

Gouverner l'assurance-chômage Entre étatisation et tripartisme de façade, quel chemin de réforme ?

Synthèse

Thomas Audigé,
*ancien directeur adjoint
du cabinet de François
Rebsamen*

Pierre Romain,
*ancien conseiller travail,
emploi et dialogue social
de Manuel Valls et de
Bernard Cazeneuve*

*Les auteurs et Terra Nova
expriment leur gratitude à
tous ceux qui,
représentants
d'organisations syndicales
et patronales,
fonctionnaires et praticiens
des relations sociales et de
la protection sociale, leur
ont donné leur point de vue.
Ces échanges ont
abondamment guidé ce
travail.*

Le présent rapport propose une évolution de la gouvernance de l'assurance-chômage cohérente avec la volonté du chef de l'État de réviser la place du « paritarisme de gestion » dans son organisation. Après avoir souligné les limites, mais aussi les réussites de cette organisation, nous écartons la piste d'une simple étatisation et nous envisageons deux chemins de réforme. Le premier consiste à maintenir le rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles de l'assurance-chômage, mais en complétant le système actuel de l'agrément par un cadrage préalable par le gouvernement. Celui-ci pourrait ainsi définir les objectifs ou les grands principes qui devraient, selon lui, guider la convention et poser le cadre financier de la négociation, avec l'appui d'un comité d'experts.

Le second consiste à placer dans les mains d'une même instance, composée de l'État et des partenaires sociaux, la définition du financement et de la réglementation de l'allocation de solidarité et de l'assurance-chômage, mais également celle de l'offre de services du service public de l'emploi. Allocation de solidarité et assurance-chômage pourraient rester distinctes du point de vue de

leurs règles d'accès, de calcul de contrepartie, tout en évoluant de manière cohérente. L'équilibre financier du régime de solidarité et du régime d'assurance pourrait être globalement assuré par une bonne articulation entre les ressources issues du budget de l'État, la CSG, les cotisations employeurs à l'assurance-chômage et le niveau des prestations.

Nous soulignons les avantages et les limites de ces deux modèles sans exprimer de préférence en faveur de l'un ou de l'autre. Des schémas mixtes sont d'ailleurs tout à fait possibles. Dans tous les cas, l'efficacité de la proposition retenue dépend de la capacité à inscrire dans la loi des mécanismes permettant de contenir les dérives potentielles des acteurs, qu'il s'agisse de l'État ou des partenaires sociaux.

SOMMAIRE

1. Un modèle qui a su s'adapter mais qui touche aujourd'hui ses limites	6
1.1. La « gestion de l'assurance-chômage » : une notion à clarifier.....	7
1.2. Qu'entend-on par « bonne gouvernance » ?	9
1.3. Un paritarisme en réalité fortement tempéré par l'influence de l'État	10
1.4. Les réussites du système actuel.....	12
1.5. Une gestion paritaire de plus en plus décalée avec l'évolution globale des politiques sociales	16
2. Deux options : un « paritarisme régulé » ou un « tripartisme de type Sécurité sociale ».....	19
2.1. Une étatisation pure et simple n'est ni nécessaire ni exempte de risques de dérives	19
2.2. Une première option : placer l'actuel paritarisme dans un système plus fortement régulé par l'État.....	21
2.3. Une seconde option : un tripartisme équilibré	24
2.4. Des évolutions législatives à apporter quel que soit le scénario retenu....	28
Conclusion.....	29

Alors que les ordonnances relatives à la réforme du droit du travail viennent d'être publiées, la réforme d'ensemble du marché du travail souhaitée par Emmanuel Macron va entrer dans sa deuxième étape : la refonte de l'assurance-chômage et celle de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Très attendu, ce nouveau chantier conduira nécessairement à réinterroger la place des acteurs (en particulier celle des partenaires sociaux) dans la gouvernance de ces politiques.

Depuis la création de l'assurance-chômage, il y aura bientôt soixante ans, la place respective des partenaires sociaux et de l'État dans son organisation a sensiblement évolué : avec la création de l'ANPE en 1967, avec l'accord de 1984 qui sépara nettement ce qui relevait de la solidarité et d'un financement par l'État de ce qui relevait du régime paritaire financé par des cotisations assises sur les salaires, ou encore avec la fusion entre les Assedic et l'ANPE en 2009, qui a recentré le rôle du paritarisme. Toutefois, ces évolutions sont restées relativement mesurées comparées à celles qui ont profondément remis en cause la place des partenaires sociaux dans la gouvernance, le financement et la gestion de la Sécurité sociale, avec pour point d'orgue les ordonnances de 1996.

Emmanuel Macron a affiché son intention d'aller plus loin lors de la campagne présidentielle. En contrepartie d'une plus grande place donnée à la négociation d'entreprise et de branche en matière de droit du travail, il souhaite réduire la place du « paritarisme de gestion » dans tous les domaines : celui des retraites, avec un système de comptes notionnels qui pourrait conduire à réinterroger la place des régimes complémentaires ; celui de la formation professionnelle, où pourrait être remis en cause le rôle des OPCA (Organismes paritaires collecteurs agréés) ; et bien évidemment celui de

l'assurance-chômage dont la « gestion », depuis sa création, est confiée à l'Unedic¹, organisme associatif de droit privé géré par les huit organisations syndicales et patronales représentatives.

Cette répartition des rôles en matière d'assurance-chômage est issue d'une initiative des partenaires sociaux de 1958, alors que le chômage était encore essentiellement frictionnel. Son maintien n'allait déjà plus de soi au moment où Pôle emploi, créé par la loi en 2008, s'est vu explicitement chargé de la question opérationnelle de l'assurance-chômage et où l'essentiel du recouvrement des cotisations a été transféré au réseau des Urssaf. Mais on a préféré alors ne pas trop bousculer des partenaires sociaux, auxquels était déjà retirée la partie opérationnelle de l'assurance-chômage (le réseau des Assedic) ainsi que 10 % des fonds collectés (soit environ 3 milliards d'euros à l'époque) pour alimenter le budget propre de Pôle emploi.

La campagne présidentielle de 2017, avec la perspective d'élargir le champ de l'assurance-chômage à des actifs aujourd'hui non couverts – les indépendants et les démissionnaires – et de financer l'assurance-chômage par une hausse de la CSG, a été l'occasion de remettre en question cette architecture. Plusieurs options se présentaient alors : soit une « étatisation » pure et simple, soit la suppression d'une gestion strictement paritaire au profit d'une forme plus explicite de tripartisme, soit encore l'élargissement de la gouvernance à d'autres acteurs...

Le sujet de la gouvernance de l'Unedic n'est pas exempt d'enjeux idéologiques, de préoccupations corporatistes et d'a priori divers. Les thuriféraires d'un paritarisme souvent mythifié se heurtent à ses contempteurs, lesquels oublient volontiers les réussites du système actuel : à l'inverse de nombreuses institutions, les partenaires sociaux ont su, en

¹ Article L5427-1 du Code du travail : « Les parties signataires de l'accord prévu à l'article L. 5422-20 confient la gestion du régime d'assurance-chômage à un organisme de droit privé de leur choix ». En réalité, l'Unedic, en tant qu'opérateur spécifique, n'est pas explicitement prévu par le Code du travail.

tant que gestionnaires, mettre en place en de multiples occasions une gestion contracyclique², n'hésitant pas à dégager des excédents de manière répétée pendant les périodes d'embellie, pour mieux intensifier l'intervention lors des remontées du chômage. Ils ont démontré encore récemment leur capacité à surmonter leurs désaccords pour aboutir à des décisions comportant des mesures d'économies substantielles (en 2014 et encore en avril 2017, malgré un premier échec des négociations en juillet 2016). À l'inverse, l'irruption de l'État dans le jeu, que ce soit dans le cadre d'un paritarisme tempéré, d'un multipartisme ou d'une appropriation totale de la gestion de l'assurance-chômage, ne garantirait en rien ni l'amélioration de la maîtrise financière du régime – le budget de l'État n'est-il pas voté en déficit depuis 1975 ? –, ni la plus grande efficacité de sa réglementation, ni même encore des progrès dans l'équité globale de notre système.

La présente note vise à proposer une évolution du paritarisme de gestion qui réponde aux enjeux des politiques de l'emploi, en veillant à ne pas s'enfermer dans un débat idéologique sur l'équilibre des pouvoirs entre l'État et les partenaires sociaux. Cela ne signifie évidemment pas que ces rapports de force doivent être ignorés ; cette réflexion se place même dans l'approche globale que l'actuel gouvernement annonce vouloir développer en matière d'évolution du modèle de protection sociale, de réforme du marché du travail et de transformation de la vie au travail. Mais elle se donne pour principal point de repère celui qui, *in fine*, doit demeurer le seul juge de paix de toute politique publique : comment rendre notre système plus efficace et plus efficient qu'il ne l'est aujourd'hui ?

² En matière d'assurance-chômage, le terme reçoit plusieurs acceptions et doit être utilisé avec précaution. D'une certaine manière, l'assurance-chômage est contracyclique dans son principe, puisque les recettes baissent et les dépenses augmentent en période de moindre emploi. Ici, il désignera la propension à modifier la réglementation pour augmenter les contributions ou réduire les droits en période d'embellie (où mécaniquement l'assiette des cotisations augmente et où les besoins des demandeurs d'emploi diminuent), et inversement à réduire les contributions ou augmenter les droits en période de récession, afin d'ajuster l'effort au besoin des acteurs en constituant des réserves en période de croissance et de chômage bas, et en augmentant la protection ou en réduisant le prélèvement sur les entreprises en période de dépression et de chômage élevé. On peut noter que la modification des droits des allocataires a souvent des effets différés de plusieurs trimestres, notamment lorsqu'elle porte sur la durée d'indemnisation, ce qui peut avoir pour effet qu'une politique initialement contracyclique devienne *in fine* procyclique.

1. UN MODÈLE QUI A SU S'ADAPTER MAIS QUI TOUCHE AUJOURD'HUI SES LIMITES

1.1. LA « GESTION DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE » : UNE NOTION À CLARIFIER

« Paritarisme de gestion », « gestion paritaire de l'assurance-chômage » : la gouvernance de l'Unedic n'échappe pas aux expressions usuelles qui qualifient le rôle des partenaires sociaux en tant que responsables de la mise en place, de la définition du cadre, et du financement d'un certain nombre d'institutions. Or ces expressions revêtent par certains aspects le caractère d'un oxymore. La notion de gouvernance, aussi polysémique soit-elle, renvoie le plus souvent à l'organisation du pilotage stratégique et financier d'une institution (entreprise, administration, organisation internationale...) ou d'un ensemble d'institutions actives dans un domaine particulier (finance, Internet...). Pour cette raison, elle doit être nettement distinguée de la notion de gestion, qui concerne, elle, la conduite opérationnelle de l'activité d'une institution. De fait, la « gestion de l'assurance-chômage » renvoie à des missions de natures très diverses, dont seule une partie relève du strict domaine de la gouvernance. Mais toutes sont aujourd'hui confiées aux partenaires sociaux et font système.

Selon les cas, celles-ci sont assurées soit directement par leurs soins – c'est essentiellement le cas pour la négociation de la convention d'assurance-chômage³, soit, et c'est de loin le cas le plus fréquent, par l'intermédiaire de l'Unedic, structure associative dotée de moyens financiers et humains⁴, dont la gouvernance est strictement paritaire⁵ et sur la gestion de laquelle ils assurent une supervision étroite. Le domaine de la gestion de l'assurance-chômage peut se décomposer en plusieurs grandes fonctions.

³ Aux termes du Code du travail, ce sont les organisations professionnelles représentatives au niveau national et interprofessionnel qui négocient la convention fixant les règles de l'assurance-chômage (article .L.5422-20 du Code du travail).

⁴ Un budget propre d'une trentaine de millions d'euros, des effectifs d'une centaine de personnes hors AGS.

⁵ L'Unedic est une association sous le régime de la loi 1901, dont le conseil d'administration est composé de 50 membres, pour moitié représentant les organisations patronales, pour moitié représentant les organisations syndicales.

• **Définition de la réglementation** : il s'agit de définir, au terme d'une négociation qui défraie la chronique tous les deux ans, les règles qui déterminent notamment le niveau et la durée des prestations pour les demandeurs d'emploi indemnisables, et les taux de cotisations pour les employeurs et les salariés. Au fil des ans, cette réglementation s'est enrichie et complexifiée : prise en compte de l'évolution du fonctionnement du marché du travail, des spécificités de certains publics, assouplissement dans les modalités d'acquisition des droits (droits rechargeables, cumul allocation-salaire)... Les services de l'Unedic interviennent en appui des négociateurs. Au-delà des conventions d'assurance-chômage, l'Unedic établit les textes d'application et documents d'explicitation d'une réglementation devenue de plus en plus complexe, et fournit une expertise juridique aux acteurs des politiques de l'emploi.

• **Pilotage financier** : l'assurance-chômage donne lieu chaque année à la collecte d'une trentaine de milliards d'euros en cotisations, au versement d'un montant quasi équivalent en allocations chômage et au financement d'une partie du budget propre de Pôle emploi ainsi que des droits à retraites complémentaires acquis au titre des périodes de chômage. Selon les périodes, elle accumule un excédent financier qui a pu atteindre quelques milliards d'euros en 2007 et en 2008, ou au contraire un stock de dette qui atteint aujourd'hui une trentaine de milliards. Ce pilotage financier suppose d'être capable d'établir des prévisions de long terme, de faire évoluer le paramétrage de la réglementation pour assurer l'équilibre du régime en longue période, d'assurer l'accès au financement des déficits (recherche de financements, pilotage de la certification des comptes, etc.) et de gérer la politique de placement des excédents quand il y en a.

• **Contrôle de la mise en œuvre de la réglementation** : l'Unedic anime le fonctionnement des instances paritaires régionales (IPR), en charge de fournir un avis sur divers aspects de l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage par Pôle emploi au niveau régional et de prendre des décisions individuelles dans le cadre de recours liés au versement des

allocations chômage. De manière moins directe, l'Unedic s'assure, par des moyens de contrôle, d'audit et de pilotage, que les opérateurs en charge du paiement des allocations (Pôle emploi) et de la collecte des cotisations (Acoff et réseau des Urssaf) mettent en œuvre de manière conforme les règles de l'assurance-chômage. Par extension, l'Unedic a tenté parfois d'influer sur l'offre de services des demandeurs d'emploi indemnisés et sur les règles de contrôle de la recherche d'emploi qui lui sont consubstantielles. Elle le faisait assez largement jusqu'en 2009. Depuis, à l'exception notable du dispositif du contrat de sécurisation professionnelle, elle ne le fait plus qu'indirectement à travers la convention tripartite déterminant les priorités et moyens de Pôle emploi.

- **Production d'études relatives à la mise en œuvre de l'assurance-chômage** : l'Unedic dispose d'un accès privilégié aux données de Pôle emploi (elle est coresponsable d'une partie d'entre elles) et de l'Acoff. Elle dispose en outre d'un service d'études et statistiques qui lui permet de publier régulièrement des travaux décrivant les caractéristiques et comportement des demandeurs d'emploi indemnisés, l'impact de la réglementation sur ces derniers, et plus récemment, aux termes de la loi, des prévisions financières sur l'équilibre du régime.

- **Contribution au financement des partenaires sociaux** : il s'agit davantage d'une fonction de fait que d'une mission à proprement parler. Comme de nombreux dispositifs gérés paritairement, l'assurance-chômage et son opérateur institutionnel l'Unedic ont pu contribuer au financement des organisations professionnelles. Depuis la réforme de 2009 et la création de Pôle emploi, le financement des partenaires sociaux par l'assurance-chômage est notablement plus restreint et mieux contrôlé. Il correspond désormais essentiellement à la prise en charge d'une partie des coûts que représente pour les partenaires sociaux leur implication dans la gestion de l'assurance-chômage.

1.2. QU'ENTEND-ON PAR « BONNE GOUVERNANCE » ?

Selon qu'on sera un partisan du paritarisme ou un jacobin convaincu, la définition de la « bonne gouvernance » de l'assurance-chômage pourra varier radicalement. Pour s'affranchir des options idéologiques, il convient de juger les systèmes de gouvernance à l'aune de leur efficacité plutôt qu'à celle de leur conformité à tel ou tel modèle institutionnel préconçu. Certes, il n'existe pas de référentiel unique d'évaluation d'un système de gouvernance. Cependant, parmi les critères classiques d'évaluation des systèmes de gouvernance, on peut retenir ceux qui s'adaptent particulièrement au domaine de la gestion de l'assurance-chômage.

- **Maîtrise du pilotage stratégique** : capacité à rester concentré sur son cœur de mission, à lui donner une traduction politique de long terme forte, claire, cohérente dans le temps, et déclinée par des décisions opérationnelles adaptées.
- **Qualité de processus de décision** : capacité à prendre rapidement les décisions les plus adaptées au contexte.
- **Maîtrise financière** : maintien de l'équilibre financier sur le long terme (soldes budgétaires en équilibre structurel, endettement maîtrisé), définition et mise en œuvre de processus de maîtrise des risques pertinents (contrôle interne, audit, *reporting...*), pertinence de la politique de financement et de placement.
- **Efficacité socio-économique** : impact positif de la réglementation d'assurance-chômage sur la réduction de la précarité des demandeurs d'emploi, sur la réduction du taux de chômage, sur l'exclusion durable du marché du travail ou sur la réduction des difficultés de recrutement pour les entreprises.
- **Efficience** : capacité à limiter le coût de la réglementation d'assurance-chômage au regard des objectifs recherchés, dimensionnement au plus juste des moyens alloués à sa gestion.

1.3. UN PARITARISME EN RÉALITÉ FORTEMENT TEMPÉRÉ PAR L'INFLUENCE DE L'ÉTAT

Aujourd'hui, si la gestion de l'assurance-chômage est réputée paritaire, elle s'apparente par bien des aspects à une gouvernance tripartite implicite. C'est d'ailleurs le général de Gaulle lui-même qui, au début de sa présidence, avait publiquement invité les partenaires sociaux à créer un dispositif géré par leurs soins pour protéger les salariés de la perte d'emploi. Si les partenaires sociaux définissent librement les règles d'indemnisation chômage, l'État joue un rôle incontestable dans ces discussions.

D'abord, à travers un mécanisme d'agrément qui permet au gouvernement de s'assurer de la légalité des dispositions adoptées par les partenaires sociaux (et d'exclure de l'agrément certaines stipulations de l'accord conclu par les partenaires sociaux si celles-ci ne sont pas conformes à la loi). Mais ce mécanisme l'autorise également à refuser purement et simplement son agrément pour des raisons d'opportunité, comme il a été amené à le faire en 2000, ou encore à contraindre ou encadrer en amont les négociations qui vont s'ouvrir.

Le gouvernement a également pu pousser certaines réformes par le truchement de la loi. Ainsi, en 2016, suite à l'adoption de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015, la négociation de la convention d'assurance-chômage a dû intégrer une procédure spécifique encadrant la négociation des annexes 8 et 10, au cours de laquelle les partenaires sociaux du secteur du spectacle purent discuter préalablement de l'évolution de leurs règles spécifiques d'indemnisation. Sans cela, les partenaires sociaux interprofessionnels n'auraient pas d'eux-mêmes mis en place une telle réforme.

Ensuite, l'État peut intervenir constamment en amont des négociations et pendant leur déroulement. Cette intervention est parfois publique, mais le plus souvent discrète et informelle. Elle n'est d'ailleurs pas toujours cohérente : le ministère des Finances insiste évidemment auprès des partenaires sociaux sur la nécessité de réaliser des économies substantielles à l'occasion de la renégociation des règles d'indemnisation ; le ministère du

Travail met, lui, l'accent sur l'impératif de trouver un accord ; le ministère de la Culture alerte sur la nécessité de ne pas déstabiliser les règles spécifiques d'indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle, etc. Ces interventions peuvent perturber les discussions entre les partenaires ou être instrumentalisées par l'une des parties à la négociation. Elles peuvent également apporter une aide précieuse dans la dernière ligne droite d'une négociation pour lever les dernières réticences de telle ou telle organisation et permettre ainsi aux différentes positions de converger sur un texte. On le sait moins, puisque les partenaires sociaux ont beau jeu alors de revendiquer seuls le succès de leurs discussions.

Par ailleurs, au-delà du mécanisme de l'agrément, compte tenu des conséquences sur les finances publiques de l'équilibre financier de l'Unedic, mais également du mécanisme de garantie de l'État sur la dette de l'Unedic, le gouvernement est conduit à faire des hypothèses sur l'évolution de cet équilibre et à intégrer ces hypothèses dans ses perspectives financières pluriannuelles. Si le gouvernement s'est gardé ces dernières années de faire une trop forte publicité à ces travaux, il est néanmoins conduit à prendre des positions sur les évolutions attendues de l'équilibre financier du régime d'assurance-chômage.

1.4. LES RÉUSSITES DU SYSTÈME ACTUEL

Compte tenu de ce qui précède, il est parfois difficile de distinguer ce qui relève du bilan de la gestion paritaire et ce qui est dû à l'intervention de l'État. Une analyse à grands traits de l'histoire récente de l'Unedic permet malgré tout de tirer certaines conclusions générales étayées par les faits et les chiffres.

- **Un pilotage stratégique cohérent et lisible, mais parfois incohérent avec la politique de l'État.** L'Unedic a su produire une vision stratégique des missions qui a plutôt été lisible et cohérente dans le temps. Cette vision est le fruit d'un équilibre stable entre les organisations professionnelles : choix d'un système globalement très protecteur, protection

particulièrement forte des salariés en emploi précaire (annexes 8 et 10, activités réduites, conditions d'indemnisation des périodes courtes, droits rechargeables), puis, plus récemment, émergence du thème de la responsabilisation des employeurs. Le tout sous l'égide d'un objectif fondamental largement partagé par l'ensemble des partenaires sociaux : la maîtrise de la dépense, qui a très fortement marqué la culture de gestion de l'assurance-chômage. En revanche, jusqu'à 2008, autour de ce cœur de mission, les partenaires sociaux ont procédé à des expériences souvent mal coordonnées avec les autres acteurs des politiques de l'emploi : financement de formations pour les demandeurs d'emploi indemnisés peu coordonnées avec l'action de l'ANPE, recours aux opérateurs privés de placement sans articulation construite avec le service public de l'emploi, manque d'implication dans les démarches de territorialisation des politiques de l'emploi.

• **Un processus de décision perfectible.** Ce qui fait la force des partenaires sociaux constitue également leur faiblesse. La définition des règles d'indemnisation par la négociation collective renforce la légitimité et la robustesse des règles ainsi établies. Mais ce processus est particulièrement lourd et exigeant pour les négociateurs, qui ont parfois l'impression d'être en permanence en négociation. La plupart d'entre eux aspireraient à ce que les conventions aient une durée d'application plus longue. Ce processus crée des tensions entre les partenaires sociaux qui peuvent avoir des conséquences négatives sur les autres sujets de négociation qu'ils doivent traiter en parallèle. En revanche, ils savent être réactifs pour ajuster les conventions entre les échéances (comme l'a montré l'avenant pour corriger le dispositif des droits rechargeables).

Il faut aussi remarquer que ce processus de décision a tendance à accroître la complexité de la réglementation d'assurance-chômage, qui s'efforce déjà de s'adapter à la complexité croissante du marché du travail :

– chaque convention est le fruit de compromis parfois imbriqués qui donnent lieu à des clauses multiples, elles-mêmes l'expression d'un équilibre complexe ;

- chaque convention modifie de manière incrémentale l'édifice des conventions précédentes, ce qui limite fortement la lisibilité de l'ensemble ;
- du fait de la fréquence des conventions (en moyenne une tous les deux ans), plusieurs conventions sont applicables et se chevauchent à un instant t.

• **Une maîtrise financière lacunaire, mais qui a parfois permis de mener une politique véritablement contracyclique.** Comme en témoigne son rapport financier annuel depuis la loi du 5 mars 2014⁶, l'Unedic accuse un financement structurellement déséquilibré de 1,5 milliard d'euros par an (c'est-à-dire une fois les effets de la conjoncture sur les recettes et dépenses neutralisés, cet exercice complexe relevant de choix méthodologiques par nature discutables⁷). Son endettement s'accroît ainsi depuis de nombreuses années, pour atteindre une trentaine de milliards d'euros en 2017, soit l'équivalent d'une année de produit de cotisations. Ce montant n'est pas nécessairement insoutenable en phase de bas taux d'intérêt, et les récentes perspectives financières tracées par le ministère des Finances montrent qu'un retour à l'équilibre en 2020 est accessible. Mais la situation reste fragile en cas d'inversion de la tendance.

Pour autant, les gestionnaires ont su – ce qui nécessite un certain courage collectif dans les phases de reprise économique – développer une approche contracyclique, en dégagant des excédents au milieu des années 1990, au tournant du millénaire et en 2007-2008. Ils l'ont fait parfois sous la pression des contraintes particulières imposées par l'État (fin du financement des dispositifs de préretraites, réformes des retraites, financement de Pôle emploi). Cette approche ne va cependant pas toujours au bout de ce qui serait nécessaire pour restaurer l'équilibre structurel, ne serait-ce que parce que les gestionnaires

⁶ On peut d'ailleurs noter que jusqu'à une période très récente, aucune obligation de *reporting* et de publication de prévisions macro-financières n'étaient faite aux gestionnaires de l'Unedic, ce qui autorisait des débats mal documentés, et souvent situés politiquement, sur l'état réel du solde structurel du régime.

⁷ « Perspectives financières 2017-2020 », Unedic, juin 2017. Dans ce document, les partenaires sociaux affirment que la convention d'assurance-chômage nouvellement signée devrait réduire le déficit structurel. Voir également le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 dans lequel le gouvernement prévoit un retour à l'équilibre des comptes de l'assurance-chômage dès 2020 avec un excédent de 1,1 Md€.

ont eu tendance à réduire les cotisations en phase d'amélioration plutôt qu'à laisser l'excédent s'accumuler (par exemple, en 2006).

Depuis la réforme de 2009, qui a définitivement sapé les ambitions des partenaires sociaux d'intervenir dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi, et dans le contexte de l'évolution de la régulation financière internationale postérieure à la crise qui a sévi à la même époque, l'Unedic s'est recentrée sur la gestion réglementaire et financière du régime, et a mis en place un dispositif de maîtrise des risques conforme à l'état de l'art (contrôle interne, audit, respect des règles prudentielles...). Celui-ci vaut aux comptes de l'Unedic d'être certifiés sans réserve dans les conditions du droit commun.

• **Une efficacité indéniable du point de vue de la protection des personnes, mais plus controversée quant à son effet sur l'emploi.** Le système d'assurance-chômage en France est l'un des plus protecteurs d'Europe et c'est bien là, n'en déplaise à ses détracteurs, le premier objectif qui lui a été fixé par ceux qui en ont défini les principes⁸ : permettre à ceux qui se retrouvent sans emploi de ne pas se retrouver sans revenu. En revanche, cela peut contribuer, par certains aspects, à la situation de chômage massif et pérenne ainsi qu'à la forte dualisation du marché du travail qui caractérisent notre pays. D'une part, le niveau de remplacement et la durée d'indemnisation peuvent avoir tendance à rallonger la durée de recherche d'emploi au-delà de l'optimum⁹, mais ils contribuent également à laisser du temps aux demandeurs d'emploi pour retrouver un emploi correspondant à leur qualification et éviter que les demandeurs d'emploi soient conduits, faute d'indemnisation convenable, à accepter n'importe quel emploi tout de suite, ce qui serait sous-optimal. D'autre part, la prise en compte par notre système des situations d'alternance entre période de chômage et d'emploi court (conditions d'affiliation, activités réduites, annexes intérimaires et intermittents du spectacle, etc.) a contribué à l'essor

⁸ Devant l'assemblée générale du 18 janvier 1959, le président de la commission sociale du CNPF déclarait : « Il ne s'agit pas seulement de servir des allocations de chômage, si importantes soient-elles, mais de se pencher en commun sur les problèmes posés par l'évolution de l'emploi : orientation, formation, placement, reclassement. »

⁹ Voir par exemple T. Le Barbanchon, « L'impact de la générosité de l'assurance-chômage sur la durée du chômage et la qualité de l'emploi retrouvé », *Notes de l'IPP*, n° 5, avril 2013.

exceptionnel du recours aux contrats de très courte durée (70 % des embauches en France se font en CDD de moins d'un mois et la moitié des CDD de moins d'un mois conclus en Europe le sont en France¹⁰), essor qui traduit des modèles productifs spécifiques à certains secteurs parfaitement contestables¹¹, même si cette prise en compte a également été une réponse à l'essor de ces contrats de très courte durée. La dernière convention d'assurance-chômage conclue en avril 2017 tente d'apporter des réponses à ces difficultés. Enfin, le système de l'assurance-chômage est largement déconnecté de celui de la solidarité (défini par la loi) et de celui du contrôle de la recherche d'emploi (également défini par la loi), ce qui peut entraîner une incohérence globale sous-optimale : un système d'assurance-chômage protecteur ; un système de solidarité qui, de fait, se perpétue jusqu'à l'entrée en inactivité et qui est, au moins partiellement, redondant avec le RSA ; un contrôle de la recherche d'emploi très administratif, déresponsabilisant pour les demandeurs d'emploi et insuffisamment capable de remobiliser ceux qui se sont découragés.

• **Une efficience limitée par le manque d'optimisation des moyens dévolus à sa gestion.** S'il est tout à fait légitime que l'Unedic soit doté de moyens humains et financiers pour accompagner les partenaires sociaux dans la définition des règles d'indemnisation et de financement de ces dépenses, et dans la gestion de ces règles, il existe encore aujourd'hui des sujets sur lesquels Pôle emploi et l'Unedic gagneraient à mieux mutualiser leurs moyens ou a minima à mieux articuler leurs travaux : expertise réglementaire, animation des Instances paritaires régionales (IPR), études-statistiques, maîtrise des risques... Soit une partie importante des effectifs de l'Unedic (une centaine de personnes, hors AGS (le régime de garantie des salaires), et un budget propre d'une trentaine de millions d'euros).

¹⁰ P. Cahuc, « Améliorer l'assurance-chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Notes du CAE*, n° 24, septembre 2015.

¹¹ H. Benghalem, « Étude sur la réembauche », *Éclairages*, études et analyses de l'Unedic n° 14, janvier 2016.

1.5. UNE GESTION PARITAIRE DE PLUS EN PLUS DÉCALÉE AVEC L'ÉVOLUTION GLOBALE DES POLITIQUES SOCIALES

La fiscalisation du financement de la protection sociale va s'étendre encore et toucher pour la première fois le domaine de l'assurance-chômage. Les allocations chômage sont aujourd'hui financées :

- pour les allocations de solidarité, par la « contribution de solidarité », acquittée pour l'essentiel par les fonctionnaires et certaines catégories de salariés relevant d'entreprises publiques à hauteur de 1 % de leur rémunération, à laquelle s'ajoute une subvention d'équilibre ;
- pour les allocations de l'assurance-chômage, par les cotisations employeurs et salariés ;
- pour certains dispositifs particuliers (par exemple s'agissant des indépendants), par des contributions volontaires spécifiques.

La réforme actuellement présentée par le gouvernement dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 prévoit l'exonération à hauteur de 2,4 % des cotisations salariés à l'assurance-chômage et la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité, articulée avec une hausse de la CSG (1,7 point). La mise en place d'une modulation de la cotisation assurance-chômage payée par les employeurs sous forme de bonus-malus est également prévue dans le projet proposé aux Français par Emmanuel Macron.

Le basculement vers un financement de l'assurance-chômage reposant partiellement sur l'impôt ou la CSG invite à tout le moins à une articulation forte entre l'État, responsable de définir les impositions de toutes natures et de fixer leur montant et l'affectation des recettes qui en résultent, et les actuels gestionnaires de la réglementation de l'assurance-chômage, dès lors que ceux-ci ne seraient plus seuls maîtres du niveau de leur financement. Le débat existe encore avec les partenaires sociaux sur la transformation de fond qui sous-tend cette réforme du financement de l'assurance-chômage et qui pose la question de la bascule d'un système assurantiel bismarckien, devenu de moins en moins adapté à mesure que l'horizon d'une société de plein emploi salarié devenait improbable et que la « fiction

assurantielle¹² » se dissipait, vers un système de type beveridgien. Ce débat est particulièrement lourd compte tenu de ses conséquences potentielles – basculement d'un revenu de remplacement vers une indemnisation forfaitaire potentiellement très en deçà des niveaux actuels d'indemnisation, plafonnement ou baisse des droits pour les revenus moyens et supérieurs... – et soulève notamment la question du consentement des classes moyennes supérieures à le financer. En matière d'assurance-chômage, le modèle beveridgien est d'ailleurs très peu développé en Europe. Il concerne essentiellement le Royaume-Uni et l'Irlande, avec niveaux de protection très faibles¹³. Les autres systèmes dont le niveau de protection se rapproche du système français s'inspirent soit du modèle bismarckien classique (Allemagne), soit du système de Gand (système suédois, par exemple, avec subvention de l'État aux caisses gérées par les branches).

La fiscalisation et l'universalisation progressives de la protection sociale sont des processus enclenchés il y a plusieurs décennies, poursuivis par les gouvernements successifs, quelles que soient leurs orientations politiques. Mais ces évolutions n'ont pas impacté, pour le moment, l'assurance-chômage, qui reste financée en France exclusivement par les cotisations, contrairement à ce qui a été observé dans la plupart des autres pays de l'Union européenne¹⁴.

Si Emmanuel Macron a annoncé sa volonté de faire basculer une partie du financement de l'assurance-chômage des cotisations sociales vers la CSG, il n'a pas annoncé qu'il souhaitait faire basculer notre régime du système bismarckien vers un système beveridgien.

La question qui se pose aujourd'hui est moins celle de basculer d'un système vers un autre que de profiter des évolutions apportées au financement de l'assurance-chômage pour

¹² Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle question sociale, repenser l'État-Providence*, Seuil, 1995.

¹³ Unédic, « L'indemnisation du chômage », *Éclairages européens*, février 2016.

¹⁴ Unédic, « Le financement de l'indemnisation du chômage en Europe », février 2016.

définir de manière claire et explicite les responsabilités respectives de l'État et de la démocratie sociale dans la gouvernance de l'assurance-chômage.

2. DEUX OPTIONS : UN « PARITARISME RÉGULÉ » OU UN « TRIPARTISME DE TYPE SÉCURITÉ SOCIALE »

2.1. UNE ÉTATISATION PURE ET SIMPLE N'EST NI NÉCESSAIRE NI EXEMPTÉ DE RISQUES DE DÉRIVES

L'idée d'une « étatisation » de l'assurance-chômage a été évoquée à l'occasion de la campagne du candidat Emmanuel Macron : dans ce système, l'État deviendrait le seul décideur de la réglementation d'assurance-chômage. Ce serait là une situation quasi inédite dans l'histoire de notre système de protection sociale, lequel demeure fondé sur une forte participation des salariés à la définition et à la gestion de leurs propres droits sociaux.

Une telle évolution serait en décalage avec le système français qui, même dans les domaines des politiques sociales où la place des partenaires sociaux a été progressivement réduite, continue à leur faire jouer un rôle non négligeable et mise sur un niveau de protection relativement élevé. Ainsi dans les caisses de Sécurité sociale, les partenaires sociaux ont une part prépondérante dans les droits de votes des conseils d'administration, même si, dans les faits, les réglementations sont pour l'essentiel déterminées par les pouvoirs législatif et réglementaire, et participent aux diverses instances d'orientation des politiques sociales (Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, etc.). Ils gèrent de manière paritaire certaines instances, en particulier les fonds d'action sociale et certaines commissions de recours... Il serait paradoxal que le « risque » de chômage, qui est sans doute celui contre lequel les représentants des employeurs et des salariés ont le plus de légitimité à intervenir, soit celui pour lequel on ne leur laisserait plus aucune capacité d'action, alors que l'essentiel de la protection sociale relève soit du tripartisme, soit du paritarisme.

Au-delà de cette question de principe, rien n'assure que l'État, seul aux commandes de l'assurance-chômage, gérerait le système en stratégie, maîtriserait ses grands équilibres financiers, dans le cadre d'un système de décision clair, pour produire une réglementation efficace, et dont la gestion serait optimale en termes de moyens. Quand on compare l'évolution du solde de l'Unedic avec celle du budget de l'État, le jugement est sans appel. Les partenaires sociaux ont démontré leur capacité à faire évoluer les règles d'indemnisation et de financement de l'assurance-chômage pour ne pas laisser dériver les comptes, à l'exception très regrettable de la période 2006-2007, pendant laquelle les partenaires sociaux décidèrent de baisser le taux de cotisation plutôt que de laisser se constituer des excédents, ce qui explique d'ailleurs aujourd'hui en grande partie la situation financière difficile de l'Unedic.

Par ailleurs, faire évoluer les règles de l'assurance-chômage tant en matière de dépenses que de recettes soulève évidemment des difficultés et des incompréhensions de la part des demandeurs d'emploi et des entreprises. Si ces évolutions font suite à une négociation réussie entre les partenaires sociaux, elles seront non seulement soutenues par une majorité d'organisations syndicales et patronales, ce qui renforcera leur légitimité et assurera une meilleure acceptabilité du corps social (si on met à part la question des intermittents, les conventions d'assurance-chômage contribuent à pacifier la société, sur un sujet pourtant et potentiellement conflictuel), mais il est moins probable qu'elles posent des questions de mise en œuvre qui n'auraient pas été identifiées en amont par les partenaires sociaux. C'est par la confrontation des points de vue que l'on peut trouver les solutions les plus équilibrées, et ce dès la phase où chaque organisation définit le mandat qu'elle donne à ses négociateurs. Ainsi, lors de l'échec des négociations à l'été 2016, le gouvernement aurait pu reprendre la main pour faire évoluer les règles d'indemnisation. S'il ne l'a pas fait, c'est autant par égard pour les partenaires sociaux que parce qu'il était difficile pour lui de faire évoluer seul ces règles, sauf à risquer de se heurter à l'opposition de l'ensemble des partenaires sociaux sans pour autant être certain de la pertinence de ses décisions.

Pire encore serait un « tripartisme de façade », où l'État s'arrogerait de fait la prépondérance dans la décision, quitte à jouer sur les divisions entre les partenaires sociaux, et où ces derniers seraient informés de toutes les questions, impliqués dans les décisions, invités à faire valoir leurs points de vue, mais dépourvus de moyens juridiques pour les imposer¹⁵. Aux dérives du système précédent s'ajouteraient alors, non seulement la frustration de partenaires sociaux auxquels seraient imposées de l'intérieur des décisions qu'ils ne cautionneraient pas, mais aussi le coût en temps et en énergie de débats internes à la gouvernance (l'absence de responsabilité dans la décision conduisant les partenaires sociaux à faire valoir leurs positions par un surcroît de théâtralisation des échanges) et la dé-légitimisation des décisions prises au regard des citoyens, les partenaires sociaux étant conduits à faire publiquement état de leurs divergences avec l'État.

2.2. UNE PREMIÈRE OPTION : PLACER L'ACTUEL PARITARISME DANS UN SYSTÈME PLUS FORTEMENT RÉGULÉ PAR L'ÉTAT

Dans cette hypothèse, le schéma consisterait à maintenir le rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles de l'assurance-chômage, mais en complétant le système actuel de l'agrément par un cadrage préalable par le gouvernement. Celui-ci pourrait ainsi définir les objectifs ou les grands principes qui devraient, selon lui, guider la convention, et poser le cadre financier de la négociation avec l'appui éventuel d'un comité d'experts composé de représentants de l'Unedic, mais également d'autres experts de ces questions.

Ce modèle est celui qui a été appliqué avec un certain succès, début 2016, à la négociation des règles spécifiques d'indemnisation des intermittents du spectacle, dans le cadre défini par la loi Dialogue social et emploi du 17 août 2015. Il a permis d'apaiser la question récurrente de l'évolution, voire du maintien, du régime des intermittents du spectacle et

¹⁵ Ainsi, les partenaires sociaux, quoique à des degrés divers selon les branches, n'ont que fort peu de pouvoir effectif au sein des instances de gouvernance des caisses de sécurité sociale. S'agissant en particulier de la définition de la réglementation, celle-ci est modifiée par la loi ou le décret sur le projet duquel le conseil d'administration émet un simple avis. Le plus souvent, ils interviennent, avec une réelle valeur ajoutée d'ailleurs, pour que soit pris en compte un élément opérationnel, ou les enjeux de qualité de la relation à l'assuré.

pourrait inspirer une nouvelle articulation entre l'État et les partenaires sociaux dans la définition des règles d'indemnisation chômage.

Ainsi, préalablement à l'ouverture des négociations, le gouvernement communiquerait aux partenaires sociaux un document de cadrage dans lequel il définirait, après concertation, les objectifs de politique publique et les enjeux qui lui paraissent devoir être prioritairement portés lors des négociations, ainsi que le cadre financier qu'il souhaite que la négociation respecte. Les partenaires sociaux auraient alors une période de 3 mois pour négocier.

Un comité d'experts inspiré de celui mis en place par la loi Dialogue social et emploi d'août 2015 pourrait être constitué. Ce comité, qui pourrait être appelé Haut Conseil pour le financement de l'assurance-chômage, serait composé de représentants de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), de la Dares, de l'Unedic, de Pôle emploi et de personnes qualifiées. Présidé par une personnalité reconnue pour ses compétences techniques et légitime tant aux yeux des partenaires sociaux que des pouvoirs publics, il se prononcerait :

- en amont des négociations, sur le cadrage financier donné par l'État aux partenaires sociaux (lisibilité, compatibilité avec le cadre législatif et l'équilibre de long terme du régime) ;
- en aval, sur le respect du cadrage financier par les partenaires sociaux. Si tel est bien le cas, le gouvernement agréerait la convention (sauf, comme aujourd'hui, si certaines dispositions de l'accord ne respectent pas la loi ou si les principes et enjeux mentionnés dans le document de cadrage par le gouvernement avant l'ouverture de la négociation n'ont pas été pris en compte par les partenaires sociaux).

Par ailleurs, ce processus permettrait de rendre la procédure d'agrément des conventions d'assurance-chômage plus transparente. En effet, aujourd'hui, il suffit (art. 5422-22 du Code du travail) pour le gouvernement d'invoquer un motif d'intérêt général pour refuser d'agréer une convention, sans avoir fixé en amont les conditions qu'il posait à son

agrément. Même si cette hypothèse reste rare, comme on l'a évoqué, notre système actuel soumet les négociateurs à une certaine insécurité, puisque le gouvernement n'est pas tenu de définir en amont les conditions éventuelles qu'il pose à son agrément et qu'il dispose d'un pouvoir quasi discrétionnaire en la matière.

Évidemment, un tel processus nécessite en amont que le gouvernement engage une concertation informelle avec les partenaires sociaux pour définir un cadrage acceptable pour eux, et notamment une trajectoire financière raisonnable. Toutefois, une telle évolution permettrait, pour le gouvernement, d'orienter plus directement les partenaires sociaux dans leur négociation et de manière plus transparente et assumée qu'aujourd'hui, tout en préservant la décentralisation de la définition des règles d'indemnisation. Ce scénario serait parfaitement cohérent avec la philosophie qui a présidé à la réforme du droit du travail consistant à décentraliser davantage le processus décisionnel au plus près des acteurs et ainsi à les responsabiliser davantage.

Notons que, dans ce schéma, il serait parfaitement possible de maintenir le processus spécifique de définition des règles d'indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle définis par la loi Dialogue social et emploi d'août 2015.

Ce scénario n'implique aucune évolution institutionnelle substantielle, même si on pourrait sans doute en profiter pour rationaliser certaines fonctions de l'Unedic (gestion de la dette, par exemple) et veiller à ce que Pôle emploi et l'Unedic travaillent plus étroitement encore en amont et pendant les négociations des conventions d'assurance-chômage, afin que les contraintes opérationnelles de Pôle emploi soient toujours bien prises en compte.

Le gouvernement serait en mesure de garantir plus directement l'évolution des finances de l'assurance-chômage et d'orienter les évolutions qu'il souhaite apporter aux règles d'indemnisation, tout en s'appuyant sur la légitimité des partenaires sociaux pour définir les règles d'indemnisation.

À l'occasion de la mise en place de ce nouveau processus, qui serait inscrit dans la loi, il ne serait pas inutile de donner un cadre plus formel aux négociations de l'assurance-chômage : les tensions nées des conditions de bouclage de la négociation de mars 2014 ont montré qu'un tel cadre serait utile pour éviter de donner prise aux soupçons de déloyauté des négociations régulièrement mis en avant par des organisations qui se sentent exclues de certaines discussions. Il n'y a peut-être ici qu'un irritant sans grande conséquence sur la qualité (ou l'existence même) des décisions prises ; mais il n'empêche, pacifier les relations et apaiser les frustrations entre partenaires sociaux sera utile à tout le moins pour fluidifier et dé-théâtraliser un processus trop souvent marqué par de vaines polémiques. La désignation d'un tiers facilitateur sur le modèle des présidents de commission mixte est régulièrement avancée et pourrait être très utile, ne serait-ce que pour organiser les suspensions de séance et faciliter le partage des travaux d'analyse des propositions avancées par les différentes organisations pendant les négociations. En ce qui concerne le lieu des négociations, les habitudes sont anciennes, mais le fait que celles-ci soient organisées au siège du Medef est de plus en plus contesté et entretient un sentiment d'inégalité qui ne contribue pas à la sérénité des débats.

2.3. UNE SECONDE OPTION : UN TRIPARTISME ÉQUILIBRÉ

Cette option décrit non pas une régulation du système actuel, ni même un décalque de la gouvernance de la Sécurité sociale, qui ne laisse qu'une place très limitée aux partenaires sociaux dans la détermination des réglementations, mais un changement de paradigme¹⁶.

Ce modèle consisterait à placer dans les mains d'une même instance, composée de l'État et des partenaires sociaux, la définition du financement et de la réglementation de

¹⁶ Ce paradigme a d'ailleurs déjà effleuré l'esprit des décideurs. Au sortir de la guerre, le programme du Conseil national de la Résistance envisageait déjà « un plan de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'État ». Le plein emploi qui a accompagné la reconstruction a toutefois retardé l'urgence de la mise en place de cette idée.

l'allocation de solidarité et de l'assurance-chômage, mais également celle du contrôle de la recherche d'emploi, de l'offre de services du service public de l'emploi. Ainsi :

- allocation de solidarité et assurance-chômage pourront rester distincts du point de vue de leurs règles d'accès, de calcul de contrepartie, tout en évoluant de manière cohérente ;
- l'équilibre financier du régime de solidarité et du régime d'assurance pourra être globalement assuré par une bonne articulation entre les ressources issues du budget de l'État (actuelle dotation d'État finançant l'Allocation de solidarité spécifique, future part de CSG venant se substituer aux actuelles cotisations salariés, conformément au programme présidentiel), les cotisations employeurs à l'assurance-chômage et le niveau des prestations.

Dans ce scénario, la gouvernance évoluerait significativement pour affirmer plus clairement le rôle de l'État dans la gestion et la gouvernance de l'assurance-chômage, sans remettre en cause le rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles d'indemnisation. Ainsi, la définition de la réglementation de cette assurance-chômage élargie (régime général et allocation solidarités), serait confiée à une commission tripartite de l'assurance-chômage (CTAC) composée :

- pour moitié, de représentants de l'État (14) ;
 - pour une autre moitié, de représentants des partenaires sociaux interprofessionnels représentatifs au niveau national, à parité entre organisations patronales et organisations syndicales (7 + 7) répartis en tenant compte de la représentativité de chaque organisation.
- Pour renforcer la prise en compte des travailleurs indépendants, auxquels l'assurance-chômage a vocation à être ouverte, un lien pourra être fait avec le nouveau Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, introduit dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, par exemple sous la forme d'une consultation préalable aux grandes décisions.

Présidée par le ministre en charge de l'emploi, et vice-présidée par deux représentants des partenaires sociaux (un représentant des salariés et un représentant des employeurs), cette instance, tous les quatre ans :

- fixerait la réglementation de l'assurance-chômage et du régime de solidarité, dans une convention signée par les membres de la Commission. Pour plus de cohérence et de lisibilité, ce document rappellerait, tel un « code », l'intégralité des règles applicables et préciserait leur articulation dans le temps. Les modalités de prise de décision garantiraient un équilibre entre l'État et les partenaires sociaux. Ainsi, la convention et les avenants, pour entrer en vigueur, devraient être arrêtés à la majorité qualifiée des deux tiers des votes exprimés, chaque membre disposant d'une voix. Ainsi, les partenaires sociaux auraient la faculté, dès lors qu'ils seraient susceptibles de former une coalition d'au moins 9 membres sur les 14 qu'ils comptent, d'empêcher les représentants de l'État d'imposer leurs décisions. En cas d'absence de majorité se prolongeant au-delà d'un certain délai, par exemple quatre mois à compter du début des négociations, deux solutions seraient envisageables : soit l'État aurait la faculté de fixer seul la réglementation par décret en Conseil d'État, soit la convention resterait inchangée.

- donnerait un avis sur la convention tripartite relative à la gestion de Pôle emploi qui serait soumise à la signature du ministre en charge de l'emploi, du président de la Commission et des instances dirigeantes de cet établissement (président du conseil d'administration, directeur général) pour fixer les orientations et les moyens de cet établissement ;

- donnerait un avis sur la convention qui serait soumise à la signature du ministre en charge de l'emploi du président de la Commission et des instances dirigeantes de l'Acoss (président du conseil d'administration, directeur général) pour fixer les orientations et les moyens en matière de recouvrement des cotisations patronales assurance-chômage.

Ce triple exercice aurait notamment pour intérêt d'orienter le plus possible la conception des règles de l'assurance-chômage et de la solidarité d'une manière favorable à l'emploi, de les articuler avec l'évolution de l'offre de services de Pôle emploi et de les mettre en cohérence avec les moyens donnés à l'opérateur. C'est un modèle similaire qui a été appliqué au moment de la mise en place de Pôle emploi et, contrairement à ce que certains

pouvaient craindre en 2008, cela n'a pas empêché Pôle emploi de se transformer en profondeur ces dernières années.

La CTAC ne disposerait pas de structure administrative propre et reposerait, pour l'ensemble de ses travaux, sur les services de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) et de Pôle emploi, dont les missions seraient explicitement complétées en ce sens.

En termes de gestion opérationnelle, la majorité des moyens de l'Unedic, hors AGS, seraient transférés à Pôle emploi, à l'exception d'une partie des services études-statistiques et réglementation, qui seraient transférés au ministère du Travail pour l'aider à renforcer sa capacité d'anticipation et de négociation sur le devenir de la réglementation, et sa capacité d'évaluation de l'impact de celle-ci. L'AGS prendrait une forme juridique autonome. Le cadre juridique de Pôle emploi serait adapté pour que lui soit explicitement confiée la mission d'appuyer les négociations relatives à l'assurance-chômage, de piloter sa mise en œuvre, et de fournir données et statistiques, et prévisions financières liées au régime d'assurance-chômage. Pôle emploi se verrait fixer, dans le cadre de sa prochaine convention tripartite avec l'État et les partenaires sociaux, un objectif de réduction progressive des effectifs des services concernés.

Au total, la loi fournirait un cadre d'ensemble pour :

- créer la commission tripartite de l'assurance-chômage, chargé de définir les règles de l'assurance-chômage et des allocations de solidarité ;
- consacrer la disparition de l'Unedic en prévoyant les modalités de transfert des personnels et moyens concernés ;
- adapter le cadre législatif de Pôle emploi : d'une part, la disparition de l'Unedic entraînerait la disparition de l'actuelle convention tripartite fixant les orientations quadriennales de l'opérateur et les moyens associés, et son remplacement par une

convention tripartite signée entre l'État et les partenaires sociaux dans le cadre de la CTAC ; d'autre part, Pôle emploi serait désormais chargé, en sus de la DGEFP, de l'appui aux travaux de la CTAC, du *reporting* et des prévisions financiers, de la gestion opérationnelle de l'assurance-chômage. La gestion financière pourrait être confiée à France trésor ou à l'Acoss ;

– maintenir un socle correspondant aux moyens alloués à Pôle emploi, exprimé en pourcentage des recettes globales de l'assurance-chômage (y compris les allocations de solidarité).

2.4. DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES À APPORTER QUEL QUE SOIT LE SCÉNARIO RETENU

Quel que soit le scénario retenu, il nous paraît important de profiter de la réforme de la gouvernance de l'assurance-chômage pour apporter certaines évolutions au cadre législatif de l'assurance-chômage. Il serait en particulier utile :

– de repreciser les objectifs du système assurance-chômage et de solidarité, en insistant notamment sur la lutte contre la précarité, la réduction du chômage et le développement de l'emploi de qualité, mais également sur la nécessité d'assurer l'équilibre de long terme du financement en déterminant une « règle d'or » obligeant les gestionnaires à respecter un équilibre financier de long terme¹⁷ soit en fixant une obligation de maintenir un solde structurel équilibré chaque année ; soit en fixant une obligation de constituer des réserves lors des périodes de reprise économique, définies selon certains critères précis (taux de croissance, taux de chômage...) ; soit encore en fixant des clauses de revoyure lors du dépassement de seuils d'alerte (évolution des commandes des entreprises, évolution des emplois...). Ces trois conditions ne sont pas exclusives les unes des autres, et même cumulées, elles laisseraient aux gestionnaires une grande marge de manœuvre pour déterminer la réglementation ;

¹⁷ Le Code du travail évoque un objectif d'équilibre financier rédigé de manière trop peu précise pour constituer une véritable contrainte. En particulier, l'article L5422-12 dispose que « les taux des contributions et de l'allocation sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime ».

- de mettre en place un dispositif d'évaluation indépendante de l'impact de ce système sur ces objectifs ;
- d'allonger la durée des conventions : la règle de principe pourrait être qu'elles ont normalement une durée de 4 ans (contre 2 ans en pratique aujourd'hui), en se réservant la possibilité d'intervenir en cas de dérive dans la situation financière de l'Unedic ou de chocs conjoncturels.

CONCLUSION

Aucune des deux options ici proposées n'est parfaite, bien entendu.

La première n'assure pas mécaniquement que la gestion de l'assurance-chômage retrouvera un équilibre structurel (l'État peut fort bien fixer un cadre de négociation ne correspondant pas à cet équilibre). En outre, elle repose en grande partie sur la capacité des partenaires sociaux à assumer leurs responsabilités dans la définition des règles d'indemnisation chômage, même si cela implique de réaliser d'importantes économies.

La seconde, si elle est la plus ambitieuse en termes de mise en cohérence des acteurs et des dispositifs, ne garantit pas le bon équilibre entre l'État et les partenaires sociaux. D'un côté, l'État sera tenté de prendre une position hégémonique, au besoin en utilisant les divisions entre partenaires. De l'autre, les partenaires sociaux, face à un État qui pourra jouer le rôle commode de bouc émissaire, auront une moindre incitation à trouver un accord entre eux. Ce scénario suscite des réticences chez la plupart d'entre eux : ils craignent qu'il ne revienne en réalité à un tripartisme de façade où ils ne serviraient que d'alibi. Au surplus, cette possible mésentente entre État et partenaires sociaux fait planer le risque d'une toute-puissance de Pôle emploi, qui maîtrisera l'ensemble des moyens dévolus à l'assurance-chômage au sens le plus large du terme, et qui, face à un tripartisme qui ne

trouverait pas son équilibre, pourrait prendre l'initiative en jouant de sa force de frappe opérationnelle.

Sur le fond, l'efficacité de ces deux options dépendra de la capacité à inscrire dans la loi des mécanismes permettant de contenir les dérives potentielles des acteurs :

- contre l'impossibilité de converger entre le cadrage de l'État et la négociation paritaire, la loi devra prévoir un mécanisme où des tiers experts peuvent juger du caractère disproportionné (à la hausse comme à la baisse) du niveau de l'enveloppe allouée par l'État à la négociation ;
- contre l'intérêt tactique que les partenaires sociaux pourraient avoir à laisser l'État seul face à ses responsabilités, il faut un système de vote qui leur permettrait, en se rassemblant assez largement, de s'opposer à la position de l'État, ce qui contraindrait ce dernier à ne pas imposer l'inacceptable, et les seconds à s'impliquer dans le portage de la décision, ou le cas échéant à devoir expliquer pourquoi ils ne s'y sont pas opposés.

Des schémas mixtes entre ces deux scénarii sont évidemment possibles. Il reviendra aux acteurs de la concertation qui commence de trouver le meilleur équilibre.

Il est enfin indispensable que la concertation qui s'ouvre ne se contente pas de traiter des questions de gouvernance. Il faut qu'elle aille bien au-delà et qu'elle soit l'occasion, non seulement d'avancer sur les questions mises à l'agenda lors de la campagne présidentielle (ouverture de l'assurance-chômage aux démissionnaires et aux indépendants, modulation des cotisations d'assurance-chômage), mais de renforcer encore la capacité de notre système d'assurance-chômage à répondre aux enjeux posés par l'évolution du marché du travail. Si les discussions se limitaient aux sujets de la gouvernance, des démissionnaires et des indépendants, nous pourrions légitimement avoir le sentiment que le chantier s'arrête au milieu du gué.