



Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 61, Janvier 2021

L'assurance-chômage joue un rôle clef dans la crise sanitaire et économique actuelle. Cependant, cette crise ne doit pas laisser au second plan la nécessité d'adapter ce dispositif, dont les règles de fonctionnement ne correspondent plus au marché du travail actuel, et font exception comparativement aux autres pays. En particulier, l'indemnisation-chômage est en France légèrement pro-cyclique, c'est-à-dire légèrement plus généreuse en période de chômage faible que de chômage élevé. Renforcer son caractère contra-cyclique permettrait une meilleure indemnisation lorsqu'il est difficile d'accéder à l'emploi, mais nécessite un pilotage de long terme, prévoyant un ajustement de l'indemnisation-chômage (conditions d'éligibilité et durée d'indemnisation) en fonction d'indicateurs de l'activité économique.

L'amélioration du dispositif d'assurance-chômage passe aussi par une meilleure coordination avec les autres dépenses de protection sociale perçues par les chômeurs. À cet égard, une fusion du Revenu de solidarité active (RSA), de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), de la Prime d'activité (PA) et des allocations logement (AL) au sein d'un revenu de base unique sous condition de ressources permettrait de gagner en cohérence. De même, il est souhaitable d'harmoniser les dispositifs de soutien aux revenus des individus en activité réduite et à faible revenu d'acti-

tivité. Le calcul de l'indemnité-chômage devrait être modifié afin notamment de limiter les pertes de revenus liées au chômage sans entraîner de situations où l'assurance-chômage augmenterait le revenu disponible alors que le revenu d'activité reste inchangé.

Pour mener à bien les réformes, un changement de gouvernance de l'assurance-chômage doit s'opérer. Cette gouvernance doit mieux articuler l'accompagnement vers (ou le maintien en) l'emploi et l'indemnisation du chômage. Elle doit assurer la représentation non seulement des salariés du secteur privé, mais aussi du secteur public et des travailleurs indépendants. Ainsi, les paramètres de l'assurance-chômage et l'organisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi pourraient être élaborés au sein d'un Conseil de négociation de l'accompagnement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi (CNAID) composé des représentants de l'ensemble des parties prenantes. Une autre instance, le Haut Conseil de l'assurance-chômage (HCA), coordonnerait et préparerait les études et évaluations nécessaires à l'élaboration de ces règles d'assurance-chômage. Enfin, l'intégration du budget de l'assurance-chômage dans la loi de financement de la Sécurité sociale permettrait de renforcer la coordination entre l'assurance-chômage et la protection sociale, tout en favorisant son contrôle démocratique.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

^a Sciences Po ; ^b Sciences Po et OCDE, Membre du CAE ; ^c London School of Economics (LSE), Membre du CAE.

La grande récession de 2008-2009 et l'épidémie du Covid-19 ont mis le système d'assurance-chômage sous tension. L'endettement de l'UNÉDIC devrait atteindre 63,1 milliards d'euros à la fin de 2020¹ et le besoin de coordination entre l'assurance-chômage et les autres outils de politiques publiques n'a jamais été aussi fort.

Depuis sa création en 1958, les règles de l'assurance-chômage sont fixées par des accords nationaux interprofessionnels négociés tous les deux ou trois ans entre les partenaires sociaux. La loi détermine les principes généraux de l'indemnisation et du financement, renvoyant les modalités d'application à ces accords, qui entrent en vigueur après agrément du ministre du Travail. En l'absence d'accord ou d'agrément, les mesures d'application de la loi sont fixées par décret du gouvernement.

La loi Avenir professionnel du 5 septembre 2018 a renforcé le contrôle de l'exécutif. Elle dispose que le gouvernement remet aux partenaires sociaux un document de cadrage qui définit le délai dans lequel ils doivent aboutir à une convention d'assurance-chômage, ainsi que les objectifs de la négociation. En cas d'échec de la négociation, c'est le gouvernement qui « reprend la main » en intervenant *via* des décrets de carence. C'est précisément ce qui s'est produit en 2018-2019 (voir encadré).

L'organisation actuelle de l'assurance-chômage, où l'exécutif établit un document de cadrage transmis aux partenaires sociaux est inefficace, car elle ne permet pas de véritable coordination entre les paramètres de l'assurance-chômage et l'ensemble des prestations sociales, des prélèvements obligatoires et des politiques d'emploi. En outre, elle ne permet pas de faire participer toutes les parties prenantes à une évolution de la couverture et du financement de l'assurance-chômage susceptible d'intégrer un ensemble plus large de professions et de secteurs. Enfin, elle instaure un dualisme entre service public de l'emploi et assurance-chômage, source d'inefficacité. Il est donc souhaitable de faire évoluer ce cadre.

Cette évolution est d'autant plus souhaitable que le choc de la crise sanitaire affecte profondément le marché du travail, comme le souligne la première partie de cette *Note*. Sa deuxième partie rappelle que les règles de fonctionnement du régime d'assurance-chômage, instituées pour l'essentiel en 1958, sont peu adaptées au contexte actuel et constituent une exception au regard des comparaisons internationales. La troisième partie expose les enjeux d'une meilleure coordination de l'assurance-chômage avec l'ensemble du système socio-fiscal et le service public de l'emploi. La quatrième partie présente des recommandations d'évolution de la gouvernance de l'assurance-chômage pour améliorer cette coordination.

Expérimentation du document de cadrage en 2018

Le document de cadrage transmis aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018 leur demandait de prendre un ensemble de mesures permettant de dégager entre 1 et 1,3 milliard d'euros d'économie en moyenne annuelle sur trois ans.

Le gouvernement demandait :

- de revoir les règles de cumul de l'allocation avec le revenu d'une activité réduite ou conservée afin de lutter contre la précarité et d'inciter à la reprise d'emploi durable ;
- de fixer à cinq ans la durée continue d'activité antérieure ouvrant droit à l'indemnisation-chômage pour les salariés démissionnaires ayant un projet de reconversion professionnelle ;
- de déterminer les règles d'articulation entre la nouvelle allocation pour les travailleurs indépendants, l'allocation d'aide au retour à l'emploi et les règles applicables en cas de reprise d'activité ;
- de mettre en place de nouvelles règles en vue d'inciter les entreprises à privilégier une réorganisation du travail par le dialogue social pour faire face aux évolutions conjoncturelles afin qu'elles pèsent moins sur l'assurance-chômage ;
- de créer les conditions d'un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- de proposer une meilleure articulation entre assurance-chômage et régime de solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation-chômage de longue durée.

L'échec des négociations entre partenaires sociaux a conduit le gouvernement à intervenir par deux décrets dits « de carence » publiés le 26 juillet 2019 et fixant les règles de l'assurance-chômage jusqu'en 2021. Celles-ci prévoyaient notamment de modifier les conditions d'éligibilité à l'assurance-chômage (sur les 24 derniers mois, 6 mois travaillés plutôt que 4), de modifier conjointement le calcul du salaire journalier de référence et de la durée d'indemnisation, de rendre dégressives les allocations-chômage pour les hauts revenus à partir de sept mois d'indemnisation, de mettre en place un bonus-malus sur les cotisations patronales. Dans le contexte de la crise Covid-19, la plupart de ces mesures ont été suspendues. Les mesures concernant le nouveau calcul du salaire journalier de référence et le bonus-malus ont été annulées par le Conseil d'État le 25 novembre 2020 à la suite de recours d'organisations syndicales et patronales.

Les auteurs remercient Claudine Desrieux, Conseillère scientifique du CAE, et Basile Vidalenc, doctorant à PSE-Université Paris I, ainsi que toutes les personnes rencontrées au cours de leur travail.

¹ UNÉDIC (2020) : « Situation financière de l'assurance-chômage », *Références*, 18 juin.

La situation du marché du travail pendant la récession de 2020

Un choc très violent

Le confinement a exercé un choc violent et sans précédent sur le marché du travail dans l'ensemble de l'OCDE. D'après les données de Google, entre février et avril 2020, les déplacements vers le lieu de travail se sont effondrés de plus de 40 %, les déplacements en transport en commun de près de 50 %, tout comme ceux en direction des cafés, des musées et des restaurants. Même les déplacements vers les commerces d'alimentation et les pharmacies ont reculé de 20 % (OCDE, 2020)².

La France fait partie des pays où les mesures « non pharmaceutiques » de lutte contre l'épidémie, c'est-à-dire les restrictions des activités et déplacements, ont été les plus strictes³. Elle est ainsi, avec l'Espagne et l'Italie, le pays ayant imposé le plus long confinement généralisé de sa population avec très peu d'exceptions autorisées et la fermeture pure et simple de nombreux établissements⁴. En France et en Espagne, les déplacements se sont réduits de 50 % ou plus, contre 30 % seulement en Allemagne.

La conséquence a été un effondrement des flux de vacances d'emploi de plus de 25 % entre le deuxième trimestre 2020 et le même trimestre de l'année précédente, avec une chute de plus de 50 % dans les secteurs du spectacle, de l'hôtellerie-restauration, du tourisme et des loisirs, et de près de 40 % dans les transports et la logistique⁵. Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi a fortement augmenté du fait essentiellement des fins de CDD et des missions d'intérim et de moindres sorties vers l'emploi : 390 000 personnes supplémentaires inscrites en catégorie A, B ou C entre février et août 2020 (+ 7 %)⁶. En effet, les personnes en CDI ont pour la plupart été protégées par un programme d'une ampleur sans précédent, y compris ailleurs en Europe, de maintien dans l'emploi – le chômage partiel.

Au total, les heures travaillées ont baissé en France de 19 % entre le deuxième trimestre 2020 et le quatrième trimestre

2019 (en corrigeant des effets saisonniers). La moyenne européenne était de 13,5 % sur la même période. L'emploi a chuté de 573 000 sur un an au deuxième trimestre 2020 (soit - 2,3 %)⁷, et le taux d'emploi a fléchi à 63 % contre 63,4 % deux trimestres plus tôt⁸.

Le rôle central du chômage partiel

L'expansion du chômage partiel en France a été sans précédent. Au plus fort du confinement (avril) jusqu'à près de 45 % des salariés ont effectivement été placés pour tout ou partie de leurs heures en « activité partielle »⁹, en très grande majorité dans les petites entreprises¹⁰. C'est environ une fois et demie plus qu'en Allemagne à la même période, pays ayant pourtant la plus forte tradition de recours à ce dispositif¹¹. Cette proportion est retombée sous 10 % durant l'été grâce au déconfinement, ce qui reste néanmoins une proportion beaucoup plus élevée que pendant la crise de 2009-2010.

Cette stratégie a, du moins temporairement, permis de stabiliser le taux de chômage.

Cependant, malgré l'effort considérable de l'État, les perspectives de destruction d'emploi totales se situent entre 800 000 et 900 000 – principalement du fait des fermetures attendues d'entreprises¹² – ce qui fait naturellement craindre un afflux important vers l'assurance-chômage. Les prévisions de taux de chômage se situent à 9,5 % fin 2020 (INSEE)¹³. Un déficit du régime de 26 milliards d'euros pour 2020 est actuellement anticipé (contre 2 milliards en 2019) et la dette atteindrait 63 milliards¹⁴. En effet, en plus des dépenses grandissantes d'indemnisation des chômeurs – rôle essentiel pour stabiliser la demande en cette période de crise exceptionnelle – le régime d'assurance-chômage assume également un tiers des dépenses de chômage partiel, estimées à plus de 35 milliards d'euros au total pour 2020. En 2021 le déficit du régime est estimé à 7 milliards d'euros dont 2 au titre de l'activité partielle¹⁵. C'est dans ce contexte exceptionnel que le régime doit s'adapter afin d'assurer au mieux son rôle de

² OCDE (2020) : *Perspectives de l'Emploi*, OECD Publishing Paris.

³ À la date du 10 avril 2020, l'indicateur (entre 0 et 100) publié par l'Université d'Oxford pour mesurer la rigueur des dispositifs pris en réaction à l'épidémie de Covid-19 (« *stringency index* ») fait état d'un score de 87,96 en France et en Italie, de 85,19 en Espagne et de 76,85 en Allemagne, voir <https://ourworldindata.org/grapher/covid-stringency-index?time=2020-03-31>

⁴ OCDE (2020) : *Perspectives de l'Emploi de l'OCDE*, 18 décembre.

⁵ Pôle Emploi (2020) : « Les offres d'emploi diffusées par Pôle Emploi aux 1^{er} et 2^e trimestres 2020 », *Statistiques, Études et Évaluation*, n° 20.024, août.

⁶ Données de Pôle emploi disponibles sur : <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/defm?ff=A,B,C&ss=1>

⁷ INSEE (2020) : « Au deuxième trimestre 2020, l'emploi salarié baisse de nouveau nettement dans le secteur privé et chute dans la fonction publique », *INSEE Informations Rapides*, n° 2020-227, 8 septembre.

⁸ INSEE (2020) : « Au deuxième trimestre 2020, un marché du travail sous l'influence du confinement », *INSEE Informations Rapides*, n° 2020-203, 13 août.

⁹ DARES, DGEFP et Pôle Emploi (2020) : *Tableau de bord : situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire*, 29 septembre.

¹⁰ UNÉDIC (2020) : *Premier bilan de l'activité partielle depuis le début de la crise Covid-19*, septembre.

¹¹ OCDE (2020) : « Job Retention Schemes During the Covid-19 Lockdown and Beyond », *OECD Policy Brief*.

¹² L'OFCE estime ainsi à 250 000 le nombre d'emplois qui pourraient être détruits par les faillites potentielles au 1^{er} janvier 2021, voir Guerini M., L. Nesta, X. Ragot et S. Schiavo (2020) : « Dynamique des défaillances d'entreprises en France et crise de la Covid-19 », *OFCE Policy Brief*, n° 73, juin.

¹³ INSEE (2020) : « Point de conjoncture », *INSEE Conjoncture*, 8 septembre.

¹⁴ UNÉDIC (2020) : « Situation financière de l'Assurance-chômage », *Références*, 18 juin.

¹⁵ Projet de loi de finances 2021, renvoyé à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 28 septembre 2020, n° 3360.



stabilisateur tout en favorisant les conditions de la reprise. À cette fin, plus que jamais dans son histoire, une bonne coordination du régime apparaît nécessaire avec les autres dispositifs de soutien aux personnes.

Une gouvernance particulière au regard des comparaisons internationales

L'héritage historique

En 1958, la volonté d'instituer une assurance-chômage pour l'ensemble des professions du secteur privé était en grande partie motivée par l'évolution de l'économie française ; notamment l'anticipation de l'arrivée des *baby-boomers* sur le marché du travail, les importants changements structurels qui accompagnaient l'industrialisation croissante, l'entrée dans le marché commun et la libéralisation des échanges.

Après avoir envisagé plusieurs scénarios âprement débattus¹⁶, le gouvernement et les partenaires sociaux ont opté pour une gouvernance paritaire, dans laquelle le patronat et les syndicats représentatifs sont en charge de déterminer les paramètres de l'assurance-chômage ainsi que sa gestion. La convention du 31 décembre 1958, conclue entre les organisations syndicales d'employeurs et de salariés du secteur privé, a créé les caisses ASSEDIC¹⁷, qui versaient une allocation d'assurance-chômage, et l'UNÉDIC, qui coordonnait les ASSEDIC. Les caisses ASSEDIC étaient en charge d'affilier les entreprises, de l'accueil, de l'information et de l'inscription des demandeurs d'emploi, du recouvrement des cotisations sociales et du paiement des indemnités de chômage.

Ce dispositif avait pour objectif principal d'assurer aux salariés involontairement privés d'emploi un revenu de remplacement, et d'être incitatif à la reprise d'un emploi en respectant un équilibre financier. L'assurance-chômage était, et est toujours, régie par des conventions conclues entre les partenaires sociaux qui entrent en application après agrément du ministre du Travail. Elle est aussi encadrée par les articles L.5422 du Code du travail qui fixent les grands principes de l'indemnisation et des contributions. La loi dispose également que les conventions doivent assurer l'équilibre du régime à long terme, et être agréées par le ministre en charge de l'Emploi.

Depuis sa création, l'UNÉDIC intervient dans les négociations des conventions d'assurance-chômage en réalisant des études et des chiffrages des mesures envisagées. L'UNÉDIC met aussi les conventions à exécution. Lors de sa création, il a été décidé que les missions du régime d'assurance-chômage se limitaient au strict versement des allocations ; la politique

de l'emploi, la formation professionnelle et le reclassement des chômeurs restant du domaine du ministère du Travail.

La création de l'assurance-chômage, confiée aux partenaires sociaux, a trois caractéristiques importantes qui ont encore une influence aujourd'hui :

- la séparation des missions d'accompagnement vers l'emploi et d'indemnisation-chômage ;
- la séparation des régimes d'assistance et d'assurance ;
- la couverture des salariés du secteur privé exclusivement.

Ces caractéristiques, en grande partie liées au contexte politique de l'époque, étaient sans doute justifiées dans un contexte de faible chômage, de quasi-absence de revenu minimum et d'expansion du salariat du secteur privé. Mais la montée du chômage, l'institution d'un revenu minimum à la fin des années 1980, son activation dans les années 2000 et la transformation des formes d'emploi dans les secteurs public et privé ont profondément modifié le fonctionnement du marché du travail depuis la fin des années 1950. Des avancées ont certes été réalisées avec la constitution du Service Public de l'Emploi en 2005, puis la fusion de l'ANPE et des Assedic au sein de Pôle emploi en 2008, mais nous sommes toujours au milieu du gué concernant l'articulation des règles d'accompagnement et d'indemnisation (*cf. infra*). L'assurance-chômage doit évoluer pour s'adapter à ce nouvel environnement.

Comparaisons internationales

En comparaison avec la grande majorité des pays européens et des États-Unis, les partenaires sociaux exercent en France une influence très forte sur l'assurance-chômage¹⁸. En effet, dans tous les pays, à l'exception de la France, les règles de l'assurance-chômage sont définies par le législateur ou par l'exécutif.

Aux États-Unis et au Royaume-Uni, il n'y a pas de consultation formelle des partenaires sociaux qui exercent une très faible influence sur la détermination des règles de l'assurance-chômage. La gestion de l'assurance-chômage est assurée par l'État.

Dans les pays où des commissions tripartites existent, l'influence des partenaires sociaux dépend de règles formelles mais aussi des pratiques nationales qui impliquent qu'ils peuvent avoir une influence forte malgré l'absence de règles contraignantes, et inversement. En Autriche, en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie et en Slovaquie les partenaires sociaux sont systématiquement associés à toutes les décisions relatives à la conception de l'assurance et de l'assistance chômage. Au Danemark, en

¹⁶ UNÉDIC (1983) : *Historique du régime d'assurance-chômage : 1958-1982*.

¹⁷ Acronyme de « Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ». Une ASSEDIC était une association de droit privé dirigée par un Conseil d'administration paritaire. Il existait 30 ASSEDIC réparties sur l'ensemble du territoire français.

¹⁸ Les informations de cette section proviennent des documents publiés par Eurofound (2013) : *Social Partners' Involvement in Unemployment Benefit Regimes in Europe*, Rapport, et par l'UNÉDIC (2019) : *L'assurance-chômage en Europe. Étude de 15 pays*, Département prospectives juridiques, Direction des affaires juridiques, 12 juillet.

Suède, aux Pays-Bas, en Hongrie et au Portugal, les gouvernements ont réformé l'assurance-chômage après des périodes de crises, malgré l'opposition des partenaires sociaux qui ont par conséquent perdu une partie importante de leur influence sur l'élaboration des règles. En Bulgarie, à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Pologne, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie, l'influence des partenaires sociaux sur les règles de l'assurance-chômage est peu voire non significative.

L'implication des partenaires sociaux ne se limite pas à la conception des règles de l'assurance-chômage, elle peut aussi concerner sa *gestion*. La participation à la gestion de l'assurance-chômage est importante dans les pays qui ont adopté le modèle de Gand, où l'adhésion syndicale conditionne l'accès à l'assurance-chômage. Ce système, créé au début du XX^e siècle dans la ville de Gand, a ensuite été adopté au Danemark, en Finlande, en Islande et en Suède. Bien que les règles de l'assurance-chômage soient définies par la loi dans ces pays, les partenaires sociaux participent à la gestion de l'assurance-chômage et/ou du service public de l'emploi dans le cadre d'une organisation tripartite. Tel est aussi le cas de l'Allemagne où l'organisme gestionnaire de l'assurance-chômage qui a compétence sur l'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi est géré par une commission tripartite.

Au total, les comparaisons internationales révèlent la particularité de la France, qui est le *seul* pays dont les règles de l'assurance-chômage sont en principe fixées par les partenaires sociaux. Partout ailleurs, les règles de l'assurance-chômage sont déterminées par le pouvoir exécutif ou par le législateur, après, dans de nombreux cas, une consultation des partenaires sociaux. À cet égard, la loi Avenir professionnel du 5 septembre 2018 a créé une situation ambiguë, puisqu'elle donne à l'exécutif le pouvoir de formuler des ultimatums, ce qui ne permet pas d'aménager les conditions d'une véritable consultation, voire d'une négociation.

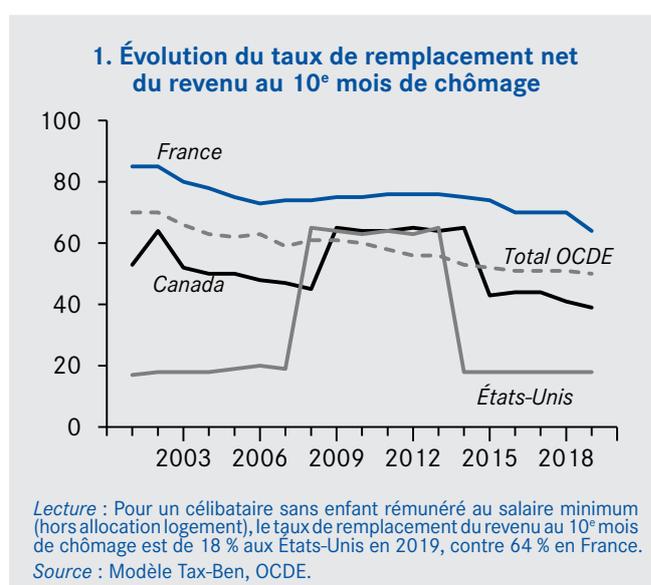
Les enjeux d'une meilleure coordination

Les dépenses de l'assurance-chômage représentaient en 2019 1,5 % du PIB, hors contribution au financement du service public de l'emploi. C'est pratiquement trois fois plus que dans les pays de l'OCDE (0,6 %) ¹⁹. Sous l'effet de la crise, ce ratio devrait atteindre 1,9 % pour l'année 2020 ²⁰. Il est plus que jamais souhaitable que ces dépenses soient coordonnées avec l'ensemble de la dépense publique pour piloter au mieux l'évolution de la demande globale et qu'elles s'inscrivent de façon cohérente dans l'ensemble du système de protection sociale. En effet, les revenus des chômeurs sont composés non seulement d'indemnité chômage, pour ceux qui sont éli-

gibles, mais aussi de tout un ensemble de transferts conditionnels. Le tout doit former un ensemble cohérent pour ne pas entrer en conflit avec les objectifs redistributifs de l'ensemble du système socio-fiscal. Par ailleurs, l'efficacité de l'assurance-chômage ne repose pas que sur l'indemnisation, elle est aussi conditionnée par la capacité à articuler accompagnement et indemnisation afin de concilier au mieux indemnisation, accès à l'emploi et reconversions professionnelles. L'assurance-chômage doit aussi pouvoir limiter, lorsque c'est possible, les pertes des revenus d'activité de l'ensemble des actifs, et non seulement des salariés. Enfin, l'élaboration des règles de l'assurance-chômage doit pouvoir bénéficier d'une expertise qui repose sur un système d'information couvrant l'ensemble des revenus et des parcours professionnels.

Le pilotage de long terme et la contra-cyclicité des dépenses

L'assurance-chômage est une composante clef des politiques contra-cycliques sur le marché du travail. Son rôle a été important dans la plupart des pays de l'OCDE durant la crise de 2008-2009. Sans même modifier les règles, le volume d'indemnisation augmente considérablement en période de crise avec des entrées au chômage plus massives. Certains pays comme le Canada ou les États-Unis ont institutionnalisé des règles qui accroissent significativement l'indemnisation en période de récession et la diminuent en période de reprise (graphique 1). Les évaluations disponibles ²¹ indiquent que ces règles sont efficaces, car elles indemnisent mieux lorsqu'il est plus difficile d'accéder à l'emploi. En outre, elles accentuent la contra-cyclicité des dépenses d'indemnisation, favorisant ainsi la stabilisation de l'activité ²².



¹⁹ OCDE (2020) : *Données sur les dépenses sociales*. Disponible sur www.oecd.org/social/depense.htm

²⁰ Sous les hypothèses de 41,4 milliards de dépenses d'indemnisation prévues par l'UNÉDIC, hors chômage partiel (contre 41,1 en 2019) et un PIB en baisse de 9 % en 2020. Si on inclut la contribution au financement du chômage partiel et à celui de Pôle emploi, les dépenses totales atteindront 2,4 % du PIB, cf. UNÉDIC (2020) : *Situation financière de l'assurance-chômage pour 2020-2021*, 21 octobre.

²¹ Andersen T. (2014) : « Tuning Unemployment Insurance to the Business Cycle », *IZA World of Labor*.

²² Landais C., P. Michaillet et E. Saez (2018) : « A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory », *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 10, n° 2.

Les données disponibles montrent qu'en France la générosité de l'assurance-chômage est en moyenne nettement plus élevée qu'aux États-Unis, mais aussi légèrement pro-cyclique. Tout en gardant un taux de remplacement élevé, introduire une dose de contra-cyclicité nécessite une bonne coordination avec les politiques macroéconomiques et un pilotage de long terme, difficile à mettre en œuvre dans le système actuel où l'obligation de renégociation de la convention tous les trois ans renforce la pression pour équilibrer les comptes en bas (ou peu après le bas) du cycle, et crée une incitation à baisser les cotisations en haut de cycle (au lieu de générer des surplus pour piloter le bas du cycle, comme ce fut le cas en 2006-2007 et plus encore en 2001-2002). Cette situation n'a pas permis de dégager un consensus sur le pilotage de long terme des dépenses d'assurance-chômage, sujet de forte tension entre l'UNÉDIC et l'État²³.

Notons que la nécessité d'instaurer un pilotage de long terme qui soit en cohérence avec les impératifs conjoncturels de réponse aux variations cycliques de l'activité se trouve fortement renforcée par la crise du Covid-19. Pendant cette période, les conditions d'éligibilité et la durée d'indemnisation ont été modifiées pour soutenir le revenu des personnes employées sur des contrats de courte durée. Ces deux paramètres pourraient s'ajuster de façon systématique suivant la conjoncture à l'instar des règles en vigueur au Canada et aux États-Unis.

Recommandation 1. Instituer un pilotage de long terme des dépenses d'assurance-chômage prévoyant un ajustement de l'indemnisation-chômage (conditions d'éligibilité et durée d'indemnisation) en fonction d'indicateurs de l'activité économique afin de renforcer la contra-cyclicité de la dépense et de garantir la viabilité financière du régime.

La réduction des inégalités de revenus

L'assurance-chômage interagit avec différents dispositifs d'imposition et de transferts qui participent conjointement à réduire les inégalités de revenu et à assurer les individus contre les risques rencontrés sur le marché du travail. La coordination de ces dispositifs est particulièrement importante dans le bas de la distribution des revenus. En outre, l'assurance-chômage opère une redistribution significative entre hauts et bas revenus qui n'est pas coordonnée avec l'ensemble du système socio-fiscal.

Tout d'abord, les règles de l'assurance-chômage affectent la perception d'un ensemble de prestations sociales sous conditions de ressources, avec, pour conséquence, des externalités financières réciproques entre l'assurance-chômage et le bud-

get des prestations d'assistance. Le graphique 2, fondé sur un cas type théorique, montre que pour les demandeurs d'emploi en fin de droits, préalablement rémunérés au SMIC, les minima sociaux et l'augmentation des allocations logement peuvent contribuer à atténuer la perte de revenu au moment du passage à l'Allocation spécifique de solidarité (ASS). Le cumul s'intensifie à la fin des prestations d'assurance, c'est-à-dire au moment de la bascule dans les dispositifs d'assistance, mais il est possible dès les premiers mois d'indemnisation. Par exemple, le montant des allocations logement augmente au moment du passage à l'ASS pour les demandeurs d'emploi préalablement rémunérés au SMIC, compensant ainsi une partie de la perte d'allocation d'assurance-chômage. La France n'est pas une exception : tous les pays de l'OCDE prévoient la possibilité de cumul et des mécanismes compensatoires entre indemnisation du chômage et autres prestations sociales. Et *de facto*, ce cumul au sein des ménages, une année donnée, semble très prégnant en France du fait de l'étendue du système de protection sociale dans notre pays (voir graphique 3). L'exploitation des données de l'Enquête Revenus fiscaux et sociaux montre qu'en pratique, les ménages dont un membre tombe au chômage touchent effectivement un certain nombre de transferts (allocations familiales, logement, etc.), correspondant à environ 12 à 15 % de leur revenu disponible. Néanmoins ces transferts varient peu en moyenne au cours de la période de chômage, de sorte que l'essentiel de l'assurance contre la perte de revenu occasionnée par le chômage est opéré par les allocations-chômage.

En pratique, les enjeux d'une meilleure coordination entre l'assurance-chômage et les dispositifs de transferts aux bas revenus sont au nombre de trois :

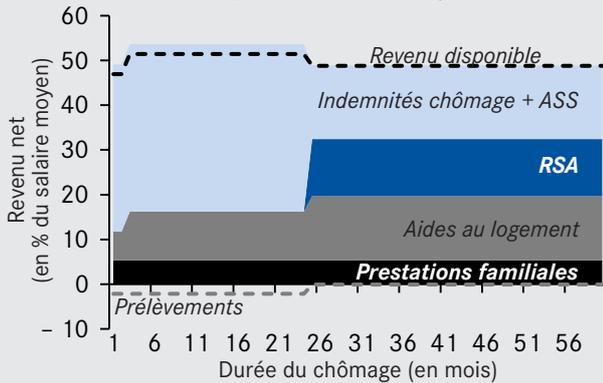
- l'harmonisation de l'ASS avec les autres minima sociaux ;
- l'harmonisation des dispositifs de soutien aux revenus des individus en activité réduite, ou à faible niveau de revenus d'activité ;
- l'harmonisation des règles de transferts entre hauts et bas revenus.

L'harmonisation de l'ASS avec les autres minima sociaux

Lors de la création de l'assurance-chômage en 1958, le système d'assistance était embryonnaire. En 1984, la création de l'ASS a amélioré la situation des chômeurs de longue durée, qui n'étaient plus indemnisables par l'assurance-chômage. L'ASS était prise en charge par le Fonds de solidarité, établissement public administratif sous tutelle du ministère du Travail, supprimé en 2018. L'ASS existe toujours malgré l'institution du RMI en 1988 et du RSA en 2008. Sont éligibles à l'ASS les personnes qui ont travaillé au moins cinq ans au cours des dix dernières années. Son montant est proche de celui du RSA pour une personne célibataire, mais évolue différemment selon la composition familiale du ménage. De surcroît, l'ASS ouvre des

²³ Cour des comptes (2014) : *La situation et les perspectives des finances publiques*, Rapport, pp. 190 et s.

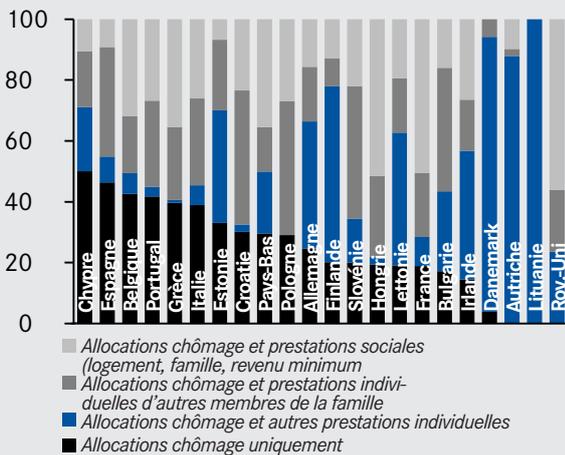
2. Prestations reçues par un chômeur en France sur 5 ans (pour un cas type), en %



Lecture : Au bout de 5 mois de chômage, un travailleur précédemment au salaire minimum, en couple avec deux enfants mais dont le conjoint ne travaille pas, perçoit plus de 50 % du salaire moyen en France

Source : Modèle Tax-Ben, OCDE.

3. Cumul effectif entre indemnisation du chômage et autres prestations (pour un cas type de ménage)



Lecture : Ce graphique montre comment les personnes ayant été au chômage durant toute une année sont indemnisées, y compris via des prestations sociales qui dépendent de la situation familiale ou via des prestations individuelles perçues par leur conjoint. Cas des ménages dont au moins un des membres a été au chômage toute l'année

Source : EU SILC, 2017.

droits à la retraite sans limitation dans le temps, tandis que le RSA n'en ouvre pas. Or ces deux prestations couvrent le même risque. Certaines personnes peuvent même d'ailleurs combiner les deux, le RSA étant une allocation différentielle. Comme l'a souligné une précédente *Note du CAE*²⁴, un système cohérent devrait fusionner l'ASS, le RSA, la Prime d'activité ainsi que les allocations logement au sein d'un revenu de base unique sous condition de ressources comprenant des incitations financières à la reprise d'emploi. La concertation sur le revenu universel d'activité s'inscrit dans cette perspective.

L'harmonisation des dispositifs de soutien aux revenus des individus à faible niveau de revenus d'activité ou en activité réduite

Les années passées ont été marquées par une volonté des partenaires sociaux de compléter les revenus des personnes employées sur des emplois instables par le biais de l'assurance-chômage avec le dispositif d'activité réduite. Celui-ci permet aux allocataires de l'assurance-chômage de cumuler indemnisation et revenu d'activité et d'accroître leur durée potentielle d'indemnisation. Il vise aussi à soutenir les personnes à faible revenu d'activité. L'activité réduite a pris une place prépondérante puisqu'environ la moitié des allocataires de l'assurance-chômage ont, chaque mois, un revenu d'activité²⁵. Or, l'objectif de l'activité réduite est similaire à celui de la prime d'activité. Les deux dispositifs sont d'autant plus proches qu'il est possible de cumuler indéfiniment revenu d'activité et allocation-chômage grâce à l'activité réduite, via le rechargement des droits. Néanmoins, contrairement à la prime d'activité, l'indemnité chômage ne dépend pas de conditions de ressources. En outre, la combinaison du calcul du salaire journalier de référence et des règles de l'activité réduite permet aux personnes occupant des emplois non permanents d'accroître leur revenu total en s'inscrivant au chômage alors que leurs revenus d'activité restent inchangés²⁶. Enfin, ce système créé des inégalités très importantes entre les personnes qui travaillent à temps partiel sur des emplois permanents et celles qui travaillent sur des contrats courts, puisque ces dernières peuvent bénéficier d'une indemnisation mensuelle cinq fois supérieure pour un même revenu mensuel passé. Il existe donc deux dispositifs, non coordonnés, pour atteindre un même objectif : l'amélioration des bas revenus du travail.

Par ailleurs, du côté des salariés rémunérés à proximité du salaire minimum l'absence de prise en compte de la prime d'activité dans les règles d'indemnisation peut conduire, lorsqu'ils perdent leur emploi, à une baisse de leur taux net de remplacement lorsque cette prime est revalorisée. C'est ce qui explique la chute taux de remplacement qui apparaît en 2019 sur le graphique 1. De même, le taux annuel d'augmentation du SMIC peut conduire à baisser le taux de remplacement dès lors que la partie forfaitaire de l'allocation journalière de retour à l'emploi n'est pas revalorisée au même rythme comme ce fut le cas ces dernières années²⁷. Cela conduit à faire varier le taux net de remplacement des revenus du travail de manière erratique avec le niveau de salaire, avec des effets non maîtrisés sur les incitations au retour à l'emploi. Afin que le système gagne en cohérence, une précédente *Note du CAE*²⁸ préconisait de modifier le calcul du salaire journalier de référence afin qu'un même revenu mensuel moyen donne droit à la même allocation-

²⁴ Bargain O., S. Carcillo, E. Lehmann et Y. L'Horty (2017) : « Mieux lutter contre la pauvreté par des aides monétaires », *Note du CAE*, n° 41, avril.

²⁵ UNÉDIC (2019) : *Rapport d'activité 2018 : l'UNÉDIC au service de la gestion et de la décision*, juillet.

²⁶ Voir Cahuc P. et C. Prost (2015) : « Améliorer l'assurance-chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Note du CAE*, n° 24, septembre.

²⁷ Le montant brut journalier de l'ARE comprend une partie fixe égale à 12,05 euros en 2020 et une partie variable, égale à 40,4 % du salaire journalier de référence (SJR). Cette somme ne peut pas être inférieure à 57 %, ni supérieure à 75 % du SJR.

²⁸ Cahuc et Prost (2015), *op. cit.*

chômage mensuelle, indépendamment du nombre de jours travaillés mensuellement. Le Conseil d'État, dans sa décision du 25 novembre 2020, a considéré que les nouvelles règles de calcul du salaire journalier de référence du décret du 29 août 2019 portaient atteinte au principe d'égalité, car elles pouvaient aboutir à des situations où, pour un même nombre d'heures de travail, ce salaire pouvait varier du simple au quadruple. Il est néanmoins souhaitable de modifier les règles actuelles afin d'améliorer le lissage du revenu mensuel et éviter les situations dans lesquelles le revenu total croît en devenant allocataire de l'assurance-chômage lorsque le revenu d'activité reste inchangé.

Recommandation 2. Modifier le calcul de l'indemnité chômage pour que l'assurance-chômage limite les pertes de revenus liées au chômage et n'entraîne pas de situations où elle augmente le revenu disponible lorsque le revenu d'activité reste inchangé.

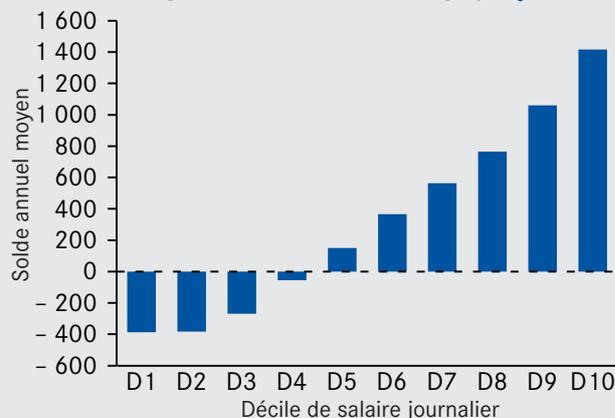
L'harmonisation des règles de transferts entre hauts et bas revenus

En matière de redistribution entre hauts et bas revenus, le système d'assurance-chômage joue un rôle important qui se superpose au système d'impôts et transferts²⁹. Les individus à bas niveau de salaire sont beaucoup plus exposés au risque de chômage. Il en résulte un solde moyen entre contributions à l'assurance-chômage et allocations-chômage perçues qui est négatif pour les quatre premiers déciles de salaire, et toujours positifs au-delà (voir Vidalenc, 2020)³⁰. En moyenne l'écart entre les allocations perçues et les cotisations versées par les travailleurs se situant aux deux premiers déciles est de 400 euros par an, tandis qu'il devient négatif, égal à - 1 450 euros pour le dernier décile (graphique 4).

L'assurance-chômage induit donc une redistribution importante, complémentaire du système d'impôts et transferts. La suppression des cotisations salariales à l'assurance-chômage à partir d'octobre 2018, l'ajustement consécutif de la CSG (non plafonnée à 4 PASS, plafond annuel de la Sécurité sociale, au contraire des cotisations chômage) pour compenser le manque à gagner, et la dégressivité des allocations-chômage pour les hauts salaires introduite en juillet 2019³¹ ont renforcé la redistributivité de l'assurance-chômage. La question de l'assiette et des modalités (salaires des salariés couverts par l'assurance-chômage *versus* assiette plus large, prise en compte des revenus du ménage) de la redistribution opérée par l'assurance-chômage devrait être posée dans une réflexion plus large sur la coordination entre l'assurance-

chômage et l'ensemble du système d'impôts et de prestations. Celle-ci pourrait être conduite par le Haut Conseil de l'assurance-chômage dont nous proposons la création (*cf. infra*).

4. Solde annuel entre contributions à l'assurance-chômage et allocations chômage perçues



Lecture : Pour le premier décile de salaire journalier en début de carrière, le solde entre montants cotisés et montants perçus est déficitaire de 390 euros en moyenne.

Source : FH-DADS 2003-2012.

La coordination du maintien en emploi, de l'accès à l'emploi et de l'indemnisation du chômage

L'accompagnement vers l'emploi

Lors de la création du régime d'assurance-chômage en 1958, les missions d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs vers l'emploi étaient totalement séparées. Les missions d'accompagnement ne constituaient pas, en effet, une priorité dans un contexte de taux de chômage très faible. En 1967, la création de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), établissement public administratif dont les missions consistaient à produire des statistiques sur les demandeurs d'emploi et les accompagner dans leur recherche d'emploi, a confirmé la séparation entre les missions d'indemnisation, confiées à l'UNÉDIC, et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, placé sous la tutelle de l'État. La gestion de l'indemnisation et l'accompagnement n'a été unifiée qu'en 2008, par la création de Pôle emploi, issu de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC.

Pôle emploi est un établissement public administratif, doté d'un Conseil d'administration comprenant des représentants de l'État, des partenaires sociaux, des collectivités locales et des personnalités qualifiées. Pôle emploi est chargé de la gestion opérationnelle de l'assurance-chômage, qui concerne notamment le versement des indemnités chômage, tandis que le recouvrement des cotisations est confié aux URSSAF³². Les

²⁹ Fontaine F. et B. Vidalenc (2020) : « L'assurance-chômage, miroir de la segmentation du marché du travail », *Note IPP*, n° 58, septembre.

³⁰ Vidalenc B. (2021) : « Le recours à l'assurance-chômage : indemnités et durée d'indemnisation au cours des carrières professionnelles », *Focus du CAE*, n° 052-2021, janvier.

³¹ Cette mesure a été suspendue jusqu'au 31 décembre 2019 du fait de la crise sanitaire.

³² En 2011, après une période transitoire où Pôle emploi a assuré cette fonction.

paramètres de l'assurance-chômage sont toujours fixés par des conventions conclues entre les partenaires sociaux qui entrent en application après agrément du ministère du Travail.

L'UNÉDIC est chargée de la transcription réglementaire des conventions négociées par les partenaires sociaux, de la gestion financière de l'assurance-chômage, de la production d'études et d'analyses pour l'information et l'aide à la décision des partenaires sociaux, du contrôle et de l'audit de la gestion de l'assurance-chômage³³. L'UNÉDIC verse 11 % des fonds collectés pour financer une partie importante du budget de Pôle emploi dont les objectifs sont définis par des conventions tripartites pluriannuelles, négociées entre l'État (qui complète le financement de l'UNÉDIC), l'UNÉDIC et Pôle emploi. La dualité entre l'élaboration des règles de l'indemnisation-chômage et l'accompagnement des demandeurs d'emploi présente plusieurs inconvénients :

- les règles concernant l'indemnisation et l'accompagnement doivent être coordonnées au mieux pour bénéficier d'une synergie maximale entre ces deux dimensions de l'assurance-chômage. L'accompagnement comprend toute une batterie de règles et dispositifs, incluant notamment la fréquence des entretiens, les conséquences de l'absence à une convocation, la notion d'offre raisonnable d'emploi, la notion de recherche active d'emploi, les sanctions en cas de manquement aux diverses obligations, les offres de formation. La mise en place de ces dispositifs suppose une bonne transmission d'information et une communauté d'objectifs entre les acteurs en charge de l'accompagnement et de l'indemnisation qui sont plus difficiles à assurer dans un système dual. À l'heure actuelle, la dualité des structures induit un manque de contact préjudiciable entre les personnes qui élaborent les règles et celles qui les mettent en place ;
- le financement de Pôle emploi, qui repose en grande partie sur un prélèvement fixe de 11 % sur les recettes de l'UNÉDIC ne permet pas de disposer d'une souplesse suffisante pour réaliser des arbitrages financiers pertinents entre indemnisation et accompagnement. Cette règle implique en effet une dotation à Pôle emploi pro-cyclique, les recettes de l'UNÉDIC étant elles-mêmes pro-cycliques. Des dotations contra-cycliques, qui accroissent les ressources de Pôle emploi en période d'accroissement du chômage seraient plus adaptées. En outre, cette règle suscite des débats sur les sources du déséquilibre financier de l'assurance-chômage, puisque le prélèvement sur les recettes de l'UNÉDIC est mis dans un pot commun, complété par l'État, afin de financer l'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Une gouvernance unifiée présenterait l'avantage de pouvoir réaliser les arbitrages les plus pertinents pour allouer les ressources à l'accompagnement et à l'indemnisation.

Recommandation 3. Assurer une dotation budgétaire à Pôle emploi indépendante des recettes de l'assurance-chômage, afin de supprimer la composante pro-cyclique de son financement.

Le maintien en emploi

L'expansion du chômage partiel du fait de la crise actuelle a un effet majeur sur le régime chômage, car il entraîne une augmentation rapide des dépenses du régime et un manque à gagner significatif en termes de recettes, dans la mesure où les indemnités d'activité partielle ne sont soumises ni à cotisation chômage, ni à la CSG activité.

Avant la crise sanitaire, pour chaque heure indemnisée, l'employeur percevait de l'Agence de services et de paiement (ASP) une allocation d'activité partielle de 7,74 euros par heure pour les entreprises de 1 à 250 salariés, dont 4,84 euros à la charge de l'État, et de 7,23 euros par heure pour les entreprises de plus de 250 salariés, dont 4,33 euros à la charge de l'État. L'UNÉDIC assurait un financement de 2,90 euros par heure indemnisée. Depuis le 1^{er} mars 2020, l'allocation d'activité partielle n'est plus forfaitaire mais est proportionnelle à la rémunération brute de référence (plafonnée), avec un taux variable selon les secteurs d'activité. À la demande de la ministre du Travail, l'UNÉDIC finance depuis cette date 33 % des allocations versées, y compris pour les nouveaux salariés et employeurs bénéficiaires, selon des modalités fixées par des conventions de financement entre l'UNÉDIC et l'État et entre l'UNÉDIC et l'ASP.

L'UNÉDIC participe également au financement du dispositif *ad hoc* prévu pour les particuliers employeurs, selon des modalités qui doivent être fixées par convention. Par ailleurs, il est prévu que les employeurs publics en auto-assurance pour le risque du chômage remboursent à l'UNÉDIC la part avancée dans le cadre de l'épidémie de Covid-19 selon des règles définies par décret. Une incertitude demeure enfin quant à la participation financière de l'UNÉDIC aux aménagements de l'activité partielle prévus par le projet de décret de septembre 2020 et pour l'activité partielle de longue durée, ces derniers n'étant pas encore précisés dans les textes.

Les complémentarités entre le chômage partiel et l'indemnisation-chômage nécessitent une coordination de ces dispositifs que l'organisation actuelle ne favorise pas. Par exemple, en dehors des secteurs fortement perturbés par les restrictions sanitaires (tourisme, hôtels, cafés, restaurants, et loisirs) il semble peu justifiable d'indemniser nettement mieux les personnes ayant la chance de conserver leur emploi mais avec un nombre réduit d'heures, que ceux qui perdent involontaire-

³³ Pour ce faire, l'UNÉDIC a adapté son organisation et ses missions à la nouvelle répartition des compétences. Elle est passée de 15 000 salariés, dans le périmètre UNÉDIC-ASSEDIC en 2008, à un effectif d'une centaine de salariés pour les fonctions propres de l'UNÉDIC, voir Cour des Comptes (2016) : *L'UNÉDIC et sa gestion de l'assurance-chômage : exercices 2008-2014*, Rapport.

ment leur emploi. Il importe qu'à l'avenir les règles d'indemnisation de l'assurance-chômage et de l'activité partielle soient élaborées dans le cadre d'un budget coordonné.

Adapter le périmètre de l'assurance-chômage

Lors de sa création, l'assurance-chômage avait vocation première à couvrir le risque de chômage des salariés du secteur privé. Ce domaine restreint est apparu de plus en plus problématique du fait des évolutions du secteur public, du travail indépendant et du salariat. Ces évolutions ont suscité une adaptation de l'assurance-chômage qui met en porte-à-faux sa gestion paritaire.

Les employeurs du secteur privé ont l'obligation d'affilier leurs salariés à l'assurance-chômage. En revanche, pour les agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'État, des collectivités locales et de leurs établissements publics, les salariés des établissements publics industriels et commerciaux, des entreprises contrôlées par l'État et des sociétés d'économie mixtes, l'affiliation n'est pas obligatoire. Ces exceptions constituent un ensemble peu cohérent d'autant que depuis la loi du 2 février 2007 tous les agents du secteur public sont éligibles à l'indemnisation-chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé. Les modalités de financement de l'assurance-chômage des agents du secteur public³⁴ peuvent induire des problèmes de sélection, conduisant les employeurs dont les agents ont un faible risque de chômage à choisir l'auto-assurance et les autres l'adhésion à l'assurance-chômage. Certes, dans une logique assurantielle, les fonctionnaires n'ont pas vocation à cotiser pour un risque de perte d'emploi qui ne les concerne pas. Il est néanmoins souhaitable de clarifier la situation des divers statuts d'emploi du secteur public vis-à-vis de l'assurance-chômage pour aboutir à un meilleur équilibre entre la contribution de leur employeur à l'assurance-chômage et les dépenses d'indemnisation qu'ils induisent. Une gestion unifiée de l'assurance-chômage devrait permettre d'atteindre plus facilement cet objectif que la gestion actuelle où les règles concernant les agents du secteur public sont fixées à l'issue de négociations entre l'État et les partenaires sociaux de ce secteur.

À partir du 1^{er} novembre 2019, les travailleurs indépendants ayant perçu un revenu annuel d'au moins 10 000 euros dans les deux années précédant leur cessation d'activité, justifiée par une liquidation judiciaire, peuvent percevoir une indemnisation-chômage de 800 euros par mois

pendant six mois. Cette indemnisation, nettement moins élevée que celle des salariés, est financée par l'État. Elle élargit la couverture de l'assurance-chômage à des catégories jusqu'à présent exclues. Elle reste cependant minimale et prend très peu en compte la diversité des travailleurs indépendants, dont la situation peut être très proche de celle des salariés. C'est notamment le cas des travailleurs indépendants économiquement dépendants, dont le revenu dépend d'un nombre limité de donneurs d'ordre. Les différences de condition d'accès à l'indemnisation-chômage entre ces travailleurs et les salariés sont difficilement justifiables dès lors que leurs facteurs de risque de pertes de revenu sont très proches³⁵. L'adaptation de l'assurance-chômage à ces transformations des relations de travail nécessite de faire évoluer son périmètre au-delà du champ de compétence des partenaires sociaux actuellement gestionnaires de l'assurance-chômage.

Depuis le 1^{er} octobre 2018, les cotisations salariales pour l'assurance-chômage des salariés du secteur privé ont été supprimées. Les employeurs du secteur privé versent une cotisation égale à 4,05 % du salaire brut. L'UNÉDIC a été compensée de la perte de revenu liée à la suppression des cotisations salariales par un versement de l'État financé grâce à une hausse de la CSG sur l'ensemble des revenus. Cette évolution du financement de l'assurance-chômage est cohérente avec l'élargissement de sa couverture au-delà du champ des salariés du secteur privé. Elle s'inscrit par ailleurs dans un mouvement plus large de fiscalisation du financement de la protection sociale. Elle implique néanmoins qu'une partie significative des ressources de l'assurance-chômage provienne de revenus dont l'État a la maîtrise, ce qui est peu compatible, à terme, avec une gestion strictement paritaire. Tous ces éléments devraient inciter à accroître l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration des règles de l'assurance-chômage, y compris les représentants du secteur public et des travailleurs indépendants (*cf. infra*).

Adapter la gouvernance

Évaluer l'efficacité de l'assurance-chômage et développer une expertise partagée

Le pilotage de l'assurance-chômage doit s'appuyer sur une expertise partagée reposant sur des évaluations *ex post* systématiques. À l'heure actuelle, les missions d'expertise

³⁴ Les modalités de financement de l'indemnisation des agents du secteur public peuvent prendre plusieurs formes :

- l'auto-assurance sans convention de gestion : l'employeur prend en charge l'indemnisation de ses anciens agents. Ce régime est obligatoire pour l'État et ses établissements publics administratifs ;
- l'auto-assurance avec convention de gestion avec Pôle emploi : l'employeur confie la gestion de l'indemnisation de ses agents à Pôle emploi ; les allocations et les frais de gestion sont payés à Pôle emploi ;
- l'adhésion au régime d'assurance-chômage : les employeurs de la sphère publique, en dehors de l'État et de ses établissements publics administratifs, peuvent choisir d'adhérer de façon révocable au bout de six ans ou irrévocable au régime d'assurance-chômage. Ils versent alors des contributions d'assurance-chômage, variables selon les cas.

³⁵ IGF-IGAS (2017) : *Ouverture de l'assurance-chômage aux travailleurs indépendants*, Rapport.

de Pôle emploi et de l'UNÉDIC recouvrent en grande partie les mêmes domaines, mais ne sont pas pour autant coordonnées au sein d'une instance dédiée. De meilleures synergies et des économies d'échelle pourraient être réalisées en les fusionnant.

Cette coordination de l'évaluation est essentielle pour faire émerger un consensus sur les conséquences des divers paramètres de l'indemnisation-chômage et sur l'efficacité des diverses mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle, comme l'ont montré les évaluations divergentes entre l'UNÉDIC et Pôle emploi sur l'impact de la modification des règles de calcul de l'indemnité chômage – en grande partie réalisées sur la base des mêmes données – lors de la réforme de l'assurance-chômage de 2019.

C'est la raison pour laquelle nous recommandons de créer un Haut Conseil de l'assurance-chômage en charge de cette expertise. Sur les modèles du Conseil d'orientation des retraites ou du Haut Conseil du financement de la protection sociale, ce conseil, rattaché au Premier ministre, aurait pour mission de :

- coordonner la mise à disposition des informations nécessaires au calcul de l'indemnisation-chômage et au suivi des demandeurs d'emploi ;
- décrire les perspectives de l'assurance-chômage au regard des évolutions économiques, sociales et démographiques et apprécier les conditions requises pour assurer sa viabilité financière dans un rapport annuel ;
- participer à l'information sur l'assurance-chômage et les effets des réformes conduites ou envisagées afin d'accompagner son évolution et conduire une réflexion plus large sur la cohérence entre les effets redistributifs de l'assurance-chômage et de l'ensemble du système d'impôts et de prestations.

Ce conseil indépendant formulerait ses analyses et ses recommandations dans des rapports remis au Premier ministre, communiqués au Parlement et à l'instance unique tripartite en charge de la mise en œuvre des modalités de l'assurance-chômage. Ses rapports seront rendus publics. Ce Haut Conseil permettrait de créer un consensus partagé sur les conséquences de l'assurance-chômage, ainsi que la coordination des évaluations *ex post* et de l'ensemble de l'expertise. Il s'appuierait notamment sur la recherche académique, les services de la DARES (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) du Trésor, de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) et de la DSS (Direction de la Sécurité sociale), dont les missions seraient complétées dans ce sens³⁶.

Recommandation 4. Créer un Haut Conseil de l'assurance-chômage (HCA) qui coordonne et prépare l'ensemble des prévisions, des études et des évaluations nécessaires à l'élaboration des règles de l'assurance-chômage.

Si la gouvernance de l'assurance-chômage doit évoluer afin d'améliorer la cohérence du système socio-fiscal et des politiques d'emploi, le maintien à l'avenir d'un rôle actif des partenaires sociaux dans la définition des règles de l'assurance-chômage semble néanmoins souhaitable. Les partenaires sociaux, en lien direct avec les salariés et les entreprises, sont en effet mieux à même de connaître et de faire remonter les attentes des acteurs de terrain.

Le système actuel avec une lettre de cadrage élaborée par l'exécutif et suivie de négociations entre partenaires sociaux n'a pas abouti à une coordination espérée. Il faut à terme lui substituer un système dans lequel l'État peut faire valoir ses impératifs d'équilibre et de coordination, tout en prenant en compte l'avis et les préférences des partenaires sociaux. Nous proposons pour cela de créer un Conseil de négociation de l'accompagnement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi (CNAID).

Recommandation 5. Élaborer les paramètres de l'assurance-chômage et l'organisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi au sein d'un Conseil de négociation composé des représentants de l'ensemble des parties prenantes : les salariés du secteur privé et du secteur public, les employeurs, les travailleurs indépendants, l'État.

Cette nouvelle organisation a pour objectif :

- d'assurer en amont, au moment de leur conception, une meilleure coordination des paramètres de l'assurance-chômage avec l'ensemble du système socio fiscal ;
- d'assurer une meilleure coordination entre les objectifs et les modalités de l'accompagnement et ceux de l'indemnisation ;
- d'assurer la participation de l'ensemble des parties concernées à la conception et à la mise en œuvre des modalités de l'assurance-chômage, assurant ainsi une représentation de tous les intérêts au moment des réformes et une remontée d'information de divers points de vue dans le suivi de la mise en œuvre ;
- de clarification du financement de l'assurance-chômage.

³⁶ À ce titre, soulignons que malgré les progrès réalisés, notamment à la faveur de la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN), certains problèmes subsistent dans la gestion et la transmission des données à la fois du point de vue des besoins d'administration de Pôle emploi et des travaux d'expertise nécessaire au pilotage de l'assurance-chômage.

L'équilibre des pouvoirs au sein du CNAID est déterminant. À ce titre, deux scénarios principaux peuvent être envisagés :

- l'État dispose du pouvoir de décision en dernier recours et les partenaires sociaux ont un rôle consultatif, rejoignant ainsi la grande majorité des pays de l'OCDE. Le CNAID se réunit ainsi à la demande de l'État en amont des réformes relatives aux règles d'accompagnement et d'indemnisation. Ce scénario présente l'avantage de favoriser l'échange des points de vue de toutes les parties prenantes, tout en laissant à l'État de grandes marges de manœuvre pour assurer la cohérence entre ses objectifs de politique économique et l'assurance-chômage. Il a néanmoins l'inconvénient de limiter le pouvoir des partenaires sociaux et en conséquence leur responsabilité dans la conception et la gestion de l'assurance-chômage ;
- le pouvoir est partagé de façon équilibrée, grâce à des règles de décision reposant sur des votes, entre l'État, les représentants des salariés, des employeurs et des travailleurs indépendants (par exemple, un tiers des voix pour l'État, un tiers pour les représentants des employeurs et des travailleurs indépendants et un tiers pour les représentants des salariés). Le CNAID se réunit ainsi à la demande des parties représentant au moins 30 % des voix. Les règles d'accompagnement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi sont alors fixées à la majorité des voix. En cas d'accord, ce dernier sert de base à la préparation des articles de loi soumis au parlement ainsi qu'à l'élaboration des décrets et arrêtés. C'est uniquement en l'absence d'accord que l'État est en mesure de fixer seul les règles. Ce scénario limite les marges de manœuvre de l'État. En contrepartie, il présente l'avantage de mieux associer les corps intermédiaires et de faciliter ainsi l'élaboration de règles plus consensuelles.

Le nouveau CNAID, en s'appuyant sur les travaux du Haut Conseil à l'assurance-chômage (*cf. supra*), élaborerait des propositions relatives aux paramètres de l'assurance-chômage qui serviraient de base à des mesures législatives prises en Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). En effet, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du système socio-fiscal il est souhaitable que les règles proposées par le Conseil fassent l'objet de propositions de loi discutées dans la loi de financement de la Sécurité sociale.

Recommandation 6. Intégrer le budget de l'assurance-chômage dans la loi de financement de la Sécurité sociale.

La loi de financement de la Sécurité sociale deviendrait ainsi la loi de financement de la protection sociale. Elle comprendrait les principaux paramètres régissant l'indemnisation du chômage et serait complétée par les décrets nécessaires pour les aspects de la réglementation ne relevant pas de la loi. Cette intégration permet de :

- vérifier en aval l'effectivité de la coordination entre les paramètres de l'assurance-chômage et le système socio fiscal ;
- contrôler et légitimer démocratiquement les décisions concernant l'assurance-chômage ;
- clarifier le financement de l'assurance-chômage dont une partie est financée par le budget de l'État depuis novembre 2018 ;
- mieux maîtriser l'évolution de la dépense publique dans son ensemble.

Cette recommandation est conforme à celles de la Cour des comptes qui préconise d'intégrer l'ensemble des dépenses pour la protection sociale dans une loi de finance globale, incorporant non seulement les dépenses de Sécurité sociale, mais aussi les régimes complémentaires et l'assurance-chômage³⁷. La Directive européenne du 8 novembre 2011 s'inscrit dans la même perspective. Elle dispose que « les États membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques afin d'assurer l'intégration complète et cohérente de tous ces sous-secteurs dans la programmation budgétaire, dans l'élaboration de règles budgétaires chiffrées spécifiques au pays, ainsi que dans l'établissement des prévisions budgétaires et dans la mise en place de la programmation pluriannuelle ».

Pour conclure, la réforme de l'assurance-chômage ne peut se cantonner à un ajustement des paramètres. Elle doit aussi profondément modifier sa gouvernance pour mieux s'adapter au marché du travail actuel. Cette *Note* propose des pistes pour instaurer une gouvernance équilibrée et efficace. ●

³⁷ Cour des comptes (2014) : *La situation et les perspectives des finances publiques*, Rapport, chapitre VI.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Président délégué Philippe Martin
Secrétaire générale Hélène Paris

Conseillers scientifiques
Hamza Bennani, Jean Beuve,
Claudine Desrieux, Thomas Renault

Ch. d'études/Économistes
Étienne Fize, Madeleine Péron,
Loïc Baptiste Savatier

Membres Yann Algan, Emmanuelle Auriol,
Stéphane Carcillo, Gabrielle Fack, Élise Huillery,
Xavier Jaravel, Sébastien Jean, Camille Landais,
Philippe Martin, Isabelle Méjean, Anne Perrot,
Thomas Philippon, Xavier Rago, Katheline Schubert,
Claudia Senik, Stefanie Stantcheva, Jean Tirole,
Farid Toubal

Correspondant
Dominique Bureau

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Philippe Martin
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47