

L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR LES DÉMISSIONNAIRES

Un pari sur l'emploi, une bonne affaire pour l'Unedic ?

Bruno Coquet*Chercheur affilié à l'OFCE*

L'indemnisation par l'assurance chômage des salariés démissionnaires vise à favoriser la mobilité pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, stimuler l'emploi et la croissance. Cette réforme fait donc le pari que l'indemnisation des démissionnaires peut lever des contraintes d'offre qui pèsent sur l'emploi. Si elle n'y parvient pas, qu'elle n'attire pas de candidats, son coût sera nul. Si elle y parvient, ce projet sera rentable pour l'Unedic.

Ce dispositif se situant aux marges de l'assurance chômage, l'assureur doit cependant l'encadrer avec soin afin de ne pas sortir de son rôle. Les chômeurs éligibles devront avoir un projet de création d'entreprise ou de formation, et les moyens de le financer, l'assurance étant là pour subvenir à leur vie courante et non participer à leurs investissements. Le salarié étant le seul décideur de sa démission, l'assureur devra réduire les asymétries d'information (inscription anticipée à Pôle Emploi, documentation du projet et des démarches, etc.) pour contrôler l'aléa moral, et aussi partager une partie des coûts avec le bénéficiaire (délai de carence, etc.) afin de limiter les risques de sélection adverse sans restreindre l'accès au dispositif. Il semble donc raisonnable de créer un motif d'éligibilité aux allocations chômage plus précis, qui s'apparenterait à une « démission pour reconversion professionnelle ». Les nouveaux droits s'inséreraient ainsi dans le droit commun (éligibilité, taux de remplacement, durée des droits, etc.) sans nécessiter la création d'une « annexe » dédiée ou de droits au rabais.

Le principal défi de cette réforme est d'atteindre les objectifs ambitieux qu'elle se fixe en matière d'emploi. Si les candidats sont rares, ou échouent, peu d'emplois seront créés. Si un dispositif maîtrisé favorise la mobilité du travail, il attirerait environ 35 000 bénéficiaires par an, pour un coût de l'ordre de 250 millions d'euros la première année, et un gain net total de 590 millions d'euros pour l'assurance chômage sur les cinq premières années. En effet, les démissions susciteraient au moins partiellement des embauches dans l'entreprise de départ, et au moins certains projets de reconversion connaîtront le succès. Le coût de l'accompagnement n'influerait qu'à la marge sur cet équilibre.

Le coût de la réforme n'est clairement pas un obstacle à sa mise en œuvre. Si le dispositif n'attire pas, il ne coûtera rien. Si en revanche la majorité des projets des salariés démissionnaires débouchent sur un emploi durable, des bénéfices sont garantis à brève échéance, si bien que l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires peut être financée à ressources constantes, sans amputer le droit commun. Pour convaincre les sceptiques, l'État pourrait sans grand risque amorcer le dispositif en avançant à l'assureur le montant des dépenses engagées la première année.

P

armi les réformes envisagées dans le domaine de l'assurance chômage, le programme présidentiel prévoit « d'ouvrir l'assurance chômage aux salariés démissionnaires ». Plus précisément « *tous les cinq ans, chacun y aura droit, s'il choisit de démissionner pour changer d'activité ou développer son propre projet professionnel. Ceci incitera les entreprises à investir pour améliorer la qualité de vie au travail afin de conserver leurs salariés, dont nous renforçons ainsi le pouvoir de négociation.* ». Cette mesure s'inscrit plus généralement parmi toutes les réformes qui visent à supprimer des rigidités et fluidifier le marché du travail.

Le présent travail a pour objet d'évaluer le coût à court terme de l'indemnisation des démissionnaires par l'assurance chômage. Il n'évalue pas les bénéfices attendus d'un marché du travail plus fluide et de l'accroissement de l'innovation et du capital humain sur la productivité, la qualité de l'emploi, la croissance potentielle, etc.

Le chômage indemnisable

Perte involontaire d'emploi ou chômage involontaire ?

La raison d'être de l'assurance chômage est d'indemniser les salariés *involontairement privés d'emploi*. Contrairement à une idée très répandue, c'est bien l'état de privation involontaire d'emploi qui constitue le motif de l'indemnisation, et non la cause qui en est à l'origine.

Le motif de la perte d'emploi est seulement un moyen privilégié pour apprécier le caractère involontaire du chômage : ainsi le licenciement économique, décidé par l'employeur et subi par le salarié, est-il un indice incontestable de chômage involontaire. De façon plus générale, toutes les pertes d'emploi où le salarié qui bénéficie de l'assurance n'est pas le seul acteur de la rupture du contrat présument le caractère involontaire du chômage. C'est en ce sens que la fin d'un contrat à durée déterminée – par nature prévisible –, ou encore une rupture conventionnelle, sont aussi admis comme des preuves de chômage involontaire : en effet, le rôle actif de l'employeur dans ces fins de contrats suggère que le salarié subit sa décision, au moins en partie.

Le comportement du chômeur est un autre moyen d'identifier si le chômage est volontaire ou non : s'inscrire et signer un contrat avec le Service Public de l'Emploi (SPE), remplir ses obligations de recherche d'emploi, se soumettre au contrôle, accepter des offres raisonnables, s'engager dans une formation, travailler en *activité réduite* (souvent dans des conditions moins avantageuses que celles de l'emploi perdu), etc. sont pour l'assureur autant d'indices que le chômeur subit sa situation.

Démission et chômage involontaire

La démission est clairement un acte volontaire, unilatéral, du salarié. Elle n'est pas symétrique du licenciement, car le salarié qui décide de démissionner est en même temps l'assuré qui pourrait bénéficier des allocations chômage. La démission est donc un indice fort de chômage volontaire et, comme toujours en matière d'assurance, les sinistres volontaires ne doivent pas être indemnisés.

Encadré 1. Motifs légitimes de démission ouvrant directement droit à l'indemnisation

Démission en lien avec la situation familiale

1. Suivre les parents qui déménagent (salarié < 18 ans, ou plus si sous tutelle ou curatelle) ;
2. Déménagement du conjoint pour exercer un emploi (hors retraite, formation, etc.) ;
3. Mariage ou PACS entraînant un déménagement ;
4. Suivre son enfant handicapé admis dans une structure d'accueil éloignée ;
5. Subir des violences conjugales (avec dépôt de plainte).

Démission en lien avec un licenciement

6. Licenciement ou mise à la retraite du conjoint (contrat de travail dit « de couple ou indivisible ») ;
7. Démission d'un emploi repris directement après à un licenciement, une rupture conventionnelle ou une fin de CDD, alors que l'assuré ne s'était pas inscrit comme demandeur d'emploi .

Salariés ayant travaillé moins de 91 jours à la suite d'une démission

8. Démission pour prendre un CDI, et ce dernier rompu par le nouvel employeur avant 91 jours.

Démission d'un emploi occupé moins de 91 jours, alors que le salarié avait des droits ouverts à l'assurance chômage quand il a accepté cet emploi

9. Démission d'un contrat aidé, pour prendre un CDI (ou CDD > 6 mois) ou suivre une formation ;
10. Anciens salariés ayant travaillé plus de 91 jours à la suite d'une démission
11. Démission pour créer une entreprise, dont l'activité cesse contre la volonté de l'assuré ;
12. Démission pour un service civique, un volontariat associatif ou de solidarité internationale (> 1 an).

Situations conflictuelles avec l'employeur

13. Non-paiement des salaires ;
14. Salarié victime d'actes susceptibles d'être délictueux ;
15. Démission des journalistes faisant jouer une clause de conscience.

Il existe cependant des exceptions, des motifs « légitimes » pour lesquels l'assureur considère que la démission est contrainte, et ouvre droit à indemnisation (encadré 1). En outre, même lorsque la démission ne relève pas d'un motif légitime, le chômage peut se prolonger contre la volonté du chômeur. Dans ce cas, le chômeur peut demander un (ré)examen de sa situation auprès de l'Instance Paritaire Régionale (IPR)¹, après un délai de carence de 4 mois : si les pièces fournies et son comportement de recherche d'emploi attestent d'une situation subie, l'IPR autorise l'ouverture du droit à indemnisation².

Les possibilités d'indemnisation à la suite d'une démission sont donc aujourd'hui nombreuses. Il est difficile d'identifier une situation où, consécutivement à sa démission, un chômeur remplissant toutes les conditions d'éligibilité et s'astreignant aux obligations d'inscription et de recherche d'emploi, se verrait refuser ses droits à indemnisation. Conformément à sa mission, l'Unedic apparaît donc faire tous les efforts³ pour indemniser le chômage involontaire, et non pas seulement la perte involontaire d'emploi (voir encadré 2, pour des éléments chiffrés).

La voie est par conséquent étroite pour élargir les possibilités d'indemnisation dans le cadre d'une démission, tout en garantissant que l'assurance chômage ne sort pas de son rôle qui est de sécuriser une transition et non de financer les projets de ses assurés.

1.

Cf. Pôle Emploi : <http://bit.ly/2lrEkB2>.

2.

Le point de départ est alors la fin du contrat de travail.

3.

Cette préoccupation s'est par exemple traduite dans la Convention 2017, où un toilettage de la réglementation a été opéré afin de régler des cas apparemment très marginaux en termes de dépenses, mais qui concernaient tout de même 13 000 allocataires potentiels (Unedic, 2017a).

UNEDIC, 2017a, « Impact de la convention d'assurance chômage 2017 », Références.

Que signifie indemniser les démissionnaires ?

Utiliser l'assurance chômage pour fluidifier le marché du travail

L'indemnisation des salariés démissionnaires vise à sécuriser les transitions professionnelles afin de stimuler l'initiative individuelle, de donner sa chance à l'innovation, de valoriser le travail, etc. et ainsi d'accroître la fluidité du marché du travail.

Ici, fluidifier ne consiste pas à diminuer le risque⁴ mais son coût ; l'effet attendu est de réduire l'aversion pour le risque du salarié qui, prêt à se lancer, hésite en raison des coûts de transaction qu'il va subir. Il s'agit pour lui d'assurer son quotidien, donc de « réduire sa contrainte financière » afin qu'il puisse « maintenir sa consommation », selon des principes identiques à ceux appliqués à tous les bénéficiaires de l'assurance chômage, dans le but de leur donner le temps de trouver un nouvel emploi conforme à leurs compétences, et non le premier emploi qui se présente.

Indemniser les démissionnaires, chômeurs volontaires porteurs d'un projet professionnel, ouvre plus généralement la question de savoir si un assureur, avec les cotisations qu'il a reçues de ses assurés pour un motif précis – en l'occurrence l'assurance du revenu – peut financer autre chose que ce qui a justifié le paiement de ces cotisations⁴.

Aujourd'hui l'assureur s'efforce d'orienter des chômeurs qui n'ont pas d'autre choix vers la meilleure solution possible pour eux, c'est-à-dire un emploi durable ou ce qui les en rapproche. Indemniser les démissionnaires porteurs d'un projet professionnel change profondément la perspective de l'assureur, car ce public est spécifique, ne serait-ce que parce qu'il a par définition a un autre choix :

- la limite est claire pour l'assureur : mettre le chômeur dans une situation qui lui permet de prendre un risque en réduisant le coût de celui-ci, mais sans prendre le risque à sa place ;
- l'assureur a intérêt à soutenir ces démissionnaires particuliers si cela réduit *in fine* ses dépenses d'indemnisation, et par conséquent les cotisations payées par tous les assurés ; il n'y a pas intérêt si ces dépenses deviennent une charge financée par la réduction des droits ordinaires ;
- le service du SPE ne sera donc pas dicté par la « distance à l'emploi », mais consistera à évaluer si les projets que portent ces salariés accroissent bien leur probabilité future d'être en emploi et / ou leur productivité ;
- réduire le coût de transaction des démissionnaires a du sens s'ils n'ont pas ou peu d'épargne préalable : en les indemnisan, cette épargne pourrait être entièrement dédiée à leur projet (investissement ou formation).

Bien que leur décision soit volontaire et unilatérale, il n'y a donc pas de raison de refuser par principe les allocations chômage aux assurés démissionnaires. L'assureur doit cependant acquérir le savoir-faire spécifique dont il a besoin pour accompagner ce public, et surtout ne pas sortir du rôle qui fonde sa légitimité.

Rendre la réglementation actuelle plus équitable

L'engagement d'indemniser les démissionnaires peut être vu dans une forme minimale qui consiste à simplifier et sécuriser la réglementation actuelle, en garantissant que les salariés assurés sont bien informés de leurs droits et peuvent les exercer.

Une telle évolution est nécessaire et équitable car les règles qui définissent les conditions dans lesquelles un démissionnaire est actuellement indemnisable sont complexes,

4.

Le risque que l'entreprise créée ne fonctionne pas, que la formation ne permette pas de trouver un meilleur emploi, etc. reste identique et supporté par l'individu porteur du projet.

5.

Les règles actuelles de l'assurance chômage ne sont pas exemptes de ces contradictions. A la garantie de pouvoir « maintenir sa consommation » en cas de chômage, l'assureur peut ajouter d'autres missions, à la seule condition qu'elles ne se réalisent pas aux dépens de cette fonction de base.

et les décisions des IPR discrétionnaires. Que le SPE ait une marge d'appréciation, comme par exemple évaluer si un chômeur remplit ses obligations, est bien entendu nécessaire. Toutefois aucune liste de critères objectifs ne permet de garantir qu'un même dossier connaisse la même issue d'une IPR à l'autre. Une transparence accrue éviterait que des chômeurs soient privés de leurs droits pour de mauvaises raisons.

Il est toujours possible que la clarification des règles existantes, et *a fortiori* un dispositif d'indemnisation plus ouvert, permettent aux salariés se sentant mal dans leur travail d'en démissionner. Outre que ce phénomène serait marginal, il inviterait à revoir certaines règles et conditions d'indemnisation. Mais il semble difficile de trouver argument contre des dispositions nouvelles dans le fait qu'elles dévoilerait des règles existantes.

Donner des droits nouveaux, assortis de contreparties

Au-delà de ce toilettage réglementaire, l'indemnisation des démissionnaires couvrirait des décisions volontaires de transition professionnelle. Deux risques se profileraient si les règles étaient relâchées sans précaution, mais l'assureur a les moyens de les contenir :

- *Un motif d'indemnisation pour convenance personnelle.* Il ne s'agit pas de créer une catégorie de chômeurs, non-seulement volontaires, mais qui n'auraient à justifier de rien, et seraient dépourvus de toute obligation, à l'exact opposé de tous les chômeurs indemnisés soumis à des obligations strictes, alors même qu'ils n'ont pas choisi leur situation. C'est pourquoi les démissionnaires visés par la réforme devront s'inscrire dans un projet professionnel précis et documenté⁶ ;
- *Indemniser des chômeurs dispensés de recherche d'emploi.* Les types de projets visés par la réforme rendent le chômeur « indisponible » pour occuper un emploi : en formation, ou occupé à créer son entreprise, il serait dispensé de l'obligation essentielle de recherche d'emploi. Nonobstant le motif d'entrée au chômage (démission) l'assureur connaît déjà ces situations : certains chômeurs indemnisés sont en formation et d'autres se déclarent « créateurs d'entreprises », voire même cumulent allocation et revenu⁷. Le SPE peut donc adapter des processus d'évaluation de projets qu'il maîtrise déjà pour les chômeurs indemnisés, non-démissionnaires, qui veulent se former ou créer leur entreprise.

Tous les chômeurs indemnisés ont de nombreuses obligations en contrepartie de leurs allocations ; de nouveaux droits doivent être conditionnés de manière analogue et, si cela est nécessaire, à des obligations et des contreparties éventuellement spécifiques au profil de ces nouveaux indemnisés.

Faire de la démission un motif ordinaire d'indemnisation ?

L'indemnisation des salariés démissionnaires doit-elle être présentée comme un droit, un motif ordinaire d'indemnisation⁸, au même titre que celui des salariés licenciés par leur employeur ?

Banaliser le motif de démission pourrait un peu alléger les coûts du dispositif en termes de contrôle et d'accompagnement : en effet, le SPE n'aurait pas à dédier des référents spécialisés, ni à développer l'expertise nécessaire à instruire les projets, pour accompagner ces nouveaux bénéficiaires à la fois nombreux et très hétérogènes. Le SPE ne trierait pas, et ne pourrait refuser *a priori* aucun projet, ce qui supprimerait tout risque de contentieux, en particulier ceux d'éventuels démissionnaires récurrents.

6.

Dans le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE). Cf. Pôle Emploi : <http://bit.ly/2aaMVNg>

7.

UNEDIC 2016, « Le cumul de l'ARE avec les rémunérations issues d'une activité non-salarier », *Note descriptive*.

8.

Aujourd'hui 2 % des chômeurs sont indemnisés à la suite d'un départ volontaire (voir encadré 2).

Confortable et économique en termes de moyens humains, la création d'un nouveau motif d'indemnisation risquerait d'exacerber la sélection adverse⁹, donc le coût des allocations découlant de ce nouveau droit. Trois risques se profileraient :

- *Créer une « filière » d'indemnisation faiblement contraignante*, aisée à dévoyer, au cas où le salarié pourrait démissionner et être indemnisé avant que sa formation ne soit financée, ou avant qu'il n'ait réuni les conditions et le capital pour créer son entreprise, voire même sans projet précisément formalisé ;
- *Illusionner certains salariés*. En abaissant le coût de transaction, on libère l'initiative mais aussi l'imprudence de salariés mal avisés qui pourraient détériorer leur situation avec un projet irréaliste, mal conçu, etc. Ce risque est élevé pour les salariés fragiles, peu employables, dans un emploi insatisfaisant, mal rémunéré, sans perspectives. En cas d'échec, ces chômeurs seraient très difficiles à reclasser ;
- *Instiller l'idée que l'assurance chômage est un compte d'épargne*. Le risque existe que des salariés démissionnent *dans la seule intention* d'avoir à la fois du temps disponible et des moyens financiers pour payer une formation ou créer une entreprise. Il ne faut pas que se diffuse l'idée que l'assurance chômage puisse être utilisée comme s'il s'agissait d'un compte d'épargne¹⁰ dans lequel chacun pourrait puiser quand bon lui semble, de manière inconditionnelle, sans l'onction de l'assureur¹¹.

En réalité, l'assureur ne peut pas permettre que le simple fait de démissionner emporte une validation *de facto* d'un projet dans lequel le chômeur s'engage *de lui-même*, et une absence de contrôle de sa mise en œuvre. Outre une rupture d'égalité avec les autres chômeurs indemnisés, la sélection adverse et les dépenses d'indemnisation risqueraient d'être fortement accrues.

Il semble donc plus raisonnable de créer un motif d'éligibilité aux allocations chômage plus précis, qui s'apparenterait à une « démission pour reconversion professionnelle ». Cet intitulé reliant le droit et son contexte, ne prêterait pas à confusion, l'assuré s'attendant logiquement à des conditions d'éligibilité et d'indemnisation, des droits et des devoirs, etc.

Proposer un accompagnement adapté

L'accueil, l'accompagnement et le contrôle de ces chômeurs démissionnaires seront de vrais défis pour le SPE, même s'il est déjà en partie rompu à ce type de travail puisqu'il accompagne de nombreux chômeurs en situation analogue de formation (Allocation d'aide au Retour à l'Emploi Formation - AREF) ou de création d'entreprise (Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise – ARCE)¹².

Toutefois ces chômeurs démissionnaires n'auront pas un profil ordinaire et l'estimation de la validité leur projet à moyen terme, dans l'intérêt conjoint de l'assuré et de l'assureur, est une compétence nouvelle : en effet, le changement des perspectives d'emploi du salarié peut s'apprécier sur des critères objectifs, mais ce n'est pas une science exacte. La définition des critères de sélection des projets acceptables promet d'être délicate : qu'est-ce qu'un secteur en déclin, en expansion, ce qui est vrai dans une région l'est-il dans une autre, d'autres caractéristiques que la formation – notamment l'âge – peuvent-elle déterminer l'existence d'opportunités d'emploi indépendamment de la santé économique d'un secteur, etc. ? En outre tout n'est pas possible : la volonté de libérer l'esprit d'entreprise et d'innovation n'élimine pas le risque que certains projets soient des impasses ; de tels projets devront être identifiés et désamorcés en amont, en évitant la critique d'une censure bureaucratique de l'esprit d'entreprise. Trouver le bon équilibre est une gageure, sachant qu'en outre la réglementation doit aussi être claire et prévenir les sources de litiges.

9.

La sélection adverse est le fait pour l'assuré d'adopter un comportement dans le but de bénéficier de règles qui lui sont favorables, alors qu'il n'aurait pas eu ce comportement en l'absence de ces dispositions. L'aléa moral est le fait de demeurer indûment dans une situation (par exemple l'indemnisation) parce qu'elle procure un bien-être supérieur à un autre (l'emploi).

10.

En théorie. Nul doute qu'en pratique ce comportement existe à la marge. Unedic (2013) Tableau 3.3.

UNEDIC, 2013, *Enquête auprès des allocataires de l'assurance chômage ayant bénéficié de l'ARCE en 2011*.

11.

Dans ce cas des employeurs, eux-aussi assurés, et pas seulement des salariés, seraient motivés à invoquer ce type de raison et de projet pour former ou reconvertis leurs salariés aux frais de l'assurance chômage.

12.

Pour le détail de ces deux dispositifs AREF et ARCE, cf. Unedic.

UNEDIC, 2016, « Le cumul de l'ARE avec les rémunérations issues d'une activité non-salarier », *Note descriptive*.

On touche aux limites des compétences du SPE : instruire et sélectionner des projets en fonction de leur viabilité n'est pas un métier d'assureur, mais plutôt un métier de banquier : le risque qu'il s'agit ici de financer n'est pas de l'ordre du sinistre mais de l'investissement. L'assureur et le SPE devront certainement s'appuyer sur des acteurs de la formation professionnelle et de la création d'entreprise, dont c'est le métier de sélectionner des projets de ce type.

Encadré 2. Qui sont les démissionnaires indemnisés par l'Unedic ?

Bien que les ruptures de contrat de travail à la suite d'une démission soient en baisse tendancielle, elles conservent leur caractère conjoncturel (graphique 1). Les démissions représentaient environ 6,2 % des sorties de l'emploi en 2014, soit un *flux* annuel de 993 000 fins de contrats pour ce motif ; 155 000 donnaient lieu à une inscription à Pôle Emploi cette même année (16,5 %). En 2014, l'Unedic indemnisait un *stock* d'environ 55 000 chômeurs ayant ce motif de fin de contrat, soit 2 % des allocataires (graphique 2).

L'attrition est forte entre le nombre de démissionnaires, ceux qui s'inscrivent à Pôle Emploi, et ceux qui sont indemnisés car contrairement aux autres chômeurs, la fin de l'emploi n'est pas synonyme de chômage pour la plupart d'entre eux, mais le signe qu'ils ont déjà un autre emploi.

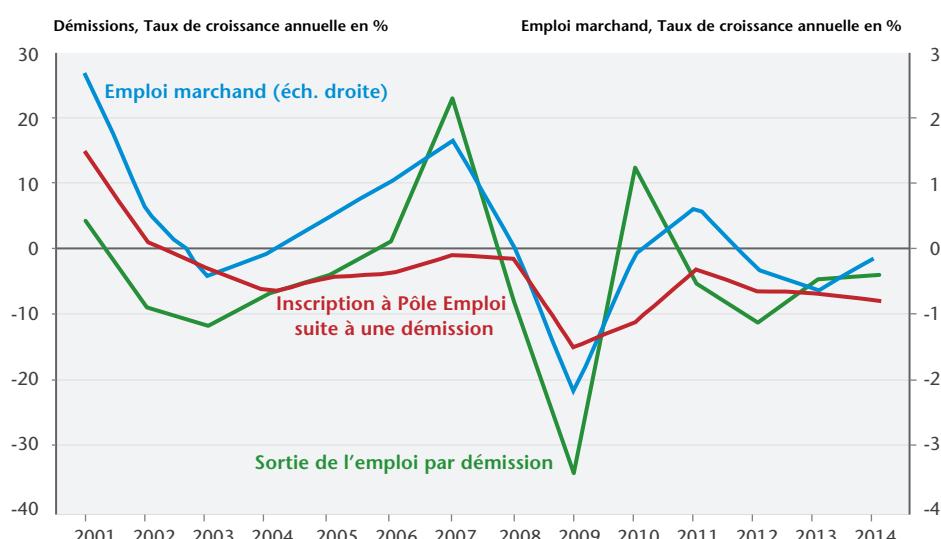
L'Unedic classe les démissions parmi les « départs volontaires » qui incluent également les ruptures de CDD et fins de période d'essai de CDI à l'initiative du salarié, ainsi que les chômeurs indemnisés au titre d'un motif légitime de démission même si leur situation est plus complexe (encadré 1).

Tableau 1. Profil des chômeurs selon le motif d'entrée en indemnisation

	Départ volontaire	Rupture Convention.	Licenciement Autres	Moyenne
Salaire mensuel de référence (en €)	2 000	2 290	2 050	1 900
Diplôme > Bac (en %)	60	52	33	42
Droit potentiel >= 24 m (en %)	66	61	50	37
Droit pot. = 24 mois (+/- < 50 ans) (en %)	74	78	71	44

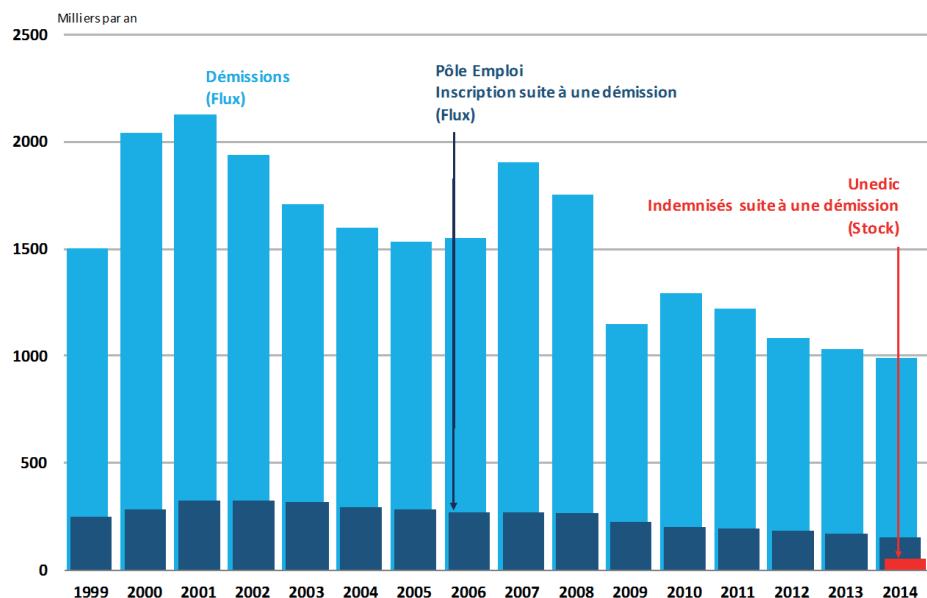
Sources : Dares, Pôle Emploi, Unedic (2017).

Graphique 1. Évolution de l'emploi et des flux de démissions



Sources : Dares, Insee, calculs de l'auteur.

Graphique 2. Flux de démission et stocks d'indemnisés



Sources : Dares, Unedic, calculs de l'auteur.

Les démissionnaires représentent une fraction très minoritaire des chômeurs indemnisés mais ont un profil spécifique : plus jeunes, plus diplômés, mieux indemnisés, plus souvent en formation (AREF) ; ils ont surtout des droits potentiels plus longs puisque 66 % ont un droit potentiel de 24 mois ou plus, contre 37 % en moyenne. Leur profil est différent de ceux, plus nombreux, dont l'inscription fait suite à une rupture conventionnelle (16 % des indemnisés), et plus encore des licenciés pour un motif autre qu'économique (7 %) (cf. tableau 1).

Principes et modalités de l'indemnisation des démissionnaires

Effets d'aubaine, sélection adverse, aléa moral : des craintes exagérées

Cette réforme innovante s'inscrit dans l'épure d'une assurance chômage servant des allocations destinées à maintenir la consommation des chômeurs éligibles. Dès lors que les règles garantissent que travailler est toujours plus avantageux qu'être au chômage, en termes de revenu instantané comme de trajectoire professionnelle ultérieure, il n'y pas de raison de penser qu'une éligibilité élargie aux démissionnaires porteurs d'un projet engendrerait une hausse importante du nombre de chômeurs indemnisables, ni du coût unitaire d'indemnisation.

Les chiffrages réalisés jusqu'à présent¹³ mettent cependant en avant un risque de sélection adverse extrêmement fort, qui engendrerait une recrudescence de démissions. Fondée en théorie, cette crainte a pris un tour irrationnel : en effet, les chiffrages les plus alarmistes ne précisent pas quelles règles ou lacunes réglementaires susciteraient le tsunami de démissions qu'ils anticipent. Or, en matière d'assurance aucune clause n'est jamais inconditionnelle ; par conséquent tout chiffrage réaliste doit s'inscrire dans un environnement réglementaire précis, par essence limitatif. Le chiffrage du programme présidentiel liait d'ailleurs explicitement l'indemnisation des démissionnaires à la nécessité d'un renforcement du contrôle des chômeurs¹⁴.

13.

Institut Montaigne (2017), Équipe de campagne d'E. Macron (17 mars 2017), et *Les Échos* (2 octobre 2017).

14.

Institut Montaigne, 2017, « Réformer l'assurance chômage », *Note de chiffrage du programme d'E. Macron*. (17 mars 2017).

Même dans l'hypothèse où une réforme ferait de l'indemnisation du chômage un carburant des démissions, les bénéficiaires ciblés se distingueraient nettement des opportunistes. En effet, les individus visés par le dispositif ont un projet, par définition bien avancé ; une partie d'entre eux a certainement déjà trouvé sa place dans la réglementation en vigueur¹⁵, mais d'autres ignorent les possibilités actuelles, anticipent des coûts de transaction, ou n'ont pas de perspective dans leur emploi actuel (salaire, promotion, carrière, formation qualifiante, etc.) et/ ou n'arrivent pas à obtenir de leur employeur une rupture conventionnelle (même sans indemnité). Les nouvelles règles profiteront à ces individus, et ceux-ci n'ont aucune raison d'être rétifs aux contreparties et obligations exigées.

Faire l'hypothèse de la sélection adverse, de l'aléa moral, des asymétries d'information entre assuré et assureur, etc. est classique et nécessaire pour concevoir un tel dispositif. On ne peut cependant pas postuler l'incompétence de l'assureur qui accumulerait les clauses irréalistes, créant un dispositif largement ouvert et incontrôlé, tout en lui donnant une large publicité. En réalité, le risque de susciter des démissions opportunistes ne serait fort que si le dispositif était inconditionnel, bien plus généreux que les dispositions actuelles et non-contrôlé. Il faudrait aussi les que démissionnaires qui se lancent alors qu'ils n'ont qu'un projet de circonstances, seulement destiné à leurrer l'assureur, soient sûrs de pouvoir retrouver une situation au moins équivalente à celle dont ils démissionnent (CDI). Des exemples récents attestent bien que l'Unedic sait créer des règles plus ouvertes tout en maîtrisant la sélection adverse : l'ARCE a d'abord connu une très forte croissance avant d'être mieux encadrée ; l'abaissement à 4 mois du seuil minimal d'éligibilité a été couplé à une meilleure contributivité, ce qui a finalement engendré des économies.

Dès lors que l'indemnisation des démissionnaires s'inscrit dans un cadre assurantiel de droits et de devoirs (règles d'éligibilité, contreparties et obligations) les effets indésirables seraient classiques et aisés à contrôler.

Encadrement du dispositif et partage des coûts

De manière analogue au chômeur indemnisé, qui doit démontrer qu'il recherche un emploi, envoie des candidatures, se rend aux entretiens et accepte les offres d'emplois raisonnables, le démissionnaire-entrepreneur devra montrer que son projet progresse (recherche de partenaires, de clients, de financement, d'implantation, d'associés ou salariés, etc.), tout comme le chômeur en formation de reconversion (inscription, financement, assiduité, diplôme, etc.).

Pour maîtriser son dispositif, l'assureur possède deux types de leviers. Il peut resserrer les clauses du contrat et/ou augmenter le tarif de l'assurance, par exemple en jouant des instruments suivants :

- *Rester dans son rôle* afin que la démission ne crée pas de « droits dérivés », notamment celui d'obtenir de l'assureur le financement du projet de formation ou d'investissement de l'assuré ;
- *Partager avec l'assuré le coût de transaction* consécutif à la démission. Il est en effet légitime de distinguer le coût de transaction de chômeurs qui subissent leur perte d'emploi, de celui « assumé » par les chômeurs démissionnaires. L'assureur peut par exemple :
 - Subordonner l'éligibilité à une inscription dès le moment où l'employeur est informé de la démission, et non en fin de contrat. Le SPE pourrait ainsi examiner très en amont les démarches entreprises par le salarié porteur de projet, jusqu'à 3 mois avant qu'il ne soit chômeur¹⁶ ;

15.

Par exemple via une rupture conventionnelle, sans dédommagement par l'employeur. À noter aussi que 4 % des chômeurs indemnisés démissionnaires bénéficient de l'AREF, contre 2 % en moyenne.

16.

C'est-à-dire la durée du préavis, variable suivant le secteur et le contrat de travail.

- Maintenir le délai de carence actuel de 4 mois. La durée du préavis de démission (effectué ou non, pour éviter une collusion avec l'employeur) pourrait être ajoutée à ce délai de carence. Ce délai total courrait alors depuis la date où le SPE est informé de la démission (mécanisme de contrôle du délai de déclaration) ;
- Restreindre l'accumulation de droits différés et connexes. Le but est de soutenir des individus qui s'engagent volontairement dans un projet professionnel. Faut-il de ce fait garantir aux chômeurs indemnisés la validation de trimestres de retraites, la rendre partielle ou la supprimer ? Faut-il limiter cette restriction au délai de carence ou l'étendre à tout l'épisode d'indemnisation ? Peut-on traiter cette période comme des années d'études (possibilité de rachats de trimestres) ? etc. ;
- Dans le cadre d'une réforme globale de l'assurance chômage, des modes de financement innovants (compte individuel, avance de trésorerie, expérience rating, etc.) pourraient être introduits. Bien paramétrés ils amélioreraient grandement la gestion de l'assurance chômage et seraient à même de faciliter l'implantation du dispositif d'indemnisation des démissionnaires (tout comme l'élargissement aux indépendants).

Financièrement économique pour l'assureur, le principal avantage du co-financement est de filtrer les bénéficiaires les plus motivés et les plus actifs à déployer leur projet, sans dissuader les vocations ;

- Restreindre l'accès à certains dispositifs coûteux conçus pour les chômeurs qui n'ont pas de projet mais ont l'obligation, faute de meilleure option, d'en construire un (AREF, ARCE, etc.).

Cette liste n'est évidemment pas limitative. Elle montre, que si l'indemnisation des démissionnaires est en théorie susceptible de provoquer des effets indésirables créant une recrudescence de démissions, ces effets peuvent être aisément contrôlés par des règles faiblement coercitives et peu coûteuses pour le SPE, qui contribuent à responsabiliser le porteur de projet.

La clause de sauvegarde : insuffisante... mais superflue

L'opportunité d'instaurer une clause de sauvegarde est très discutée : il s'agissait initialement de restreindre l'accès au dispositif à une fois tous les 5 ans, mais le chiffre de 7 ans est aujourd'hui avancé. En vertu des règles d'indemnisation actuelles, un actif travaillant 5 ans a droit à 24 mois d'indemnisation. Un actif qui aurait un projet professionnel tous les 5 ans pourrait ainsi passer environ 10 ans de sa vie professionnelle à créer des entreprises ou à se reconvertis tout en percevant des allocations d'assurance chômage. Si l'ensemble des salariés ouvraient un tel droit sans contrainte, ce sont environ 20 % des actifs qui seraient en permanence en train de mettre en œuvre leur projet dans ces conditions. C'est aussi énorme que difficile à justifier (et à financer), sans compter que cela remettrait certainement en cause l'équilibre de l'ensemble des comptes sociaux.

La clause de sauvegarde n'apparaît donc ni comme un garde-fou contre les risques d'abus ni comme une censure prouvant qu'il s'agirait d'un dispositif-croupion. En réalité, dans le contexte que nous décrivons ci-dessus, où les nouveaux droits s'inscrivent dans un cadre juridique et financier rigoureux sans être dissuasif, il existerait peu de sélection adverse et d'aléa moral, si bien qu'une telle clause serait superfétatoire.

Force est de constater que la clause de sauvegarde devrait être infiniment plus stricte pour atteindre l'objectif recherché (par exemple 1 fois au cours de la carrière). En

tout état de cause elle ne dispensera pas d'un encadrement rigoureux qui aura pour effet de la rendre inutile.

Coûts et bénéfices de la réforme

La dynamique qui détermine le coût du dispositif est la suivante : à court terme, la réforme n'ajoute pas de nouveaux assurés, les recettes de cotisations sont donc constantes ; en revanche, les nouveaux droits créent de nouveaux bénéficiaires, ce qui augmente les dépenses. Si ces nouvelles règles atteignent leur objectif, un an après l'entrée en vigueur de la mesure l'emploi augmente et le chômage diminue, notamment le chômage indemnisé, ce qui redresse les comptes de l'assurance chômage.

Nos évaluations ne discutent pas les mécanismes par lesquels passent la mesure. En effet, si l'on fait l'hypothèse que la majorité des projets portés par les démissionnaires n'aboutissent pas, la mesure sera un feu de paille, et devenant marginale en rythme de croisière, et elle aurait un coût symbolique. Nous évaluons donc seulement les cas où l'indemnisation des démissionnaires produirait des effets dans le sens attendu, selon différentes hypothèses quant à l'intensité de ses vertus.

Nous procédonss en deux temps :

- La première étape sert à évaluer le nombre de bénéficiaires de la réforme en nous appuyant sur trois dispositifs existants, de même nature et/ ou aux objectifs analogues. Ces évaluations font l'hypothèse que 80 % des emplois libérés par les démissionnaires sont ouverts au recrutement et pourvus par des chômeurs¹⁷. À chacun de ces scénarios est associé le même coût unitaire du dispositif, considérant que les individus sont soit rémunérés au salaire moyen de référence, soit bénéficiaires de l'allocation journalière moyenne, et que le taux de cotisations à l'assurance chômage est de 6,4 % ;
- La deuxième étape illustre la dynamique du dispositif, en termes de chômage indemnisé ou non, d'emploi, et ses effets sur les finances de l'assurance chômage.

Ordres de grandeur et limites macroéconomiques

Les effets macroéconomiques de l'indemnisation des démissionnaires seront proportionnés à l'attractivité et au ciblage du dispositif, faibles à court terme et plus importants à long terme.

Deux lectures macroéconomiques simplifiées, aux limites du dispositif, illustrent que celui-ci tend à se réguler spontanément, et donc qu'un encadrement à la marge suffirait à le maîtriser :

- *Le succès* : l'indemnisation des démissionnaires suscite l'engouement et une dynamique vertueuse. À très court terme, 1 million de démissionnaires¹⁸ libèrent leurs emplois, qui sont rapidement pourvus par des chômeurs indemnisés. Ni l'emploi ni le chômage ni les finances de l'assurance chômage ne sont affectés ; le coût net du dispositif est nul¹⁹. Si tous les démissionnaires ont un projet qui aboutit dans les 12 mois, l'emploi total augmente de 1 million l'année n+1 et le chômage diminue d'autant²⁰. Le chômage baisse très vite, l'emploi, la productivité et la croissance potentielle s'envolent, saturant rapidement le taux d'activité. L'assurance chômage n'indemnise plus que des démissionnaires et rembourse sa dette moins de 5 ans après la mise en œuvre du dispositif.
- *Le flop* : une dynamique moins vertueuse prend le dessus, par exemple si un grand nombre de démissions proviennent d'activités en déclin, se substituant à

17.

Un taux de remplacement des emplois libérés inférieur à 100 % suggère qu'une partie des démissions ne feraient qu'anticiper des licenciements ou des ruptures conventionnelles. Dans ce cas le nouveau motif se substituerait à des motifs anciens, pour des chômeurs qui auraient de toute façon été indemnisés. Pour simplifier nous ne tenons pas compte de cet effet de substitution, mais il abaisse le coût de la réforme par rapport à nos chiffages.

18.

Source : *Les Echos* (2 octobre 2017). Une hausse de 8 à 14 Md € des dépenses d'indemnisation correspond en première approche à une hausse d'environ 680 000 à plus de 1,15 million de chômeurs indemnisés.

19.

Au second ordre, il peut bien sûr y avoir des coûts à la marge, liés à l'hétérogénéité des chômeurs, etc.

20.

Hors effet de flexion, la baisse du chômage attirant de nouveaux actifs sur le marché du travail.

21.

Si toutefois le dispositif augmentait les flux de démissions et d'embauches sans que l'emploi total n'augmente, l'assurance chômage indemniserait environ 35000 chômeurs supplémentaires en régime permanent (tableaux 1 et 2) soit un accroissement de ses dépenses annuelles d'environ 500 Mo € par an.

des licenciements qu'elles ne font qu'anticiper. Les emplois afférents ne sont pas libérés mais supprimés. La responsabilité n'incomberait pas au dispositif d'indemnisation des démissionnaires mais à des difficultés économiques bien plus générales. La hausse consécutive du chômage serait durable. Le flux de démissionnaires se tarirait rapidement²¹.

Ces deux destins opposés ont pour point commun d'illustrer que l'indemnisation des démissionnaires ne menace pas de produire une explosion durable des démissions et donc des dépenses afférentes de l'assurance chômage.

Il apparaît aussi que les nouvelles dispositions doivent être soigneusement calibrées, tant il est évident que n'importe quel projet ne débouche pas forcément sur la création d'un emploi.

Estimation du nombre de bénéficiaires et du coût de la réforme

Le dispositif consistant en des droits nouveaux pour un public nouveau, il est délicat d'anticiper le nombre de salariés qui, se sentant suffisamment sécurisés par les allocations chômage, mettraient en œuvre un projet. Sans idée précise du dispositif à venir, donc de l'écart entre sa réglementation et les dispositifs existants, il est impossible de chiffrer son attractivité relative, d'estimer le nombre des postulants (si c'est un droit à guichet ouvert) ou des bénéficiaires, car tous ces aspects sont le résultat des conditions plus ou moins strictes assorties au dispositif cible.

Le dispositif tel qu'il peut être imaginé à la lumière de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus apparaît toutefois d'ampleur raisonnable, à la fois au regard de la population potentiellement concernée, de la quantité de projets effectivement viables, ainsi que de l'encadrement réglementaire inhérent à ce type de disposition. Indispensable pour contrôler la sélection adverse, cet encadrement favoriserait également l'auto-sélection spontanée des salariés les plus motivés et des projets viables.

Conçue comme un ensemble de droits et de devoirs, l'indemnisation des démissionnaires peut aisément s'inscrire dans la logique des règles de droit commun actuellement en vigueur. Dans la mesure ou une évolution incrémentale apparaît suffisante pour atteindre l'objectif, le régime d'assurance ne serait pas bouleversé, et le nombre de bénéficiaires devrait être limité.

Scénario 1 : un dispositif complémentaire des droits actuels

Le dispositif pourrait s'apparenter aux mesures existantes de soutien à la création d'entreprise ou de formation – tel le Congé Individuel de Formation (CIF), ciblé sur des individus entreprenants, motivés, souhaitant évoluer professionnellement ou se reconvertis :

Création d'entreprise. Seulement 1,5 % des chômeurs inscrits à Pôle Emploi désirent créer leur entreprise ; 79,4 % de ces demandeurs d'emploi sont indemnisables (contre 64 % pour l'ensemble des chômeurs)²². Par rapport à la moyenne des inscrits, les motifs d'inscription « autre licenciement » (12,4 % vs. 7,9 % en moyenne) ou « rupture conventionnelle » (20,3 % vs. 5,9 %) sont nettement surreprésentés parmi les chômeurs créateurs d'entreprise ; en revanche les démissionnaires sont 3,2 % parmi les créateurs d'entreprises contre 2,5 % pour la moyenne des inscrits. Ces données alimentent donc la suspicion selon laquelle les créateurs d'entreprises négocieraient actuellement avec leur employeur afin d'obtenir un motif de rupture ouvrant droit aux allocations chômage : s'ils postulaient au nouveau dispositif, il y aurait simplement un transfert de coût entre motifs d'indemnisation, pas de surcoût. Une projection de

22.

Visme N. de, N. Prokovas, 2016, « Créer son entreprise pendant une période de chômage : quand les demandeurs d'emploi créent leur propre emploi », *Pôle Emploi, Éclairages et Synthèses*, n° 24.

l'évolution de ce lien entre motif de rupture et création d'entreprise à la suite de la réforme envisagée est cependant trop fragile pour fonder une évaluation solide.

On peut toutefois faire l'hypothèse que si les chômeurs non-indemnisés créent moins d'entreprises c'est parce qu'ils sont financièrement plus contraints. Dans ce cas, si la proportion de créateurs d'entreprises devenait la même pour tous les chômeurs aujourd'hui indemnisables ou non, ce sont environ 19 300 bénéficiaires qui seraient concernés par an. Si tous étaient indemnisés 6 mois en moyenne²³, la mesure aurait un coût net d'environ 67 Mo € la première année.

Le *Congé Individuel Formation* offre des conditions bien plus protectrices que l'assurance chômage²⁴ (conditions contributives pour l'éligibilité plus souples, rémunération conservée, emploi conservé pour les CDI, etc.). Les bénéficiaires sont toutefois peu nombreux : 38 583 CIF (28 387 CIF-CDI et 8 196 CIF-CDD) ont été financés en 2015, alors qu'environ les deux tiers des demandes sont acceptées. À supposer que l'encadrement trop strict du CIF décourage les vocations et que tous les recalés souhaitent et puissent être éligibles à une indemnisation chômage (d'accès moins aisés que le CIF), ce sont seulement 18 900 bénéficiaires qui seraient concernés²⁵ ; les formations CIF ayant une durée moyenne de 6 mois, le coût total d'indemnisation des démissionnaires serait de 22 Mo € la première année (avec délai de carence de 4 mois, l'indemnisation durerait 2 mois).

Au total, une estimation large à partir des publics qui ne profitent pas des dispositifs actuels de soutien à la création d'entreprise et à la formation continue et seraient éligibles à l'assurance chômage permet de chiffrer à 38 200 bénéficiaires potentiels. Le coût total des chômeurs indemnisés démissionnaires serait de 853 Mo €, soit un surcoût brut de 89 Mo € dû au nouveau dispositif, l'année de mise en œuvre (tableau 2).

Scénario 2 : ajustement du profil des démissionnaires indemnisés

La structure actuelle des démissionnaires indemnisés par l'Unedic est légèrement biaisée vers le haut, au sens où leur salaire en emploi était légèrement supérieur, mais plus proche de la moyenne des chômeurs indemnisés que de celle des salariés moyens²⁶ : ces données illustrent que s'il est risqué de démissionner, cela s'applique notamment aux salariés à bas salaire, parce que les règles actuelles d'indemnisation des démissions les évincent (encadré 1), ou plus simplement parce leur contrainte financière est plus forte que celle des autres chômeurs, en lien avec le fait que les démissions ne s'accompagnent d'indemnités de départ, que le délai de carence est de 4 mois, etc.²⁷.

L'objectif des nouvelles règles pourrait être de rétablir une « équité » face à la démission, quelle qu'en soit la raison : en allégeant la contrainte financière des chômeurs, les salariés les moins rémunérés pourraient eux-aussi démissionner pour entreprendre un projet.

Si la structure salariale des démissionnaires devenait identique à la moyenne²⁸, le nombre de démissionnaires indemnisés passerait d'environ 55 000 actuellement à 98 000 bénéficiaires (+43 000). La première année de sa mise en œuvre, le dispositif ferait passer les dépenses d'indemnisation des démissionnaires de 764 Mo € actuellement (tous motifs confondus) à 964 Md €, soit une hausse des dépenses de 200 Mo €.

Scénario 3 : analogie avec la « disponibilité » dans le secteur public

Un dispositif différent dans sa présentation, mais similaire dans ses intentions et la sécurité qu'il offre, existe dans la fonction publique : la « disponibilité ».

23.

Visme et Prokovas (2016) indiquent que 78 % des projets de création d'entreprise se sont concrétisés un an après l'inscription. On fait l'hypothèse qu'un délai de carence de 4 mois est appliquée à tous ces bénéficiaires éligibles dans le nouveau dispositif et que ceux-ci sont indemnisés 6 mois en moyenne, ce qui suppose qu'il faut en moyenne 10 mois pour que le projet aboutisse. Des conditions plus restrictives feraient baisser ce coût.

24.

Pour un détail de la réglementation du CIF, cf. ministère du Travail <http://bit.ly/2zZJKX5>. Pour les données utilisées ici cf. PLF (2017) et Ghaffari et al. (2008).

25.

On considère que seuls les CIF-CDI seraient démissionnaires, donc dans le périmètre du dispositif.

26.

Les démissionnaires indemnisés aujourd'hui avaient en moyenne un salaire de 2 000 € par mois, contre 1 900 € pour la moyenne des démissionnaires (Unedic, 2017b). Le salaire moyen à temps plein dans le secteur privé et les entreprises publiques est de 2 900 €. Dans tous nos calculs nous considérons pour simplifier que tous les chômeurs avaient le même salaire et la même allocation.

27.

Ces hypothèses de travail se fondent, faute de mieux, sur des explications plausibles mais pas sur des éléments statistiques. Elles sont donc fragiles.

28.

Sous contrainte que tous les démissionnaires actuellement indemnisés restent éligibles.

Ghaffari, S., A. Giffard, C., Guégnard, A. Moysan-Louaze, G. Podevin, 2008, « Le Congé Individuel de Formation : un droit national, des déclinaisons régionales », Dares, Premières Synthèses, n° 04.2.

PLF, 2017, Formation Professionnelle, Annexe au Projet de Loi de Finances.

UNEDIC, 2017b, Qui sont les allocataires indemnisés par l'assurance chômage en 2016 ?, Étude.

Les agents publics peuvent poursuivre un projet personnel, pour « créer une entreprise », « étudier ou effectuer des recherches », ou même pour « convenance personnelle ». La *disponibilité* traite donc en partie des situations identiques à celles qui motivent actuellement l’indemnisation des démissionnaires (situation familiale, etc.) mais aussi les projets de création d’entreprise et de formation ; sous ce statut il est également possible d’occuper un autre emploi (préparant une éventuelle reconversion, en étant rémunéré)²⁹.

29.

Pour un détail de la réglementation cf. ministère de la Fonction Publique <http://bit.ly/2Y9FhD>.

30.

Mais éventuellement un salaire s'il est en emploi.

31.

Acquise par période de 3 ans, pour au maximum 10 ans.

32.

Au sein d'un échantillon de 1 325 million d'agents, 2,6 % (34 484) étaient en disponibilité en 2014.

DGAFF 2016, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*.

La sécurité associée à la *disponibilité* s’organise de manière différente de celle qu’apporterait l’indemnisation chômage des démissionnaires, mais la protection qu’elle offre est globalement plus importante, ce qui permet de l’assimiler à une limite haute du dispositif destiné aux démissionnaires. L’agent public a une capacité d’épargne plus élevée *ex-ante*, et s’il ne reçoit pas d’allocation³⁰ et n’acquière plus de droits à la retraite, sa *disponibilité* peut durer très longtemps³¹ ; surtout, il lui est à tout moment possible de réintégrer un emploi à son grade dans la fonction publique et, dans les rares cas où la réintégration s’avérerait impossible, il peut être indemnisé par l’assurance chômage. Ces dispositions généreuses laissent donc beaucoup de place à la sélection adverse (ici assumée, voire encouragée par l’employeur).

À bien des égards plus généreuses et protectrices que les droits qu’il est question d’ajouter à l’assurance chômage, les opportunités et les garanties offertes par la *disponibilité* n’attirent pourtant que 2,6%³² des agents. Et parmi eux un nombre infime, seulement 1,3 %, relève du motif « création d’entreprise », 3,1% du motif « études et recherche », alors que 52,8 % entrent dans la catégorie « convenance personnelle ». Appliquées aux 16,5 millions de salariés affiliés à l’assurance chômage ces proportions correspondraient à 429 000 démissionnaires, dont à peine 18 900 pour créer une entreprise ou se former (respectivement 7 900 et 11 000 bénéficiaires).

La combinaison d’une sécurité très importante et de conditions d’accès peu sélectives rend donc la *disponibilité* très attractive : les agents publics qui en bénéficient sont 8 fois plus nombreux que les chômeurs démissionnaires indemnisés dans le cadre des règles actuelles de l’Unedic. Cet écart témoigne de l’ampleur de la sélection adverse que peut créer une combinaison très généreuse de sécurité et de facilité d’accès.

Il est improbable qu’un dispositif d’indemnisation des démissionnaires aussi délibérément exposé à la sélection adverse voie le jour. Si tel était le cas le coût de la réforme atteindrait 2,0 Md € (y compris sélection adverse) la première année, qui viendraient s’ajouter aux dépenses actuelles, soit 2,76 Md € au total.

Tableau 2. Effets de l’indemnisation des démissionnaires selon différents scénarios (1^{re} année)

	Bénéficiaires		Coût brut	
	Total	Nouveaux	Millions €	Surcoût
Réglementation actuelle	55 000	Réf.	764	Réf.
Scénario 1	93 200	+38 200	853	+89
Scénario 2	98 000	+43 000	964	+200
Scénario 3				
3a. Avec sélection adverse	429 000	+374 000	2 760	+1 996
3b. Sans sélection adverse	73 900	+18 900	852	+88

Notes : Les coûts unitaires associés à ces chiffages dépendent de la durée d’indemnisation effective (qui est courte dans le scénario 1), et de la possibilité ou non d’appliquer un délai de carence de 4 mois de manière simple et robuste (difficile dans le scénario 3). Les scénarios supposent que 80 % des emplois libérés par les démissionnaires sont ouverts au recrutement et pourvus par un chômeur.

Source : calculs de l’auteur.

Si l'on considère que la sélection adverse serait bien maîtrisée (donc nulle) l'assurance chômage indemniserait donc seulement 18 900 créateurs d'entreprises et salariés en reconversion, en plus des 55 000 chômeurs démissionnaires actuellement indemnisés. Les dépenses de l'Unedic seraient de ce fait accrues de 88 Mo € (y compris délai de carence de 4 mois).

Il est évidemment possible de multiplier les hypothèses pour affiner les chiffrages. Les bases de travail que nous avons retenues illustrent déjà clairement les principaux effets d'un dispositif d'indemnisation des démissionnaires : la sélection adverse serait contenue, le nombre de candidats à une démission demeurerait raisonnable et le coût de l'indemnisation serait modeste à court terme.

Dynamique de la réforme

Pour illustrer la dynamique du dispositif nous travaillons ci-dessous un scénario moyen, ce qui évite d'arbitrer entre les modalités des différents dispositifs sur lesquels nous avons fondé les calculs précédents.

Environ 35 000 salariés bénéficieraient du nouveau dispositif chaque année. Ce chiffre apparaît réaliste, car proche de la moyenne simple des effectifs concernés dans les différents calibrages effectués ci-dessus (33 400), à l'exclusion du scénario 3a car la sélection adverse n'y est pas contrôlée, ce qui est inenvisageable pour le dispositif d'assurance destiné aux démissionnaires.

Nous effectuons une simulation comptable³³ dynamique de ce scénario, d'abord en retenant l'hypothèse médiane que 80 % des emplois libérés par les démissionnaires sont remplacés (comme ci-dessus), et en ajoutant que 80 % des projets portés donnent lieu à la création d'un emploi l'année n+1 (« scénario 80 % »)³⁴. Nous effectuons ensuite une simulation plus optimiste dans laquelle ces deux taux sont fixés à 100 % (« scénario 100 % »), et enfin une autre très pessimiste où ils sont fixés à 50 % (« scénario 50 % »).

Toutes ces simulations supposent que le taux de flexion de la population d'âge actif est nul, donc que seuls des chômeurs sont recrutés à la place des démissionnaires ; avant leur recrutement, 53% de ces chômeurs sont indemnisés, ce qui est conforme à leur poids dans la population des demandeurs d'emplois de catégories A, B, C. Tous les chômeurs démissionnaires sont indemnisés, et ceux dont le projet échoue deviennent chômeurs non-indemnisés l'année n+1, ce qui suppose que la durée moyenne d'indemnisation et la durée moyenne de réalisation des projets sont de 12 mois³⁵. Pour simplifier, nous considérons ici que tous les chômeurs démissionnaires qui retrouvent un emploi sont ensuite affiliés à l'Unedic, même lorsqu'ils créent leur entreprise.

Le « scénario 80 % » retient des hypothèses médianes, à la fois quant à la proportion de démissionnaires remplacés, 20 % seulement venant des secteurs ou métiers en déclin, mais aussi au regard des chances de succès des projets, qui sont ici proches de résultats actuellement observés chez des chômeurs créateurs d'entreprises. Malgré une hausse de +20 100 la première année, le chômage indemnisé baisse de près de -39 400 en 5 ans, de même que le chômage non-indemnisé (-37 600), grâce aux +77 000 emplois créés sur cette période. Après une première année déficitaire de 255 Mo €, l'assureur dégage déjà un bénéfice dès l'année n+2 (211 Mo €), rentre dans ses frais en n+3, et parvient à dégager un bénéfice total de 590 Mo € sur les 5 premières années (tableau 3).

33.

Le but étant de calibrer et d'estimer la faisabilité à court terme du dispositif, nous n'estimons donc pas les effets à moyen terme sur la croissance potentielle, les effets de substitution, ceux qui passent par les salaires et les conditions d'emploi, etc.

34.

PLF (2017) pour le CIF ; Visme et Prokovas (2016) pour les créateurs d'entreprises.

35.

Le profil des démissionnaires peut laisser penser qu'ils auraient des droits potentiels à la moyenne, mais d'une part seuls 60 % des droits sont consommés en moyenne, et d'autre part leur employabilité est bonne et sera renforcée par la mise en œuvre de leur projet.

Tableau 3. Dynamique sur 5 ans de l'indemnisation des démissionnaires selon différentes hypothèses

	N	N+1	N+2	N+3	N+4	Cumul
Démissions	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	175 000
Scénario 80 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	-7 000	21 000	21 000	21 000	21 000	77 000
Chômeurs indemnisés	20 160	-14 918	-14 900	-14 882	-14 865	-39 405
Chômeurs non-indemnisés	-13 160	-6 082	-6 100	-6 118	-6 135	-37 595
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	-10	31	31	31	31	112
Dépenses allocataires	244	-181	-181	-180	-180	-478
Solde assurance	-255	211	211	211	211	590
Scénario 100 %						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	0	35 000	35 000	35 000	35 000	140 000
Chômeurs indemnisés	16 450	-18 647	-18 647	-18 647	-18 647	-58 139
Chômeurs non-indemnisés	-16 450	-16 353	-16 353	-16 353	-16 353	-81 861
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	0	51	51	51	51	204
Dépenses allocataires	199	-226	-226	-226	-226	-705
Solde assurance	-199	277	277	277	277	909
Scénario 50%						
Effets emploi et chômage (effectifs)						
Emploi affilié	-17 500	0	0	0	0	-17 500
Chômeurs indemnisés	25 725	-9 323	-9 296	-9 269	-9 241	-11 404
Chômeurs non-indemnisés	-8 225	9 323	9 296	9 269	9 241	28 904
Effets financiers (millions €)						
Recettes (cotisations)	-26	0	0	0	0	-26
Dépenses allocataires	312	-113	-113	-112	-112	-138
Solde assurance	-337	113	113	112	112	113

Source : calculs de l'auteur.

Le « scénario 100 % » est délibérément optimiste : les emplois libérés sont remplacés à 100 % par des chômeurs, et 100 % des projets débouchent sur un emploi. Le chômage indemnisé diminue de -58 100 et le chômage non-indemnisé de -81 900 sur 5 ans, grâce aux +140 000 emplois créés. L'assureur rentabilise le dispositif dès l'année n+1 (+78 Mo €) et dégage un bénéfice total de 910 Mo € sur 5 ans. L'attractivité du dispositif serait forte, mais tant que le taux de réussite se maintient à un niveau élevé, aucune limite ne s'impose au dispositif, car sa rentabilité augmente avec le nombre de bénéficiaires connaissant une sortie positive.

Le « scénario 50 % », délibérément pessimiste, permet d'illustrer que ce dispositif est souhaitable pour l'assureur, même s'il navigue juste au-dessus de sa ligne de flottement. En effet, si seulement 50 % des projets se concrétisent, 50 % des salariés ayant quitté leur CDI sont au chômage non-indemnisé un an plus tard : celui-ci diminue légè-

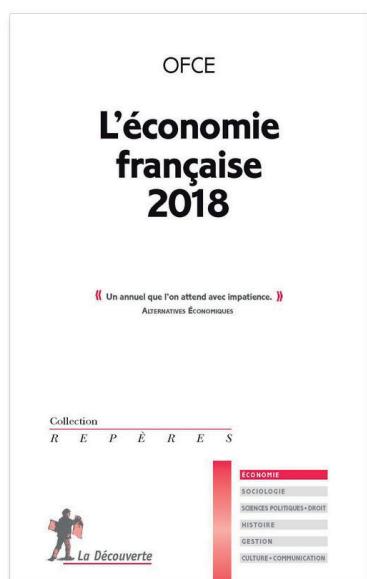
rement puis augmente dès l'année n+1 et de +28 900 au total sur 5 ans, car l'emploi baisse de -17 500, de même que le chômage indemnisé (+25 700 la première année, -11 400 sur 5 ans) car les chômeurs dont le projet échoue ne retrouvent pas d'emploi et ne sont plus indemnisés. L'attractivité du dispositif serait donc faible, voire dissuasive, mais l'assureur n'aurait rien à perdre à le mettre en place ; en revanche les assurés n'y auraient pas intérêt, en raison de rigidités du marché du travail qui limitent les chances de réussite de leur projet. Il est donc probable que le nombre de bénéficiaires se réduirait spontanément³⁶.

Ces simulations comptables montrent que l'assureur peut sans crainte excessive ouvrir l'indemnisation du chômage aux salariés démissionnaires dans le cadre du droit commun. Nos hypothèses pourraient être détaillées, intégrer plus finement l'hétérogénéité des salariés concernés, de leurs employeurs, les effets de substitution entre leurs projets et des emplois existants, l'impact du capital humain et de l'innovation sur la productivité et la croissance, les coûts d'accompagnement, etc. En égard à la robustesse de nos résultats comptables, l'équilibre général du projet n'en serait pas affecté. Le spectre des effets d'aubaine engendrant un gouffre financier peut de ce fait être écarté ■

36.

Pour simplifier nous retenons une hypothèse technique de stabilité des entrées dans nos scénarios.

L'économie française 2018



Rendez-vous annuel dans la collection *Repères* (Les Éditions La Découverte)
L'économie française publiée par l'OFCE propose un bilan accessible et rigoureux

Cette édition 2018, réalisée par les chercheur-e-s* de l'OFCE, sous la direction d'Éric Heyer, présente l'état de la conjoncture, les principales tendances et les grands problèmes.

Quelles sont les trajectoires possibles de l'économie française au cours du prochain quinquennat ? Quel est l'impact macroéconomique des premières mesures prises par le nouveau gouvernement ?

Des références bibliographiques ainsi que de nombreux tableaux et graphiques complètent un ouvrage dont les précédentes éditions ont été particulièrement bien accueillies par les lecteurs, les spécialistes et la presse.

* Auteurs : Bruno Ducoudré, Sarah Guillou, Éric Heyer, Lionel Nesta, Hervé Péléraux, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, Xavier Timbeau, Vincent Touzé.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

PREMIERE PARTIE / *L'état de l'économie française*

I Analyse historique et prospective

- 1 La situation conjoncturelle : croissance robuste
Hervé Péléraux et Mathieu Plane
- 2 L'économie française depuis un demi-siècle
Éric Heyer et Xavier Timbeau

II Analyse macroéconomique

- 1 La place de l'État dans l'économie
Mathieu Plane et Raul Sampognaro
- 2 Emploi et chômage
Bruno Ducoudré
- 3 Le tissu productif en France
Hervé Péléraux et Mathieu Plane

SECONDE PARTIE / *Dossiers thématiques*

I Évaluation du programme présidentiel pour le quinquennat 2017-2022

II Vers un régime de retraite à points et par répartition : l'exemple AGIRC-ARRCO *Vincent Touzé*

III La compétitivité de l'appareil productif français : État des lieux et perspectives *Sarah Guillou et Lionel Nesta*

Les statistiques économiques sur le Web

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moumni (OFCE).

Copyright © 2017 – OFCE policy brief ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.