



**HAL**  
open science

## Quelle gouvernance pour l'assurance chômage ?

Bruno Coquet

► **To cite this version:**

Bruno Coquet. Quelle gouvernance pour l'assurance chômage?. OFCE Policy Brief, 2019, 57, pp.1 - 16. hal-03403280

**HAL Id: hal-03403280**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03403280>**

Submitted on 26 Oct 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## QUELLE GOUVERNANCE POUR L'ASSURANCE CHÔMAGE ?

Bruno Coquet

Chercheur associé à l'OFCE

La gouvernance est souvent présentée comme une cause essentielle de la persistance des problèmes que rencontre l'assurance chômage. Cela vise la difficulté des partenaires sociaux à s'accorder pour rétablir la situation financière de l'Unedic. En découle, comme une évidence, que seul un renforcement de l'État, réputé plus avisé et plus réactif, serait à même de sauver le régime. Tout paraît donc simple. Mais quels sont les faits, les causes qui expliquent l'accumulation des problèmes, et la capacité d'un changement de gouvernance à les résoudre ?

Ce travail vise à élaborer un bilan factuel de la gouvernance de l'assurance chômage française telle qu'elle est organisée depuis 35 ans. Nous partons du constat qu'il n'existe pas un modèle de gouvernance faisant autorité dans les pays comparables à la France, qui aurait pu être aisément dupliqué. Il apparaît ensuite qu'il faut tenir compte du fait que le système d'indemnisation du chômage, dont l'Unedic n'est qu'un compartiment, s'est profondément transformé depuis 1984.

Au-delà des apparences, le régime d'assurance, qui était à l'origine marginal dans l'ensemble du système d'indemnisation, est parvenu à absorber les chocs immenses qu'ont constitué la disparition des préretraites, l'attrition du régime de Solidarité, les profondes transformations du marché du travail, l'utilisation croissante des ressources de l'assurance chômage pour financer certaines politiques publiques. Ce faisant, l'assurance chômage se retrouve aujourd'hui au cœur du système.

Tous ces aspects institutionnels et factuels doivent être pris en considération pour apprécier l'efficacité de la gouvernance et ses lacunes. Replacée dans ce contexte, la gouvernance paritaire n'apparaît pas avoir été excessivement inerte, conservatrice ou indocile, car le régime a été souvent et profondément adapté, alors même que la porosité budgétaire avec l'État compliquait considérablement la tâche. Cette gouvernance n'est pas exempte de critiques, mais bien plus efficace et moins discutable que celle mise en œuvre par l'État pour le Fonds de Solidarité. Ces expériences sont riches d'enseignements.

Un système incomplet ou bancal ne peut pas être bien gouverné : refonder l'assurance chômage sur des bases saines est donc un préalable nécessaire à sa bonne gouvernance. Nous faisons cinq propositions en ce sens : rétablir des principes et des objectifs clairs, une gestion opérationnelle rigoureuse, une gouvernance paritaire sous la houlette de l'État, obéissant à des procédures strictes, instrumentées, transparentes.

## La gouvernance de l'assurance chômage dans le monde et en France

### Des systèmes spécifiques, des partenaires sociaux partout impliqués

L'assurance chômage n'est pas un système de protection sociale comme les autres. L'assurance du revenu a évidemment de fortes incidences sociales, mais s'adressant aux actifs et aux employeurs, elle est par nature ancrée dans l'activité économique, et ce même dans les pays où elle est juridiquement incluse dans la Sécurité Sociale.

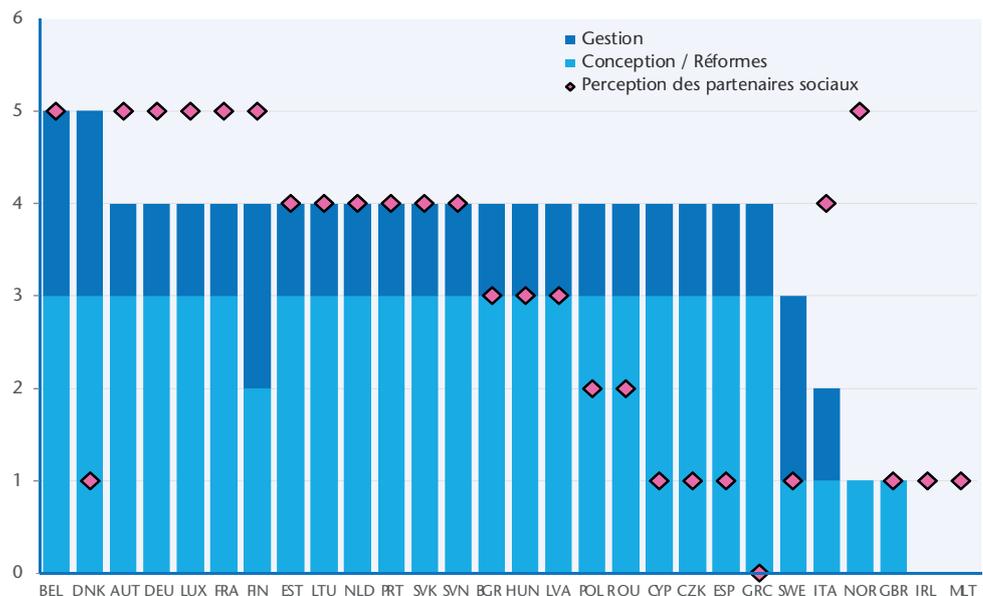
L'État n'a jamais été précurseur en matière d'assurance chômage<sup>1</sup>, mais il a toujours fini par jouer un rôle-clé, en unifiant les caisses d'assurance initiées par les agents privés en Europe ou en imposant un crédit d'impôt et un « partenariat État fédéral / États fédérés » aux États-Unis. En outre, sur un plan strictement technique, l'efficacité d'une assurance chômage nécessite qu'elle soit *obligatoire* et *universelle*, ce que seule l'autorité régalienne permet de garantir. Une fois ces deux caractéristiques sécurisées, il est tout à fait rationnel que la gestion de l'assurance chômage soit principalement confiée aux parties prenantes directement concernées, c'est-à-dire les assurés, salariés et employeurs, car ils sont sur le marché du travail au contact direct du risque, au fait de la meilleure manière de le couvrir, tout en étant capables de garantir aux assurés que leurs contributions servent l'objectif auquel elles sont destinées et pas des objectifs de redistribution plus larges.

Du point de vue du partage des rôles entre État et partenaires sociaux, les systèmes d'assurance chômage diffèrent profondément d'un pays à l'autre, car ils ont été modelés par l'histoire politique et sociale locale bien plus que par des considérations d'efficacité. Ainsi, au-delà de ces enseignements de l'histoire et de la pratique, il existe des critères de bonne gestion (dispositif obligatoire et unique, solde financier contra-cyclique mais en équilibre inter-temporel, etc.) mais pas de théorie de ce qu'est une bonne gouvernance en matière d'assurance chômage du point de vue de la nature de son gestionnaire (partenaires sociaux, État, assureur privé, etc.). En l'absence d'évaluation des arrangements institutionnels existants, il est donc impossible de définir ce que peut être une « bonne pratique » d'un régime d'assurance chômage bien gouverné.

1.

On se réfère ici aux pays européens et aux États-Unis où l'assurance chômage s'est construite sur le terrain avant d'être formalisée dans la loi. C'est seulement récemment que l'État a été moteur, dans les pays émergents qui ont créé une assurance chômage sur la base du constat de son efficacité dans les pays précurseurs. Pour des références historiques cf. Blaustein (1995) Coquet (2013) Daniel & Tuschziner (1999).

Graphique 1. Les partenaires sociaux dans la conception et la gestion de l'assurance chômage



Lecture. L'implication des partenaires sociaux est affectée d'une valeur allant de 3 à 0 selon qu'elle est institutionnalisée par la participation à des instances formelles tripartites ou bipartites, des instances ad-hoc, occasionnelle ou inexistante. La participation à la gestion est affectée d'une valeur égale à 2 si elle est directe, 1 si elle est institutionnalisée, 0 dans les autres cas. L'indicateur de perception des partenaires sociaux porte sur leur degré d'implication effective dans la conception.

Source : Eurofound.

Dans une majorité de pays, les partenaires sociaux sont impliqués dans la définition des règles et la gestion du régime d'assurance chômage, avec une intensité comparable à celle en vigueur en France (Eurofound, 2013 ; graphique 1). L'appréciation portée par les partenaires sociaux sur leur implication suggère cependant que la pratique peut être très différente de ce que les règles suggèrent : ainsi au Danemark, où l'implication théorique est maximale, l'appréciation des partenaires sociaux sur leur implication est plutôt mauvaise, témoignant de leur marginalisation récente dans un pays où ils sont traditionnellement très impliqués ; à l'opposé en Italie ou en Norvège l'appréciation que les partenaires sociaux portent sur leur implication est très positive alors que le rôle qui leur est dévolu apparaît faible sur le papier (graphique 1).

### En France : un système compartimenté, une gouvernance éclatée

L'édifice institutionnel de l'assurance chômage française est un alliage complexe d'institutions, de règles et de procédures plus ou moins appliquées. La bonne compréhension de cette organisation et de ses transformations nécessite de revenir aux quatre compartiments sur lesquels s'est appuyée l'indemnisation du chômage en France depuis 1984 (figure 1).

- *L'assurance chômage* stricto sensu, a été à rendre à la gestion des partenaires sociaux en 1984, après une parenthèse de cinq ans, durant laquelle l'État avait repris la main et profondément revu le système. La plus importante de ces réformes structurelles a consisté à fusionner les allocations de l'État avec celles de l'Unedic, ces dernières étant auparavant complémentaires des aides publiques (jusqu'en 1979). De 1984 à 2018, l'assurance s'est financée exclusivement par des cotisations des salariés et des employeurs du secteur privé ;
- *L'auto-assurance*, régime défini par défaut, s'appuyant sur un cadre juridique spécifique, auquel certains employeurs sont obligés d'adhérer (fonctions publiques), d'autres pouvant à loisir choisir d'affilier momentanément ou durablement tout ou partie de leurs salariés<sup>2</sup>. Ce régime n'est pas gouverné par une institution, mais autogéré au cas par cas par chaque employeur ;
- Le *régime de solidarité d'indemnisation du chômage*, géré par l'État via le *Fonds de Solidarité*, dont objectif initial était d'allouer une allocation sociale sous condition de ressources aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance (*Allocation de Solidarité Spécifique, ASS*), et ceux n'ayant pas suffisamment travaillé pour y être éligibles (*Allocations d'Insertion*). Il est doté d'une ressource propre, une contribution de solidarité (1 %) <sup>3</sup> à la charge des salariés dont l'employeur n'est pas affilié à l'Unedic, et donc *de facto* dans le régime d'auto-assurance (cf. ci-dessus). En « contrepartie » de la prise en charge de ce *régime de solidarité*, l'État a cessé tout financement de l'assurance chômage de droit commun, comme il le faisait *via* des allocations de base jusqu'en 1979, puis *via* une dotation budgétaire définie dans la loi (environ 1/3 des ressources) de 1979 à 1984 ;
- Les *préretraites* forment le dernier compartiment, et même le principal, puisqu'en 1984 ce budget dépasse celui de l'Unedic, et qu'il couvre des effectifs comparable (graphique 2). Or les préretraites disparaissent totalement durant les années 1990, ce qui induit *de facto* une extension du périmètre et de la charge financière de l'Unedic<sup>4</sup>.

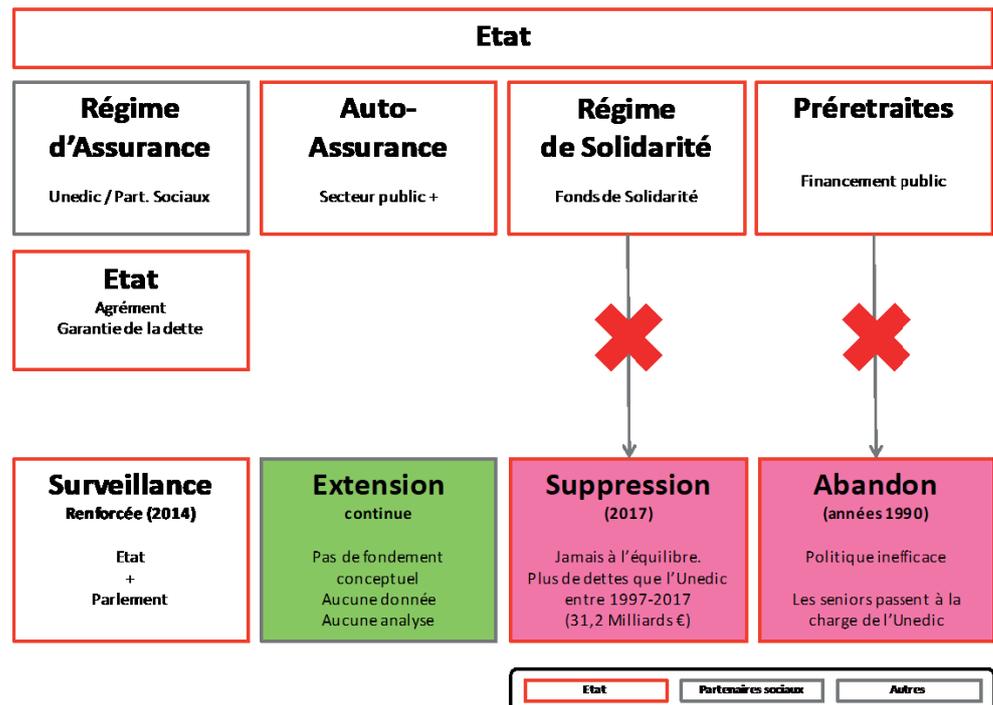
Le périmètre de l'Unedic couvre donc aujourd'hui la majorité des chômeurs qui il y a 35 ans étaient pris en charge au titre de ces quatre compartiments. Il est possible d'évaluer la gouvernance de tel ou tel compartiment, comme nous le faisons ci-après pour les deux premiers d'entre eux, mais une réponse pertinente à la question de la gouvernance future de l'assurance chômage doit naturellement englober l'ensemble de ce périmètre.

2. Environ un quart ne sont pas affiliés à l'Unedic du fait que leur employeur n'est pas obligé ou qu'il a l'interdiction de les y affilier ; Cf. Coquet (2016b ; 2018).

3. Ce taux est alors plus ou moins égal au taux de cotisation des salariés du secteur privé à l'assurance (1,27 %).

4. Voir par exemple Zaidman *et al.* (1999).

Figure. Schéma institutionnel simplifié de l'assurance chômage en France (1984-2018)



## L'environnement se transforme, l'assurance chômage subit

Le système d'assurance chômage bâti en 1984 se définit donc tout autant par la caisse d'assurance chômage *stricto sensu*, confiée aux partenaires sociaux, que par les institutions qui l'entourent. L'évaluation de la gouvernance de l'Unedic passe donc par un bilan des transformations de cet environnement.

### Le repli des préretraites a laissé l'assurance en première ligne

Au regard du périmètre actuel de l'assurance chômage, l'Unedic n'est qu'un acteur minoritaire en 1984, alors doté d'un budget plus faible que celui des préretraites. La suppression des préretraites induit un changement structurel pour l'assurance chômage : les tranches d'âge auparavant éligibles aux préretraites sont renvoyées vers l'Unedic, entraînant un doublement des effectifs que l'Unedic doit couvrir sans changement de l'assiette des ressources. Le budget de l'État s'allège aux dépens de l'Unedic, les cotisations augmentent et la charge du chômage se déporte de l'impôt vers le coût du travail marchand.

Du côté des droits, l'adaptation du régime d'assurance à cette mutation, compliquée par la violente crise du début des années 1990, se réalise dans un premier temps par la réduction des allocations, les filières longues dédiées aux seniors étant très sensibles à la forte dégressivité alors en vigueur ; dans un second temps les longues durées d'indemnisation sont réduites à 36 mois<sup>5</sup>, en contrepartie de l'abandon de la dégressivité. Le problème à résoudre fut d'autant plus grand que l'assurance se combinait à des dispositions coûteuses<sup>6</sup> (*Dispense de Recherche d'Emploi* supprimée en 2012<sup>7</sup>, *Allocation Equivalent Retraite AER*, etc.) et aux réformes des retraites qui retardaient la sortie du marché du travail. S'ajoute aussi la taxe sur les licenciements des seniors prélevée par l'Unedic depuis 1987<sup>8</sup>, qui était pour moitié reversée à l'État afin de compenser la charge budgétaire des préretraites, dans la mesure où celles-ci réduisaient les dépenses d'indemnisation. Mais, jusqu'à sa disparition en 2005, le partage

5.

Les droits des seniors allaient auparavant jusqu'à 45 mois pour les plus de 50 ans, et 60 mois au-delà de 55 ans, le plus souvent « dispensés de recherche d'emploi » jusqu'en 2012. La durée des droits est à nouveau réduite en 2017 (-12 mois pour les 50 à 53 ans, -6 mois de 53 à 55 ans).

6.

Au sens où n'incitant pas à la reprise d'emploi ces dispositions augmentent le coût d'indemnisation. Cela ne veut évidemment pas dire que le chômage des seniors ne nécessite pas des dispositions spécifiques car les seniors indemnisés ont depuis toujours des difficultés à retrouver un emploi, et que ceux qui y parviennent endurent des pertes salariales extrêmement élevées.

7.

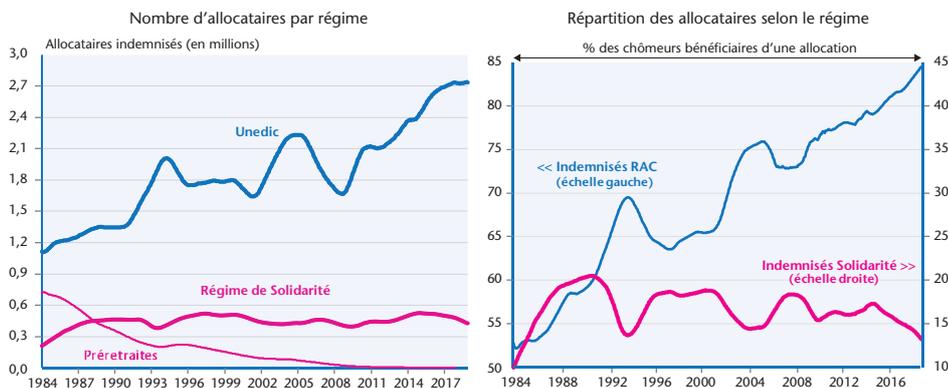
Sur cette question voir Cornilleau & Ducoudré (2016).

8.

Décidée par l'État, la contribution Delalande prélevée sur les ruptures de CDI des seniors de plus de 50 ans. Cf. Cour des comptes (2006).

du produit de cette taxe n'a jamais suivi le reflux des préretraites<sup>9</sup>, alors même que l'Unedic récupérait la charge d'indemnisation afférente, d'autant plus lourde que la durée des droits et les allocations des seniors sont par construction plus élevées que la moyenne. Désormais, tous les seniors sont à la charge de l'assurance, avec des cotisations stables par rapport au début des années 1990, illustrant en creux les efforts très importants accomplis par l'Unedic pour réallouer ses ressources.

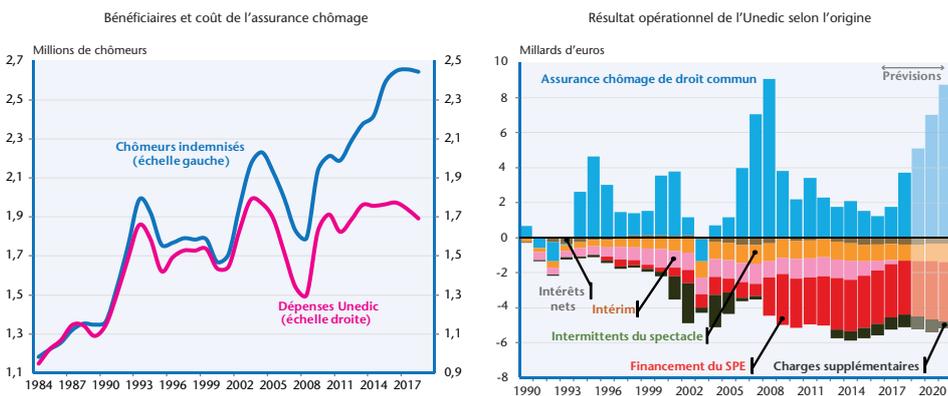
### Graphiques 2 et 3. Le chômage indemnisé et son coût (1984-2018)



9.

Le maintien de ce transfert après que sa justification eut disparu explique plus de 5 Md€ de la dette de l'Unedic. À ce coût il faudrait bien sûr ajouter celui de l'indemnisation des seniors qui s'est alourdi en parallèle (mais pour cela une évaluation comptable est nécessaire). Zaidman *et al.* (1999) estiment que de 1993 à 1998 le coût des préretraites baisse de 15,9 à 12,0 milliards de francs pour l'État, tandis qu'il augmente de 0,1 à 8,9 milliards de francs pour l'Unedic (hors dépenses d'indemnisation ordinaires pour les seniors).

### Graphiques 4 et 5. Le chômage indemnisé et son coût (1984-2018)



Source : données Cour des comptes, Dares, Insee, ministère de la Culture, Pôle Emploi, Unedic (y compris prévisions) ; calculs de l'auteur. Note : Les dépenses d'assurance chômage de « droit commun » incluent les dispositifs de fins de droits et de préretraites à la charge de l'Unedic.

Replacées dans leur contexte, les difficultés financières que traverse l'Unedic dans la première moitié des années 1990, ne peuvent pas donc être simplement attribuées à une gouvernance défailante. Certes, les partenaires sociaux n'étaient pas spontanément favorables à la suppression des préretraites qui d'un côté offraient une protection sociale très forte et de l'autre facilitaient les restructurations des entreprises. Mais en tant que gestionnaire du régime d'assurance chômage ils assument leur responsabilité et « serrent les boulons », y compris en réduisant les droits pour faire face à ces nouvelles charges d'indemnisation. Tant et si bien qu'à la faveur de l'embellie conjoncturelle de la fin des années 1990, l'Unedic parvient rapidement à dégager des excédents opérationnels élevés qui lui permettent de rembourser ses dettes, et même de se constituer une trésorerie positive qui atteint 3 Md€ à la fin de l'année 2000<sup>10</sup>. Ces transformations accomplies dans les années 1990 étaient nécessaires à la survie du régime, mais du point de vue de l'impact macroéconomique de l'assurance chômage ces restrictions ont néanmoins eu des effets pro-cycliques.

10.

A l'époque cela représente environ 15 % des dépenses d'indemnisation (soit environ 5 Md€ de 2018).

11.

C'est un ensemble très large, bien au-delà des trois fonctions publiques : environ 25 % des salariés ne sont pas affiliés à l'Unedic (Coquet, 2016b et 2018).

12.

Coquet (2016b).

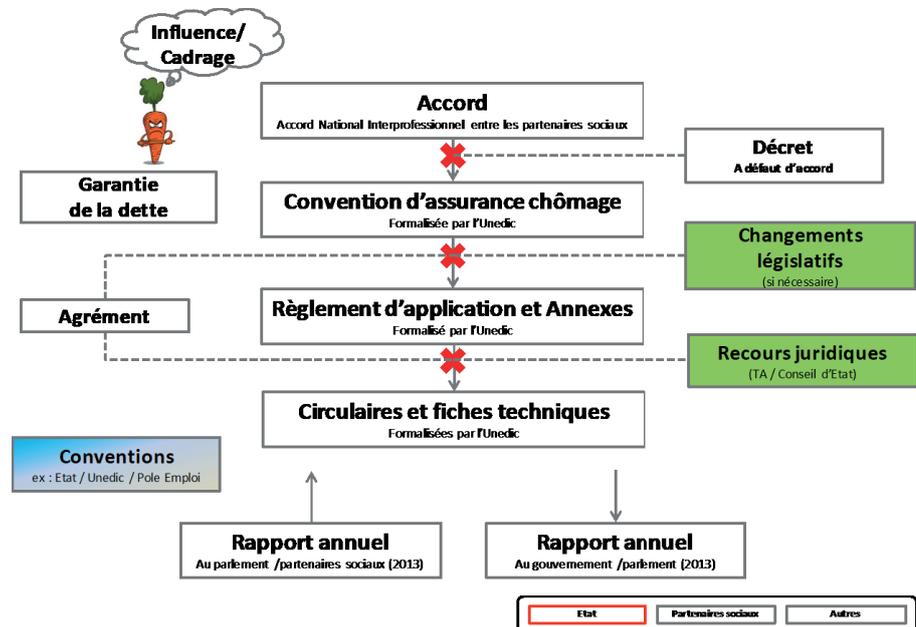
13.

La réglementation applicable aux employeurs publics distingue 8 cas d'employeurs avec pour chacun la possibilité d'affilier une ou plusieurs populations de salariés, de manière révoable ou irrévocable, cf. [www.pole-emploi.fr](http://www.pole-emploi.fr)

14.

La Cour des comptes mentionne les retraits Pôle Emploi et Voies Navigables de France. Pour la stratégie d'optimisation cf. Ville de Paris (2013).

### Encadré 1. Schéma simplifié des procédures de gouvernance de l'assurance chômage en France



Ce schéma illustre les principales étapes, formelles et informelles, du processus de négociation d'une convention d'assurance chômage tel qu'il a fonctionné depuis 1984 :

- L'État exerce une influence en amont, faisant filtrer des idées, des ballons d'essai, etc. avant l'ouverture des négociations entre partenaires sociaux ; aujourd'hui il rédige un document de cadrage ;
- Dans le cas général les partenaires sociaux parviennent à un accord qui fixe les grandes lignes de la réglementation ; à défaut d'accord l'État peut fixer les règles du régime d'assurance par décret ;

Ce schéma illustre les principales étapes, formelles et informelles, du processus de négociation d'une convention d'assurance chômage tel qu'il a fonctionné depuis 1984 :

- L'État exerce une influence en amont, faisant filtrer des idées, des ballons d'essai, etc. avant l'ouverture des négociations entre partenaires sociaux ; aujourd'hui il rédige un document de cadrage ;
- Dans le cas général les partenaires sociaux parviennent à un accord qui fixe les grandes lignes de la réglementation ; à défaut d'accord l'État peut fixer les règles du régime d'assurance par décret ;
- Une « convention d'assurance chômage » et son « règlement d'application » détaillent les règles pratiques qui traduisent les grandes lignes de l'accord. L'État agréé ces textes ou les refuse (auquel cas une nouvelle négociation s'engage, sur les points litigieux ou plus largement). Enfin des circulaires et fiches techniques de l'Unedic et de Pôle Emploi détaillent la manière dont la réglementation est mise en pratique (ce qui a parfois une influence au regard de la réalité des droits) ;
- L'Unedic publie un rapport annuel sur la gestion de l'assurance chômage (depuis 2015) ;
- Outre son pouvoir réglementaire aux différentes étapes décrites ci-dessus l'État peut (ou non) garantir la dette de l'Unedic, agir au travers de conventions connexes (ex : tripartite, Pôle-Emploi / Unedic / État). Le gouvernement peut également accepter ou refuser des changements législatifs et les différents aspects de la réglementation accord des partenaires sociaux peuvent naturellement faire l'objet de recours en justice. L'État peut aussi peser au travers du rapport annuel qu'il doit publier sur la gestion de l'assurance.

## L'auto-assurance du secteur public : une injustice inefficace, qui empire

La participation des employeurs publics<sup>11</sup> à l'assurance chômage n'a jamais été réellement envisagée. Pourtant, le diagnostic des causes du chômage comme les principes d'une assurance mutualisée contre ce type de risque exigent de les affilier : il est en effet impossible de soutenir tout à la fois que les employeurs et des actifs du secteur privé sont individuellement seuls responsables du chômage qui les touche, que la garantie d'emploi est gratuite, et qu'elle réduit le chômage au niveau macroéconomique<sup>12</sup>.

La possibilité offerte aux employeurs de s'affilier à volonté et à géométrie variable<sup>13</sup> à l'assurance chômage est une incitation à la *sélection adverse* : par construction ces employeurs n'affilient que les catégories de salariés sur lesquelles ils font porter un risque, et seulement lorsque qu'ils y ont intérêt, n'apportant ainsi que des déficits à l'Unedic, jamais d'excédent. Il ne s'agit pas de dispositions obsolètes, car elles sont bien vivantes : en 2010 la loi a interdit aux hôpitaux de s'affilier, et des institutions publiques sous pression budgétaire se retirent régulièrement de l'Unedic, d'autres optimisent en toute transparence<sup>14</sup>. Parfaitement légales, ces dispositions vont à l'encontre de ce que requièrent la théorie, l'efficacité et l'optimalité de l'assurance, contribuant ainsi au déficit structurel de l'Unedic.

Aucune liste exhaustive de ces employeurs n'a jamais été constituée, pas même par le Fonds de Solidarité auprès duquel ils étaient redevables de la contribution de 1 %, précisément parce que non-affiliés à l'Unedic. En termes de gouvernance, il n'existe aucun suivi statistique du nombre d'affiliés et des chômeurs bénéficiaires (par ailleurs non-identifiés dans les données de Pôle Emploi), ni de comptabilité de leur indemnisation. On sait cependant que les trajectoires hybrides (public/privé) restent à la charge de l'Unedic, ce qui réduit d'autant le coût de l'auto-assurance des employeurs publics aux dépens de l'Unedic (donc du coût du travail) qui ne reçoit pas de cotisation mais paie des prestations.

## L'assurance chômage devient une ressource budgétaire pour l'État

Durant les années 1990, l'État prend l'habitude de transférer à l'Unedic la charge opérationnelle et/ou financière de certaines politiques publiques<sup>15</sup>. D'abord timides et contra-cycliques, ces transferts de charges n'ont pas semblé rencontrer de réelle opposition. Ils ont donc logiquement prospéré, d'autant plus que les dépenses ainsi financées étaient toujours préservées des réformes destinées à redresser les comptes de l'Unedic, finissant par constituer la principale source de ses difficultés financières. Ces transferts de charges publiques vers l'Unedic se sont appuyés sur les mécanismes suivants :

- *Le délitement de l'équilibre économique et institutionnel de 1984* (fin des préretraites, modifications des allocations du Fonds de Solidarité, perpétuation du régime d'auto-assurance), a redirigé les chômeurs vers l'Unedic, sans contrepartie ;
- *Le principe de réciprocité a été largement enfreint*<sup>16</sup>. Si l'État a aidé l'Unedic entre 1993 à 1995, les flux financiers ont ensuite été à sens unique de l'Unedic vers l'État, quelle que soit la conjoncture et la situation financière de l'assurance chômage : engagements en contrepartie des réformes drastiques de 1993 non-tenus (760 Mo€), et une fois l'Unedic équilibrée et désendettée celle-ci consent des « versements exceptionnels » à l'État en 2001 et 2002 (2,3 Md€) ; à partir de 1997, l'Unedic doit recevoir tous les chômeurs qui s'inscrivent, indemnisables ou non, sans compensation (1 Md€ jusqu'en 2008) ; en 2002, l'annulation de la nouvelle convention d'assurance chômage (après son agrément par l'État) est mise à la charge de l'Unedic (2,6 Md€) ; s'ajoute enfin le partage injustifié de la *Contribution Delalande* (cf. §2.1). Ces interventions ont alourdi de plus de

11.

C'est un ensemble très large, bien au-delà des trois fonctions publiques : environ 25 % des salariés ne sont pas affiliés à l'Unedic (Coquet, 2016b et 2018).

12.

Coquet (2016b).

13.

La réglementation applicable aux employeurs publics distingue 8 cas d'employeurs avec pour chacun la possibilité d'affilier une ou plusieurs populations de salariés, de manière révoquable ou irrévocable, cf. [www.pole-emploi.fr](http://www.pole-emploi.fr)

14.

La Cour des comptes mentionne les retraits Pôle Emploi et Voies Navigables de France. Pour la stratégie d'optimisation cf. Ville de Paris (2013).

15.

La première fut en 1997 l'obligation pour l'Unedic de recevoir tous les chômeurs, indemnisables ou non ; on peut également citer le financement de l'ARPE (dispositif conventionnel de préretraite) qui a été une condition posée par l'État à l'agrément de la Convention signée par les partenaires sociaux en 2000 (cf. Cour des comptes, 2006), la politique culturelle (intermittents), ou encore la clé de partage du financement de Pôle-Emploi.

16.

« les relations financières entre l'État et l'assurance chômage sont à double sens : si l'État accepte d'intervenir en cas de difficultés graves, il entend, en cas de retournement de la conjoncture, être associé aux résultats positifs. ». Cette citation comme les données (en valeur courante) énumérées dans la suite de ce paragraphe proviennent de la Cour des comptes (2006). Une analyse plus détaillée est faite dans Coquet (2016a). Voir aussi Assemblée nationale (1999) et Sénat (1995).

10 Md€ la dette de l'Unedic, alors même que la conjoncture creusait ses comptes et que son périmètre s'étendait par défaut, l'obligeant à réduire les droits, à maintenir des cotisations élevées, avec une nouvelle fois des effets pro-cycliques ;

- *Le financement de Pôle Emploi* provient pour environ les deux tiers d'un prélèvement de 10 % sur les recettes de cotisations de l'Unedic, alors que la logique voudrait plutôt que ces moyens soient proportionnés au nombre de chômeurs, donc aux dépenses d'indemnisation. De plus, Pôle Emploi est un service public que la théorie économique recommande de tarifier au coût marginal. Si tel était le cas, l'Unedic dépenserait 3 Md€ de moins par an (donc plus de 30 Md€ au total depuis 2008) et n'aurait jamais eu de dette<sup>17</sup> ;
- *La question des intermittents du spectacle* illustre la manière dont les rapports de force politiques et budgétaires ont pu se nouer aux dépens de l'assurance chômage. Lorsque le montant annuel des allocations chômage avoisine l'ordre de grandeur de la masse salariale des assurés d'un secteur d'activité, il ne s'agit plus d'assurance contre un risque exogène mais d'une subvention sectorielle, qui doit donc provenir du budget de l'État. Les intermittents ont ainsi coûté à l'Unedic 21 Md€ de plus que s'ils avaient été indemnisés selon le droit commun<sup>18</sup>.

Un travail d'historien serait nécessaire pour savoir si les rapports de force contemporains de chacune de ces opérations permettaient à la gouvernance paritaire de les contrôler, de s'y opposer, ou s'il faut y voir le symptôme d'une gouvernance défaillante<sup>19</sup>. Ces opérations budgétaires initialement contra-cycliques ont fini par affecter l'équilibre du régime au fur et à mesure qu'elles devenaient structurelles, indépendantes de la conjoncture. Quoiqu'il en soit l'absence de pilotage comptable et de suivi systématique de ces opérations a empêché d'en comprendre l'ampleur, d'en mesurer toutes les conséquences afin de réagir rapidement et de manière adéquate.

Les transferts financiers de l'Unedic vers l'État ont finalement atteint plus de 60 Md€ en 20 ans, plus que *l'ensemble* de la dette du régime, indépendamment de toute « générosité » des règles d'indemnisation car, en creux, l'activité d'assurance était fortement bénéficiaire. En garantissant la dette de l'Unedic, l'État n'a fait que transférer vers le secteur marchand une dette qui aurait dû être inscrite dans ses propres comptes.

### L'allocation contre la pauvreté à défaut d'indemniser le chômage

Si d'un côté l'État a pesé sur les comptes de l'assurance chômage il est aussi intervenu pour réduire la pauvreté, dont le chômage est une cause importante : le RMI, devenu RSA, est une prestation universelle créée en 1989, familialisée, sous conditions de ressources, financée par l'impôt. Même si elle n'a en rien les caractéristiques d'une assurance destinée aux chômeurs, ceux d'entre eux qui vivent au sein de ménages pauvres peuvent en bénéficier, par exemple s'ils ne sont pas éligibles à d'autres allocations sociales, ou lorsque la fin de droits les prive de revenu<sup>20</sup>.

Le RSA bénéficie donc de manière incidente aux chômeurs, mais il n'a pas allégé la charge de l'assurance chômage. En effet, parmi les griefs récurrents dont celle-ci est l'objet (conditions d'éligibilité permissives, durées potentielles de droits « trop longues », droits rechargeables, taux de remplacement « trop élevé », etc.<sup>21</sup>) on peut lire en creux que la bonne couverture assurantielle de l'Unedic réduit le nombre de bénéficiaires potentiels du RSA, ce qui allège d'autant les finances publiques et non l'inverse.

17.

Le coût marginal n'est pas publié en tant que tel, mais il peut être déduit du prix facturé aux employeurs publics qui souhaitent confier à Pôle Emploi les opérations d'indemnisation de leurs ex-salariés : 82,33 € pour l'inscription, 6,67 € par mois d'indemnisation (source : pole-emploi.fr) soit au total 440 Mo€ par an pour 2,7 millions de chômeurs indemnisés (calcul de l'auteur sur la base d'une durée moyenne d'indemnisation de 12 mois).

18.

La Cour des comptes (2016) note que les interventions de l'État dans le régime des intermittents ne sont « pas de nature à renforcer la crédibilité ou la portée des négociations menées par les partenaires sociaux ». Pour un développement détaillé de la question des intermittents, cf. Coquet (2010b, 2015).

19.

Daniel & Tuchsirer (1999) ont réalisé ce travail pour la période qui court jusque dans les années 1990.

20.

Fin 2017, 760 000 inscrits en DEFAM ABC avaient un droit payable au RSA (complétant parfois une faible allocation chômage) soit plus que le régime de solidarité (cf. infra).

21.

Voir par exemple, Cour des comptes (2016) et (2019).

## La gouvernance de l'assurance chômage

### L'assurance a été adaptée aux transformations du marché du travail

Il n'existe pas de bilan de la gouvernance de l'assurance chômage depuis 1984, *a fortiori* sur le large périmètre défini ci-dessus. Les analyses sont demeurées centrées sur le périmètre confié à l'Unedic, sans prendre en compte les transformations des autres compartiments de l'indemnisation du chômage.

Pour penser utilement la gouvernance de demain, il est possible de tracer quelques grandes lignes de ce bilan *pro domo* qu'aurait pu établir l'Unedic :

- *L'équilibre financier.* Les apparences sont trompeuses : en effet, *stricto sensu* l'activité d'assurance chômage de l'Unedic (son « résultat opérationnel ») n'a été déficitaire qu'une seule fois en 25 ans<sup>22</sup>, et ce malgré un chômage structurel élevé et persistant, et un périmètre élargi. Le fait que l'activité d'assurance dégage un excédent structurel suggère qu'elle pèse plus que nécessaire sur le coût du travail (ce qui en soi ne réduit pas son rôle de stabilisateur automatique). Le déficit chronique et la dette accumulée proviennent uniquement de ce que chaque euro cotisé pour l'assurance chômage ne va pas à l'assurance chômage, car l'Unedic doit financer des politiques publiques très marginalement en lien avec sa mission d'assurance ;
- *L'adaptation aux transformations du marché du travail.* Au cours des 20 dernières années, les pouvoirs publics ont facilité l'usage des contrats courts pour soutenir l'activité et l'emploi. L'assurance chômage s'est retrouvée en première ligne : ruptures de trajectoires, récurrence au chômage, précarité, ont explosé. Les règles ont été adaptées à ces nouveaux défis, pour sécuriser ces trajectoires instables<sup>23</sup> ;
- *Sécuriser les chômeurs à la place de l'État.* Parmi les chômeurs non-indemnisables, seuls ceux éligibles aux aides allouées au titre de la pauvreté reçoivent une allocation de l'État. C'est pourquoi les allocations chômage assurent une très forte proportion du revenu des chômeurs, ce qui est souvent assimilé à de la « générosité », alors qu'il ne s'agit-là que d'un contrepoint de la faiblesse des transferts publics (graphique 6) ;
- *L'incitation à la reprise d'emploi.* Si la maîtrise des dépenses est d'abord passée par le raccourcissement des droits, les réformes de la fin des années 2000 ont été plus structurelles : contributivité stricte (fin des « filières »), des droits rechargeables, fin des règles spécifiques à l'intérim, etc. Malgré un nombre d'allocataires élevé, les études suggèrent que l'aléa moral des chômeurs est plus faible en France qu'ailleurs<sup>24</sup> : et de fait, près de 4 millions de chômeurs – majoritairement indemnisés – reprennent un emploi chaque mois ;
- *Un stabilisateur automatique de l'activité très performant,* auquel s'ajoute un « effet d'éligibilité » puissant : les chômeurs acceptent des emplois risqués, peu sûrs, ce qui conformément à la théorie favorise la reprise d'emploi mais permet aussi, par voie de conséquence, la réalisation d'investissements risqués par les employeurs. Ces incitations positives n'existeraient pas avec des règles plus classiques, moins « généreuses » à l'endroit des contrats courts<sup>25</sup> ;
- *La prise en compte d'objectifs de politique sociale.* L'État a pu compter sur le soutien financier des partenaires sociaux pour appuyer certaines politiques publiques, quitte pour ces derniers à s'affranchir de certains principes de bonne gestion préservant l'intérêt de l'assurance chômage : accompagnement des

22.

L'année 2002 fait exception : à peine une baisse de cotisations acte-t-elle le redressement des comptes de l'Unedic, qu'une récession se déclenche. Les partenaires sociaux inversent leur décision rapidement, mais la hausse du chômage dans ce laps de temps induit un déficit en 2002. Dès 2003 la situation est rétablie.

23.

Aboutissant parfois à des règles parfois trop avantageuses, comme pour l'intérim. Pour un développement détaillé des liens entre contrats courts et assurance chômage voir Coquet & Heyer (2018).

24.

Ortega & Rioux (2006), Deroyon et Le Barbanchon (2011). Pour une comparaison avec les autres pays voir Coquet (2013) pp. 95-100.

25.

Mentionnons à nouveau les 4 millions de contrats de travail conclus chaque mois.

26.

Par exemple : baisse du seuil d'éligibilité à 4 mois en 2009, exonération pour les embauches en CDI en 2013.

27.

Convention 2014 (Art.11), Convention 2017 (Art. 10). A la décharge de l'État, parmi les sujets évoqués dans ces deux listes ceux qui étaient de la compétence des partenaires sociaux n'ont pas été traités non plus.

28.

Ces termes renvoient ici à un jugement positif, les éléments objectifs ne constituant qu'un instrument parmi d'autres d'une gouvernance avisée, l'expérience et la capacité à anticiper jouant aussi un rôle fondamental. Par exemple la dégressivité des allocations a été supprimée avant d'être précisément évaluée (et les études ultérieures ont montré qu'il s'agissait d'une bonne décision). Les évolutions des règles de cumul de l'allocation avec un salaire sont un autre exemple.

29.

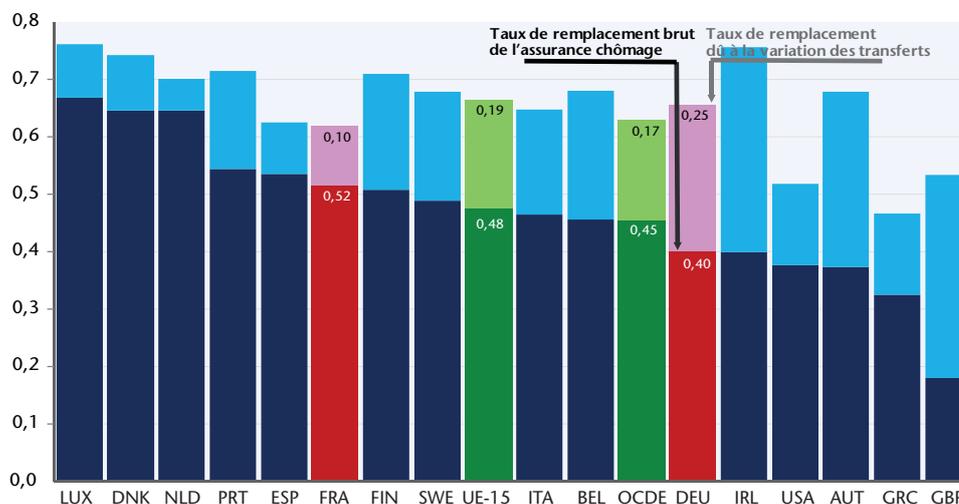
L'exemple typique est constitué par les droits rechargeables, dont le principe incontestable (tout paiement d'une cotisation doit donner un droit) est contesté, alors que ce sont seulement les modalités qui doivent être affinées (comment le droit peut être consommé).

restructurations, seniors (préretraites, *Allocation Equivalent Retraite*, etc.), formation professionnelle, jeunes<sup>26</sup>, etc. ;

- *L'assurance de profils et de risques nouveaux* à ressources constantes, avec à la clé beaucoup plus de bénéficiaires (graphique 4). La multiplication très critiquée des situations de cumul emploi/chômage, la proportion élevée de chômeurs indemnisables sans être indemnisés (*activité réduite*), etc. sont aussi le reflet positif d'évolutions pertinentes de la réglementation en réaction aux transformations structurelles du marché du travail ;
- *Des questions stratégiques* pour l'équilibre financier et l'efficacité du régime ont été identifiées à plusieurs reprises par les partenaires sociaux<sup>27</sup>, pour certaines dans leur champ de compétences, pour d'autres dans celui de l'État. La remise à plat très large qu'elles appelaient n'a pas eu lieu, les six renégociations de la convention d'assurance chômage ayant saturé l'agenda durant la dernière décennie.

Ces orientations peuvent être en grande partie portées au crédit du lien direct qu'entretiennent les partenaires sociaux avec la réalité et les besoins du marché du travail : en effet, elles ont rarement découlé de diagnostics très précis, et ont pour la plupart été le résultat d'intuitions et de tâtonnements<sup>28</sup>. La manière dont ces réformes sont advenues peu expliquer que ces choix n'aient pas fait l'objet d'un suivi, d'évaluations et d'une défense méthodique. Il n'est dès lors guère surprenant que ces innovations soient précisément celles qui sont la cible des idées reçues les plus tenaces<sup>29</sup>.

Graphique 6. Taux de remplacement effectif des chômeurs selon l'origine du transfert (OCDE)



Sources : données OCDE, Calculs de l'auteur (cf. Coquet, 2013).

### Une gestion opérationnelle dépourvue d'instruments d'analyse

De manière étonnante, les objectifs théoriques et opérationnels de l'assurance chômage ne sont pas précisément définis. Or, la base d'une bonne gouvernance consiste à définir une cible, puis à vérifier si les résultats sont en ligne avec la trajectoire attendue ou si des ajustements sont nécessaires.

Sans un tel cadre, les critiques les plus fondées comme les plus fantaisistes ont la même valeur, chacun pouvant définir l'objectif qui devrait être atteint. Les propositions sans diagnostic, ou sur la base d'un diagnostic partiel, sont très fréquentes en matière d'assurance chômage. L'augmentation du déficit et de la dette de l'Unedic légitiment

un *concours Lépine* débridé, au sujet de ce que pourrait, devrait faire ou non l'assurance chômage, qui alimente la confusion et fragilise inutilement la gouvernance.

Les trois dernières négociations de la Convention d'assurance chômage ont donné lieu à la publication d'un « dossier de négociation » remis aux partenaires sociaux, complété sur certains aspects par des éléments descriptifs. Techniques, mais indispensables à de bons diagnostics et de bonnes décisions, ces éléments sont encore trop parcellaires pour parvenir à rationaliser le débat public. Des objectifs clairs, un contrôle de gestion rigoureux, une information complète sont le socle indispensable d'une gouvernance solide et efficace. Ainsi dotée, la gestion paritaire de l'assurance chômage aurait été moins exposée aux critiques dont elle est l'objet.

## Une assurance mieux encadrée pour plus d'efficacité

L'action de l'État et ses conséquences ne se réduisent pas aux réformes ni aux pratiques budgétaires qui ont eu lieu dans l'environnement immédiat de l'assurance chômage depuis le début des années 1980.

Dans les domaines des principes, de l'organisation institutionnelle, des règles, et de la gestion du régime d'assurance, l'État n'a qu'exceptionnellement manifesté une volonté claire : en 1993, il s'immisce dans une refonte des règles qu'il soutient financièrement ; en 2000, il refuse à plusieurs reprises d'agréer la Convention en raison de différents budgétaires ; et depuis 2017 les réformes engagées sont clairement revendiquées.

S'il est par conséquent difficile de trouver la trace formelle de son influence sur les règles d'indemnisation, l'État n'est cependant pas resté passif, intervenant régulièrement au nom de l'efficacité, à la lisière du champ des compétences de l'Unedic :

- *L'efficacité du SPE*. La séparation du suivi et de l'indemnisation des chômeurs étant inefficace et coûteuse, l'État a toujours œuvré à une meilleure synergie de ces deux activités : constitution du *Service Public de l'Emploi* en 2005, puis fusion de l'ANPE et des Assedic au sein de *Pôle Emploi* en 2008 ;
- *L'accompagnement et le contrôle des chômeurs* ont été structurés : accueil unique des demandeurs d'emploi (1997), formalisation d'un contrat entre SPE et chômeur (2001, aujourd'hui PPAE), *Dossier Unique du Demandeur D'emploi* (2005), *Offre Raisonnable d'Emploi*, renforcement des obligations, du contrôle et des sanctions (2008 et 2019), etc. Les conseillers sont plus nombreux, les moyens ont été concentrés sur les chômeurs les plus en difficultés, un contrôle plus effectif, les relations avec les entreprises ;
- *Le recouvrement des cotisations*, transféré aux Urssaf en 2010 dans la foulée de la création de *Pôle Emploi*, a dégagé une importante économie d'échelle, et libéré des ressources humaines pour le suivi des chômeurs<sup>30</sup> ;
- *L'obligation de certification des comptes de l'Unedic*, a amélioré la transparence financière des opérations de l'Unedic à partir de 1993 ;
- *Le Rapport annuel de l'État et de l'Unedic* sur la gestion de l'assurance chômage<sup>31</sup>, décidé en 2014 aurait pu ouvrir la voie à un diagnostic partagé. Mais si l'Unedic a bien publié son rapport annuel, l'État n'a rempli qu'une seule fois cette obligation (en 2015).

Si ces interventions étatiques ne concernent pas directement la gestion de la caisse d'assurance, elles appartiennent au domaine de la gouvernance qu'elles ont clairement cherché à améliorer. La réforme ayant abouti à la création de *Pôle Emploi* a fait l'objet d'un diagnostic préalable et elle a depuis été l'objet d'évaluation régulières<sup>32</sup>, mais cela reste rare.

### 30.

Depuis 2010 cette tâche est facturée 40 Mo€ par an à l'Unedic, alors qu'elle absorbait auparavant environ 1/10e de ses effectifs (environ 1300 salariés) et les systèmes d'information et de recouvrement associés.

### 31.

Code du travail. Art. L.5422-25.

### 32.

Cour des comptes (2006) et pour la dernière évaluation sur ce thème IGAS / IGF (2018).

## Fonds de Solidarité : la gouvernance sans filtre

La gouvernance de l'assurance chômage peut bénéficier des enseignements de la manière dont a été géré le Fonds de Solidarité depuis 1984. Contrairement à l'équilibre complexe de gouvernance formelle et informelle de l'Unedic, la gouvernance était ici extrêmement simple, l'État étant seul aux manettes. En 2016 la Cour des comptes a dressé un bilan très sévère, qui a conduit à supprimer du Fonds de Solidarité. Ce rapport se concentre sur la gestion juridiquement fragile du Fonds de Solidarité<sup>33</sup>, mais n'évalue pas le coût ni l'efficacité des instruments d'indemnisation des chômeurs.

Il est cependant utile d'évaluer les opérations du Fonds de Solidarité si l'on veut comparer l'efficacité de sa gouvernance avec celle de l'Unedic :

- Sur la période 1997-2017, le Fonds de Solidarité a généré 31,8 Md€ de dettes, soit plus que l'Unedic<sup>34</sup> avec un budget 10 fois moindre. De plus, ce Fonds étant équilibré par une dotation en provenance du budget de l'État, aucune dette ne lui a été imputée, donc pas de charges d'intérêt alors que les frais financiers nets à la charge de l'Unedic ont dépassé 5 Md€ (inclus dans sa dette) ;
- *Du côté des ressources*, la gouvernance n'a jamais pu se fonder sur des éléments comptables, car ni le nombre d'assujettis ni l'assiette des cotisations de la *Contribution de solidarité* (le « 1 % ») n'ont jamais été connus. Ce défaut identifié dès 1991 n'a curieusement jamais été corrigé d'autant que malgré un besoin de financement grandissant, le taux de cotisation n'a été augmenté pour équilibrer les comptes, et que l'assiette de cotisation restait réduite en dépit du fait que la loi l'ait étendue à plusieurs reprises. Le contraste est saisissant avec l'Unedic, qui de son côté a pratiquement doublé le taux de contribution pour remplir les missions qui lui étaient assignées ;
- *Du côté des bénéficiaires*, l'affirmation largement admise selon laquelle les réformes de l'assurance chômage ont déporté une partie de son coût vers le régime de solidarité, est erronée : le nombre de bénéficiaires du Fonds de Solidarité n'a jamais dépassé 500 000 (12 % des DEFM ABC et DRE) alors que le nombre d'allocataires de l'Unedic a été multiplié par 2,5 en 30 ans, et la proportion de chômeurs indemnisés par le Fonds de Solidarité n'a cessé de se contracter (graphiques 2 et 3) ;
- *Du côté des prestations*, la dégradation des comptes n'a été empêchée que par la suppression des *Allocations d'Insertion* et la réduction à plusieurs reprises du plafond de ressources de l'ASS<sup>35</sup>, ce qui a limité le nombre de bénéficiaires. Ces réformes ne visaient pas à infléchir les comportements. En outre, les prestations ont été revalorisées comme les minima sociaux (donc plus ou moins indexées sur l'inflation), ce qui a fortement réduit leur taux de remplacement (-10 points en 30 ans), alors que le taux de remplacement apparent des allocations de l'Unedic est resté stable car celles-ci s'indexent spontanément sur les salaires (graphique 7.4) ;
- *Du côté des dépenses hors indemnisation* : avant la création de Pôle Emploi, les frais de gestion versés par le Fonds de Solidarité à l'Unedic (qui était alors son opérateur) se montaient à 4 % des allocations. Trois ans seulement après la création de Pôle Emploi aucun frais de gestion n'a plus été facturé, améliorant d'autant les comptes du Fonds de Solidarité au prix d'un transfert de charges vers l'Unedic (graphique 7.2).

Au total le besoin de financement du Fonds de Solidarité, est toujours demeuré au voisinage de 50 % de ses dépenses (graphique 7.1) La gouvernance apparaît surtout guidée par des choix budgétaires : des réformes paramétriques du côté des dépenses et le renoncement à recouvrer et augmenter les cotisations en sont les deux lignes

33.

Il constate notamment une « application inégale de la réglementation », par exemple : « Ainsi, en 1987, les dispositions de l'article 94 de la loi de finances pour 1987 prévoyaient la prise en compte de l'ensemble des primes et indemnités [...]. Au motif que ces dispositions portaient atteinte aux agents dont la rémunération était la plus faible, leur mise en œuvre a été suspendue par une simple note [...] dans l'attente d'une circulaire qui n'a jamais été publiée » (Cour des comptes, 2016, p. 9). Voir aussi IGAS / IGF (2014).

34.

Même sans redresser les comptes de l'Unedic du financement de la politique culturelle et du SPE.

35.

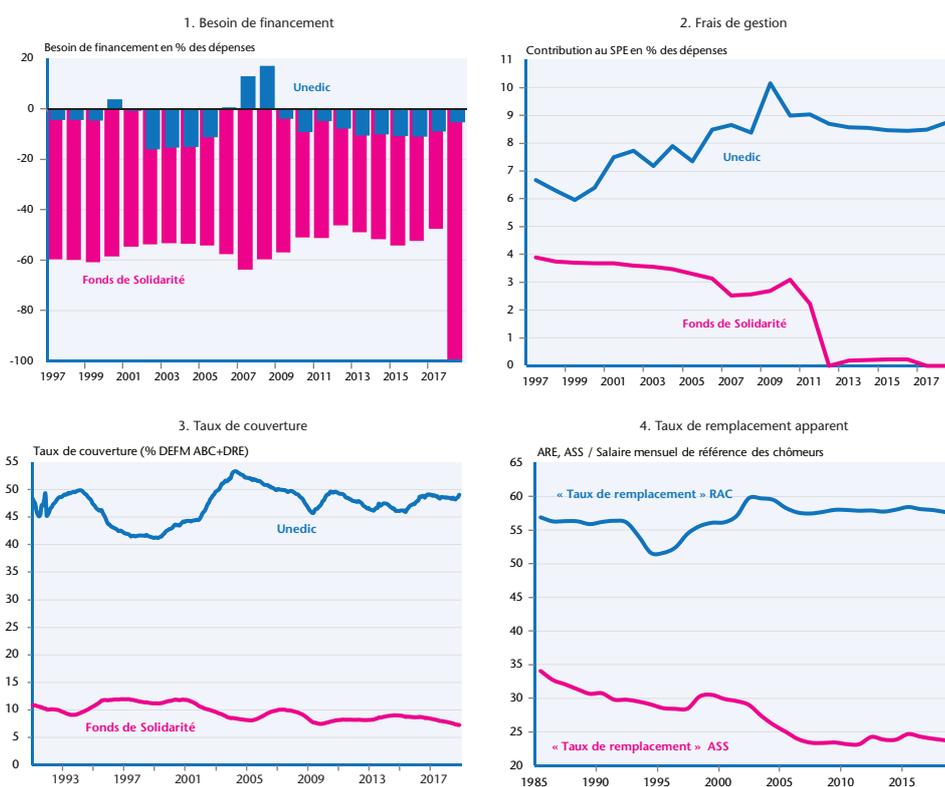
Dans le Code du travail, les plafonds de ressources sont exprimés en multiples du montant journalier de l'ASS. En 1984, pour bénéficier de l'ASS les ressources mensuelles d'une personne seule ne devaient pas excéder 90 fois le montant journalier de l'allocation (180 fois pour un couple). En 1990, ces plafonds ont été respectivement abaissés à 70 fois et 140 fois, puis à 70 et 110 fois ce montant en 1996, niveau où ils sont restés depuis.

directrices. Comme pour l'Unedic, aucune comptabilité analytique n'a permis de préciser un diagnostic pour orienter la gouvernance<sup>36</sup>, et de manière générale les réformes n'ont jamais été inscrites dans le cadre plus global de l'assurance chômage.

La gouvernance du Fonds de Solidarité n'a pas été soumise à des interférences ni à une pression médiatique comparables à celles pesant sur l'Unedic, mais, bien qu'à l'abri des critiques, elle est loin d'avoir démontré son efficacité. Les échecs de ce compartiment du système d'indemnisation livrent en négatif des enseignements utiles pour concevoir la nouvelle gouvernance de l'assurance chômage.

36. Cf. IGAS / IGF (2014) et Cour des comptes (2016) soulignent fortement cet aspect qui apparaît comme une constante.

## Graphiques 7. Polyptique de la bonne gestion : Fonds de solidarité et Unedic



Sources : Insee, Pole Emploi, Unedic, Lois de finances, calculs de l'auteur.

## Gouvernance équilibrée, assurance opérationnelle

### Débarquer le pilote n'améliore pas le pilotage

Évaluer la gouvernance de l'assurance chômage à l'aune de l'endettement de l'Unedic, comme si cette institution paritaire avait déterminé l'ensemble des règles du jeu pendant 30 ans, ne permet pas de comprendre les sources des difficultés actuelles ni, par conséquent, de résoudre ces problèmes.

L'Unedic était en 1984 un acteur secondaire de l'indemnisation du chômage : elle en est peu à peu devenue l'instrument central, du fait de la disparition des autres modalités de prise en charge des chômeurs. La suppression des préretraites publiques, celle du Fonds de Solidarité, l'absence de solidarité entre secteurs public et privé qui s'incarne dans l'auto-assurance des employeurs publics, le poids des déséquilibres de finances publiques, ont démesurément alourdi la charge confiée à la gestion paritaire, et seraient plus que suffisantes pour expliquer les difficultés de l'Unedic.

La gouvernance de l'assurance chômage a globalement failli, mais c'est une erreur que de concentrer les critiques sur les partenaires sociaux. À l'Unedic, de bonnes intuitions doublées de bonnes intentions ont permis de préserver l'essentiel, tant du point de vue des droits que de la maîtrise du coût de l'assurance, même si les lacunes dans la gestion opérationnelle ont fragilisé la gouvernance paritaire. Par comparaison, aucun mécanisme régulateur n'est venu enrayer la dérive du Fonds de Solidarité, illustrant que la tutelle publique n'est pas une garantie suffisante de bonne gouvernance.

La légitimité de l'État n'est pas discutable dans la gouvernance d'une politique comportant autant d'aspects régaliens que l'assurance chômage. Cela explique pourquoi celui-ci est resté omniprésent après avoir confié l'assurance chômage à la gestion paritaire en 1984 (figure 1) : conception, validation des règles, régulation budgétaire, contrôle et gestion du dispositif, etc. ni l'accord des partenaires sociaux, ni la convention qui en découle, ne se sont jamais réellement imposés à l'État, celui-ci détenant des leviers juridiques pour influencer ou prendre la main sur les règles<sup>37</sup> (encadré 1). Les relations budgétaires entre l'Unedic et l'État ont compliqué la tâche des partenaires sociaux et relégué au second plan les considérations prioritaires d'efficacité de l'assurance chômage. Au total les faits ne désignent pas la gouvernance paritaire comme la source exclusive, ni même principale, des maux de l'assurance chômage.

En fait, la gouvernance de l'indemnisation du chômage n'existe pas en tant que telle : aucune institution, aucune procédure ne garantit que les problèmes sont identifiés, débattus, et rapidement résolus. Déséquilibrer les parties prenantes, en particulier au sein de l'assurance, ne se justifie pas sur la base de leurs bilans respectifs. La solution consiste à fonder la gouvernance sur des objectifs clairs, une gestion rigoureuse et transparente, des processus décisionnels et des responsabilités bien établis.

## Refonder ensemble l'assurance chômage et sa gouvernance

Un cadre institutionnel équilibré de gouvernance de l'assurance chômage peut être établi sans idéologie. Une évolution habile des institutions et des processus est possible, qui conserverait les atouts de la gouvernance passée, affirmerait les principes de base de l'assurance et ajouterait les institutions et les procédures rigoureuses, équilibrées, transparentes, garantes de l'intérêt des assurés qui ont manqué pour que toutes les parties prenantes, et un débat public bien informé, jouent parfaitement leur rôle :

- *L'idée selon laquelle l'Unedic a une dette issue de la gestion du dispositif d'assurance est erronée et toxique* : pour refonder sur des bases saines, l'État devrait « reprendre » cette dette qui a pour origine des transactions budgétaires sans rapport avec l'assurance. Ce gage est d'autant plus facile à donner que cette dette figure déjà dans ses propres comptes ;
- *L'assurance chômage doit être totale*. Les principes fondamentaux que sont le caractère obligatoire, l'universalité et la contributivité de l'assurance chômage doivent être formellement posés. Aucune assurance chômage n'ayant jamais fonctionné efficacement en procédant par la redistribution, ces trois principes sont nécessaires à ce que l'assurance soit optimale, pour renforcer l'équité et la solidarité, pour ne pas distordre la concurrence entre employeurs, pour la garantir la cohérence de ses objectifs et de ses moyens. D'un point de vue opérationnel, assurance et auto-assurance doivent être fusionnées ;
- *Chaque euro collecté pour l'assurance chômage doit être utilisé pour l'assurance chômage*. La gouvernance future devrait sécuriser le périmètre financier de l'assurance chômage<sup>38</sup> : d'abord le droit commun obligatoire et universel ; par ailleurs, des mécanismes complémentaires peuvent servir des besoins spécifiques<sup>39</sup>, mais ils doivent être financés par des moyens dédiés. Une contrainte d'équilibre financier à moyen terme pourrait être instituée, mais, dans les crises

37.

Pour plus de détails sur ces aspects juridiques, voir par exemple Cour des comptes (2015).

38.

Ils impliquent aussi de reconnaître que la dette de l'Unedic est en réalité une dette publique, et que l'État doit la reprendre ; c'est en outre inévitable car l'Unedic ne pourra la rembourser sans une spoliation massive des assurés. Pour un chiffrage voir Coquet (2016a).

39.

Secteur du spectacle, chômage temporaire, assurance des contrats aidés, frontaliers, etc.

conjoncturelles, la possibilité de compléments exceptionnels de droits financés sur budgets publics devrait être ménagée<sup>40</sup> ;

- *Une gouvernance multilatérale.* L'équilibre entre État et paritarisme est sain et justifié mais il doit être réparé où il a échoué : l'instrumentation opérationnelle. Les partenaires sociaux seraient responsables des règles et de la gestion, dotés de compétences et de leviers en adéquation avec le périmètre de leurs responsabilités. L'État devrait, comme aujourd'hui, valider les règles négociées par les partenaires sociaux dans le cadre d'une procédure transparente, mais son agrément vaudrait rescrit pour l'Unedic. Le gestionnaire serait contraint à un contrôle de gestion précis, et à fournir un rapport annuel public et détaillé de ses opérations à destination du gouvernement, du parlement, d'un *Conseil d'Orientation de l'Assurance Chômage* (cf. ci-dessous) ;
- *Un Conseil d'Orientation de l'Assurance Chômage (COAC)* devrait être créé sur le modèle du Conseil d'Orientation des Retraites (COR). « *Instance indépendante et pluraliste d'expertise et de concertation, chargée d'analyser et de suivre les perspectives à moyen et long terme du système [d'assurance chômage] français* » afin d'« élaborer les éléments d'un diagnostic partagé et de formuler, le cas échéant, des propositions de nature à éclairer les choix en matière de politique [d'assurance chômage] ». Le COAC « *formulerait ses analyses et ses recommandations dans des rapports remis au Premier Ministre, communiqués au Parlement et rendus publics* ». Le [COAC] organiserait « *chaque année un colloque ouvert à tous et mettrait également à disposition des documents pédagogiques accessibles à un large public* »<sup>41</sup>.

L'analyse des difficultés du système d'assurance chômage français, qui dépasse le simple cadre de l'Unedic livre des enseignements limpides pour assainir l'indemnisation du chômage et la rendre plus efficace. Il est tout à fait possible de mettre en place une gouvernance répartissant au mieux, sans idéologie, les compétences entre les différentes parties prenantes. Même si l'assurance chômage gérée par les partenaires sociaux n'est pas sans défaut et doit se réformer, il serait dommage qu'elle fasse les frais (et avec elle les générations de chômeurs à venir) de l'échec des autres compartiments du système d'assurance chômage, alors même qu'elle a largement contribué à en atténuer les effets ■

40.

Sur le modèle des extensions de droits aux États-Unis.

41.

Citations extraites des missions du COR. [www.cor-retraites.fr](http://www.cor-retraites.fr)

## Références

- Assemblée nationale, 1999, *Projet de loi de finances rectificative pour 1999*, Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, Rapport n°1952 (Rapporteur : Mr Didier Migaud).
- Blaustein Saul, 1999, *Unemployment Insurance in the United States – The First Half-Century*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Cahuc Pierre, Corinne Prost, 2015, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Les notes du Conseil d'Analyse Economique*, n° 24.
- Coquet Bruno, 2018, « Vers l'assurance chômage universelle ? », *Droit Social*, n° 7/8 juillet.
- Coquet Bruno, 2016a, « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », *Note de l'OFCE*, n° 60.
- Coquet Bruno, 2016b, « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas », *Note de l'OFCE*, n° 59.
- Coquet Bruno, 2016c, « L'assurance chômage doit-elle financer le service public de l'emploi ? », *Note de l'OFCE*, n° 58.
- Coquet Bruno, 2015, « Intermittents du spectacle : un modèle d'assurance chômage », *Societal*, Ed. Eyrolles / Institut de l'Entreprise, Paris.
- Coquet Bruno, 2013, *L'assurance chômage : une politique malmenée*, Editions de l'Harmattan, Paris.
- Coquet Bruno, 2010a, « Contrats courts et segmentation du marché du travail : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles*, n°368, novembre.

- Coquet Bruno, 2010b, « L'assurance chômage des intermittents du spectacle : un régime avantageux et discutable », *Futuribles*, n° 367, octobre.
- Cornilleau Gérard, Bruno Ducoudré, 2016, « La suppression de la Dispense de recherche d'emploi : quand les gouvernements augmentent volontairement le décompte des chômeurs ! » Blog de l'OFCE, février.
- Cour des comptes, 2018, « Assurance chômage : droits rechargeables et activité? réduite », référé n°S2018-3728, décembre.
- Cour des comptes, 2016, « Le Fonds de Solidarité : un opérateur de l'État à supprimer », *Rapport public annuel 2016*.
- Cour des comptes, 2015, *L'Unedic et sa gestion de l'assurance chômage. Exercices 2008-2014*, Rapport d'observation.
- Cour des comptes, 2006, *L'évolution de l'assurance chômage : De l'indemnisation du chômage à l'aide au retour à l'emploi*, Rapport public thématique.
- Daniel Catherine, Carole Tuchziner, 1999, *L'État face aux chômeurs, l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Editions de l'Harmattan, Paris.
- Deroyon Thomas, Le Barbanchon Thomas, 2011, « Effet de la durée maximale d'indemnisation du chômage sur le retour à l'emploi et sa qualité », *Document d'Étude de la Dares*, ministère de l'Emploi, n° 160.
- Eurofound, 2013, *Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe*. European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- IGAS/IGF, 2018, *Evaluation de la Convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi*.
- IGAS/IGF, 2014, *Scénarios de réforme de l'allocation de solidarité? spécifique (ASS)*. Rapport.
- Meyer, Bruce D., 1995, « Lessons from the US unemployment insurance experiments », *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIII.
- Ortega Javier & Laurence Rioux, 2006, « On the extent of re-entitlement effects of unemployment compensation », INSEE, *Documents de travail du CREST*, n° 2006-25.
- Sénat, 1995, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 1996*, Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (1) (Rapporteur : Mr Alain Lambert), Rapport n° 77.
- UNEDIC, 2016a, « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur », *Eclairages*, n° 14, janvier.
- UNEDIC, 2016b, *L'assurance chômage*, Dossier de référence de la négociation.
- Ville de Paris, 2013, *Audit du processus de traitement des droits au chômage des contractuels et vacataires*, Rapport de l'Inspection Générale, n° 12-06, avril.
- Zaidman Catherine, Mahrez Okba, Lucile Olier, Bernard Salzmann, Anne Savary, 1999, « Les dispositifs de cessation d'activité. État des lieux et évolutions souhaitables », *Document de Travail*, Conseil d'Orientation des Retraités.
- Bruno Coquet, 2019, « Quelle gouvernance pour l'assurance chômage ? »,

**Pour citer ce document :**

Bruno Coquet, 2019, « Quelle gouvernance pour l'assurance chômage ? », *OFCE Policy brief 57*, 13 juin.