



Paris, le 12 janvier 2021

## Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance

Créée en 1958, l'assurance-chômage a prouvé à plusieurs reprises son rôle clef, notamment dans la crise actuelle. Mais des difficultés émaillent aussi ce dispositif comme l'absence de pilotage à long terme, le manque de coordination avec les autres politiques publiques, et le dualisme persistant entre accompagnement vers l'emploi et indemnisation des chômeurs. Dans cette *Note du CAE*, **Pierre Cahuc**, **Stéphane Carcillo** et **Camille Landais** proposent de nouvelles règles de gouvernance de l'assurance-chômage pour pallier ces difficultés. Un Haut Conseil de l'assurance-chômage (HCA) coordonne et prépare l'ensemble des études et des évaluations nécessaires à l'élaboration des règles de l'assurance-chômage. Un conseil de négociation associant toutes les parties prenantes, dont l'État, élabore quant à lui les paramètres de l'assurance-chômage et l'organisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, sur la base des études du HCA. L'intégration du budget de l'assurance-chômage dans la loi de financement de la sécurité sociale assure la cohérence de l'ensemble du système socio-fiscal et un contrôle du parlement.

### Les enjeux actuels du système d'assurance-chômage

La crise liée à l'épidémie de Covid-19 a montré le rôle central de l'assurance-chômage mais aussi les difficultés de ce système, à commencer par son fort endettement (63 milliards d'euros estimés pour la fin 2020 dont 30 milliards au titre du chômage partiel). Hérité de 1958 et unique au regard des comparaisons internationales, le système français d'assurance-chômage doit évoluer. Un pilotage de long terme est indispensable pour s'adapter aux cycles économiques et, en particulier, améliorer l'indemnisation en période de crise économique. L'assurance-chômage ayant des effets redistributifs entre les hauts et bas revenus, une meilleure coordination avec les autres dépenses de protection sociale est également nécessaire. Les incitations au retour à l'emploi doivent être cohérentes quels que soient le niveau de la rémunération passée et le type de contrat de travail. Enfin, une meilleure articulation de l'accompagnement et de l'indemnisation de l'ensemble des demandeurs d'emploi reste à construire, ce qui passe notamment par une révision du financement de Pôle Emploi.

**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.

**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.

**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.

## Adapter la gouvernance

Pour faire face aux enjeux mentionnés, la gouvernance de l'assurance-chômage doit évoluer. En premier lieu, il faut développer une expertise partagée sur les effets, les enjeux et les perspectives du régime. Dans l'architecture proposée, un Haut Conseil de l'assurance-chômage, sur le modèle du Conseil d'orientation des retraites, mobilise les différents pôles d'expertises. Placé auprès du Premier ministre, il met à disposition des informations nécessaires à l'élaboration des règles d'indemnisation, telles que la description des perspectives financières et l'analyse des effets de l'indemnisation et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il alimente une réflexion sur la cohérence entre les effets redistributifs de l'assurance-chômage et du 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.

En second lieu, un Conseil de négociation de l'accompagnement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi (CNAID) est composé de l'ensemble des parties prenantes (salariés du secteur privé et du secteur public, employeurs, travailleurs indépendants et l'État). En s'appuyant sur les travaux du HCA, ce conseil aurait pour objectif de clarifier le financement de l'assurance-chômage, de coordonner ses dépenses avec l'ensemble du système socio-fiscal et de veiller à la coordination entre accompagnement et indemnisation des demandeurs d'emploi.

Les propositions relatives aux paramètres de l'assurance-chômage élaborées par ce conseil de négociation serviraient de base à des mesures législatives prises en PLFSS (projet de loi de financement de la Sécurité sociale) afin d'instituer une coordination entre les dépenses d'assurance-chômage et de protection sociale, un contrôle plus démocratique, une clarification de son financement, dont une partie est assurée par le budget de l'État depuis novembre 2018, et une meilleure maîtrise de la dépense publique dans son ensemble.

**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.

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

Retrouvez les *Notes du CAE* sur [www.cae-eco.fr](http://www.cae-eco.fr)

### ***A propos du Conseil d'analyse économique***

Placé auprès du Premier ministre, le Conseil d'analyse économique a pour mission d'« éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique ». Il est composé d'économistes universitaires et de chercheurs reconnus et réalise en toute indépendance ses travaux qu'il rend publics. Les opinions exprimées dans les Notes du CAE sont celles de leurs auteurs et n'engagent ni le Conseil, ni le Président délégué, ni bien entendu le Premier ministre.

### **Contact Presse**

**Christine CARL**

01 42 75 77 47 / 06 85 42 77 64

Suivez **@CAEinfo** sur Twitter 

[christine.carl@pm.gouv.fr](mailto:christine.carl@pm.gouv.fr)

*Courriel nomade* : [christine.carl@cae-eco.fr](mailto:christine.carl@cae-eco.fr)