des prélèvements sociaux sur son allocation.

Pour l'Unedic ces mesures toucheront 710 000 chômeurs, plus du quart des entrants (27%)¹⁰ :

- Au moins 210 000 (8%) ne pourront plus ouvrir de droits avec les nouvelles règles : ceux qui obtenaient 4 à 6 mois de droits sur 28 mois, et ne parviennent pas à réunir 6 mois sur les 24 derniers mois. Tous appartiennent donc à la catégorie des 21% à 40% de chômeurs ayant un taux de remplacement net supérieur à 100% (Encadré 1).
- De plus 8% des chômeurs verraient leur éligibilité repoussée de moins de 12 mois, et 7% au-delà. Tous ceux n'obtenant pas 6 mois sur 24, mais qui auraient pu ouvrir un droit de 4 à 6 mois avec les anciennes conditions d'éligibilité, auraient alors eu un taux de remplacement mensuel supérieur à 4,6 fois (28/6) le taux réglementaire¹¹. Dans l'ancienne réglementation la plupart d'entre eux (340 000, soit 12,5% des entrants) auraient réuni les 4 mois requis pour être éligibles.
- Le passage du seuil minimal d'éligibilité à 6 mois sur les 24 derniers a grandement replié l'éventail des salaires : le salaire mensuel moyen sur la période de référence individualisée P_{Ri} pourrait désormais être 4 fois moindre (6/24) que le salaire mensuel calculé sur la base de 22 jours travaillés à temps plein sans fractionnement, alors qu'il était jusqu'à 7 fois plus faible avec les anciens paramètres.

Paradoxalement, ces mesures visant à réduire la récurrence en contrats courts affectent fortement les chômeurs dont l'historique d'emploi était long, dense et peu fractionné :

- Indépendamment de la durée potentielle de droits, plus 40% des chômeurs acquièrent leurs droits en plus de 24 mois (Graphique 1). Pour Pôle Emploi cela représente plus de 950 000 entrants par an, dont $\frac{3}{4}$ sont des chômeurs acquérant des droits longs, de 18 à 24 mois.
- De nombreuses périodes de référence individualisées P_{Ri} se trouvant entre le 24 et le 28^{ème} mois seront désormais périmées. L'Unedic estime que 300 000 chômeurs obtiendraient leurs droits à la même date, mais amputés ; pour les seuls droits supérieurs à 12 mois, 68% (204 000) seraient raccourcis du fait de la réduction de P_{REF} à 24 mois, dont 100 000 chômeurs qui ne parviendraient plus au droit maximum de 24 mois. Les données de Pôle Emploi suggèrent que les effectifs concernés pourraient être bien plus importants, environ 750 000 chômeurs entrant avec un droit de 12 à 24 mois acquis en « plus de 24 mois ».
- De plus, l'historique d'emploi de ces chômeurs étant par définition fractionné, leur allocation baisse, même si le « maintien » du capital de droits peut en partie compenser (en partie seulement puisque la nouvelle réglementation supprime ou raccourcit les droits pour environ 50% des chômeurs éligibles avant 2019).

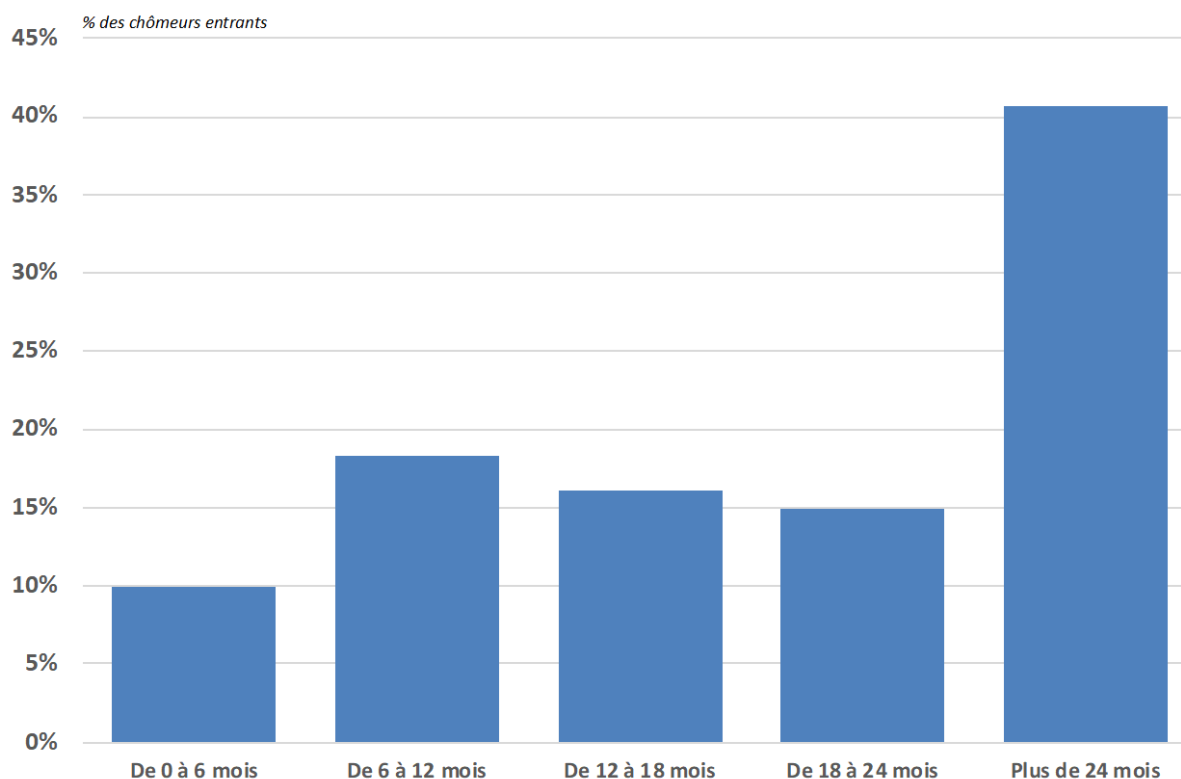
Ces retouches aux règles d'éligibilité motivées par la lutte contre la récurrence entre chômage indemnisé et contrats courts, touchent donc majoritairement de gros contributeurs, dont de très nombreux n'ont connu qu'un contrat long, ininterrompu, non-récurent en indemnisation.

¹⁰ Les données et calculs qui suivent se basent sur Unedic (2019b), Unedic (2020), Pôle Emploi (2019).

¹¹ On compare ici le taux de remplacement effectif brut qui résulte du fait que du salaire moyen obtenu par un chômeur ayant travaillé 6 mois sur 28, avec le « taux de remplacement réglementaire » qui serait appliqué un chômeur ayant travaillé à temps plein et en continu durant 6 mois avant d'ouvrir ses droits. Les deux ont le même SJR et obtenaient donc la même allocation. Le taux de remplacement du premier est donc 4,6 fois plus élevé que $50/(600/28)$ vs $50/600$. 233 50Ce dernier est 4,6 fois plus élevé que le premier. : en conséquence le taux de remplacement effectif s'élève dans la même proportion.

La contributivité du régime d'assurance est donc affectée. Modifier la période de référence P_{Ref} requiert donc des précautions, et une vision large, pas seulement focalisée sur les contrats courts.

Graphique 1 : Durée d'acquisition des droits des chômeurs entrés en indemnisation en 2018



Sources : données Pôle Emploi, calculs de l'auteur.

Au total, sans même toucher la règle du salaire de référence S_{Ref} , en modifiant simplement les paramètres d'éligibilité, ce sont au minimum entre 8% et 15% des chômeurs ayant des taux de remplacement très supérieurs à 100% qui perdent leur éligibilité, la voient repoussée, ou conditionnée à une intensification des périodes de référence P_{Ref} et des contributions accrues. Il est notable que plus de la moitié du problème des taux de remplacement supérieurs à 100% tel qu'il est mesuré par Pôle Emploi a été éliminé de cette manière (Encadré 1).

2.2 Le salaire de référence : un problème supprimé mais pas résolu

La nouvelle formule de calcul du salaire de référence arase ce qu'il reste des taux de remplacement supérieurs à 100%. Si la réforme n'avait changé que cette règle en laissant intacts les paramètres d'éligibilité, le problème du taux de remplacement R_R tel qu'il était posé aurait aussi disparu, mais un plus grand nombre de chômeurs précaires seraient restés éligibles avec une indemnisation réduite. L'interdépendance entre ces deux variables est à nouveau mise en évidence, l'une ne pouvant pas être conçue indépendamment de l'autre. Au total, cette double-lame supprime le problème plutôt qu'elle ne le résout.

Les allocations seraient donc plus faibles, mais versées plus longtemps lorsque le P_{Ri} est fractionnée. Le problème est donc translaté vers le taux de transformation des droits : la durée potentielle des droits associée à des contrats fractionnés peut désormais être jusqu'à 4 fois

plus longue que celle d'un contrat interrompu comprenant le même nombre de jours travaillés¹². L'Unedic a ainsi calculé que les chômeurs impactés verraient leur allocation se réduire de -22% en moyenne, mais la durée de leur droit augmenterait de +45%.

La baisse du salaire de référence consécutive à la nouvelle formule change considérablement l'incitation à la reprise d'emploi. En effet la règle de cumul allocation-salaire reste inchangée : 70% des salaires gagnés durant le mois sont déduits de l'allocation mensuelle, et le cumul allocation-salaire est plafonné au niveau du salaire mensuel de référence. L'allocation étant plus faible, le gain marginal d'un emploi repris serait plus élevé ; il serait toutefois un peu réduit car, toutes choses égales par ailleurs, les nouveaux droits à l'assurance chômage qui en résultent sont moindres, et ce d'autant plus que les emplois repris seraient courts et fractionnés. Quoiqu'il en soit l'Unedic considère que 40% des économies découlant de la modification du calcul du salaire de référence S_{Ref} proviendront de cet effet indirect qui transite par les modalités de cumul¹³.

Cette formule plafonnée présente l'avantage d'accorder des droits relativement plus longs aux salariés les plus précaires, mais aussi l'inconvénient de n'être pas contributive, puisque des inégalités peuvent naître des différences de distribution des jours travaillés J_T et des jours non-travaillés J_{NT} dans les périodes de référence individualisées P_{Ri} , et pas seulement de la durée cumulée des jours travaillés ΣJ_T ou de la rémunération totale.

Les effets directs et indirects du changement de formule sur l'allocation seraient à la fois multiples et massifs. Dans bien des cas l'ancienne formule fixait l'allocation mensuelle à un niveau très supérieur à l'optimum (Encadré 1) ; la nouvelle formule, tout aussi radicale que l'ancienne, implique que de nombreuses allocations seraient inférieures à l'optimum, ce à quoi il faut ajouter la compensation par l'augmentation de la durée des droits dont rien ne permet de penser qu'elle est optimale (si elle l'était celle allouée aux autres chômeurs ne le serait donc pas).

La complexité du nouveau système est aussi accrue par le fait que les faibles allocations vont désormais bien plus fréquemment se cumuler à des aides sociales sous conditions de ressources. Les combinaisons possibles de cumuls entre ARE, minima sociaux, et Prime d'activité vont se multiplier, au risque de devenir incompréhensibles pour les assurés, et confuses quant aux incitations données à la reprise d'emploi. Les inégalités vont aussi se multiplier, parfois très importantes : pour ne prendre qu'un seul exemple, et ne pas entrer dans l'infinie complexité des calculs qui demanderait des travaux spécifiques, le cumul entre ARE et salaire sera ainsi bien moins avantageux qu'entre Allocation de Solidarité Spécifique et salaire (100% durant 3 mois¹⁴), avec des effets non-maîtrisés sur les incitations.

Il reste une interrogation les chômeurs ayant occupé un emploi à temps partiel étaient traités de manière disproportionnée par rapport à ceux ayant eu des contrats fractionnés sans que cela n'ait jamais soulevé la moindre remarque. Symétriquement il est difficile de comprendre

¹² La complexité des règles s'est encore accrue du fait que pour atténuer les conséquences de cette réforme sur les chômeurs éligibles, une double formule de salaire de référence s'applique : un capital de droits est calculé avec l'ancienne formule, puis divisé par le salaire de référence calculé selon la nouvelle formule pour obtenir la durée potentielle de droits.

¹³ Soit 600 Mo€ sur 1,5 Md€ (Unedic 2019)

¹⁴ En cas de reprise d'activité professionnelle, le demandeur d'emploi peut cumuler l'ASS avec les revenus professionnels pendant 3 mois (consécutifs ou non). Pour les créateurs ou repreneurs d'entreprises qui peuvent bénéficier de l'ACRE, une aide dénommée ACRE-ASS est versée pendant un an à compter de la date de création ou de reprise de l'entreprise. Au terme des 3 mois, l'ASS est interrompue au profit de la prime d'activité (versée par la CAF), si les conditions sont remplies. (Source : Pôle Emploi <https://bit.ly/2IHycMC>).

sous quel angle la nouvelle formule de calcul du salaire de référence, qui alignerait l'indemnisation des parcours fragmentés sur les autres types de contrats, tout en leur garantissant des droits plus longs, pourrait apparaître défavoriser ces chômeurs. La diminution de leurs droits est manifeste par rapport à l'ancienne formule, mais pas par rapport au droit commun.

Il faut enfin souligner une conséquence structurelle fondamentale de cette réforme : sous une apparence purement technique, la modification de la formule de calcul du salaire de référence transpose les chômeurs concernés dans un ensemble protéiforme d'assurances sociales pour travailleurs pauvres, très éloigné des canons d'une assurance chômage contributive destinée à des travailleurs précaires.

3 Que faire ?

Les règles qui définissent le salaire de référence et l'éligibilité sont interdépendantes, mais elles s'ordonnent suivant une logique : les règles d'éligibilité doivent être fixées en premier, la nature et le contenu des parcours d'emploi qui servent à ouvrir les droits peuvent ensuite être mieux encadrés, et enfin, en dernier lieu, le salaire de référence peut être défini en réduisant les externalités les plus problématiques.

3.1 Les instruments

Les règles optimales d'éligibilité doivent composer avec contraintes suivantes :

- La période de référence doit être plus étendue que les périodes de travail : $P_{Ref} > \Sigma J_T$. Cette caractéristique, élémentaire en matière d'assurance chômage, évite que chaque fractionnement ne remette à zéro le compteur du chômeur, et que seuls des contrats stables et longs ne deviennent éligibles. En effet, même au plein emploi, certaines trajectoires sont fractionnées, par exemple en raison des fluctuations saisonnières ou conjoncturelles d'activité.
- Une période de référence P_{Ref} longue élargit les possibilités d'éligibilité des salariés ayant eu des contrats courts. Mais en multipliant les jours non-travaillés dans l'historique d'emploi, cela nécessite de contrôler le salaire à remplacer, journalier, mensuel, ou encore un autre concept (Encadré 2). L'assureur doit également contrôler la récurrence (mais il s'agit d'inclure des personnes éloignées de l'emploi donc en théorie peu récurrentes), et le cumul entre allocation et salaire (pour que l'assurance ne soit pas transformée en complément de salaire).
- Une période de référence P_{Ref} infinie, sans limite de péremption des J_T , rend éligible des chômeurs qui travaillent trop occasionnellement pour justifier de les assurer contre le chômage, créant ainsi un effet d'aubaine.
- Le seuil minimal d'éligibilité $\text{Min}(\Sigma J_T)$ doit être aisément accessible : les difficultés de l'assureur à bien contrôler le salaire de référence S_{Ref} , l'allocation, l'arrivée des offres d'emploi, etc. sont de mauvais motifs pour justifier de relever $\text{Min}(\Sigma J_T)$.
- L'éligibilité fondée exclusivement sur l'intensité en emploi $\Sigma J_T / P_{Ref}$, sans vérifier sa régularité durant la période de référence individualisée P_{Ri} , ni vérifier que les

fractionnements correspondaient bien à du chômage involontaire, rend la question du salaire à remplacer encore plus complexe (Encadré 2).

- L'assurance est doublement contributive en termes de durée d'emploi (ΣJ_T) et de salaires (ΣS_T) : la durée des droits croît avec celle des jours travaillés J_T ¹⁵, et l'allocation croît avec les salaires –et donc les cotisations. Pour garantir la contributivité, les durées travaillées (ΣJ_T) longues peuvent être recherchées sur des périodes de référence P_{Ref} proportionnellement plus courtes, mais suffisamment longues pour que des fractionnements accidentels ne réduisent pas significativement les droits. Toutefois, de longues P_{Ref} pour rechercher de longues ΣJ_T ne sont pas gênantes : en effet, les chômeurs de ce profil ont une forte probabilité d'avoir un historique d'emploi complet sur la totalité de P_{Ref} et même bien au-delà : le cas où un chômeur aurait accumulé des J_T anciens, suffisants pour le rendre éligible, mais qu'il n'aurait pas fait valoir en attendant d'obtenir le droit maximum semble peu crédible. Il n'est donc probablement pas très différent de rechercher 24 mois parmi les 28, 30 ou 40 derniers mois d'autant que le droit est de toutes manières plafonné à 24 mois. L'essentiel étant de respecter la norme $P_{Ref} > \Sigma J_T$ qui garantit la contributivité, notamment à la borne supérieure $\text{Max}(\Sigma J_T)$.

La formule du salaire de référence est donc de second ordre. L'objectif est de correctement apprécier les revenus du travail avec lesquels le salarié vivait, sachant que l'assureur n'a pas à remplacer des revenus tels que les aides sociales, les compléments de revenu, etc. auxquels le chômeur était éligible¹⁶, et qui finançaient aussi sa consommation.

3.2 Choisir une stratégie

L'assureur a le choix entre deux grands types de stratégies, sachant que dans tous les cas l'éligibilité précédant les droits, les formules doivent être conçues suivant cette hiérarchie :

- 1) Exclure des chômeurs : un chômeur inéligible est un chômeur qui a un taux de remplacement nul ($R_R=0$). Dans cette stratégie les règles d'éligibilité sont l'instrument principal : elles doivent être restrictives, la formule qui détermine le salaire de référence S_{Ref} a un impact secondaire pour un nombre réduit de chômeurs éligibles.
- 2) Inclure les chômeurs, autant que possible, mais sans que cela ne dénature les principes de l'assurance : l'indemnisation doit être optimale (c'est-à-dire ni trop, ni trop peu), c'est à dire équitable, donc proportionnée aux contributions et à la durée d'affiliation qui ouvre les droits, etc. Dans cette stratégie les règles d'éligibilité sont peu contraignantes, mais la contrepartie est, si possible, d'encadrer le contenu de la période de référence et de bien maîtriser le salaire de référence S_{Ref} qui sert au calcul de l'allocation.

L'assureur doit donc choisir : une éligibilité réduite et une règle de salaire de référence peu contrainte, soit une large éligibilité et une maîtrise rigoureuse des déterminants du salaire de référence.

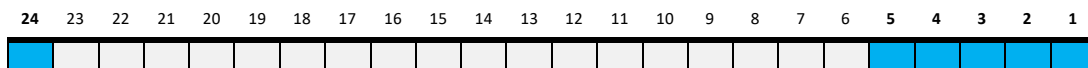
¹⁵ Ce n'est pas la seule justification, un autre critère étant par exemple les possibilités réelles de retrouver facilement un emploi, pour les seniors par exemple

¹⁶ On ne peut imaginer qu'il faille « remplacer » les allocations chômage des chômeurs récurrents qui cumulaient allocation et salaire.

Encadré 2 – Quel salaire l'assureur doit-il remplacer ?

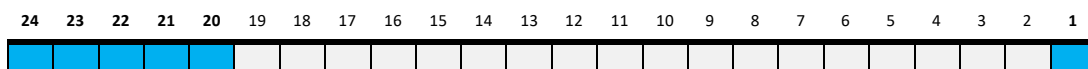
Sur quelle base l'assureur doit-il « remplacer » le salaire pour atteindre son objectif *essentiel* de maintien de la consommation du chômeur ? Le cas des P_{Ri} non-fragmentées est simple à traiter. Nous essayons ici d'identifier différentes situations typiques de contrats fragmentés que peut avoir à traiter l'assureur. Une formule simple de calcul du salaire de référence apparaît insuffisante.

Salarié A : travail récent et fragmentations longues



La P_{Ri} du salarié A est très polarisée, peu fragmentée, pour l'essentiel très récente et marginalement ancienne. Le niveau de consommation du salarié A est déterminé par son revenu récent : un calcul de type Salaire journalier de référence (SJR) est bien adapté, que ce soit sur les 6 mois qui le rendent éligibles ou restreint à la fenêtre des 12 derniers mois comme le prévoyait la réglementation d'avant 2019, qui revenait à baser le SJR sur les 5 derniers mois.

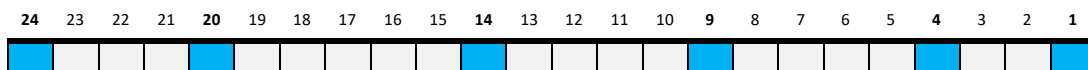
Salarié B : travail ancien et fragmentations longues



La P_{Ri} du salarié B ressemble à celle du salarié A, mais est pour l'essentiel ancienne. Un problème apparaît plus clairement que pour le salarié A : comment se fait-il que ce salarié ait eu une interruption de 18 mois ? est-elle liée à du chômage involontaire ? Quel était son niveau de consommation durant cette période et comment l'a-t-il financé ? Ces questions se posaient pour le salarié A, mais le caractère récent de son activité reléguait ces interrogations au second plan.

La question centrale est celle du chômage volontaire ou non : il serait envisageable de conditionner l'éligibilité des chômeurs à leur inscription à Pôle Emploi, assortie de la vérification des obligations afférentes. Si le chômage est volontaire l'éligibilité pourrait alors être revue. Sinon, la formule ancienne du SJR peut sembler acceptable, mais pose problème car elle aboutit à une allocation bien supérieure à celle qu'aurait un salarié à $\frac{1}{4}$ temps contraint sur l'ensemble de la P_{Ri} . Du coup pour rester équitable on en revient au salaire moyen sur l'ensemble de P_{Ref} . La question de vérification si le temps partiel est choisi ou contraint deviendrait également légitime.

Salarié C : travail régulier et fragmentations longues



Le salarié C présente une distribution régulière de ses jours travaillés J_T avec des interruptions plus longues que les périodes travaillées. Le salaire de référence calculé en moyenne sur la P_{Ri} , est le plus adapté à cette situation.

Dans tous les cas améliorer l'efficacité et l'équité nécessite une réglementation devienne plus précise, en combinant deux ou trois des instruments suivants :

- Calcul du salaire de référence sur le meilleur trimestre (ou une période à déterminer)
- Éligibilité conditionnée au chômage involontaire entre 2 contrats, attesté par l'inscription à Pôle Emploi quand l'interruption dépasse une certaine durée (courte, à déterminer)
- Vérification d'une régularité minimale des salaires perçus (comme les trimestres de retraite).

3.3 La priorité : des règles d'éligibilité optimales

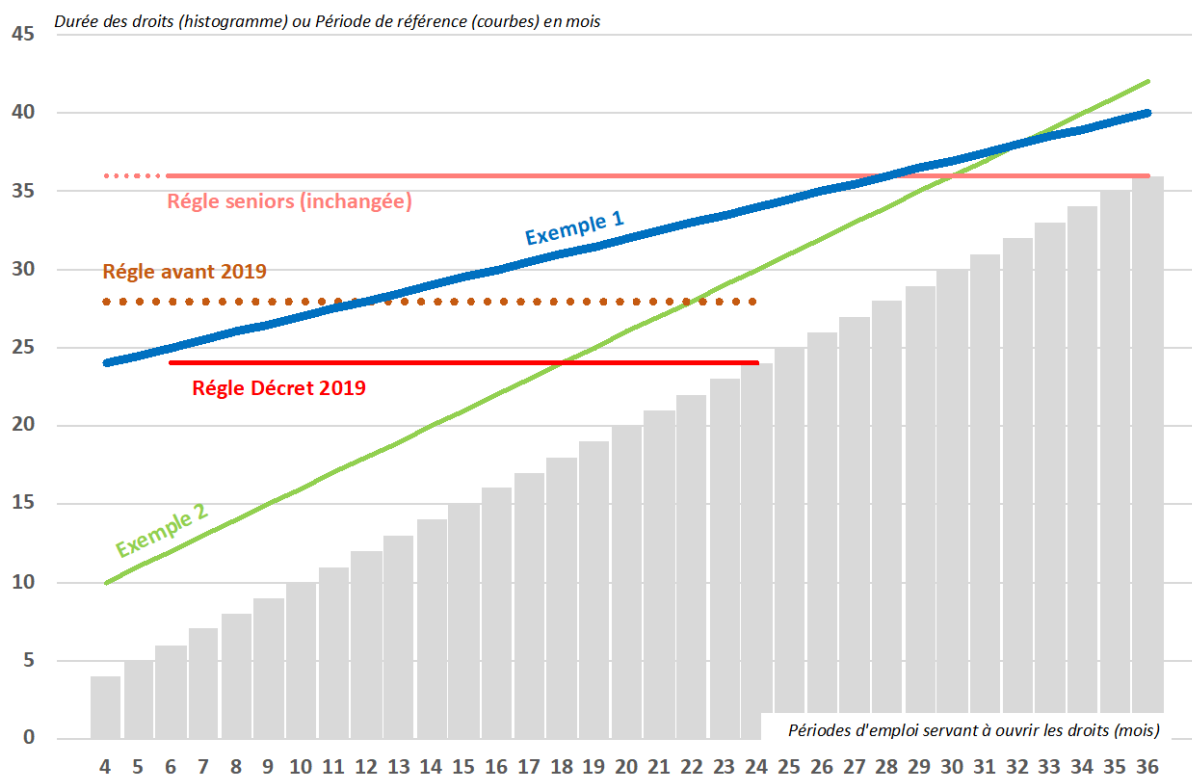
3.3.1 Réduction de la période de référence : effets drastiques sur le salaire de référence

L'augmentation du seuil minimal d'éligibilité $\text{Min}(\Sigma J_T)$ est l'instrument le plus direct pour résoudre les problèmes attribués au salaire de référence : à période de référence P_{Ref} inchangée, l'élévation du seuil écarte automatiquement les taux de remplacement les plus élevés. Les chômeurs n'étant plus éligibles cela revient à faire passer leur allocation et leur taux de remplacement à zéro. Le problème disparaît, mais l'assurance n'est pas plus efficace. Si l'objectif est de réduire le salaire de référence S_{Ref} , il est également possible de réduire la durée de la période de référence P_{Ref} sur laquelle sont recherchées les J_T . C'est une solution très efficace, mais elle produit deux effets radicaux :

- L'intensité en emploi augmente, ce qui réduit l'écart entre salaire mensuel et salaire journalier. Du coup, il n'est pas ou peu utile de contrôler la régularité des jours travaillés J_T durant la période de référence individualisée P_{Ri} (Encadré 2).
- Des chômeurs sont encore exclus de l'accès aux droits (S_{Ref} et R_{R} sont réduits à zéro).

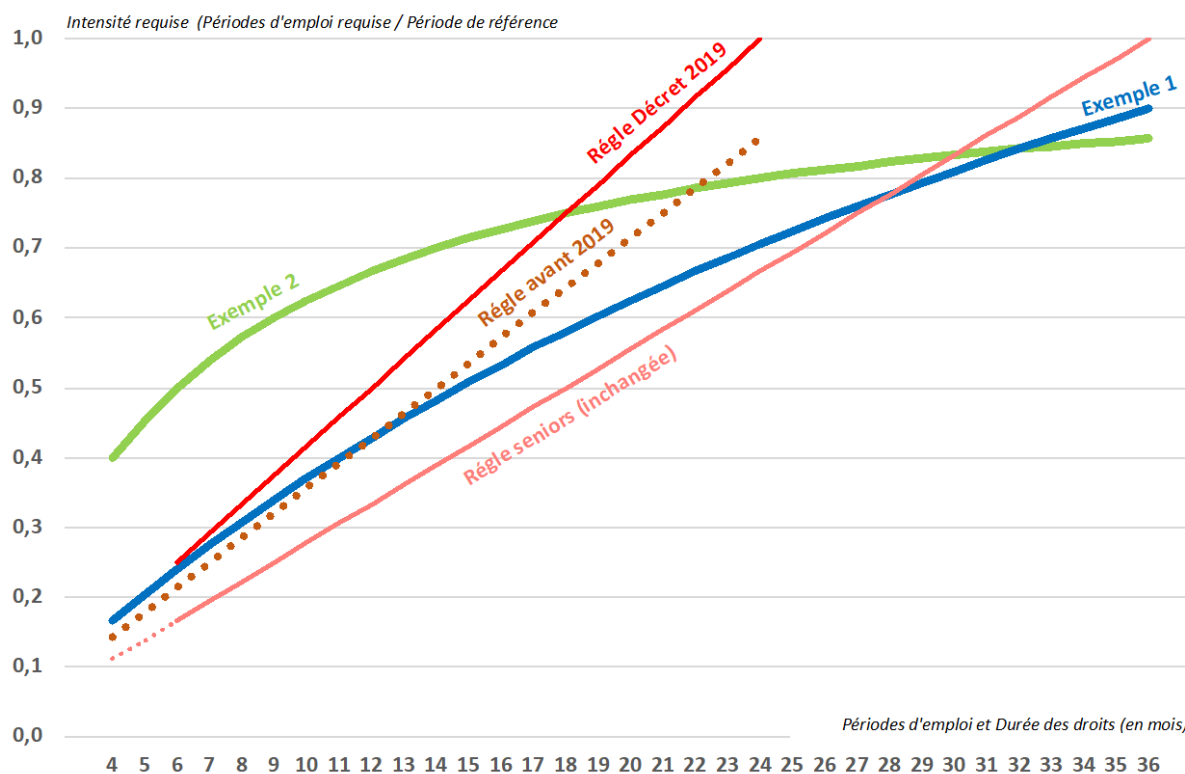
Dans le respect des contraintes exposées ci-dessus, l'assureur doit optimiser finement l'éligibilité. L'univers des possibles étant infini, nous illustrons ci-dessous quelques avantages et inconvénients de deux exemples de paramétrages possibles, aux propriétés différentes de celui actuellement en vigueur (Graphiques 2 et 3).

Graphique 2 : Périodes d'emploi recherchée et période de référence



Source : Auteur

Graphique 3 : Intensité des périodes d'emploi requises pour l'éligibilité



Source : Auteur

3.3.2 Évolutions consécutives à la réforme des conditions d'éligibilité en 2019

Les règles d'éligibilité mises en place en 2019, c'est-à-dire la hausse de 4 à 6 mois du seuil minimal d'admission $\text{Min}(\Sigma J_T)$, et la réduction de 28 à 24 mois de la période de référence P_{Ref} ont les effets suivants :

- L'intensité en emploi requise est maximale ($\Sigma J_T / P_{\text{Ref}} = 1$) lorsque l'on recherche la durée maximale (24 ou 36 mois) $\Sigma J_T = P_{\text{Ref}}$, ce qui est à l'extrême limite de la norme (cf. ci-dessus).
- Elle est plus exigeante que la précédente, quelle que soit la ΣJ_T recherchée. Pour les chômeurs de 53 ans et plus, l'intensité en emploi requise est moindre et inchangée vs la règle précédente.
- L'intensité en emploi requise est fortement croissante avec ΣJ_T bien que l'objectif principal soit de lutter contre la récurrence des contrats courts. Pour les chômeurs de 53 ans et plus la croissance de l'intensité requise est moindre que pour le droit commun.

Exemple 1 : une période de référence fonction de la durée recherchée (24 à 40 mois)

- La règle est unique et s'applique à tous les chômeurs quel que soit leur âge : la vocation d'une période de référence P_{Ref} plus longue pour les seniors est en effet de pouvoir rechercher des jours travaillés J_T plus nombreux, donc des ΣJ_T longues qui permettent d'étendre les droits (du fait de la discrimination selon l'âge qui obère le retour à l'emploi). Pour les ΣJ_T plus courtes, nul besoin d'une P_{Ref} dérogeant au droit commun.

- L'intensité requise pour les droits potentiels jusqu'à 24 mois est comprise entre la règle de droit commun antérieure à 2019 et la règle réservée aux seniors.
- L'intensité maximale applicable aux plus longs droits (seniors, 36 mois) reste dans la norme $\Sigma J_T < P_{Ref}$.
- La norme $\Sigma J_T < P_{Ref}$ est respectée sans changer la nature de la couverture assurantielle (ce qui serait le cas avec une période de référence P_{Ref} très longue, voire infinie).
- L'intensité $\Sigma J_T / P_{Ref}$ est fortement croissante lorsque l'on recherche des périodes courtes, comme dans le Décret de 2019 ; sa croissance ralentit pour se rapprocher de la réglementation 2019, puis elle atteint 0,9 au maximum.

Si l'assureur veut régler la question du salaire de référence à l'aide du seul instrument de l'éligibilité, cet Exemple 1 ne le permet pas, même si le coefficient multiplicateur du taux de remplacement entre les contrats à faible intensité d'emploi et les autres est tout de même réduit à 6 (au lieu de 7). Néanmoins ce paramétrage est beaucoup plus efficace que les règles du Décret de 2019 pour atteindre l'objectif affiché. En effet, pour les chômeurs à faible intensité en emploi, et éventuellement récurrents avec de petites durées ΣJ_T , l'intensité d'emploi requise est équivalente à celle découlant du Décret de 2019, mais les inconvénients mentionnés ci-dessus lorsque l'on s'élève dans les ΣJ_T plus longues. L'exemple 1 est aussi plus inclusif en ce qu'il ouvre des droits dès 4 mois au lieu de 6.

Exemple 2 : P_{REF} uniformément supérieure de 6 mois à la durée recherchée.

A calcul du salaire de référence inchangé (journalier sur les seuls J_T), il serait impossible que le taux de remplacement dépasse 2,5 fois celui d'un chômeur ayant eu un emploi non-fractionné (au lieu de 7 fois avant 2019, et 4 fois aujourd'hui).

Au total une formule de ce type augmente considérablement le nombre de chômeurs non-éligibles, car l'intensité en emploi requise est très forte pour toutes les durées ΣJ_T inférieures à 18 mois. Pour les ΣJ_T plus longues, cette formule est assez voisine de toutes les autres, ce qui illustre qu'à ces niveaux la formule actuelle n'est pas très généreuse, et qu'il n'est ni possible ni souhaitable de relâcher le critère d'éligibilité découlant de la période de référence P_{Ref} , à l'exception des cas pour lesquels l'intensité requise $\Sigma J_T = P_{Ref}$.

Cet exemple 2 est probablement trop peu inclusif dans le bas de la distribution, à la fois parce que la période de référence P_{Ref} est courte, mais aussi en raison du seuil minimal d'éligibilité $\text{Min}(\Sigma J_T)$ très élevé. Le nombre de chômeurs avec un taux de remplacement $R_R = 0$ est donc très élevé, tandis que le R_R maximum des chômeurs éligibles ayant eu des contrats fractionnés ne peut pas être plus de 2,5 fois plus fort que le R_R réglementaire : l'essentiel du problème du salaire de référence serait donc traité.

3.4 Contrôler le contenu de la période de référence

Lorsque l'assurance est inclusive, permettant à des chômeurs à faible intensité d'emploi de devenir éligibles, la fréquence des historiques d'emploi fractionnés et celle des fractionnements de longue durée sont augmentées.

En contrepartie de l'indemnisation des emplois fractionnés, il serait légitime de s'interroger sur la nature de ces fractionnements, et sur l'hétérogénéité de la chronique des revenus du salarié au fil de l'historique d'emploi au titre duquel il fera valoir ses droits.

On pourrait rechercher un critère de justice fondé sur l'équivalence de l'intensité de travail, en supposant que lorsque l'intensité de travail d'un chômeur diminue ce peut être pour des motifs comportementaux, sous la contrainte ou selon la volonté du chômeur, et que tous ces motifs ne sont pas assurables dans les mêmes conditions.

3.4.1 Le chômage involontaire durant les périodes de fractionnement

La question du salaire de référence S_{Ref} est un problème qui s'attache principalement aux chômeurs ayant les historiques d'emploi les plus diffus. Examiner cet historique d'emploi n'est pas interdit ni tabou, surtout si cela permet d'éviter une formule excessivement restrictive pour S_{Ref} .

Il serait naturel que l'assureur cherche à savoir si les fractionnements observés dans la période de référence individualisée P_{Ri} sont liés à du chômage volontaire ou involontaire :

- L'avantage serait de créer une raison objective à ce que des jours non-travaillés J_{NT} en raison d'un chômage involontaire puissent être, en totalité ou en partie, soustraits du dénominateur de la formule du salaire de référence S_{Ref} , ce qui augmenterait ce dernier¹⁷.
- En cas de chômage volontaire (au sens pas d'inscription à Pôle Emploi, pas de recherche d'emploi avérée) ces jours resteraient inclus dans le dénominateur.

Cette règle générale devrait évidemment être précisée, car ses modalités sont nombreuses (minimum de non inscription entre deux contrats, franchises, comparaison des durées de contrats et des durées d'inter-contrats, etc.) de même que les situations spécifiques à prendre en compte (saisonniers, étudiants, formation, maladie, maternité, etc.) afin de ne pas qualifier ou disqualifier arbitrairement. De manière analogue, il serait souhaitable de chercher à distinguer le temps partiel contraint ou volontaire, ce qui permettrait de rétablir plus d'équité entre les chômeurs ayant eu des contrats fractionnés et ceux ayant exercé à temps partiel.

La plupart des chômeurs dont l'allocation serait réduite, ou qui ne réuniraient pas les conditions d'indemnisation minimales, seraient ceux qui bénéficient aujourd'hui des effets d'aubaine les plus importants. Il faut aussi souligner que cette pratique existe est déjà depuis longtemps courante en matière d'assurance retraite : l'absence –ou même l'insuffisance– de revenu pour un trimestre signale l'absence de travail, l'inactivité, et le trimestre n'est alors ni cotisé ni validé¹⁸.

Il ne s'agit pas d'ajouter des contrôles intrusifs sur les salariés et les chômeurs, mais d'ajouter aux critères d'éligibilité à l'assurance chômage une indication de ce que le chômeur a été en activité et dans une démarche de recherche d'emploi. L'instrument de ce contrôle de qualité

¹⁷ On parle bien de la formule du décret de 2019. Si l'on revenait à la formule du SJR ces jours seraient ajoutés au dénominateur (le « *diviseur* » dans la terminologie de l'Unedic).

¹⁸ Avec bien sûr les nombreuses exceptions légitimes bien connues (dont le chômage indemnisé et 4 trimestre de chômage non-indemnisé), mais qui doivent être justifiées. S'agissant des périodes de chômage non-indemnisé, Pôle Emploi transmet ces informations directement à la CNAV <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31249>

de la période de référence individualisée P_{Ri} existe déjà, puisque Pôle Emploi contrôle les chômeurs non-indemnisés, et sanctionne ceux qui ne remplissent pas leur obligations¹⁹.

C'est évidemment une contrainte, mais sa contrepartie est capitale : pouvoir maintenir une assurance juste et de bon niveau, donc optimale.

3.4.2 La régularité du salaire

S'il est usuel de rechercher l'éligibilité en jours ou en heures de travail, il est également possible de contrôler la régularité des jours travaillés J_T tout au long de la période de référence P_{Ref} : ainsi des J_T pourraient n'être éligibles que s'ils appartiennent à des trimestres où la quantité totale de travail (ou de contributions) dépasse un certain seuil. C'est par exemple la pratique usuelle pour l'assurance chômage dans quasi-totalité des États américains ; on peut aussi faire l'analogie, ici en France, avec une disposition de l'assurance retraite, dans laquelle le contrôle de régularité consiste à valider des trimestres sous condition d'un minimum de revenus.

Pour valider un trimestre d'affiliation²⁰, l'assureur pourrait donc requérir un nombre minimum de J_T , un minimum de salaires ou de contributions, sur chaque trimestre, ou un autre segment de durée, de la période de référence individualisée P_{Ri} . En garantissant d'une part l'intensité en emploi découlant des critères d'éligibilité que sont la période de référence P_{Ref} et ΣJ_T , et d'autre part une certaine régularité des jours travaillés J_T , l'assureur remplacerait alors un revenu régulier (du type salarié C, mais avec généralement une intensité en emploi plus élevée. Encadré 2), et rapprocherait l'indemnisation de celle d'un chômeur ayant occupé un emploi à temps partiel.

3.5 Le salaire de référence rattaché à une réalité

L'illusion serait de ne s'occuper que des allocations des chômeurs éligibles, en ignorant que la moitié du problème qu'il s'agissait de résoudre a été évacuée par l'exclusion d'une grande partie de chômeurs dont le taux de remplacement était supérieur à la norme.

Il serait aussi difficile de comprendre qu'une réforme de cette ampleur (elle réduirait les droits de bien plus de la moitié des chômeurs entrants) ne parvienne pas à supprimer les inégalités entre les chômeurs ayant eu des contrats fractionnés et les autres, notamment les salariés à temps partiel, et qu'en outre elle en ajoute de nouvelles.

3.5.1 Toutes les règles sont imparfaites : il faut rechercher un équilibre

En 2019 une règle extrême en a remplacé une autre : le salaire de référence S_{Ref} des seuls jours travaillés J_T laissant place au salaire moyen sur toute la période de référence individualisée P_{Ri} . Pour atténuer les effets de cette dernière formule qui abaisse radicalement l'allocation, le capital de droits qu'aurait eu le chômeur avec l'ancienne formule est maintenu²¹ mais alloué au chômeur sur une durée allongée.

¹⁹ GAIGNON Alexis, Cécile LIEURADE (2018)

²⁰ Ou toute autre fenêtre de durée à définir.

²¹ Deux formules sont donc en vigueur.

Mais du fait de la diversité des profils de chômeurs éligibles, cette nouvelle règle ne permet pas plus que la précédente de définir un taux de remplacement R_R optimal pour l'ensemble des chômeurs (Encadré 1).

Il est donc opportun de rechercher une règle intermédiaire, qui ne peut malheureusement être qu'une cote mal taillée, imparfaite et sujette à critique. A la lumière des différents aspects exposés ci-dessus il est tout de même possible de définir une règle simple, s'appuyant sur des raisons objectives, donc sur des éléments dont la légitimité peut être justifiée, qui peuvent être évalués, éventuellement améliorés ou contestés si la situation ou les comportements venaient à changer.

3.5.2 Contraindre la formule en manipulant le « diviseur »

L'Unedic a proposé d'ajouter un plancher au « diviseur »²², qui permet de plafonner le nombre de jours par lequel est divisé le salaire total accumulé durant la période de référence individualisée P_{Ri} servant à ouvrir les droits. Cette solution est une rustine efficace en ce sens qu'elle permet de revenir vers la situation antérieure quand le diviseur se rapproche du nombre de jours travaillés.

Mais un tel paramètre est parfaitement abstrait. Sans lien avec la réalité des salariés, des chômeurs, des historiques d'emploi, des salaires, etc. il est impossible de le rattacher à une logique d'assurance, ce qui pose à la fois des problèmes d'équité et de cohérence des incitations.

Ajouter la complication à la complexité sans autre motif que de rehausser (ou de réduire) le résultat d'un calcul n'améliore ni la lisibilité ni la légitimité de la règle. C'est une logique palliative, et les défauts ainsi mis sous le tapis ont toutes les chances de réapparaître ailleurs, aggravés.

3.5.3 Trouver une référence qui fasse sens

Entre les deux formules extrêmes, salaire des jours travaillés ou somme des salaires sur l'ensemble de la période de référence individualisée P_{Ri} , il est possible de trouver une référence intermédiaire faisant sens. Par exemple, une période fixe extraite de la P_{Ri} : le meilleur trimestre, ou les deux meilleurs inclus dans la P_{Ri} ; ou encore la meilleure période de μ mois correspondant à la moitié de la durée des droits : si la durée des droits est de 8 mois, on pourrait retenir comme salaire de référence S_{Ref} la fenêtre de 4 mois consécutifs où la somme des salaires a été la plus élevée, et 6 mois si les droits atteignent 12 mois, etc.

Ce chemin se rapproche de l'idée de maintenir la consommation que le chômeur avait dans la période où il a travaillé le plus régulièrement. Elle est moins avantageuse que l'ancienne formule du salaire journalier de référence, mais plus généreuse que la formule annulée du Décret de 2019, ainsi que le droit applicable au temps partiel.

²² Unedic (2020)

Bibliographie

CONSEIL D'ÉTAT (2020) *Décision n°434920*, 25 novembre 2020.

CAHUC Pierre, Corinne PROST (2015] "Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi" *Notes du conseil d'analyse économique*, n° 24, septembre.

COQUET Bruno [2010a] "Contrats courts et segmentation du marché du travail : le rôle paradoxal de l'assurance chômage" *Futuribles*, n°368, novembre

COQUET Bruno, Éric HEYER [2018] *Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance chômage*. Rapport au Sénat (Délégation aux entreprises).

GAIGNON Alexis, Cécile LIEURADE (2018) « Le contrôle de la recherche d'emploi : l'impact sur le parcours des demandeurs d'emploi » Pôle Emploi, *Éclairages et Synthèses* n°45

POLE EMPLOI (2019) *Fiche sur le taux de remplacement mensuel net*. <https://statistiques.pole-emploi.org/indem/static/donnees>

UNEDIC (2020) *Étude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1^{er} avril 2021*, novembre.

UNEDIC (2019a) *Impact de la réforme de l'assurance chômage 2019*, septembre.

UNEDIC (2019b) « Assurance chômage : situations avant et après le début de l'indemnisation chômage » *Repères* n°3, .



ABOUT OFCE

The Paris-based Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), or French Economic Observatory is an independent and publicly-funded centre whose activities focus on economic research, forecasting and the evaluation of public policy.

Its 1981 founding charter established it as part of the French Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po), and gave it the mission is to “ensure that the fruits of scientific rigour and academic independence serve the public debate about the economy”. The OFCE fulfils this mission by conducting theoretical and empirical studies, taking part in international scientific networks, and assuring a regular presence in the media through close cooperation with the French and European public authorities. The work of the OFCE covers most fields of economic analysis, from macroeconomics, growth, social welfare programmes, taxation and employment policy to sustainable development, competition, innovation and regulatory affairs.

ABOUT SCIENCES PO

Sciences Po is an institution of higher education and research in the humanities and social sciences. Its work in law, economics, history, political science and sociology is pursued through [ten research units](#) and several crosscutting programmes.

Its research community includes over [two hundred twenty members](#) and [three hundred fifty PhD candidates](#). Recognized internationally, their work covers [a wide range of topics](#) including education, democracies, urban development, globalization and public health.

One of Sciences Po's key objectives is to make a significant contribution to methodological, epistemological and theoretical advances in the humanities and social sciences. Sciences Po's mission is also to share the results of its research with the international research community, students, and more broadly, society as a whole.

PARTNERSHIP
