



**HAL**  
open science

## Les deux réformes de l'assurance chômage

Bruno Coquet

► **To cite this version:**

Bruno Coquet. Les deux réformes de l'assurance chômage. [Rapport de recherche] 03/2022, OFCE SciencesPo Paris. 2022, pp.1-15. hal-03615525

**HAL Id: hal-03615525**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03615525>**

Submitted on 21 Mar 2022

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - ShareAlike 4.0 International License

## LES DEUX RÉFORMES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Bruno Coquet

La réforme de l'assurance chômage était l'une des pierres angulaires du projet présidentiel. Il s'agissait notamment de « *simplifier le droit, réformer l'assurance chômage pour en faire un droit universel* » (ouverture aux démissionnaires et indépendants), mais aussi « *combattre la précarité en responsabilisant les employeurs par la création d'un bonus-malus* », en contrepartie « *d'exigences nouvelles pour chacun* » et d'une « *amélioration du pouvoir d'achat de tous les travailleurs* » (« *salariés, indépendants et fonctionnaires* ») « *sans que cela ne revienne plus cher aux employeurs* ».

En réalité, l'assurance chômage n'a pas subi une réforme mais deux : d'abord une réforme institutionnelle aussi structurante que rondement menée, puis la réforme bien connue des règles d'indemnisation, compliquée et étirée dans le temps, en raison de la crise sanitaire et des recours en Conseil d'État de ses opposants. Au total le résultat est très différent de ce qui était annoncé.

### 1 Petits biscuits et grosse réforme institutionnelle

#### 1.1 Une réforme chasse l'autre

Au printemps 2017, les partenaires sociaux avaient trouvé un accord in-extremis sur l'assurance chômage. Agréées par l'État trois jours seulement avant l'élection du nouveau Président de la République, les nouvelles règles entraient en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017.

Moins de deux mois plus tard les partenaires sociaux adoptaient un *Socle de réflexion* et le gouvernement publiait *Programme de travail*<sup>1</sup> (cf. tableau). Ces deux documents convergeaient sur les thématiques de réforme, la mise en œuvre du programme présidentiel (démissionnaires, indépendants) et la nécessité de travailler à l'accompagnement des chômeurs et sur les contrats courts. Le thème de la gouvernance aussi : les partenaires sociaux veulent « *clarifier l'ensemble des dépenses d'intérêt général mises à la charge de l'Assurance chômage* » et « *définir des responsabilités claires pour un pilotage efficace* », le gouvernement considérant quant à lui logique de « *traduire le rôle plus important de l'État dans le financement d'une assurance chômage qui gagne en universalité* ».

---

<sup>1</sup> Unedic (2017a) et Gouvernement (2017)

## 1.2 Carotte et assurances

Au même moment, toujours fin 2017, la *Loi de Financement de la Sécurité Sociale* (LFSS) qui met en œuvre la hausse promise du pouvoir d'achat des salariés est en discussion au parlement<sup>2</sup>. Cet objectif pouvait être atteint de différentes manières, mais le choix est le suivant<sup>3</sup> : « *exonération* » de la contribution d'assurance chômage des salariés du secteur privé (2,4%) et « *suppression* » de la cotisation d'assurance maladie (0,75%). En contrepartie la CSG augmente de 1,7% sur les revenus d'activité, de remplacement et du capital<sup>4</sup>. Au total les prélèvements obligatoires sur les salaires baissent de 1,4% : la promesse de hausse du salaire net est donc pratiquement tenue (1,8% vs 1,9% promis). Un chiffrage plus complet montrerait que le gain de pouvoir d'achat des actifs est sûrement moindre. En effet seulement 75% des travailleurs indépendants en ont bénéficié, et des transferts complexes entre contribuables, secteur privé et public, financement de certaines dépenses (régime de solidarité) ont nécessairement modifié *ex-post* les gains mesurés sur le salaire net. En outre le décalage entre hausse immédiate de la CSG et baisse différée des cotisations chômage a rapporté environ 3,5 Md€ en 2018 (non-reversés à l'Unedic). Ainsi, le gain de pouvoir d'achat lié à ces mesures atteint seulement 1% du revenu disponible des ménages dont la personne de référence est en emploi<sup>5</sup>.

La substitution de l'impôt aux cotisations sociales pourrait changer la nature des ressources de l'Unedic, mais le gouvernement assure que s'agissant d'une « *exonération* » elle sera « *sans aucun impact sur les droits sociaux* »<sup>6</sup>.

## 1.3 Nouvelles protections pour les indépendants et les démissionnaires

Début 2018 les partenaires sociaux s'accordent sur l'indemnisation des indépendants et de certains démissionnaires avec des modalités très restrictives, car si ces nouveaux droits ne sont pas discutables pour le gouvernement, les ressources de l'Unedic sont déjà votées (LFSS pour 2018). Les autres thèmes du *programme de travail* gouvernemental sont renvoyés à une éventuelle « *conférence pour l'emploi* » qui réunirait les partenaires sociaux et l'État.

Dans la foulée, la *Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel* (LCAP)<sup>7</sup> reprend l'essentiel de cet accord restrictif sur les indépendants et les démissionnaires car les partenaires sociaux craignaient pour leurs finances, le gouvernement a plutôt peur d'une attractivité trop grande de la mesure. C'est pourquoi seulement 1 036 chômeurs ont bénéficié de ces droits en 3 ans, pour un coût total de 3,1 M€, alors que les prévisions tablaient sur 29 000 chômeurs et un budget de 130 M€ par an. Les conditions d'éligibilité à l'allocation travailleur indépendant ont été légèrement assouplies en 2022, avec l'ambition d'atteindre les objectifs fixés en 2018<sup>8</sup>. S'agissant des nouveaux droits, très restrictifs aussi, des démissionnaires, l'Unedic estimait qu'ils pouvaient concerner 23 500 salariés par an pour un coût annuel de l'ordre de 300 M€<sup>9</sup>. Faute d'information on ignore si ces dispositions ont

<sup>2</sup> Macron E. (2017) *Programme. En marche !*

<sup>3</sup> En deux temps, 1<sup>er</sup> janvier puis 1<sup>er</sup> octobre 2018.

<sup>4</sup> Excepté allocations chômage et indemnités journalières. La hausse de la CSG sur les retraites sera annulée en 2019, sous conditions de ressources du ménage.

<sup>5</sup> *Insee Focus* n°149 (2019). Ce gain est très faible au regard de l'épargne de précaution qu'il sera nécessaire de constituer pour ceux qui voudraient se prémunir contre la baisse des droits à l'assurance chômage adoptée en 2018 (cf. ci-dessous).

<sup>6</sup> Loi de Financement de la Sécurité Sociale 2018, annexe 4.

<sup>7</sup> La discussion de la loi commence sans tarder en procédure accélérée au parlement, dès le 27 avril 2018.

<sup>8</sup> Loi 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante (données issues de l'étude d'impact).

<sup>9</sup> Pour simplifier, les chiffrages reproduits dans ce chapitre sont ceux de l'Unedic (2019).

trouvé leur public, notamment handicapée par le fait leur « *esprit est dévoyé par une procédure trop complexe* »<sup>10</sup>.

#### **1.4 Les cotisations des salariés disparaissent, l'assurance devient solidarité**

La loi LCAP a redéfini les ressources possibles du régime d'assurance chômage<sup>11</sup> : la mention des cotisations salariales d'assurance chômage disparaît, celles-ci ne sont donc plus seulement « *exonérées* » comme l'assurait le gouvernement quelques semaines avant mais bien supprimées. Cette décision aurait été inutile si gouvernement ne souhaitait pas contrôler directement les ressources allouées chaque année à l'Unedic, et donc sa trajectoire financière.

Le Président de la République explique clairement le sens de cette réforme<sup>12</sup> : elle « *transforme la philosophie même de notre solidarité nationale [qui] est de moins en moins une assurance individuelle, assortie d'un droit de tirage, financée par l'ensemble des contribuables [...] l'assurance chômage aujourd'hui n'est plus du tout financée par les cotisations des salariés* » mais « *par les cotisations des employeurs et par la CSG. Cette transformation, il faut en tirer toutes les conséquences, il n'y a plus un droit au chômage, au sens où l'entendait classiquement, il y a l'accès à un droit qu'offre la société mais sur lequel on ne s'est pas garanti à titre individuel, puisque tous les contribuables l'ont payé* ». Cette explication de texte est étonnante quelques jours après que le Président a durement critiqué l'inefficacité de ces politiques sociales, qui coûtent pourtant un « *pognon de dingue* ». C'est peut-être aussi la clé de cet apparent paradoxe : ces politiques sociales sont toujours assoiffées de ressources nouvelles.

Le dispositif assurantiel édifié depuis 1958 disparaît. L'assurance chômage est versée dans le grand bain des politiques sociales. Les salariés qui se « *garantissaient à titre individuel* » accumulaient jusque-là une épargne de précaution mutualisée ; changés en contribuables, c'est au guichet des politiques sociales qu'ils devront désormais postuler en cas de chômage. Ils seront alors peut-être éligibles à une allocation « *offerte par la société* », d'une durée et d'un montant incertains. En effet, la contributivité, et la loi d'airain de l'assurance chômage qui veut que l'allocation permette au chômeur de maintenir sa consommation jusqu'à ce qu'il retrouve un nouvel emploi en lien avec ses compétences, n'ont plus cours dans le domaine des politiques sociales redistributives où les conditions de ressources prévalent, avec l'obligation d'accepter des emplois moins en lien avec la qualification et le parcours professionnel antérieur.

#### **1.5 Un document de cadrage qui contraint la négociation mais pas le gouvernement**

La loi LCAP instaure un « *document de cadrage* » de la négociation<sup>13</sup>. Transmis aux partenaires sociaux par le Premier Ministre après concertation avec eux, ce document précise les objectifs de la négociation, la trajectoire financière de l'Unedic et les hypothèses sur lesquelles elle s'appuie. Ce cadrage est cependant indicatif car il ne préjuge pas des ressources ou de charges nouvelles qui peuvent désormais être affectées à l'Unedic par les Lois de finances ou les LFSS.

---

<sup>10</sup> Rapport 2021 du Médiateur de Pôle Emploi.

<sup>11</sup> Loi LCAP art. 54. *Code du Travail* art. L5422-9.

<sup>12</sup> *Discours du Président de la République devant le parlement réuni en congrès à Versailles* (10 juillet 2018). Le Président anticipe un peu « *la loi que vous avez votée* », car celle-ci est encore en discussion au Sénat en première lecture.

<sup>13</sup> Loi LCAP art. 56 et *Code du Travail* art. L5422-20-1 et L5422-25.

Ce document de cadrage permet au gouvernement de maîtriser très finement les thématiques et l'issue des négociations.

En amont de la négociation le document de cadrage est contraignant pour les partenaires sociaux, sans pour autant engager l'État. Il peut être plus ou moins précis selon la confiance que le gouvernement accorde aux partenaires sociaux et les marges de manœuvre qu'il souhaite leur laisser. En aval de la négociation, le gouvernement garde la liberté d'agréer un éventuel accord des partenaires sociaux ; ou en l'absence d'accord ou de refus d'agrément (qui peut être appuyé sur le document de cadrage) il revient à l'État de fixer les nouvelles règles, comme avant. Dans ce cas l'État peut s'affranchir de tout ou partie des contraintes inscrites dans le document de cadrage, comme on l'a déjà observé en 2018<sup>14</sup>.

La procédure de révision des règles d'assurance chômage méritait d'être mieux formalisée. Mais la procédure choisie verrouille la négociation et les finances, si bien que derrière le paravent d'une négociation paritaire préservée, l'État est entièrement libre de ses décisions.

### **1.6 Réformes interdites**

Après s'être assuré le contrôle des ressources et de la définition des règles d'assurance chômage, le gouvernement va s'attacher à sécuriser la débudgétisation de dépenses publiques qui relève du budget de l'État, mais sont depuis des années mises à la charge de l'Unedic.

Si ces réformes ne figurent pas à l'agenda de son premier document de cadrage, ce ne peut pas être un oubli. Un débat existe depuis des années sur ces questions, et les partenaires sociaux ont mentionnées ces réformes dans les dernières conventions d'assurance chômage, mais aussi dans leur *socle de réflexion* de fin 2017 ou l'accord du début 2018. Ces sujets sont tous politiques<sup>15</sup> si bien que les partenaires sociaux, même s'ils l'avaient voulu, n'ont jamais eu le pouvoir, ni le mandat pour les traiter :

- *Le financement de Pôle Emploi.* Un service public ouvert à tous doit être financé par l'impôt, et les prestations spécifiques qui lui sont demandées facturées au coût marginal. La « réforme systémique » était l'occasion de clarifier ces flux et de les rendre à la fois plus équitables et plus efficaces, par exemple en instaurant une taxe dédiée (c'est le cas pour l'APEC), ou bien un financement budgétaire complété par une tarification au coût marginal identique pour tous les employeurs, privés et publics. Une tarification au coût marginal du service de paiement des allocations par Pôle Emploi réduirait le coût facturé à l'Unedic à environ 400 M€ par an, soit une économie de 3,7 Md€ chaque année<sup>16</sup> ;
- *Les chômeurs frontaliers.* Un accord européen prévoit que les ex-travailleurs frontaliers sont indemnisables dans leur pays de résidence. Une jurisprudence précise que leur allocation doit dépendre de leur salaire de référence (il existe pourtant de nombreux exemples d'allocations forfaitaires, ou minimales) ; ces règles ne doivent pas être discriminatoires (ce serait en outre inefficace) mais rien ne s'oppose à ce qu'elles soient cohérentes avec les objectifs généraux de l'assurance chômage dans le pays de résidence, ni qu'elles maintiennent une équité au regard de contributions et des incitations avec les

---

<sup>14</sup> Une difficulté supplémentaire vient des objectifs assignés au régime d'assurance chômage, qui dans le document de 2018 allaient bien au-delà des fonctions que peut et doit remplir un tel instrument.

<sup>15</sup> Sur ces thèmes voir Coquet (2016b, 2016c, 2016d).

<sup>16</sup> En se basant sur le coût marginal facturé par Pôle Emploi pour ces mêmes services lorsqu'ils sont fournis à un employeur public signant une convention de gestion.

chômeurs non-frontaliers. Au-delà, l'accord européen ne contraint pas les règles d'indemnisation déterminées dans chaque pays, qui s'appliquent aux frontaliers comme aux autres (éligibilité, salaire de référence, durée des droits, etc.) ; ces règles sont *de facto* très différentes d'un pays à l'autre, et leur conformité à l'accord européen n'est jamais vérifiée lorsqu'elles sont révisées. Notons aussi qu'il s'agit d'indemniser des chômeurs qui résident en France mais n'y ayant pas payé de cotisations. Enfin, l'accord européen n'a pas été signé par les partenaires sociaux mais par l'État, qui devrait donc logiquement en supporter le surcoût que l'on peut estimer actuellement à environ 600 M€ par an. Cette réforme est simple à réaliser, il est très étonnant qu'elle n'ait même pas été envisagée ;

- *Les subventions aux secteurs culturels*, qui passent par le régime des intermittents, sont un tabou ancien. Du point de vue de l'assurance chômage, ces chômeurs doivent être indemnisés comme tous ceux ayant des caractéristiques. Si l'État souhaite subventionner les emplois dans ces secteurs au nom de leur utilité sociale spécifique, il devrait compenser à l'Unedic le surcoût d'indemnisation induit relativement au droit commun, soit environ 1 Md€ par an ;
- *L'affiliation de tous les employeurs publics en auto-assurance*. Pour les chômeurs ayant eu des trajectoires hybrides public/privé le partage des coûts entre Unedic et employeur public est clairement réglementé. On n'observe cependant aucun flux financier s'y rapportant dans les comptes de l'Unedic ni dans ceux de ces employeurs, en particulier l'État ; il n'existe aucune information sur le coût total des allocations chômeurs payées par ces employeurs en auto-assurance, et on ne sait même pas combien de chômeurs sont concernés ni dans quelle rubrique ils sont comptabilisés dans les statistiques de Pôle Emploi. Ajoutons également que leurs droits sont moins avantageux que ceux des chômeurs de droit commun (pas de cotisation à la retraite complémentaire, pas d'indemnisation des démissionnaires, etc.). La sécurité de l'emploi accordée aux salariés n'est en aucun cas un motif valable de non-affiliation à l'assurance chômage : il s'agit simplement d'une pure « sélection adverse » dont la logique est de n'assurer que les salariés dont l'employeur estime qu'ils ont un risque de chômage, principe incompatible avec la solidarité interprofessionnelle qui abaisse le coût de l'assurance chômage et est une condition nécessaire de son optimalité.

Loin de lever ces tabous, l'État ambitionnait d'ajouter de nouvelles débudgétisations. Ainsi le document de cadrage évoquait-il la fusion du régime d'assurance chômage et l'indemnisation des chômeurs de longue durée dont il a sa charge depuis 1982. Durant la crise sanitaire, un tiers des dépenses d'activité partielle est imputé à l'Unedic, sans compensation financière, en contradiction des règles les plus élémentaires de bonne gestion d'une assurance chômage.

En ne réglant pas ces réformes structurelles, l'État a préservé ses propres comptes, mais au détriment de l'efficacité de l'assurance chômage et du bon fonctionnement du marché du travail.

### **1.7 Nouvelle gouvernance, vieilles recettes**

La mesure pouvoir d'achat et les nouveaux droits des indépendants et démissionnaires ont été mis en avant. En arrière-plan la priorité du gouvernement a clairement été de mettre en œuvre le volet institutionnel de sa réforme. L'État a pris la main sur la gouvernance du régime d'assurance chômage, méthodiquement, sans débat ni opposition. Ces réformes n'étant pas

nécessaires pour atteindre les objectifs annoncés, tout laisse penser qu'il s'agissait de prendre le contrôle de l'ensemble des aspects budgétaires et réglementaires.

Avec toutes ces cartes en mains, la négociation ouverte fin 2018 par le document de cadrage avait bien peu de chances de ne pas aboutir aux règles que le gouvernement souhaitait mettre en œuvre : même en cas d'accord – improbable compte tenu des contraintes imposées – entre les partenaires sociaux, l'État aurait aisément pu trouver motif pour constater la carence et régler seul et sans contrainte.

Dans une gouvernance contrôlant étroitement les ressources et la trajectoire financière, la seule issue pour rétablir les comptes est de réduire la « générosité » du droit commun. La manœuvre est simple et bien rôdée : braquer les projecteurs sur le déficit et la dette de l'Unedic, affirmer que cela démontre que les droits sont trop généreux, ce qui nuit à la reprise d'emploi. Le « diagnostic partagé » en l'occurrence son absence, joue alors donc un rôle essentiel : mais bien qu'amplement invoqué par le gouvernement, jusque dans le document de cadrage, nul n'a jamais vu ce diagnostic<sup>17</sup>. Il en va de même du rapport annuel que le gouvernement doit remettre sur la situation de l'assurance chômage, ce qu'il n'a jamais fait depuis l'introduction de cette disposition en 2014 (confirmée dans la loi LCAP)

Le gouvernement n'est pas seul en cause car les partenaires sociaux auraient pu établir et rendre public un tel diagnostic (l'Unedic rendait son rapport annuel quand la loi l'y obligeait). Cette information transparente est capitale car elle montre sans ambiguïté que le droit commun de l'assurance chômage n'a jamais été déficitaire depuis 25 ans, quelle que soit la conjoncture, et que déficit et dette résultent uniquement des débudgétisations (cf. ci-dessus), et donc que si les règles de droit commun nécessitent d'être revues en profondeur sur certains points, ce n'est une condition ni préalable, ni nécessaire, ni suffisante du rétablissement de l'équilibre financier de l'Unedic. Au lieu de cela le document de cadrage s'appuie finalement sur une trajectoire financière incluant un non-dit de dépenses structurelles de près de 6 Md€ par an, donc forcément déficitaire.

Au moment d'établir des nouvelles règles, premier examen de passage de la nouvelle gouvernance, aucun progrès n'a été observé, plutôt des reculs.

## 2 La réforme paramétrique : les économies aux dépens des incitations

Le document de cadrage ambitionnait une réforme systémique de l'assurance chômage. À l'issue des 4 mois impartis, les partenaires sociaux constatent l'impossibilité de trouver un accord sur la base de cette feuille de route. L'État reprend donc la main sur les règles.

### 2.1 Plus de devoirs, plus de contrôles, des emplois de plus raisonnables

Sans attendre le résultat de la négociation, le gouvernement redéfinit les droits, obligations et le suivi des chômeurs<sup>18</sup>. Les principales nouveautés sont les suivantes : la rémunération antérieure n'est plus un critère d'appréciation – donc de refus légitime – d'une *offre raisonnable d'emploi*, les obligations des créateurs et repreneurs d'entreprise sont renforcées,

---

<sup>17</sup> Le gouvernement n'a jamais donné de diagnostic ni de chiffrage précis de ses réformes (l'étude d'impact de la loi LCAP est trop générale pour remplir cette fonction), et s'est même étonné que l'Unedic ne révise pas les siens lorsque le gouvernement a été contraint de réviser son décret à la suite de la censure du Conseil d'État.

<sup>18</sup> Décret n° 2018-1335 du 28 décembre 2018. Sur ce point la loi LCAP n'a pas eu à modifier le droit, qui prévoyait déjà que cette contribution est « au moins de 10% », seul l'article listant la nature de ces ressources est modifié.

Pôle Emploi reçoit la compétence pour sanctionner les manquements (radiation, suppression des allocations) avec des peines durcies.

Cette nouvelle réglementation privilégie les contraintes administratives par rapport aux incitations financières. La pression sur les chômeurs devient d'autant plus forte que le salaire de référence était élevé, avec un risque de déclassement professionnel accru, puisque la préservation du niveau de qualification et d'expérience devient secondaire.

## **2.2 Alourdissement de la taxe sur les chômeurs qui finance Pôle Emploi**

Avant toute chose, le décret de 2019<sup>19</sup> ajoute une dépense non-assurantielle que n'évoquait pas le document de cadrage : la contribution de l'Unedic à Pôle Emploi augmente de +10%, en passant à 11% des ressources de l'assurance chômage (environ +400 Mo€ par an), ce qui l'amène à 4,3 Md€ en 2021, soit une augmentation de +65% depuis 2009, ce qui finance désormais plus de 80% du budget de l'opérateur ; symétriquement la subvention de l'État baisse en valeur absolue de 1,17 Md€ en 2009 à 1,06 Md€ en 2021 soit -10% !<sup>20</sup> Le contraste est d'autant plus net que les missions confiées par l'État à Pôle Emploi sont plus nombreuses, notamment pour prendre en charge des publics en difficulté non-indemnisés par l'Unedic.

Cette évolution accroît les écarts de coûts supportés par les assurés du secteur privé et les employeurs publics. Les frais facturés par Pôle Emploi aux employeurs publics ayant signé convention pour le paiement des allocations de leurs ex-salariés restent en effet inchangés, et infimes au regard de ce que paie l'Unedic. Les employeurs publics sous le régime de l'auto-assurance restent exemptés de contribution à Pôle Emploi alors que les chômeurs qu'ils indemnisent ont les mêmes obligations d'inscription et accès aux mêmes prestations d'accompagnement que tous les autres.

## **2.3 L'éligibilité est réduite, et avec elle les droits d'une majorité de chômeurs**

La réduction de l'éligibilité résulte du changement de trois paramètres :

- Le seuil minimal d'entrée relevé de 4 mois à 6 mois ;
- Le raccourcissement de la période de référence sur laquelle sont recherchées les périodes d'emploi qui passe de 28 mois à 24 mois ;
- Le minimum de droits portés au compte lors d'un rechargement passe de 1 mois à 6 mois.

Les nombreux effets de ces trois mesures sont difficiles à isoler les uns des autres :

- ✓ Un effet d'exclusion pour les chômeurs qui n'atteignent pas le seuil minimal d'éligibilité, effet accentué par la période de référence plus courte ; mais il est minoritaire (20% des ouvertures ou des rechargements de droits débouchaient sur un droit inférieur à 6 mois) ;
- ✓ Un effet qui diffère et allonge les droits, notamment des droits courts acquis en moins de 24 mois qui entrent désormais avec un capital de 6 mois là où ils seraient auparavant entrés en indemnisation plus tôt mais avec un capital de 4 mois seulement. Le coût unitaire des entrants avec 6 mois de droits sera plus élevé qu'avec 4 mois dans la mesure où le taux de consommation de ces droits est identique pour ces petites durées ;

<sup>19</sup> Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

<sup>20</sup> Sources : Unedic (2022) Situation financière de l'assurance chômage pour les années 2022-2024 et PLF 2022.

- ✓ Enfin les chômeurs qui acquéraient leurs droits en plus de 24 mois voient leurs droits réduits (durée et salaire de référence). Or ils sont très nombreux : avant réforme près de 40% des allocataires avaient une « durée d'acquisition du droit » supérieure à 24 mois ; parmi eux environ 10% obtenaient un droit d'une durée inférieure à 6 mois<sup>21</sup> et plus de 75% obtenaient une durée potentielle de droits supérieure à 18 mois. La réduction de la période de référence est donc certainement la principale source d'économie parmi ces trois mesures qui modifient l'éligibilité.

Au total, selon l'Unedic (2019) 27% des allocataires qui auraient ouvert un droit en convention 2017 seraient impactés par l'un de ces effets des nouvelles règles, avec à la clé une économie d'environ 1 Md€ par an en régime de croisière<sup>22</sup>. Mais alors que l'objectif était de limiter la récurrence excessive dans des droits courts, ces trois mesures purement paramétriques génèrent des économies importantes sur les droits longs dont aucun diagnostic n'a montré qu'ils posaient un problème particulier de retour à l'emploi justifiant ces restrictions.

#### **2.4 Le salaire de référence est modifié, l'assurance dénaturée**

La définition du salaire de référence servant au calcul de l'allocation (SJR) devait être changée car elle était devenue obsolète dans un marché du travail où les trajectoires en emploi sont fractionnées<sup>23</sup>.

La formule initialement retenue empêchait que pour un mois de chômage complet le chômeur gagne plus que la moyenne de ses salaires sur la période qui lui avait servi à ouvrir ses droits ; jugée trop extrême, elle a été annulée par le Conseil d'État<sup>24</sup>. La formule revisitée limite les effets de la précédente en plafonnant le nombre de jours non-travaillés entre deux emplois à 75% des jours travaillés pris en compte pour l'ouverture des droits. Pour faire accepter cette formule qui ne peut que réduire l'allocation journalière, il a été décidé que le capital de droits acquis par le chômeur serait inchangé par rapport aux anciennes règles. Le capital de droit étant le produit de l'allocation journalière par le nombre de jours de droits potentiels : la durée potentielle des droits est donc allongée proportionnellement à la diminution de l'allocation journalière. Ainsi 1,15 million de chômeurs toucheraient une allocation plus faible (dont un tiers seraient protégés par le plafond des jours non-travaillés) : en moyenne l'allocation serait amoindrie de 17,3% et la durée du droit serait allongée de 27,3%. L'économie totale serait de 1,0 Md€ par an.

Cette formule dénature profondément le caractère assurantiel : un salarié ne peut plus anticiper ni l'allocation chômage ni la durée des droits sur lesquelles il pourra compter en cas de perte d'emploi (sauf s'il occupe un emploi non-fractionné). L'incitation des chômeurs à accepter des emplois, en particulier des emplois courts susceptibles d'engendrer de nombreux inter-contrats, est également affaiblie par cette incertitude.<sup>25</sup> En effet la nouvelle formule implique que l'allocation « paye » moins, mais le travail aussi : pour un même emploi repris, le cumul du salaire avec l'allocation est forcément moindre puisque cette dernière est

---

<sup>21</sup> Données Pôle Emploi « tableaux indemnisation » pour l'année 2018. Ces statistiques suggèrent aussi que le nombre de chômeurs impactés pourrait être proche de 1 million, bien supérieur au chiffre de l'Unedic ci-après.

<sup>22</sup> Unedic (2019)

<sup>23</sup> Coquet (2020a)

<sup>24</sup> Décret n°2021-346 du 30 mars 2021. Décret encore soumis à critique et qui fait l'objet d'un nouveau projet de décret modificatif (12 mai 2021), avant d'être attaqué en Conseil d'État par 5 organisations syndicales (21 mai 2021).

<sup>25</sup> La littérature documente ce type d'incitation comme un « effet d'éligibilité » qui résulte de l'existence d'une assurance chômage paramétrée de manière optimale.

toujours plus faible qu'auparavant. Cette évolution est d'autant plus fâcheuse que ces possibilités de cumul qui étaient déjà moins rémunératrices que celles accordées aux bénéficiaires du RSA (par exemple), deviennent encore moins incitatives. En effet le RSA offre la possibilité d'un cumul à 100% de l'allocation et du salaire durant 3 mois (l'ARE est diminuée de 70% du salaire), et ils peuvent bénéficier de la Prime d'activité alors que cette possibilité est fortement réduite pour les chômeurs indemnisés car l'ARE est incluse dans la base ressources de la Prime d'activité.

## **2.5 La dégressivité des allocations**

La dégressivité est réintroduite pour les allocations supérieures à 2 600 € par mois : versées à taux plein les 6 premiers mois, elles sont ensuite réduites de 30% sur l'ensemble des droits restants. Cette mesure purement paramétrique n'était pas annoncée, et même écartée, le Président de la République ne croyant pas en son efficacité.

Cette mesure est aussi populaire qu'inefficace<sup>26</sup>. La littérature économique enseigne qu'elle est nuisible tant pour les chômeurs qui la subissent (bien qu'ils soient les plus actifs dans leur recherche d'emploi<sup>27</sup> et prompts à accepter de fortes baisses de salaires<sup>28</sup>) que pour les autres. L'effet paramétrique produit inmanquablement des économies sur les premiers, mais augmente *in-fine* les dépenses d'indemnisation des seconds qui, moins qualifiés, voient leurs opportunités d'emploi occupées par les chômeurs plus qualifiés dont la contrainte financière a été accrue. La dégressivité dégrade donc à la fois l'efficacité de l'assurance chômage et le bon fonctionnement du marché du travail.

La dégressivité sanctionne en outre des chômeurs qui respectent les règles : s'ajoutant aux instruments de contrôle et de sanction, elle s'applique sans preuve d'un manquement du chômeur, et même avec la preuve contraire attestée par Pôle Emploi (en cas d'insuffisance de recherche d'emploi il y aurait sanction), et sans preuve non plus de l'existence d'offres d'emplois vacants et raisonnables.

Outre ces problèmes généraux, le paramétrage de cette dégressivité est problématique à maints égards, notamment :

- Elle crée un effet de seuil qui, a minima, met sur un pied d'égalité des chômeurs dont les qualifications et le parcours en emploi sont si différents qu'ils se traduiraient par un écart de salaire de référence allant jusqu'à 30% ;
- L'allocation à taux plein est versée 6 mois indépendamment de la durée des droits, si bien que certains chômeurs perdent 4% d'autres 25% de l'ensemble de leurs droits. La sanction est d'autant plus forte que la durée des droits est élevée (ce qui signifie aussi que la durée en emploi et les contributions ont été élevées) ;
- Le seuil de revenu auquel la dégressivité s'applique n'est pas relié au comportement des chômeurs visés, mais il différencie les règles qui leur sont appliquées ;
- Le taux de dégressivité de 30% est très fort : les chômeurs qui se trouvaient dans la moitié supérieure des salaires avant de perdre leur emploi ont déjà le taux de remplacement le plus faible (57%), si bien qu'une fois l'allocation amputée de 30%, celui-ci baisse sous 40% (moins que la prescription de la Convention n°102 de l'OIT), et surtout en-dessous du seuil des « dépenses pré-engagées », « peu compressibles », qui représentent près de 50% du

---

<sup>26</sup> Elabe.

<sup>27</sup> Pole Emploi (2018).

<sup>28</sup> Nafilyan.

revenu des catégories visées<sup>29</sup>. Cette dégressivité ajoute donc une lourde sanction financière à la sanction du chômage, avec le risque de rendre celle-ci plus durable qu'elle ne l'est déjà sur la trajectoire professionnelle des catégories visées.

Au total 70 000 allocataires de moins de 57 ans seraient concernés chaque année, pour une économie de 460 M€ par an, de très grande ampleur si on la rapporte à la population affectée. Les estimations de l'Unedic anticipent cependant une économie bien moindre, de l'ordre de 200 M€ par an en régime de croisière. Cet écart provient de l'interprétation ambiguë du plancher sous lequel ne peut passer une allocation après application du coefficient de dégressivité. En effet aux termes du décret de 2019 : « *ce coefficient [de dégressivité] n'est pas appliqué lorsqu'il a pour effet de porter le montant journalier de l'allocation en dessous d'un plancher fixé à 59,03 euros* » (Art. 17<sup>bis</sup>), mais le Conseil d'État (en phase avec toutes les parties prenantes) lit : « *l'application du coefficient de dégressivité ne peut conduire à ce que le montant de l'allocation journalière soit inférieur à 84,33 euros* » (§19 et §29). L'ensemble des parties prenantes s'accrochent de cette dernière lecture, même si elle est contraire au texte<sup>30</sup>.

## **2.6 Cotisations : incitations à reculons**

La loi LCAP a ouvert la possibilité d'une taxation différenciée des contrats de travail afin de modérer l'usage des contrats courts et le coût induit pour l'Unedic. C'est une mesure de bonne gestion, car un assureur doit toujours maîtriser les comportements qui lui coûtent cher<sup>31</sup>. Pour ce faire, la cotisation employeur de droit commun a été maintenue à 4,05%<sup>32</sup>, et deux instruments de modulation ont été mis en place.

Le premier était une taxe forfaitaire de 10€ sur chaque embauche en CDD d'usage (40 M€ par an). Simple et bien ciblée, elle a été supprimée à peine 6 mois après sa création<sup>33</sup> au motif qu'elle concernait des secteurs fortement impactés par la crise sanitaire.

Le second est un bonus-malus ciblé sur les secteurs d'activité fortement utilisateurs de contrats courts. À partir de septembre 2022 le taux de cotisation des entreprises de plus de 11 salariés pourra varier entre 3% et 5,05% selon que leur « taux de séparation » est inférieur ou supérieur au taux de séparation médian de leur secteur d'activité. Ce dispositif est par construction prévu pour être neutre sur les recettes de l'Unedic.

Plusieurs fois rétrécie, la portée de ce bonus-malus est devenue anecdotique : il s'appliquera dans seulement 3 secteurs, qui en 2021 ont embauché 40 000 salariés en contrat de moins de 1 mois (dont il faudrait soustraire les embauches des entreprises de moins de 11 salariés), soit moins de 0,3% des déclarations d'embauches pour ce type de contrat<sup>34</sup>.

Les règles sont en outre d'une telle complexité qu'il est difficile de comprendre quelles incitations elles produisent, et donc comment elles pourraient à la fois infléchir l'usage excessif des contrats courts et en réduire la charge pour l'Unedic :

---

<sup>29</sup> J. Accardo, S. Billot, 2020, « Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes » *Insee Première*, n° 1815.

<sup>30</sup> Pour une analyse approfondie, voir Coquet (2020b)

<sup>31</sup> Voir Coquet & Heyer (2018).

<sup>32</sup> Notons ici que la cotisation employeur à l'assurance chômage a été incluse dans le champ des allègements généraux de cotisations sociale à l'occasion de leur fusion avec le CICE.

<sup>33</sup> Création LFI 2020 pour mise en œuvre au 1/1/2020, suppression LFR 30/7/2020 (rétroactive au 1/7/2020).

<sup>34</sup> Source Acoos (EZ « Production et distribution d'eau, etc. », CG « Fabrication de produits en caoutchouc, etc. », CC « Travail du bois, etc. »). Initialement restreint à 7 secteurs d'activité, 4 d'entre eux ont été exemptés au motif de la crise sanitaire.

- Le « *taux de séparation* » utilisé pour mesurer l'intensité d'usage des contrats courts est un concept abscons : « *égal à la moyenne, sur la période de référence mentionnée à l'article 50-7, des quotients, par exercice de référence, du nombre de séparations imputées à l'entreprise par l'effectif de l'entreprise* » (Art. 50-5). Ce taux est comparé au taux médian du secteur qui est « *la moyenne, sur la période de référence, des médianes par exercice de référence des taux de séparation mentionnés à l'article 50-7, de l'ensemble des entreprises du secteur, de onze salariés et plus, pondérées par la part de la masse salariale de ces mêmes entreprises dans la masse salariale totale de l'ensemble des entreprises du secteur, de onze salariés et plus* » ;
- L'Unédic en déduit que ce taux médian « *sépare les entreprises du secteur en deux groupes : d'un côté les entreprises dont le taux de séparation est supérieur au taux médian, de l'autre celles dont le taux de séparation lui est inférieur. Ce taux médian est déterminé de façon que la masse salariale totale des deux groupes soit la même. De part et d'autre du taux médian du secteur, le nombre d'entreprises peut donc être différent* » (Unédic, 2019). La médiane serait donc une sorte de moyenne pondérée ;
- Seules les entreprises de moins de 11 salariés sont concernées et les séparations prises en compte sont limitées aux personnes déjà inscrites à Pôle Emploi ou qui le feront sous 3 mois (ce qui peut avoir de nombreux effets pervers : discrimination envers les inscrits, désincitation à l'inscription, etc.).

Ce défi statistique, qui selon le Conseil d'État ne « [méconnaît pas] *le principe d'intelligibilité et de clarté de la norme* » (CE, §38) détermine le bonus (-1,05%) ou le malus (+1,0%) appliqué à chaque entreprise autour du taux de cotisation pivot (4,05%).

Des incitations confuses et des inégalités découlent de ces règles compliquées et le lien entre bonus-malus et finances de l'Unédic est aléatoire :

- Si toutes les entreprises d'un secteur ont le même taux de séparation, donc égal au taux médian, il n'y a ni bonus, ni malus dans ce secteur ;
- Ce n'est pas le nombre de de contrats courts utilisés qui compte, mais les écarts entre entreprises d'un secteur quel que soit le nombre total de séparations : si le taux de séparation médian d'un secteur double parce que toutes les entreprises doublent le leur (en utilisant plus de contrats courts, ou en réduisant leur durée moyenne), les bonus et malus de chaque entreprise resteront stables alors que toutes utilisent deux fois plus de contrats courts ;
- La position relative d'une entreprise par rapport au taux médian peut varier sans que son comportement change, ou ne pas varier même s'il change, car bonus ou malus dépendent aussi de variables que l'entreprise ne contrôle pas (taux médian du secteur, masse salariale, forte pondération des comportements passés vs comportements actuels) ;
- C'est dans des entreprises utilisant beaucoup de contrats courts que le coût du travail sera le plus faible : les entreprises d'un secteur exempté du bonus-malus paieront des cotisations plus élevées (même si elles n'utilisent jamais aucun contrat court) que celles d'un secteur fortement utilisateur qui bénéficient d'un bonus ;
- Le taux médian étant fixé pour 3 ans, un comportement vertueux et sa récompense éventuelle sont déconnectés.

Les masses financières en jeu n'ont pas été chiffrées. Les entreprises des trois secteurs soumis au bonus-malus reçoivent une incitation ambiguë, avec à la clé un coût ou un gain modeste : l'usage des contrats court continuera probablement de dépendre d'incitations économiques

et organisationnelles plus prégnantes. Et si les trois secteurs concernés stoppaient totalement leurs embauches de moins de 1 mois, cela ne changerait rien à la précarité ni au fonctionnement du marché du travail.

**Tableau - Chronogramme simplifié des réformes de l'assurance chômage**

	Partenaires sociaux /Unedic	Etat / Gouvernement	Règles
28-03-2017	Accord partenaires sociaux		
14-04-2017	Convention 2017		
04-05-2017		Agrément Convention 2017 par l'État	
01-10-2017			Nouvelles règles (Réduction droits seniors, cotisation employeurs, calcul de la durée travaillée, etc.)
12-12-2017	Socle de réflexion paritaire pour une concertation utile		
14-12-2017		Programme de travail du gouvernement	
01-01-2018		LFSS 2018	Exonération partielle cotisation salariale
11-01-2018	Négociation		
22-02-2018	Accord partenaires sociaux (dont démissionnaires et indépendants)		
24-04-2018		Présentation Loi avenir professionnel	
10-07-2018		Discours PR	
05-09-2018		Vote Loi avenir professionnel	(Suppression de la cotisation salariale droits démissionnaires, indépendants, financement de Pôle Emploi, Document de cadrage, etc.)
25-09-2018		Document de cadrage de la négociation	
01-10-2018		Loi Financement Sécurité Sociale 2018	Exonération totale cotisation salariale
01-01-2019		Décret droits et obligations des chômeurs (30 décembre 2018)	Pôle Emploi décide des sanctions, qui sont durcies. Offre raisonnable d'emploi ne dépend plus du SJR
01-01-2019			Cotisation employeur éligible à l'allègement général
20-02-2019	Échec de la négociation		
31-07-2019		Décret assurance chômage (y compris règlement général et annexes)	
01-11-2019			Nouvelles règles (éligibilité, rechargement, dégressivité, démissionnaires, indépendants)
01-01-2019		Projet de Loi de Finances 2020	Financement de Pôle Emploi 11%
27-03-2020		Loi et règlements relatifs à l'Urgence Sanitaire (plusieurs séquences de textes jusqu'en 2021)	Mesures temporaires : suspension « Covid 19 » de règles 2019 en vigueur, reports (SJR, bonus-malus), règles provisoires (éligibilité),
31-07-2020		3 <sup>ème</sup> Loi de finances rectificative 07/2020	Suppression taxe 10€ CDDU
25-11-2020		Annulation partielle du décret 2019 par le Conseil d'État	
01-01-2021			Règles 2019 bonus-malus (reporté Covid 19)
30-03-2021		Décret modificatif (SJR, bonus-malus, points divers)	
12-05-2021		Nouveau décret modificatif (SJR)	
21-05-2021	Recours partenaires sociaux en CE		Suspension calcul du SJR par le CE (06-2021)
01-07-2021			Dégressivité aménagée (9 <sup>e</sup> mois) Début du décompte bonus-malus.
01-12-2021		Fin des exceptions crise sanitaire	Application règles 2018 (droits, SJR, etc.)
01-07-2022		Date limite pour un document de cadrage de la négociation 2022	
01-09-2022			Réintroduction Règles 2019 (bonus-malus)
01-11-2022		Échéance du décret 2019	Règles 2019 à reconduire ou modifier

### 3 Nouveau paradigme, nouvelle gouvernance : au bénéfice de quoi ?

La loi LCAP a introduit des réformes déterminantes en matière de gouvernance de l'assurance chômage, qui mettent fin au régime d'assurance contributif édifié depuis 1958. L'assurance chômage est désormais une politique sociale dont les ressources et les règles sont étroitement contrôlée par l'État.

La nouvelle gouvernance a été mise à l'épreuve dès 2018. Il est trop tôt pour évaluer les effets comportementaux et financiers des nouvelles règles d'indemnisation dont une grande partie n'est entrée en vigueur qu'en décembre 2021. Il est néanmoins possible de faire un bilan de leurs effets possibles au regard des ambitions annoncées :

- *L'équilibre financier de l'Unedic est-il rétabli ?* Ces réformes ont amélioré les comptes de l'État aux dépens de ceux de l'assurance chômage, ce qui n'est pas un excellent signal en termes de qualité de la gouvernance<sup>35</sup>. Les ressources de l'Unedic ont été maintenues au niveau qui aurait été le leur sans la bascule des cotisations salariales vers la CSG, mais avec de nouvelles dépenses imposées dans cette enveloppe constante (financement de Pôle Emploi, droits des indépendants et démissionnaires, et plus tard l'activité partielle). Le gouvernement n'exclut pas d'aller plus loin car le document de cadrage développait une définition extensive et peu orthodoxe de l'assurance chômage, censée financer le chômage de longue durée, s'articuler avec les aides sociales, etc. ce qui aurait abouti à reporter de nouvelles dépenses budgétaires vers l'Unedic, y compris des dépenses de redistribution. Il faut aussi souligner que les nouvelles règles d'indemnisation définies par l'État ne sont pas financées puisqu'un déficit subsiste ;
- *Le droit a-t-il été simplifié ?* Sur le plan juridique la réglementation n'a jamais été si volumineuse et compliquée. Les règles ont été réécrites dans un langage juridique abscons, faussement précis, source de confusion, y compris pour les paramètres essentiels (salaire de référence, dégressivité, bonus-malus, etc.). Une telle inflation juridique ne peut pas produire des incitations claires d'autant qu'elle s'accompagne d'une multiplication des profils d'assurés, assortis de paramètres d'indemnisation spécifiques, destinés à contenir les effets indésirables et les inégalités qui apparaissent en cascade. Ces évolutions trahissent un défaut de maîtrise des principes de base et de la gouvernance de l'assurance chômage ;
- *Quelles « nouvelles protections » ?* Les nouveaux droits pour les démissionnaires et les indépendants sont fictifs, comme en témoigne le nombre infime de bénéficiaires et la mauvaise volonté avec laquelle ils sont appliqués. Dans le droit commun, les droits nouveaux sont en réalité le résultat des réformes restrictives, qui on l'a vu sont assorties de nombreuses incohérences, et rendent souvent imprévisible la protection contre le chômage. Les incitations à l'emploi sont aussi confuses que les allocations calculées avec la nouvelle formule sont hétérogènes pour des profils de chômeurs très similaires. L'ensemble consacre l'abandon de la logique assurantielle, contributive (tout comme la suppression des cotisations salariales) ;
- *L'assurance est-elle plus universelle ?* L'universalité est-elle un traitement spécifique pour chaque type de chômeur ou des règles générales qui s'appliquent à tous en intégrant certaines spécificités ? Le gouvernement a opté pour le premier choix en différenciant les chômeurs (ou en accroissant les différences existantes) selon le statut, le niveau de

---

<sup>35</sup> Mais l'expérience de la gouvernance étatique est loin d'être positive. Cf. Coquet (2019)

salaire, le fractionnement des contrats, la cause de la perte d'emploi, le secteur d'activité, etc. le gouvernement s'est éloigné de l'universalité que confèrent des règles générales, au profit de règles discrétionnaires typiques des politiques sociales redistributives, au motif de maîtriser finement les incitations. C'est ce que l'administration à l'habitude de faire en matière de politiques sociales, même si on sait qu'elle le fait mal (cf. le « pognon de dingue »). Il en résulte des inégalités de traitement nouvelles ou accrues entre chômeurs : les « nouvelles protections » font l'objet de règles très spécifiques, le CSP conserve toutes les caractéristiques des anciennes règles (par rapport auxquelles il était déjà plus favorable), les annexes non-réformées sont plus éloignées du droit commun, les chômeurs issus du secteur public ne bénéficient pas de tout le droit commun, la reprise d'emploi est moins rémunératrice que pour les autres allocations sociales, etc. Les réformes interdites que nous avons listées (secteur public, frontaliers, charge du financement de Pôle Emploi, etc.) témoignent aussi que l'universalité des règles n'a pas été une priorité dans cette séquence de réformes ;

- *Le travail paye-t-il plus qu'avant ?* Si ces réformes stimulent les incitations à la reprise d'emploi, ce n'est pas parce que le travail paye plus, mais uniquement en raison de la réduction des droits<sup>36</sup>. En effet, contrairement à l'objectif affiché, il n'existe *aucun* cas où un chômeur indemnisé gagnerait plus qu'auparavant en reprenant un emploi : les droits futurs sont moins accessibles ; leur montant est moindre, pour les salariés rémunérés au-dessus du salaire moyen et ceux aux trajectoires fractionnées, pour lesquels la durée et le montant de l'allocation ne peuvent pas être anticipés ; le cumul allocation-salaire est toujours moins rémunérateur qu'avec les anciennes règles. Avec la réforme de la Prime d'activité, la reprise d'emploi est encore moins avantageuse qu'elle ne l'était déjà par rapport aux bénéficiaires de minima sociaux ;
- *Les employeurs responsabilisés dans la lutte contre la précarité ?* Après une série de reculades et de rétrécissements l'usine à gaz du dispositif de bonus-malus (incompréhensible et probablement inefficace de toutes façons) est finalement embryonnaire. Selon toute probabilité il ne s'appliquera qu'à quelques employeurs, durant deux mois, sur des contrats de travail dont les cotisations sociales (dont l'assurance chômage) sont exonérées ;
- *Des exigences nouvelles pour chacun ?* Sur ce point, les obligations et contraintes ont été significativement renforcées, en particulier pour les chômeurs indemnisés.

Créer de nouvelles protections et rétablir des incitations fortes et vertueuses ne nécessitait pas une prise de contrôle par l'État des ressources et de la gouvernance de l'assurance chômage, ni les gains budgétaires qui ont précédé le changement des règles d'indemnisation. Mais l'assurance chômage excédentaire était une ressource attractive pour les finances sociales toujours en manque de moyens, et le levier des déficits artificiellement imputés aux règles d'indemnisation, qui permet depuis 20 ans d'exiger des économies aussitôt absorbées par de nouvelles dépenses imputées par l'État à l'Unedic, était sous le feu de critiques de plus en plus précises des partenaires sociaux<sup>37</sup>. La nouvelle architecture institutionnelle sécurise durablement le budget de l'État, mais l'expérience montre que jamais un système de

---

<sup>36</sup> Rappelons ici qu'une assurance chômage optimale (donc bien gérée) ne se mesure pas à la faiblesse des droits alloués aux chômeurs : ceux-ci doivent être fixés en sorte que le chômeur maintienne sa consommation jusqu'à retrouver un emploi en adéquation avec ses compétences. C'est pourquoi des droits trop faibles sont tout aussi nuisible que des droits trop élevés.

<sup>37</sup> Coquet (2016b)

protection sociale n'a été redressé de cette manière et n'a suscité autant de doutes sur son efficacité.

Aucune théorie ne suggère qu'abonder la politique de redistribution en lieu et place de l'assurance chômage sécurise mieux les actifs et bénéficie au fonctionnement du marché du travail. La redistribution fiscal-social n'est pas le vecteur exclusif de la solidarité, la mutualisation par l'assurance étant bien plus efficace et légitime pour certains objets, comme l'indemnisation du chômage. Les deux instruments ne sont pas en concurrence mais complémentaires, ne serait-ce que parce qu'une assurance chômage optimale réduit le besoin de redistribution.

Quoi qu'il en soit, si cette réforme institutionnelle était l'objectif prioritaire, il a été atteint avec maestria. En revanche, la réforme des règles a créé plus de problèmes qu'elle n'en a résolu si bien qu'une sérieuse remise à plat apparaît plus urgente que jamais.

## Bibliographie

- Coquet Bruno, 2020, « Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs indemnisés ? », Sciences-Po-OFCE *Working Paper* n°30/2020.
- Coquet Bruno, 2020b, « Dégressivité des allocations chômage : que peut-on en attendre ? », Sciences-Po-OFCE *Working Paper* n°27/2020.
- Coquet Bruno, Éric Heyer, 2019, « Contrats courts : trop de règles, pas assez d'incitations économiques », *L'économie française en 2020*, La Découverte, coll. Repères.
- Coquet Bruno, 2019, « Quelle gouvernance pour l'assurance chômage ? », OFCE, *Policy Brief* n° 57, juin.
- Coquet Bruno, Éric Heyer, 2018, *Pour une régulation économique des contrats courts sans contraindre les entreprises, en préservant l'assurance chômage*. Rapport au Sénat.
- Coquet Bruno, 2018, « Où va l'assurance chômage ? », *L'économie française en 2019*, La Découverte, coll. Repères.
- Coquet Bruno, 2017, « Obliger les chômeurs indemnisés à reprendre un emploi ? La bonne mesure », OFCE, *Policy Brief* n° 21.
- Coquet Bruno, 2016a, « Dégressivité des allocations chômage : une réforme ni nécessaire ni efficace », OFCE, *Policy Brief*, n° 4.
- Coquet Bruno, 2016b, « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », *Note de l'OFCE*, n° 60.
- Coquet Bruno, 2016c, « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas », *Note de l'OFCE*, n° 59.
- Coquet Bruno, 2016d, « L'assurance chômage doit-elle financer le Service Public de l'Emploi ? », *Note de l'OFCE*, n° 58.
- Gouvernement, 2018, *Document de cadrage en vue de la négociation de la Convention d'assurance chômage*, septembre.
- Gouvernement, 2017, *Programme de Travail portant orientation de la réforme de l'assurance chômage*, décembre.
- Médiateur de Pôle Emploi, 2021, *Rapport 2020*.
- UNEDIC, 2020, *Évolution des règles d'assurance chômage. Impact des évolutions au 1<sup>er</sup> avril 2021*.
- UNEDIC, 2019, *Impact de la réforme de l'assurance chômage 2019*, septembre.
- UNEDIC, 2018, *L'assurance chômage : dossier de référence de la négociation 2018*, novembre.
- UNEDIC, 2017a, *Assurance Chômage : socle de réflexion pour une concertation utile*, décembre.
- UNEDIC, 2017, *Assurance Chômage : l'essentiel pour comprendre ce qui change en 2017*, *Références*, mai.