

Connaissance cee de l'emploi

Le 4 pages du **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI** numéro **51** février 2008

INDEMNISATION ET ACCOMPAGNEMENT DES CHÔMEURS : UNE ARTICULATION À RECONSIDÉRER

CAROLE TUCHSZIRER

Centre d'études de l'emploi

La réforme du service public de l'emploi, adoptée avec la loi du 13 février dernier, vise à fusionner les réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'Unedic au sein d'une nouvelle « institution nationale publique ».

Ce changement intervient dans un contexte bien spécifique puisqu'en France les dispositifs d'accompagnement des chômeurs se sont progressivement calés sur le statut indemnitaire de ces derniers : un régime paritaire dit d'assurance, financé par la cotisation sociale (allocation de retour à l'emploi-ARE), coexiste avec un régime dit de solidarité, financé par l'impôt (allocation de solidarité spécifique-ASS), auquel s'ajoute le revenu minimum d'insertion (RMI).

Ces trois composantes ont eu des effets structurants sur les politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ainsi, ces dernières ont été de plus en plus différenciées, non pas en fonction de la situation des chômeurs vis-à-vis du marché du travail mais de l'institution qui finance le revenu de remplacement. La fusion ANPE/Unedic mettra-t-elle fin à cet éclatement, qui peut être source d'inégalités et d'inefficacité ? C'est un des enjeux importants de la réforme.

Ces dernières années, des rapports ont souligné les problèmes de gouvernance auxquels sont confrontés les acteurs en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi [rapports Marimbert, Balmaty]. Il existe aujourd'hui un consensus autour de l'idée que l'accès aux différents dispositifs d'emploi doit obéir à une logique de parcours et non pas dépendre du statut indemnitaire de la personne. De fait, nous assistons depuis une vingtaine d'années à un alignement progressif des politiques publiques d'emploi sur le système d'indemnisation des chômeurs. Et il appa-

raît qu'à l'éclatement des prestations de chômage a répondu une diversité croissante d'acteurs et de dispositifs qui, dans le champ de l'emploi, a pu nuire à l'efficacité des politiques mises en œuvre.

À l'origine de ce constat, l'abandon par l'Unedic¹ du principe de solidarité (Lafore, 2007), un principe qui avait été central lors de la création de cette institution paritaire. Cet abandon,

¹ Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

en 1984, a provoqué une dualisation du système de protection sociale (Elbaum, 2007) et modifié durablement, fait rarement souligné, l'architecture des politiques d'emploi. La fusion des réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'Unedic, prévue par la réforme du service public de l'emploi (SPE), pourrait offrir l'occasion de repenser l'articulation entre système d'indemnisation et politiques d'accompagnement. Mais avant d'examiner cette hypothèse, revenons quelques décennies en arrière.

■ Une homogénéisation éphémère des statuts indemnitaires

La création en 1958 d'un régime national d'assurance-chômage, complémentaire au système d'assistance-chômage qui prévalait antérieurement, permettait aux chômeurs de cumuler, dans certains cas, l'aide publique versée par les communes et l'aide conventionnelle versée par les partenaires sociaux de l'Unedic. Cette règle du cumul est importante à souligner : elle revenait à ne considérer qu'une population de demandeurs d'emploi, tous rattachés au salariat de par leur volonté d'y être intégrés. Durant les premiers pas de l'assurance-chômage, le principe de solidarité professionnelle est allé jusqu'à intégrer dans le régime paritaire des personnes n'ayant préalablement pas cotisé, comme les jeunes, les anciens salariés du secteur agricole et les rapatriés d'Algérie, afin de favoriser leur insertion sur le marché du travail.

Les années 1960-70 ont été marquées par la multiplication de rapports administratifs appelant à une réforme structurelle du système d'indemnisation des chômeurs pour rapprocher les allocations versées par les communes et par l'Unedic. C'est le cas du rapport Ortoli² en 1967 (création de l'ANPE) qui préconisait la fusion des deux systèmes d'indemnisation, de manière à placer tous les salariés sur un pied d'égalité. Trois années plus tard, un groupe de travail, présidé par Raymond Soubie², parvenait à la même conclusion et recommandait une réforme radicale par fusion de l'aide publique et du régime conventionnel. Cette préconisation a été reprise en 1978 dans le cadre du rapport Jouvin² qui soulignait « la complexité institutionnelle de deux systèmes non coordonnés, ayant mis en place des prestations et des aides obéissant à des règles non harmonisées ».

C'est finalement en 1979 qu'un terme est mis à ce double système par le biais d'une loi-cadre instaurant un régime unique d'indemnisation du chômage. L'Unedic, avec la contribution financière de l'État – sous forme de subvention –, verse alors aux chômeurs involontairement privés d'emploi des prestations dont la nature dépend avant tout de leur situation au regard du marché du travail. Mais ce régime unifié qui consacre le statut unique du demandeur d'emploi ne dure qu'un temps (Daniel, Tuchsirer, 1999).

■ Le tournant de 1984 ou la solidarité transférée à l'État

Devant les difficultés financières du régime – liées à la dégradation du marché du travail –, le patronat exige de renforcer

la dimension contributive de celui-ci en transférant aux pouvoirs publics la prise en charge des chômeurs qu'il estime relever de la solidarité nationale. L'année 1984 entérine la fin du régime indemnitaire unique, désormais et jusqu'à aujourd'hui scindé en deux. Un régime paritaire dit d'assurance, financé par la cotisation sociale (allocation de retour à l'emploi-ARE), co-existe avec un régime dit de solidarité, financé par l'impôt (allocation de solidarité spécifique-ASS) et destiné aux chômeurs de longue durée, aux jeunes à la recherche d'un premier emploi jusqu'en 1992 ou aux personnes n'ayant travaillé qu'une courte période. Pour la première fois, ces deux régimes définissent des prestations exclusives l'une de l'autre. Certains chômeurs remplissent les conditions de cotisation préalable et relèvent alors de l'Unedic, les autres sont renvoyés vers la solidarité ou encore échappent à toute forme d'indemnisation. On estime qu'à ce jour près de 47 % des chômeurs perçoivent des allocations du régime paritaire, alors que 12 % relèvent de la solidarité (encadré 1).

encadré 1

INDEMNISÉS OU NON, LES CHÔMEURS ET LEUR HALO

Les données relatives aux différentes sous-populations de chômeurs ne permettent d'avoir qu'une vision floue du halo qu'elles constituent, tant les situations à l'égard du marché du travail sont multiples et les droits ou statuts indemnitaires entremêlés. Le fait que certaines indemnités, comme l'ARE, soient individuelles alors que d'autres (comme le RMI) ont une dimension familiale explique par exemple leur recouvrement partiel.

Cela étant, on peut estimer qu'il y a, en France, entre 2,5 et 3 millions de demandeurs d'emploi qui sont indemnisés au titre de l'ASS, de l'ARE ou du RMI. En effet, parmi les chômeurs inscrits à l'ANPE, 1,8 million est bénéficiaire du régime d'assurance-chômage et 450 000 du régime de solidarité. De plus, parmi les 1,2 million de bénéficiaires du RMI, environ 400 000 sont inscrits à l'Agence et une partie des 800 000 autres sont en recherche d'emploi sans passer par l'ANPE.

Par ailleurs, de nombreux chômeurs ne sont pas indemnisés : par exemple ceux qui n'ont pas acquis suffisamment de droits pour bénéficier d'une allocation ou qui ne peuvent plus y prétendre (du fait de leur ancienneté au chômage), et qui ne touchent pas pour autant le RMI (en raison de leur âge, en deçà de 25 ans, ou de leur situation familiale).

La création du revenu minimum d'insertion (RMI), en 1988, complète la politique de solidarité. De fait, cette allocation est considérée par beaucoup d'observateurs comme la troisième composante du système d'indemnisation. Pourtant, sa mise en place a été motivée à l'origine par des considérations extérieures au fonctionnement du marché du travail : l'objectif premier était de rénover les politiques de lutte contre la pauvreté en ouvrant à toute la population des droits égaux sur le territoire, contrairement aux interventions décentralisées de l'aide sociale. Mais, depuis le milieu des années 1990, le sens qu'il convient de donner à l'augmentation importante du nombre d'allocataires du RMI est ailleurs : le lien entre cette progression et celle du chômage non indemnisé est établi (Bouchoux, Houzel, Outin, 2006). Le chômage de très longue durée épuise les droits à indemnisation, les travaux de courte durée n'ouvrent pas de droits suffisants et toute modification des règles indemnitaires dans un sens restrictif conduit de nombreux demandeurs à ne pas bénéficier de l'ASS ou de l'ARE. Ce mouvement a eu pour conséquence qu'une partie de ceux qui ne

2. Pour les références précises concernant le groupe de travail Soubie et les rapports Ortoli et Jouvin, cf. Daniel et Tuchsirer (1999).

relevaient pas ou plus des régimes d'assurance ou de solidarité ont eu recours au RMI, si leurs niveaux de ressources se situaient au-dessous du plafond. Ainsi, c'est bien à un mouvement continu d'hétérogénéisation des statuts indemnitaires auquel nous avons assisté depuis 1984.

■ L'éclatement des politiques d'accompagnement des chômeurs

La logique classificatoire, qui aboutit à catégoriser les chômeurs en fonction de leur statut indemnitaire, a eu des effets structurants et durables sur les politiques d'emploi. Celles-ci ont en effet été amenées à offrir des traitements de plus en plus différenciés aux demandeurs d'emploi, non pas tant en référence à la nature du chômage qu'en fonction de l'institution qui finance le revenu de remplacement (rapport du Cerc, 2005). La politique d'emploi s'est alors organisée en trois segments : les chômeurs indemnisés en ASS relèvent des pouvoirs publics, ceux qui perçoivent l'ARE sont bénéficiaires de l'Unedic et les allocataires du RMI dépendent des conseils généraux.

Du côté des politiques spécifiques d'emploi, le changement le plus significatif est intervenu en 1990 avec l'adoption du contrat de retour à l'emploi (Cre), créé dans le sillage du RMI. À cette occasion, les pouvoirs publics ont marqué leur volonté de concentrer leurs efforts sur les catégories de demandeurs d'emploi jugées les plus défavorisées : les chômeurs de très longue durée, les personnes de plus de 50 ans, les travailleurs handicapés. Mais la mesure introduite a surtout innové par le fait qu'elle intégrait dans le champ des publics éligibles les allocataires du RMI. Pour la première fois, des bénéficiaires de minima sociaux, ici le RMI, se sont vus offrir un accès privilégié aux politiques d'emploi, non pas tant en raison de leur degré d'éloignement du marché du travail qu'en fonction de leur statut socio-administratif. Cette tendance à ancrer les politiques spécifiques d'emploi dans le statut indemnitaire des chômeurs s'est amplifiée avec la loi de cohésion sociale de 2005, loi dont la sémantique indique la rupture avec les plans pour l'emploi adoptés antérieurement. La nouveauté a consisté à promulguer des mesures dont le critère d'éligibilité renvoyait cette fois exclusivement au statut du demandeur d'emploi. Dans les secteurs marchand et non marchand, la création respective du contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) et du contrat d'avenir a été uniquement dédiée aux bénéficiaires de minima sociaux (RMI, ASS), avec une extension à de nouveaux minima pour lesquels la référence à l'insertion est plus éloignée (allocation de parent isolé-API, allocation aux adultes handicapés-AAH).

Parallèlement, quelque temps après la scission indemnitaire de 1984, l'Unedic a développé ses propres dispositifs dans le cadre de la politique d'activation des dépenses passives qu'elle entendait conduire pour ses allocataires : mise en place du dispositif des activités réduites en 1986, des conventions de conversion en 1987 (aujourd'hui remplacées par la convention de reclassement personnalisé), de l'allocation de formation-reclassement en 1988, des conventions de coopération en 1995. Mais, durant cette période, seuls 20 % des allocataires de l'Unedic ont eu accès à ses mesures, les autres bénéficiant du régime de droit commun de la politique d'emploi. C'est dans les années 2000 que le patronat a tenté d'opérer une extension des politiques d'activation à l'ensemble des chômeurs relevant de l'Unedic dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare). À cette

occasion, le régime paritaire a élargi son champ d'action et instauré sa propre offre de formation, aux côtés de celles des conseils régionaux et de l'État, mais en la positionnant sur une logique adaptative de retour rapide à l'emploi. L'Unedic a d'ailleurs cherché, lors des négociations sur le Pare, à renforcer le caractère spécifique de ses interventions en essayant de promouvoir une politique d'accompagnement dédiée à ses seuls allocataires, accompagnement qu'elle entendait confier à des opérateurs privés. Elle a été freinée dans son projet par le gouvernement de l'époque qui a refusé de signer l'agrément de la convention d'assurance-chômage au nom du caractère universel des politiques d'emploi. L'Unedic est cependant parvenue à ses fins en 2005 avec l'adoption de la loi de cohésion sociale qui mettait fin au monopole de placement de l'ANPE. Des opérateurs privés pouvaient désormais assurer l'accompagnement de demandeurs d'emploi sur le segment de ceux relevant du régime d'assurance-chômage.

Enfin, les collectivités territoriales, en particulier les conseils généraux, sont devenus des acteurs clefs des politiques d'emploi et d'insertion, du fait notamment de la loi de 2003 qui, en portant décentralisation du RMI, a transféré au département la charge intégrale de sa gestion, ainsi que celle de construire des programmes d'insertion dont la mise en œuvre pouvait également être assurée par des opérateurs privés. Ce dernier sous-segment des politiques d'emploi correspond au troisième régime indemnitaire que l'instauration du RMI a consacré, ce qui n'est pas sans poser de problèmes. Si nombre d'allocataires ont recouru au RMI par éviction progressive du régime d'assurance et de solidarité, c'est à un tout autre univers auquel ils se sont trouvés confrontés : Ccas³, conseil général, référent RMI, commissions locale et départementale de l'insertion. Les repères ont changé, renvoyant pour partie aux institutions d'assistance dont l'action de proximité s'adresse plutôt aux personnes exclues du monde du travail, alors même que nombre de travaux ont montré l'extrême hétérogénéité des « RMIstes », en particulier vis-à-vis de l'emploi, ne justifiant pas le recours à des circuits d'institution spécifiques. Conscients de cette difficulté, certains conseils généraux se rapprochent des services de l'ANPE pour établir des passerelles entre emploi et insertion, mobiliser les prestations adéquates et améliorer ainsi la qualité des parcours d'insertion proposés (Rapport Igas, 2007). Toutefois, sans une relation partenariale forte, il est difficile pour eux d'accéder à l'offre de service de l'ANPE, d'autant que plus de 60 % de leurs allocataires ne sont pas inscrits à l'Agence. Soulignons que de telles passerelles sont impossibles à instaurer avec l'Unedic : aucun demandeur d'emploi ne peut bénéficier de l'offre de formation du régime d'assurance-chômage s'il ne perçoit pas l'ARE, alors que l'Unedic affirme que près de 50 % de ses « enveloppes formation » n'ont pas été consommées en 2007. Un résultat d'autant plus dommageable que les allocataires du RMI peinent à accéder à des stages de formation en raison de leur statut.

■ La fusion ANPE/Unedic : vers la fin de l'éclatement ?

Cette barrière des statuts qui tend à créer des inégalités de traitement dans l'accès aux services de l'emploi va-t-elle pouvoir être dépassée à l'occasion de la fusion entre ANPE et Unedic (encadré 2) ? Tel est un des enjeux majeurs de cette réforme si

3. Centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA RÉFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Deux mois après sa présentation au Conseil des ministres, la loi relative à la réforme « de l'organisation » du service public de l'emploi a été définitivement adoptée par le Parlement le 13 février 2008. Elle vise à fusionner les deux réseaux opérationnels de l'ANPE et de l'Unedic au sein d'une nouvelle « institution nationale publique », dont le statut juridique n'est pas encore connu. Quel qu'il soit, les partenaires sociaux conservent la gestion du régime paritaire d'assurance-chômage : ils continueront de définir, indépendamment de la nouvelle institution, les règles et paramètres qui organisent l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

L'institution nationale publique a pour principale mission de prospecter le marché du travail, d'accueillir et d'accompagner les personnes, de procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, d'assurer pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance-chômage le service de l'allocation d'assurance (ARE) et, pour le compte de l'État, le service des allocations de solidarité (ASS).

l'on veut réellement améliorer le suivi des demandeurs d'emploi. Pour y parvenir, il faut modifier l'articulation entre les systèmes indemnitaires et les politiques d'accompagnement en revenant sur la tendance qui a consisté à aligner les secondes sur les premiers. En ce sens, deux voies d'évolution peuvent être envisagées.

Le premier scénario consisterait, dans le cadre d'une vaste remise à plat du système d'indemnisation, à fusionner les trois allocations-chômage (ARE, ASS, RMI) à l'origine de l'éclatement des services rendus aux demandeurs d'emploi. Mais, pour l'heure, la réforme du SPE ne s'engage pas dans cette voie. En effet, la fusion ANPE/Unedic porte uniquement sur la réunification de leurs réseaux d'accompagnement. Et les partenaires sociaux semblent devoir conserver ainsi la gestion du régime d'assurance-chômage, laquelle leur permettra de définir, indépendamment de la réforme du SPE, les règles qui organisent l'indemnisation des demandeurs d'emploi dépendant de l'Unedic.

Le second scénario consisterait à couper le cordon ombilical entre les systèmes d'indemnisation et d'accompagnement. Dans cette optique, les contrats aidés de la politique de l'emploi, tout comme les dispositifs d'accompagnement, seraient conçus à partir des besoins repérés des personnes, indépendamment de leur statut indemnitaire. C'est, d'une certaine façon, dans cette voie que s'orienterait le projet de fusion : à l'occasion de ce rapprochement, l'Unedic semble renoncer à sa politique d'activation des demandeurs d'emploi et aux multiples dispositifs qu'elle réservait à ses allocataires (programmes de formation, aides à l'emploi, accompagnement *via* ses opérateurs privés).

Cette position des partenaires sociaux constitue un tournant radical. Dans les années 2000, en effet, le patronat avait souhaité, dans le cadre de son projet de refondation sociale, orienter l'Unedic vers une logique d'activation en dotant l'institution de sa propre politique d'intervention auprès des bénéficiaires de l'ARE. En abandonnant cette voie, la « structure fusionnée » devrait dorénavant disposer d'une plus grande latitude pour mettre en place des outils d'insertion conçus à partir de la situation des personnes au regard du marché du travail. L'avenir dira si la fusion permettra de tendre vers une plus grande universalité des services offerts ou si l'on assistera, malgré la fusion, à la reconstitution de dispositifs dédiés aux allocataires du régime d'assurance-chômage.

Quoi qu'il en soit, deux opérateurs principaux devraient, à l'issue de la fusion, avoir en charge l'accompagnement des personnes sans emploi : la « structure fusionnée », d'une part, et les départements pour les allocataires du RMI, d'autre part. Si la réforme du SPE va dans le sens d'une réunification de la prise en charge des demandeurs d'emploi, elle laisse de côté la question de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI qui continueront à dépendre des politiques d'insertion conduites par les départements. Au moment où ces derniers cherchent à se rapprocher des services de l'emploi pour renforcer le volet économique de l'insertion, il est à espérer que la fusion des réseaux de l'Unedic et de l'ANPE ne s'opérera pas aux dépens des départements et des allocataires du RMI qui souhaitent le plus souvent réintégrer le marché du travail.

Références

Balmory D., 2004, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat général du Plan, La documentation Française, février ● **Bouchoux J., Y. Houzel, J-L. Outin**, 2006, « L'évaluation du RMI de 1990 à 2005 », *Travail et Emploi*, n° 106, avril/juin ● **Cerc**, 2005, *Aider au retour à l'emploi*, La docu-

mentation Française ● **Daniel C., Tuchszi-rer C.**, 1999, *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion ● **Elbaum M.**, 2007, « Protection sociale et solidarité en France : évolutions et questions d'avenir », *revue de l'OFCE*, n° 102 ● **Igas**, 2007, *Rapport de synthèse sur la gestion du revenu minimum d'insertion*, novembre ●

Lafore R., 2007 « Penser l'exclusion, le point aveugle de la protection sociale », *Informations Sociales*, n° 142, Cnaf, septembre ● **Marimbert J.**, 2004, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, janvier ●

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mèl : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : Pierre Ralle
Conseiller scientifique : Thomas Amossé
Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat
Conception maquette : Marie Ferré
Abonnements, diffusion : Josette Reux-Kiamenga
Contact presse : Anne Evans

Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 0911 B 07994
Dépôt légal : 123 - février 2008
ISSN : 1767-3356

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site www.cee-recherche.fr

La lettre électronique **flash.cee** vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site