



Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance

Pierre Cahuc

Sciences Po

Stéphane Carcillo

Sciences Po et OCDE, Membre du CAE

Camille Landais

London School of Economics (LSE), Membre du CAE

Assurance-chômage sous tension

- Un endettement record suite à la crise Covid-19
 - Coordination inexistante entre assurance-chômage et autres outils de politiques publiques
 - Gouvernance peu efficace, ne tenant pas compte des évolutions du périmètre et absence de pilotage à long terme
 - Dualisme persistant entre service public de l'emploi et assurance-chômage
- Repenser les règles et la gouvernance pour les adapter au contexte actuel**
- Mieux coordonner l'assurance-chômage avec les différents dispositifs d'imposition et de transferts, rendre le système plus contra-cyclique
 - Développer une expertise partagée
 - S'appuyer sur un Conseil de négociation associant toutes les parties prenantes

La situation du marché du travail pendant la récession de 2020

Un choc très violent

- Les heures travaillées ont baissé de 19 % entre le 2^e trimestre 2020 et le 4^e trimestre 2019
- Un choc plus fort qu'ailleurs

Le chômage partiel a joué un rôle central

- Jusqu'à 45 % des salariés placés en chômage partiel au plus fort du confinement (avril 2020)
- Malgré cela, les perspectives de destructions d'emploi se situent entre 800 000 et 900 000 en 2020
- La dette de l'UNÉDIC atteindrait 63 milliards d'euros en 2020 (dont environ 30 milliards au titre du chômage partiel)

Une gouvernance singulière de l'assurance-chômage en France

- Un héritage historique qui ne s'est pas adapté aux évolutions substantielles au cours du temps
 - Montée du chômage
 - Instauration d'un revenu minimum
 - Mesures d'activation
 - Transformation des formes d'emploi
- La France est le seul pays dont les règles de l'assurance-chômage sont en principe fixées par les partenaires sociaux
- La loi Avenir professionnel de septembre 2018 a créé une situation ambiguë

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

- Indemnisation en France légèrement pro-cyclique
- Principe de convention tous les trois ans renforce la pression pour équilibrer les comptes quelle que soit la position dans le cycle
 - Hausses ou baisses de taux de cotisation pro-cycliques
- Privilégier un pilotage de long terme avec ajustement des paramètres en fonction de la conjoncture (*cf.* Canada et États-Unis)

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

La réduction des inégalités de revenus (1)

Les enjeux d'une meilleure coordination entre assurance-chômage et autres dispositifs publics

- Harmonisation de l'ASS avec les autres minima sociaux
 - C'est l'objet du groupe de travail sur le revenu universel d'activité
- Harmonisation des dispositifs de soutien aux revenus des individus en activité réduite ou à faible niveau de revenu d'activité
 - Prime d'activité et activité réduite poursuivent le même objectif mais...
 - Absence de prise en compte de la prime d'activité dans règles d'indemnisation
 - Variation du taux de remplacement peut être erratique

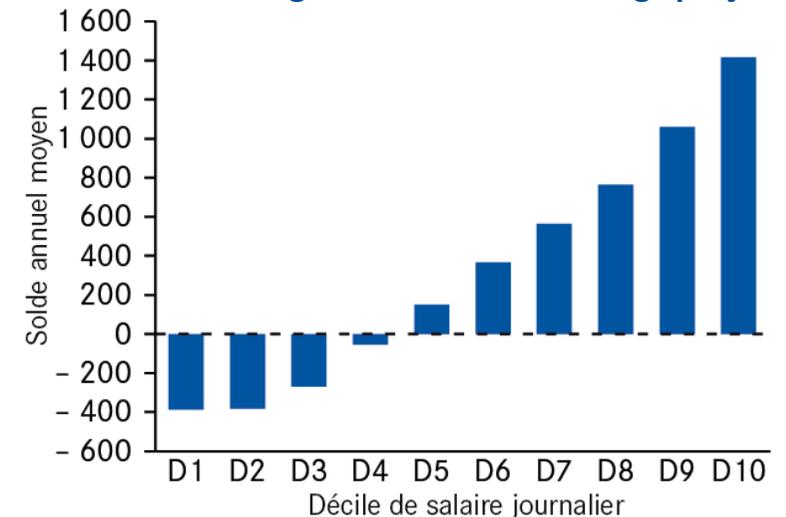
Recommandation 2. Modifier le calcul de l'indemnité chômage pour que l'assurance-chômage limite les pertes de revenus liées au chômage et n'entraîne pas de situations où elle augmente le revenu disponible lorsque le revenu d'activité reste inchangé.

La réduction des inégalités de revenus (2)

- Harmonisation des règles de transferts entre hauts et bas revenus
 - Individus à bas niveau de salaire sont beaucoup plus exposés au risque de chômage
 - Redistribution induite importante renforcée par : allocations dégressives et financement par CSG

→ Conduire une réflexion plus large sur coordination assurance-chômage et système de redistribution

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



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

Source : FH-DADS 2003-2012.

Coordination du maintien en emploi et accès à l'emploi

Malgré la fusion ANPE-ASSEDIC, la dualité persiste

- Renforcer les échanges entre les personnes qui élaborent les règles et celles qui les mettent en œuvre
- Réaliser des arbitrages plus pertinents dans l'allocation des ressources entre accompagnement et indemnisation

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

Maintien dans l'emploi

- Complémentarité entre chômage partiel et indemnisation assurance-chômage mais organisation séparée et règles de calcul de l'indemnisation différentes
 - Mieux coordonner à l'avenir

Développer une expertise partagée

- Pour s'appuyer sur des constats partagés, créer une instance dédiée mobilisant les différents pôles d'expertises afin de créer un consensus partagé sur les effets de changements des paramètres
- Ce conseil rattaché auprès du Premier ministre aurait mission de :
 - Coordonner la mise à disposition des informations pour le calcul des indemnisation
 - Décrire les perspectives financières de l'assurance-chômage et apprécier les conditions pour assurer sa viabilité
 - Produire des informations sur les effets des réformes conduites ou envisagées
 - Conduire une réflexion plus large sur la cohérence entre les effets redistributifs de l'assurance -chômage et le système socio-fiscal

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

Adapter la gouvernance (1)

Mieux responsabiliser les acteurs

- Installer un Conseil de négociation associant toutes les parties prenantes
- En s'appuyant sur les travaux du HCA, ce conseil aurait pour objectif :
 - Assurer en amont une meilleure coordination des paramètres de l'assurance-chômage avec ensemble du système socio-fiscal
 - Veiller à une meilleure coordination entre les objectifs et les modalités de l'accompagnement et de l'indemnisation
 - Représenter tous les intérêts au moment d'une réforme
 - Clarifier le financement de l'assurance-chômage

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



Adapter la gouvernance (2)

Assurer la cohérence de l'ensemble du système socio-fiscal

- Propositions relatives aux paramètres de l'assurance-chômage élaborées par le CNAID serviraient de base à des mesures législatives prises en PLFSS
 - Vérification en aval de la coordination entre assurance-chômage et autres politiques publiques
 - Contrôle démocratique
 - Clarification du financement
 - Meilleure maîtrise de la dépense publique dans son ensemble

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