

L'assurance chômage face à la crise sanitaire : un déficit historique, une trajectoire financière à définir

PRÉSENTATION

Depuis sa création en 1958, l'assurance chômage est gérée par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic), association à gestion paritaire. Le régime a connu des évolutions majeures depuis 2018 avant d'être confronté en 2020 à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques.

Les cotisations salariales qui contribuaient à le financer ont ainsi été supprimées et la ressource correspondante a été remplacée par une part du produit de la CSG sur les revenus d'activité. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ensuite renforcé le rôle de l'État dans la gouvernance de l'assurance chômage : le Gouvernement fixe désormais les conditions de négociation des règles d'indemnisation chômage entre les partenaires sociaux, notamment en raison de l'importance du déséquilibre financier du régime depuis la crise de 2008 (l'endettement s'élevait à 36,8 Md€ fin 2019). Toutefois, à la suite de l'échec des négociations en février 2019, les règles d'indemnisation visant à réaliser des économies ont été définies par voie réglementaire.

Alors que la nouvelle réglementation et la baisse du chômage devaient permettre au régime de devenir excédentaire à partir de 2021, la crise sanitaire a remis en cause cette trajectoire de retour à l'équilibre. Le financement d'un tiers du coût du dispositif d'activité partielle et les conséquences de la crise sur le marché du travail ont dégradé fortement sa situation financière, conduisant à un déficit annuel supérieur à 17 Md€ à fin 2020, niveau encore jamais atteint. Cette situation appelle des mesures pour définir une nouvelle trajectoire financière du régime, traiter la question de la dette (54 Md€ fin 2020) et améliorer le fonctionnement de la gouvernance, qui s'est dégradé avec la crise.

Le chapitre présente successivement la situation de l'assurance chômage avant la crise sanitaire (I), les conséquences de celle-ci sur la situation financière du régime (II) et les évolutions à envisager concernant le cadre de gouvernance et la trajectoire financière de l'assurance chômage (III).

I - Avant la crise sanitaire, un déséquilibre financier persistant et une réforme en cours

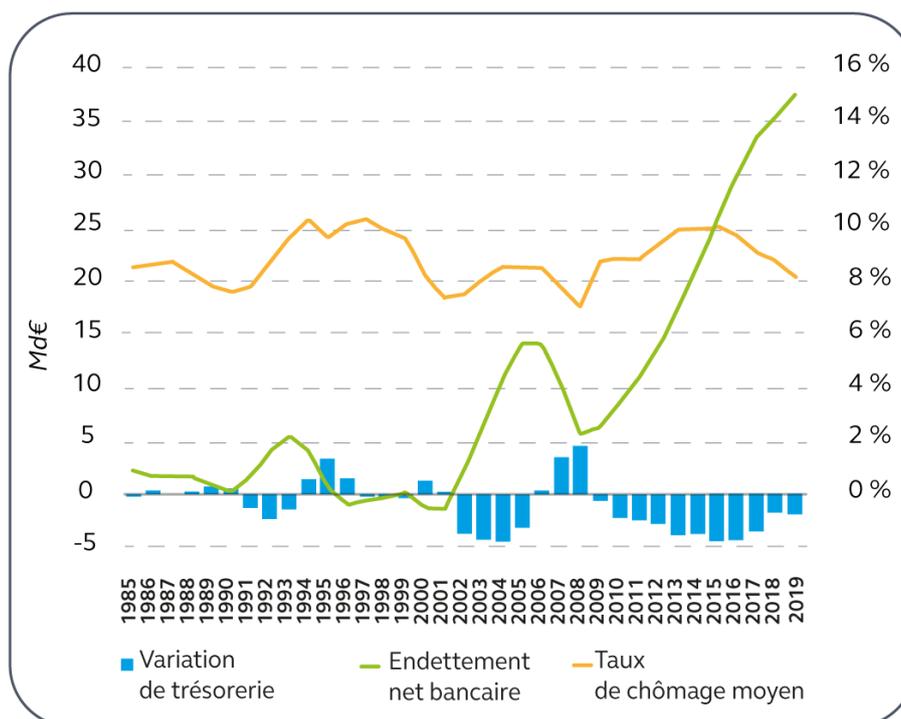
La situation financière de l'Unédic étant marquée par un endettement important dû à l'accumulation des déficits successifs enregistrés depuis le début de la crise de 2008, l'État a fait évoluer en 2018 la gouvernance de l'assurance chômage pour s'assurer de la mise en œuvre de mesures d'économies.

A - Une dégradation continue de la situation financière depuis la crise de 2008

L'équilibre financier de l'assurance chômage repose historiquement sur un équilibre de moyen terme lié aux cycles économiques. Dans les périodes de crise, les dépenses du régime, qui jouent un rôle d'amortisseur social et économique, augmentent et ses recettes sont moins dynamiques. Le régime est en déficit et s'endette. Les excédents réalisés au cours des périodes de reprise de la croissance doivent ensuite permettre de rembourser la dette accumulée.

Ce principe a été globalement respecté jusqu'au début des années 2000. Toutefois, à la suite de la crise de 2008, le régime n'a plus connu une seule année d'excédent, avec un solde déficitaire en moyenne de plus de 3 Md€ par an sur la période 2011-2019. Ces déficits ont fait augmenter la dette, même sur la période 2015-2019 au cours de laquelle le taux de chômage a baissé de façon continue. Fin 2019, l'endettement du régime atteignait 36,8 Md€.

Graphique n°1 : situation financière de l'assurance chômage et taux de chômage au sens du Bureau international du travail depuis 1985



Source : Cour des comptes d'après données Unédic pour le solde annuel (en bleu, échelle de gauche, en Md€) et le niveau de dette (en vert, échelle de gauche, en Md€), et données Insee pour le taux de chômage en France métropolitaine (en orange, échelle de droite, en pourcentage).

Plusieurs raisons expliquent la dégradation de la situation financière du régime depuis le début de la crise de 2008.

1 - L'accompagnement des évolutions du marché du travail

Les conventions d'assurance chômage de 2009 et 2014 ont amélioré les droits à indemnisation de demandeurs d'emploi de plus en plus nombreux, tandis que celle de 2017 visait davantage à réaliser des économies.

La convention de 2009, négociée avant le démarrage de la crise de 2008, avait réduit la période d'affiliation nécessaire pour ouvrir les droits à indemnisation, afin de mieux protéger les travailleurs en situation précaire et les jeunes. Alors que le déficit de l'assurance chômage restait élevé, la convention de 2014, qui comportait également des mesures d'économies, a offert de nouveaux droits aux demandeurs d'emploi qui alternent travail et chômage, par l'introduction du rechargement des droits en cas de reprise d'activité et l'assouplissement de la réglementation relative à l'activité réduite (qui permet, sous certaines conditions, de cumuler revenus d'activité et allocation chômage). Fin 2015²⁰¹, la Cour avait déjà souligné la dégradation continue de la situation financière et recommandé la définition d'une trajectoire de désendettement à moyen terme pour éviter un risque systémique, rappelant que le régime français était l'un des plus favorables des pays de l'OCDE. La convention de 2017 comportait des mesures visant à augmenter temporairement les recettes, ainsi que de nouvelles mesures d'économies (portant notamment sur le différé d'indemnisation et l'indemnisation des seniors), sans pour autant revenir sur les facteurs les plus importants de croissance de la dépense. Malgré l'amélioration de la conjoncture économique, ces mesures n'ont pas permis au régime de revenir à l'équilibre avant la crise sanitaire.

2 - Les autres dépenses dynamiques

L'Unédic identifie par ailleurs deux autres causes récurrentes de déficit : l'augmentation du financement, au cours de la période, que le régime apporte au budget de Pôle emploi et le déséquilibre du régime d'indemnisation des travailleurs frontaliers.

a) Le financement de Pôle emploi

Avant la création de Pôle emploi, l'Unédic consacrait environ 7,25 % de ses recettes au fonctionnement du service public de l'emploi et à la gestion de l'indemnisation. Or, lors de la création de Pôle emploi, le code du travail a fixé le plancher de la contribution de l'Unédic au budget de l'opérateur à 10 % des recettes du régime de l'année n-2. Ce taux a été porté à 11 % depuis le 1^{er} janvier 2020.

Entre 2009 et 2020, la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi a augmenté de 52 %, passant de 2,7 Md€ à 4,1 Md€, en raison du dynamisme de la masse salariale et de l'augmentation du taux de financement en 2020. En parallèle, le montant de la subvention pour charges de service public versée par l'État à Pôle emploi diminue depuis 2017 (- 18 %). On observe ainsi un transfert de financement entre le budget de l'État et les ressources de l'Unédic. Sur l'ensemble de la

²⁰¹ Cour des comptes, *Les comptes et la gestion de l'Unédic, et la gestion de l'assurance chômage*, référé au Premier ministre, décembre 2015.

période 2009-2019, le coût supplémentaire total pour l'Unédic dû à la différence de taux de financement (entre 7,25 % et 10 % des recettes) est estimé à 10 Md€.

**Tableau n° 1 : évolution 2009-2020 du financement de Pôle emploi
(en milliers d'euros)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits d'exploitation de Pôle emploi	4 541	5 070	4 777	4 911	5 085	5 171	5 276	5 634	5 708	5 520	5 996	n.c.
dont contribution Unédic	2 723	2 994	2 966	3 025	3 138	3 187	3 242	3 301	3 348	3 419	3 521	4 144
dont subvention de l'État	1 360	1 360	1 360	1 412	1 469	1 507	1 507	1 478	1 508	1 458	1 373	1 236

Source : Cour des comptes

Le principe de financement de Pôle emploi par l'Unédic, fondé sur la dynamique des contributions collectées, entraîne une augmentation des ressources de Pôle emploi sans lien direct avec les besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi de l'année considérée. Comme la Cour l'a indiqué dans son rapport public thématique sur la gestion de Pôle emploi²⁰², il serait préférable de définir une trajectoire financière pluriannuelle des dépenses et des recettes de l'opérateur et de mieux adapter les conditions de financement de celui-ci à l'évolution du contexte économique.

b) L'indemnisation chômage des travailleurs frontaliers

Les règles actuelles d'indemnisation des travailleurs frontaliers²⁰³ sont régies par le règlement communautaire CE 883/2004, qui s'applique aux pays de l'Union européenne depuis mai 2010 et à la Suisse depuis avril 2012. Un travailleur frontalier français cotise dans le pays dans lequel il exerce son activité et bénéficie, quand il est au chômage, de droits identiques à un individu ayant exercé son activité en France. La charge de l'indemnisation du travailleur frontalier en période de chômage revient actuellement à son État de résidence. Les règles de coordination prévoient que l'État du dernier emploi rembourse

²⁰² Cour des comptes, *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2020.

²⁰³ Les pays concernés par ce transfert de population active provenant de la France sont principalement la Suisse, le Luxembourg et, plus marginalement, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne.

ensuite à l'État de résidence une partie du montant des allocations versées. La réglementation en vigueur n'est pas favorable à la France et entraîne un déficit récurrent pour l'Unédic : sur la période 2009-2019, le solde cumulé est estimé à 6,2 Md€.

La Commission européenne a proposé une révision de la réglementation relative à la coordination de la sécurité sociale plus équitable pour la France mais celle-ci a pris du retard et n'a pas pu être validée par le Parlement européen avant la fin de la dernière mandature. Les travaux pour faire évoluer la réglementation se poursuivent.

B - L'échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation paritaire

La situation financière du régime a conduit l'État à jouer un rôle plus important dans la gouvernance de l'assurance chômage pour imposer des mesures d'économies, d'autant qu'une part importante des ressources du régime est, depuis 2018, votée par le Parlement (cf. III.B).

La loi du 5 septembre 2018 sur la liberté de choisir son avenir professionnel a mis en place un dispositif d'encadrement de la négociation paritaire : en plus de l'agrément qu'il délivre pour permettre l'entrée en vigueur des conventions d'assurance chômage, le Gouvernement fixe désormais en amont les conditions de négociation entre les partenaires sociaux par le biais d'un document de cadrage transmis par le Premier ministre. Selon l'article L. 5422-21-1 du code du travail, ce document *« précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Il détaille les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit [de la CSG], sans préjudice des dispositions des prochaines lois de finances et lois de financement de la sécurité sociale »*.

Le document de cadrage transmis en septembre 2018 fixait très clairement à la négociation un objectif de désendettement du régime (entre 1 et 1,3 Md€ d'économies en moyenne annuelle pour la période de trois ans) ainsi que de mise en place de différentes dispositions : une modulation des cotisations patronales – dite « bonus-malus » – pour limiter le recours aux contrats de travail de courte durée et des droits nouveaux à indemnisation pour les salariés démissionnaires et les travailleurs indépendants.

Les négociations engagées ont finalement échoué en février 2019, lorsqu'aucun accord n'a pu être trouvé concernant le dispositif du bonus-malus.

C - Une réforme en cours des règles d'indemnisation

Comme le prévoit le code du travail, l'échec des négociations d'assurance chômage a conduit l'État à définir les mesures d'application du régime d'assurance chômage par voie réglementaire. Le décret du 26 juillet 2019 a ainsi prévu la mise en place de plusieurs mesures selon un calendrier étalé dans le temps.

À compter du 1^{er} novembre 2019, la durée d'affiliation requise pour ouvrir ou recharger des droits à indemnisation a été augmentée de quatre à six mois et un mécanisme de dégressivité des allocations les plus élevées²⁰⁴ a été mis en place, ainsi qu'une allocation au bénéfice des travailleurs indépendants ; de nouveaux droits ont également été introduits pour les salariés démissionnaires. Une taxe forfaitaire de 10 € pour chaque contrat à durée déterminée dit d'usage a également été créée au 1^{er} janvier 2020.

Deux autres mesures étaient prévues : à compter du 1^{er} avril 2020, la modification des règles de calcul du salaire journalier de référence, qui sert de base à la détermination du montant de l'allocation, et la mise en œuvre, à compter du 1^{er} mars 2021, du bonus-malus venant moduler le taux de contribution des employeurs de sept secteurs d'activité en fonction de l'intensité du recours de l'entreprise aux contrats à durée déterminée.

Les principales mesures avaient pour objectif de réaliser des économies et d'amplifier l'amélioration du solde financier du régime. Selon les prévisions financières réalisées par l'Unédic en février 2020, tenant compte de nouvelles prévisions de la conjoncture économique, le déficit devait être réduit à 0,9 Md€ en 2020 puis le régime devait connaître des excédents de 2,3 Md€ en 2021 et 4,2 Md€ en 2022. Fin 2022, l'endettement devait être réduit à 31,9 Md€.

II - Une dégradation majeure de la situation financière de l'Unédic due à la crise sanitaire

La crise sanitaire entraîne une baisse des recettes du régime et une hausse importante de ses dépenses, due notamment au financement d'un tiers du coût de l'activité partielle. L'Unédic a mobilisé l'ensemble de ses programmes de financement pour faire face aux besoins de trésorerie du régime. Pendant cette période de crise, la concertation entre l'État et les partenaires sociaux est apparue limitée.

²⁰⁴ Dégressivité de l'allocation à partir du septième mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi dont le salaire antérieur était supérieur à 4 500 € bruts mensuels.

A - Les mesures d'urgence

Face à la crise sanitaire, le Gouvernement a pris plusieurs mesures, financées ou cofinancées par le régime d'assurance chômage, pour éviter la faillite d'entreprises, prévenir les licenciements et soutenir le revenu des demandeurs d'emploi.

1 - Un recours massif à l'activité partielle

L'activité partielle (ou chômage partiel) est un dispositif de prévention des licenciements économiques qui permet, sous certaines conditions, aux entreprises qui connaissent une baisse d'activité de faire prendre en charge une partie du coût de la rémunération²⁰⁵ de leurs salariés par l'État et l'Unédic. Avant la crise, les salariés placés en activité partielle étaient indemnisés par leur employeur pour chaque heure chômée à hauteur de 70 % de leur salaire net et une indemnisation forfaitaire²⁰⁶, financée par l'État et l'Unédic, était versée à l'entreprise.

Avec l'irruption de la crise sanitaire et le premier confinement mis en place le 17 mars 2020, le Gouvernement a fait le choix de rendre le dispositif d'activité partielle beaucoup plus généreux pour les employeurs de manière à préserver les emplois et soutenir les entreprises, comme l'Allemagne l'avait fait de manière beaucoup plus importante lors de la crise de 2008.

Le dispositif exceptionnel d'activité partielle mis en place par le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 est ainsi plus favorable : alors qu'elle était auparavant forfaitaire, l'allocation versée par l'État et l'Unédic à l'entreprise est désormais proportionnelle aux rémunérations des salariés placés en activité partielle, pour les rémunérations inférieures à 4,5 fois le Smic. Pendant le premier confinement, l'État et l'Unédic ont pris en charge la totalité du coût de l'indemnité versée aux salariés placés en activité partielle.

En outre, le dispositif exceptionnel est ouvert à de nouveaux bénéficiaires : entreprises publiques en auto-assurance, apprentis et salariés titulaires d'un contrat de professionnalisation, salariés employés à domicile par des particuliers employeurs et assistantes maternelles. La deuxième loi de finances rectificative pour l'année 2020 dispose que les

²⁰⁵ Le salaire n'est pas maintenu : le salarié perçoit une indemnité de son employeur représentant une partie de sa rémunération. L'employeur se voit rembourser une partie du coût de cette indemnité par l'Agence de services et de paiement, pour le compte de l'État et de l'Unédic.

²⁰⁶ 7,74 € par heure indemnisée pour les entreprises disposant d'un effectif inférieur ou égal à 250 salariés et 7,23 € pour les autres entreprises. Cette indemnisation était financée par l'État et l'Unédic (la part de l'Unédic était fixée à 2,90 €).

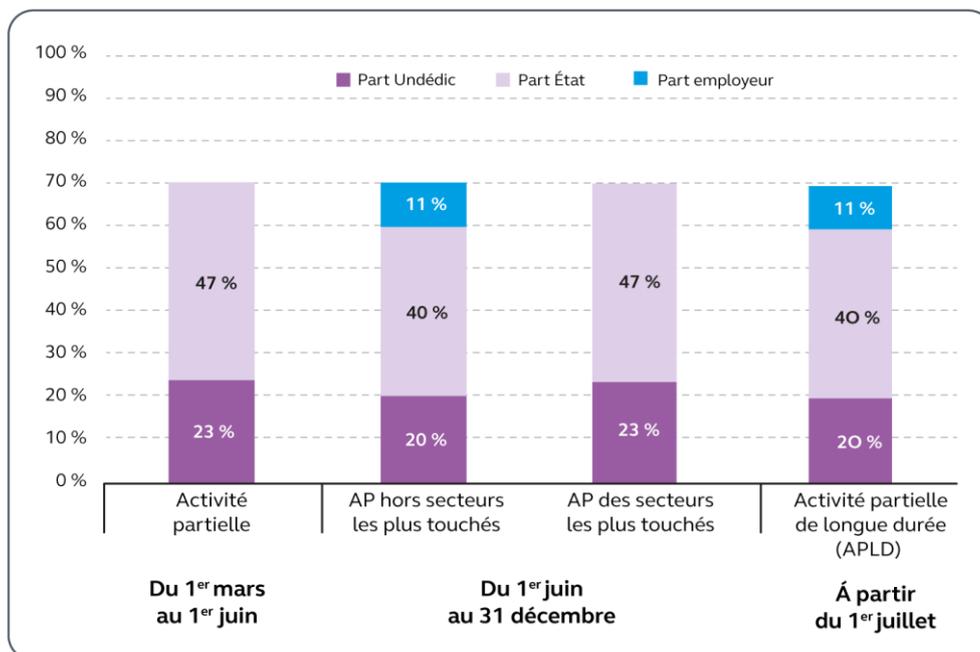
salariés placés en arrêt de travail pour garde d'enfant ou parce qu'eux-mêmes ou l'un de leurs proches sont considérés comme personnes vulnérables bénéficient à compter du 1^{er} mai 2020 du dispositif exceptionnel d'activité partielle. Cette disposition n'est pas conforme aux objectifs de l'activité partielle, dans la mesure où elle vise à procurer un revenu à des salariés qui ne peuvent pas travailler pour des raisons personnelles et non en raison de la baisse d'activité de leur entreprise.

Ce régime exceptionnel a évolué à compter du 1^{er} juin 2020 pour accompagner la reprise d'activité : la prise en charge par l'État et l'Unédic de l'indemnisation, inchangée pour le salarié, a été abaissée de 100 % à 85 %, sauf pour les secteurs encore affectés par les décisions administratives de fermeture (tourisme, restauration, culture, sports, événementiel). Ce taux de prise en charge, qui avait initialement vocation à s'appliquer jusqu'au 30 septembre 2020, a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2020 puis jusqu'au 31 décembre 2020. Il est prévu d'ajuster les règles concernant l'indemnisation des salariés comme le reste à charge pour les employeurs au premier trimestre 2021 en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

Enfin, la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 a prévu la création d'un dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD). Conditionné à un accord d'entreprise ou de branche comportant des engagements de maintien dans l'emploi, celui-ci permet à l'entreprise d'être indemnisée pour la réduction de son activité dans une limite de 40 % de réduction du temps de travail et sur une période maximale de 24 mois consécutifs ou non.

Pendant toute l'année 2020, malgré le changement des règles d'indemnisation des employeurs et de dimension du recours à l'activité partielle, les règles de financement restent proches de celles qui prévalaient avant la crise sanitaire : le financement du dispositif d'activité partielle est assuré aux deux tiers par l'État et à un tiers par l'Unédic.

Graphique n° 2 : financement de l'indemnité d'activité partielle en part du salaire brut (salaires compris entre 1,3 et 4,5 fois le Smic)



Note : à partir du 1^{er} novembre 2020, le taux horaire de l'allocation d'APLD peut être majoré lorsque l'entreprise relève d'un secteur protégé ou en fermeture administrative (47 % pour la part État et 23 % pour la part Unédic).

Source : Unédic

Le coût réel du dispositif n'est pas aisé à estimer en temps réel : par précaution, les employeurs demandent aux services déconcentrés du ministère du travail (les Direccte) l'autorisation préalable de placer tout ou partie de leurs salariés pour des volumes horaires en général supérieurs à ce qui est nécessaire pour compenser la baisse d'activité. C'est particulièrement le cas en période de crise sanitaire à l'évolution et aux conséquences économiques difficiles à prévoir pour chaque employeur. En outre, les demandes d'indemnisation peuvent être déposées par les employeurs auprès de l'Agence de services et de paiement jusqu'à un an après la période d'activité partielle²⁰⁷.

²⁰⁷ Ainsi, au 21 septembre 2020, 61 % des heures d'activité partielle demandées au titre du mois de mars avaient fait l'objet d'une demande d'indemnisation de la part des employeurs.

**Tableau n° 2 : suivi de l'activité partielle en 2020
(au 2 février 2021)**

	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Demandes d'autorisation préalables										
Nombre de salariés susceptibles d'être placés en activité partielle (millions)	11,3	12,4	12,9	12,2	8,2	7,6	7,1	6,4	7,5	7,5
Demandes d'indemnisation										
Nombre d'entreprises	865 000	972 000	883 000	405 000	234 000	155 000	149 000	253 000	434 000	291 000
Nombre de salariés (millions)	6,7	8,3	6,8	3,1	1,7	1,0	1,1	1,4	2,5	1,5
Nombre d'heures (millions)	313	809	422	187	106	57	65	68	196	126
Montant total d'indemnisation estimé (en Md€)	3,3	8,6	4,6	2,3	1,4	0,8	0,9	0,9	2,3	2,0

Source : Dares - Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 2 février 2021

Selon les demandes d'indemnisation au 2 février 2021, c'est au mois d'avril, au cœur du premier confinement, que les heures d'activité partielle consommées ont été les plus importantes : 809 millions pour 972 000 entreprises et 8,3 millions de salariés.

L'activité partielle pendant le premier confinement

Selon le bilan réalisé par l'Unédic pour la période de mars à septembre 2020, la majorité des demandes d'indemnisation émanait de petits établissements : au mois d'avril, 89 % des établissements indemnisés employaient moins de 20 salariés, un peu moins de 120 000 établissements entre 20 et 500 salariés et 1 600 établissements 500 salariés ou plus.

Le recours à l'activité partielle varie très fortement d'un secteur à l'autre. Quatre secteurs ont concentré à eux seuls 62 % des heures indemnisées : commerce (18 %), hébergement-restauration (18 %), activités scientifiques et techniques (15 %) et construction (11 %). Par ailleurs, l'intensité du recours à l'activité partielle entre mars et août 2020 est la plus forte dans les secteurs de l'hébergement et restauration (58 % des effectifs du secteur), des autres activités de service, qui comprend les arts et spectacles (42 %), de la construction (33 %) et de la fabrication de matériel de transport (32 %). Le secteur du commerce, qui a consommé un grand nombre d'heures indemnisées, n'est que sixième en termes de part de salariés concernés (26 %).

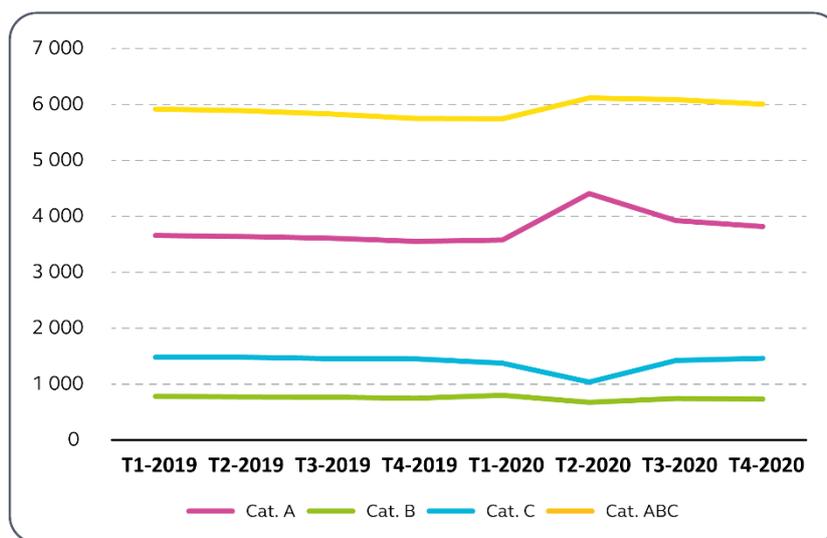
Les règles du deuxième confinement étant différentes, ces proportions ont pu évoluer en fin d'année.

Source : Unédic – données au 21 septembre 2020

2 - Des mesures exceptionnelles en faveur des demandeurs d'emploi

La mise en place du confinement au printemps 2020 s'est traduite par une nette diminution du nombre des demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C, - 21% entre le premier et le deuxième trimestres 2020) et une très forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi sans activité (catégorie A, + 23 %). Ceci s'explique notamment par le non-renouvellement des contrats de courte durée et des missions d'intérim, qui a fait basculer certains demandeurs d'emploi d'une catégorie à l'autre et augmenter le nombre des inscriptions à Pôle emploi, tandis que les sorties du chômage diminuaient pour la plupart des motifs : défauts d'actualisation, qui recouvrent généralement pour partie des reprises d'emploi non déclarées à Pôle emploi, reprises d'emploi déclarées, entrées en stage ou en formation.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de demandeurs d'emploi depuis le 1^{er} trimestre 2019 (en milliers)



Source : Cour des comptes d'après données Dares et Pôle emploi

Cette situation exceptionnelle s'est ensuite pour partie régularisée avec la fin du premier confinement et la reprise progressive de l'activité. Au quatrième trimestre 2020, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sans activité (catégorie A) a diminué de 13 % par rapport au deuxième trimestre et le nombre de demandeurs d'emploi en activité réduite (catégories B et C) a augmenté de 28 %. Au quatrième trimestre 2020, le nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et tenus de rechercher un emploi (catégories A, B et C) en France (hors Mayotte) s'établissait à 6 006 900, en dessous du pic du deuxième trimestre 2020 (6 115 600) mais 4,5 % au-dessus du quatrième trimestre 2019 (5 746 400).

Le Gouvernement a pris plusieurs mesures pour tenir compte des conséquences de l'épidémie de covid 19 sur le marché du travail.

La durée d'indemnisation des allocataires arrivés en fin de droits entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 a ainsi été prolongée, ainsi que les droits des intermittents du spectacle, jusqu'à fin août 2021 (« année blanche ») ; la mesure de prolongation des droits a été reconduite pour le deuxième confinement²⁰⁸.

²⁰⁸ Pour les allocataires arrivés en fin de droits entre le 30 octobre 2020 et le 15 février 2021, prolongation des droits jusqu'à fin février 2021.

La période de référence au cours de laquelle est recherchée la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit à indemnisation a été allongée de trois mois, afin de neutraliser le premier confinement ; des conditions d'éligibilité plus favorables ont ensuite été définies jusqu'à la fin de l'année 2020.

La taxe forfaitaire de 10 € sur les CDD d'usage a été abrogée, le contexte économique dû à l'épidémie de covid 19 ne permettant plus à la taxe de produire l'effet recherché, dans la mesure où les secteurs concernés, comme l'hôtellerie-restauration ou l'évènementiel, étaient privés durablement de visibilité sur leur niveau d'activité.

Enfin, l'entrée en vigueur des nouvelles règles prévues par le décret du 26 juillet 2019 a été reportée, d'abord au 1^{er} septembre 2020, puis au 1^{er} janvier 2021 et enfin au 1^{er} juillet 2021. Elle pourrait désormais être conditionnée à des critères relatifs à la situation économique.

Une concertation visant à adapter ces nouvelles règles au nouveau contexte économique et social a été lancée en octobre 2020, portant notamment sur la période d'affiliation pour ouvrir des droits, la dégressivité des allocations pour certains allocataires ou encore le mode de calcul du salaire journalier de référence. Cette concertation a dû prendre en compte la décision du 25 novembre 2020, par laquelle le Conseil d'État a annulé les dispositions du décret du 26 juillet 2019 portant sur le calcul du salaire journalier de référence, pour défaut de respect du principe d'égalité, et sur le bonus-malus, dont les modalités ne pouvaient pas être fixées par un simple arrêté.

Les mesures de soutien à l'emploi prises dans le cadre de la crise sanitaire, dont notamment le dispositif d'activité partielle, font l'objet d'une analyse approfondie par la Cour qui sera publiée au cours de l'année 2021.

B - Des prévisions financières très dégradées et incertaines

La crise sanitaire entraîne un très important déséquilibre des comptes de l'Unédic puisqu'elle se traduit à la fois par :

- une hausse de ses dépenses, principalement due au financement d'un tiers du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle et aux dépenses supplémentaires dues aux mesures d'urgence et à la dégradation du marché du travail ;

- une baisse de ses recettes (cotisations patronales et fraction du produit de la CSG sur les revenus d'activité) liée au placement massif de salariés en activité partielle ou en arrêt maladie²⁰⁹, au report ou à l'annulation des cotisations d'assurance chômage, et plus généralement à la baisse de la masse salariale prévue pour 2020.

Selon les prévisions de l'Unédic²¹⁰ mises à jour en février 2021, la situation financière serait dégradée dans des proportions inédites :

- entre 2019 et 2020, les recettes du régime diminueraient de 9 % (- 3,4 Md€), pour atteindre 35,8 Md€. Elles retrouveraient en 2021 un niveau légèrement supérieur à celui de 2019 ;
- entre 2019 et 2020, les dépenses augmenteraient de 29 % (+ 12,1 Md€) pour atteindre 53,2 Md€. En 2021, le niveau des dépenses diminuerait par rapport à 2020 mais resterait élevé par rapport à 2019 : + 20 % (+ 8,4 Md€).

Tableau n° 3 : prévisions financières de l'Unédic pour les années 2020 et 2021 (mise à jour de février 2021)

	2019	2020	2021
Recettes	39,2	35,8	39,4
Contribution d'assurance chômage	38,6	35,2	38,8
<i>dont contributions principales</i>	25,5	22,4	24,3
<i>dont contributions de toutes natures (CSG)</i>	13,2	12,8	14,6
Autres recettes	0,6	0,6	0,6
Dépenses	41,1	53,2	49,5
Allocations brutes	35,0	39,0	38,7
Activité partielle	0,04	7,5	3,8
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,3
Autres dépenses	3,9	4,4	4,7
<i>dont financement de Pôle emploi</i>	3,5	4,1	4,3
<i>dont charges d'intérêt de la dette</i>	0,3	0,2	0,4
Solde financier	- 1,9	- 17,4	- 10,0
Endettement net bancaire	- 36,8	- 54,2	- 64,2

Source : Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020 et 2021, Unédic, 24 février 2021

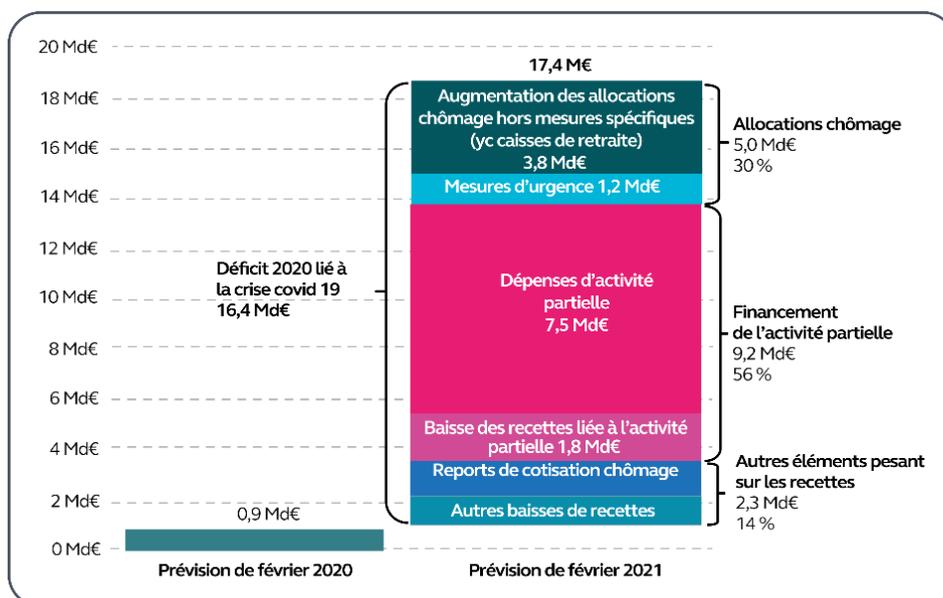
Le déficit du régime s'établirait à 17,4 Md€ en 2020 et 10,0 Md€ en 2021. L'endettement atteindrait 54,2 Md€ en 2020 et 64,2 Md€ en 2021.

²⁰⁹ Les indemnités d'activité partielle ou d'arrêt maladie ne sont pas soumises aux contributions patronales, ni à la CSG sur les revenus d'activité. Elles sont soumises à la CSG sur les revenus de remplacement, dont le taux est moins élevé.

²¹⁰ Prévisions élaborées sur la base d'une baisse de la croissance de 8,3 % pour l'année 2020 et d'un rebond de 5,5 % en 2021.

Le déficit résulte, pour plus de la moitié, des dépenses et des moindres recettes liées à l'activité partielle. Toutefois, en préservant des emplois, ce dispositif a également eu pour effet de fortement contenir la progression des dépenses d'allocation chômage sur 2020.

Graphique n° 4 : décomposition du déficit 2020 lié à la crise



Source : Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020 et 2021, Unédic, 24 février 2021

C - Une adaptation dans de bonnes conditions des programmes de financement

Pour répondre aux besoins de financement du régime, l'Unédic avait défini une stratégie financière fondée sur trois programmes de financement sur les marchés financiers à court (moins d'un an), moyen (d'un à sept ans) et long terme (plus de sept ans) dans la limite des plafonds annuels décidés par son conseil d'administration. L'Unédic bénéficie pour ces trois programmes du même niveau de notation que l'État français mais seul le programme de long terme est explicitement couvert par la garantie de l'État²¹¹.

²¹¹ Chaque année, le plafond annuel de la garantie de l'État est autorisé par un article de la loi de finances et les émissions obligataires peuvent être réalisées après la publication d'un arrêté du ministre des finances.

Dans un premier temps, pour faire face aux besoins de trésorerie exceptionnels de 2020, le plafond des emprunts à court terme a été relevé de 10 Md€ à 18 Md€, niveau jamais atteint jusqu'ici et une bascule de la dette vers les emprunts à long terme a été progressivement réalisée. Le plafond du programme de long terme a été relevé de 34 Md€ à 50 Md€, portant le plafond total d'endettement à 78 Md€.

Dès les mois de février et mars, l'Unédic a émis les deux emprunts à long terme (1,250 Md€ et 750 M€) initialement prévus pour couvrir le refinancement des obligations arrivant à échéance en 2020 et le déficit prévisionnel de l'année 2020, couverts par le plafond de garantie de l'État prévu dans la loi de finances initiale pour 2020 (2 Md€).

Un programme de financement exceptionnel a ensuite été organisé tout au long de l'année, permis par deux relèvements successifs du plafond de la garantie de l'État : relèvement à 10 Md€ par la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 du 25 avril 2020 puis à 15 Md€ par la troisième loi de finances rectificative du 30 juillet 2020.

Tous les emprunts obligataires émis à partir du mois de mai ont été réalisés pour la première fois sous la forme de « *social bonds* » (ou obligations à impact social). Cette nouvelle forme d'obligations, qui impose que les fonds levés financent des projets à caractère social, avait été préparée depuis plusieurs mois et a trouvé son aboutissement pendant la crise sanitaire. L'Unédic a constaté un très fort intérêt des investisseurs pour cette nouvelle forme d'obligation, avec à chaque fois un montant du livret d'ordres qui dépassait largement le montant émis.

L'Unédic a ainsi émis en 2020 des emprunts à hauteur de 19 Md€, 4 Md€ sur le programme de financement à moyen terme et 15 Md€ sur le programme de financement à long terme, couvert par la garantie de l'État.

Tableau n° 4 : émissions réalisées par l'Unédic sur les programmes à moyen et long termes

Programme	Montant (en M€)	Date d'émission	Date de remboursement	Taux de référence (OAT)	Taux de financement	Écart par rapport au taux de référence en points de base
Long terme	1 250	27/02/2020	mars-30	- 0,229 %	- 0,089 %	14
Long terme	750	25/03/2020	mai-28	0,081 %	0,361 %	28
Moyen terme	4 000	15/05/2020	nov-26	- 0,248 %	0,112 %	36
Long terme	4 000	10/06/2020	nov-29	0,016 %	0,266 %	25
Long terme	2 000	09/07/2020	juil-35	0,098 %	0,308 %	21
Long terme	3 000	08/10/2020	nov-28	- 0,408 %	- 0,218 %	19
Long terme	1 500	28/10/2020	juil-35	- 0,108 %	0,042 %	15
Long terme	2 500	12/11/2020	nov-30	- 0,274 %	- 0,124 %	15

Source : Unédic

Finalement, à part la période au début du premier confinement au cours de laquelle les marchés ont été perturbés, en particulier le marché à court terme, le programme de financement de l'Unédic a été réalisé sans difficulté, avec, pour chaque émission, une marque d'intérêt des investisseurs et des taux de financement satisfaisants. Ces émissions se sont faites en coordination avec l'Agence France Trésor, qui gère la dette de l'État.

L'organisation de l'Unédic pendant la crise sanitaire

L'Unédic a pour missions principales de garantir la mise en œuvre des règles de l'assurance chômage, d'assurer la gestion financière du régime, de réaliser les études et analyses nécessaires à son pilotage et de contrôler les conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage.

Au cours des deux confinements, la majorité de la centaine de salariés affectée à ces missions a été placée en télétravail et a assuré la continuité de l'activité dans une période au cours de laquelle l'Unédic a été fortement sollicitée, notamment sur ses trois premières missions :

- évolution des règles de l'assurance chômage (mesures d'urgence et adaptation de la réforme) : expertise technique et réalisation de simulations ;
- gestion financière du régime : définition et mise en œuvre d'un nouveau programme de financement pour répondre à l'important besoin de financement de l'activité partielle ;
- réalisation des prévisions financières : suivi des conséquences financières de la crise, définition d'un nouveau modèle de prévision pour tenir compte du caractère exceptionnel de la crise.

D - Une concertation limitée en régime de carence et en période d'urgence

Compte tenu de l'impact brutal et massif de la crise sanitaire, un comité de pilotage réunissant à haut niveau des représentants des ministères chargés du travail et des comptes publics, de Pôle emploi et de l'Unédic a été mis en place, pour assurer le suivi de l'activité partielle et de l'indemnisation du chômage, en parallèle des échanges conduits par le Gouvernement avec les partenaires sociaux sur le suivi de la réforme de l'assurance chômage.

Pour autant, à plusieurs occasions au cours de l'année, les gestionnaires de l'Unédic ont pris connaissance par voie de presse de décisions, prises par le Gouvernement dans l'urgence, qui affectent les dépenses du régime, comme par exemple la bascule des salariés en arrêt maladie vers l'activité partielle à laquelle l'Unédic était opposée, la création de l'activité partielle de longue durée ou la poursuite en 2021 du financement de l'activité partielle et de l'APLD sur le principe d'un partage à deux tiers un tiers entre l'État et l'Unédic.

Le comité de pilotage de haut niveau qui se réunissait au plus fort de la crise sanitaire au printemps a été suspendu pendant plusieurs mois, à la suite du changement de Gouvernement. Il n'a été réactivé qu'en octobre, à la demande des dirigeants de l'Unédic.

Alors que la charge pour l'Unédic approche 8 Md€, et malgré de longs mois de discussion, l'avenant à la convention de 2014 sur l'activité partielle qui précise les modalités de cofinancement des nouveaux dispositifs (dispositif exceptionnel et APLD) n'a été signé que le 18 décembre 2020.

Si l'urgence des décisions à prendre en raison de la crise sanitaire et le fait que les règles d'indemnisation soient actuellement fixées par voie réglementaire (régime de carence) expliquent le rôle prépondérant de l'État dans cette période, une information plus précoce et plus détaillée des gestionnaires de l'Unédic est souhaitable pour éclairer la prise de décision.

III - Une nouvelle trajectoire financière à définir et un cadre de gouvernance à clarifier

Le décret du 26 juillet 2019 qui fixe actuellement les règles d'indemnisation du régime d'assurance chômage cessera de produire ses effets au 1^{er} novembre 2022. D'ici là, l'agenda social du Gouvernement prévoit d'engager des discussions en 2021 avec les partenaires sociaux sur la gouvernance de l'assurance chômage, question étroitement liée à celle du financement du régime et des modalités d'amortissement de sa dette. En effet, même les mesures indispensables visant à rétablir l'équilibre structurel du régime dans le cadre d'une nouvelle trajectoire financière et l'amélioration de la conjoncture économique ne suffiront pas à apurer la totalité de la dette : le montant atteint par celle-ci (56 Md€ fin 2020) conduit à envisager des mesures spécifiques relevant de l'État.

A - Définir une nouvelle trajectoire financière et clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux

La définition d'une nouvelle trajectoire à moyen terme relève en premier lieu de l'État en raison de la nécessité d'un pilotage plus global des finances publiques dans cette période marquée par la croissance considérable de la dette et du poids de la dette de l'Unédic dans cet ensemble, mais aussi en raison du poids des recettes du régime désormais votées par le Parlement.

1 - Une part du financement du régime désormais votée dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale

Le régime d'assurance chômage était jusqu'en 2017 financé sous une forme contributive, par les cotisations patronales et salariales assises sur les salaires bruts, dont le niveau était déterminé lors de la négociation de la convention d'assurance chômage²¹².

Ce mode de financement a été profondément modifié en 2018 par la mise en œuvre du programme présidentiel visant à augmenter le pouvoir d'achat des salariés : les cotisations salariales d'assurance chômage (comme celles d'assurance maladie) ont été supprimées en contrepartie d'une augmentation de la CSG de 1,7 point pour les salariés et l'affectation à l'assurance chômage d'une fraction du produit de la CSG sur les revenus d'activité (1,47 point de CSG en 2019 et en 2020).

Le document de cadrage transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux en septembre 2018 précisait que « pour la durée de la convention, le produit [de la fraction de CSG] affecté à l'Unédic correspond à la part des contributions d'assurance chômage qui a été supprimée, soit l'équivalent de 2,4 % de la masse salariale correspondante ». Il précise également que la prise en compte des cotisations patronales d'assurance chômage dans le renforcement des allègements généraux de charge sur les bas salaires au 1^{er} octobre 2019 est compensée à l'euro par l'Acoss à l'Unédic. Les baisses de recettes liées à des exonérations de charges au bénéfice d'employeurs spécifiques (outre-mer, aides à domicile, armement maritime et saisonniers agricoles) sont également compensées à l'Unédic par les ministères concernés.

En 2017, les cotisations patronales et salariales représentaient 97,7 % des ressources totales du régime ; en 2019, les cotisations ne représentaient plus que 62,8 % des ressources totales (y compris la compensation des exonérations pour 3,3 % du total), tandis que le produit de la CSG s'élevait à 37,2 % des ressources totales.

Les modalités retenues jusqu'à présent garantissent que la dynamique des recettes reste équivalente à celle de la masse salariale du secteur privé. Le niveau de la contribution de la CSG au financement du régime n'est cependant inscrit ni dans le code du travail, ni dans celui de la sécurité sociale. Une part substantielle des recettes de l'assurance chômage est ainsi votée chaque année par le Parlement, sans autre perspective pluriannuelle que celle associée à la trajectoire financière figurant dans le document de cadrage transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux en amont des négociations paritaires.

²¹² Ce niveau était fixé dans la convention du 14 avril 2017 à 4,05 % pour les cotisations patronales et 2,4 % pour les cotisations salariales.

Tirant les conséquences de ces évolutions, la Cour a recommandé que la loi de financement de la sécurité sociale soit transformée en loi de financement de la protection sociale obligatoire, incluant l'assurance chômage, de même que les régimes de retraite complémentaire²¹³.

2 - Rétablir l'équilibre structurel du régime et clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux

Pour pouvoir jouer son rôle d'amortisseur conjoncturel sans risque pour le système lui-même, le régime d'assurance chômage doit être structurellement à l'équilibre. Or, comme la Cour l'avait déjà souligné dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2017, tel n'est plus le cas.

Par ailleurs, la cohérence initiale du régime a été altérée par les décisions prises au cours des dernières années concernant l'introduction d'une part de CSG dans ses recettes et le poids des dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés ayant perdu involontairement leur emploi (financement de Pôle emploi, extension de l'activité partielle, création de droits pour des non-salariés), mais aussi par le fonctionnement en régime de carence. Si le cofinancement de Pôle emploi et de l'activité partielle s'apparente à des mesures de gestion du risque, le niveau atteint en 2020 n'est pas compatible avec les capacités réelles de financement du régime, y compris en raisonnant à moyen terme.

Fin 2020, le régime d'assurance chômage apparaît ainsi profondément bouleversé : son endettement atteint un niveau historiquement haut, la structure de ses dépenses et de ses recettes a évolué et les partenaires sociaux ne sont plus décisionnaires de l'essentiel de ses règles de fonctionnement.

À court terme, il importe de restaurer un mode de fonctionnement satisfaisant de la gouvernance de l'assurance chômage et de préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux. À l'heure actuelle, chaque nouvelle annonce crée une incertitude sur les conditions de son financement, voire sur l'évolution de la nature même du régime qui avait déjà été modifiée par l'extension du périmètre aux salariés démissionnaires et aux travailleurs indépendants. Ainsi, la prise en charge des indemnités versées aux parents devant garder leurs enfants à domicile à cause de l'épidémie de covid 19 ou aux personnes vulnérables ne s'inscrit pas dans les dépenses que le régime a vocation à prendre en charge.

²¹³ Cour des comptes, *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance*, rapport public thématique, La Documentation française, novembre 2020.

La clarification du rôle de l'État devrait porter sur plusieurs points :

- sur les dépenses : le niveau de prise en charge de certaines dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés privés involontairement d'emploi pourrait être redéfini ;
- sur les recettes : le pilotage du régime serait facilité si la contribution de la CSG à son financement était précisée, soit dans le code du travail, soit dans un cadre pluriannuel (à travers la loi de programmation des finances publiques par exemple) ;
- sur la trajectoire financière : l'explicitation de la trajectoire des dépenses et des recettes et l'identification du niveau de dette susceptible d'être apuré par des mesures arrêtées dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées par les partenaires sociaux.

Cette clarification devrait tenir compte à la fois des finalités du régime et de ses capacités réelles à dégager, à contexte économique et social donné, des excédents pour retrouver l'équilibre et réduire l'endettement.

Une fois passée la crise sanitaire proprement dite, quand les prévisions économiques seront stabilisées, l'État devrait définir, en concertation avec les gestionnaires du régime, une nouvelle trajectoire financière de rétablissement de l'équilibre et de désendettement, le soin étant laissé aux partenaires sociaux de négocier entre eux les moyens de parvenir à respecter cette trajectoire financière. Dans l'hypothèse où ceux-ci n'y parviendraient pas, le fonctionnement du régime de carence gagnerait à être précisé.

C'est dans ce cadre que s'inscriraient les décisions à prendre concernant le traitement de la part de la dette excédant les capacités de remboursement du régime à long terme.

B - Une dette trop lourde à porter pour le seul régime d'assurance chômage

Alors que le Gouvernement a organisé dès l'été 2020 le transfert de la dette portée par l'Acoss vers la Cades²¹⁴, la question du traitement de la dette de l'Unédic n'a pas fait l'objet d'analyses approfondies par les services de l'État. La reprise d'une partie de celle-ci par l'État serait pourtant justifiée à plusieurs titres.

²¹⁴ Conformément à sa mission légale de financement des besoins infra-annuels de trésorerie du régime général de la sécurité sociale, l'Acoss ne peut emprunter qu'à moins de 12 mois. L'augmentation considérable de l'encours de ses emprunts au cours de la crise sanitaire a rendu indispensable un allongement de la maturité des emprunts et une reprise de dettes par la Cades.

En premier lieu, l'accroissement massif de l'endettement est une conséquence des mesures exceptionnelles de soutien de l'économie mises en place pendant la crise sanitaire, venue s'ajouter à un endettement important issu de la crise de 2008, non apuré.

En outre, le niveau de dette (54,2 Md€ fin 2020) dépasse largement les capacités de désendettement du régime par ses propres excédents. Il représente presque une fois et demie les ressources collectées au cours de l'année 2019. Depuis le début des années 1990, le régime n'a connu que trois cycles positifs au cours desquels il a pu réaliser des excédents : + 6,3 Md€ d'excédents cumulés en trois ans entre 1994 et 1996, 1,6 Md€ en deux ans en 2000 et 2001, et 8,5 Md€ en trois ans entre 2006 et 2008. Les perspectives financières élaborées début 2020, qui tiennent compte de la mise en œuvre de la réforme de 2019 dans un contexte de croissance limitée (augmentation annuelle du PIB comprise entre 1,1 % et 1,4 %) et de baisse du chômage, prévoyaient un premier excédent de 2,3 Md€ en 2021 et un excédent de 4,2 Md€ en 2022. La capacité du régime à produire des excédents suffisants pour réduire significativement la dette, même sur plusieurs cycles économiques, paraît ainsi limitée compte tenu du fait qu'une partie des excédents sera de toute façon consommée par les déficits enregistrés en phase basse des cycles.

Enfin, la dette de l'assurance chômage reste encore soutenable financièrement actuellement grâce au niveau très bas des taux d'intérêt. La charge d'intérêts s'élevait à 0,3 Md€ en 2019 et devrait passer à 0,4 Md€ en 2021. Toutefois le régime devra rembourser les obligations arrivant à échéance, avec un rythme qui sera désormais de l'ordre de 4 Md€, soit environ 10 % des recettes, par an. Or, il n'a pas vocation à porter et à financer une dette structurelle, dont le coût des charges annuelles pourrait devenir insoutenable en termes financiers dans les périodes de remontée des taux d'intérêt.

Afin de redonner au régime sa pleine cohérence financière, notamment sa capacité à équilibrer ses comptes sur les cycles économiques, il serait nécessaire de déterminer la part de la dette effectivement laissée à sa charge (et nécessitant la mise en place de mesures permettant la réalisation d'excédents) et celle à amortir dans le cadre plus vaste des mesures prises par l'État pour gérer le niveau historiquement haut de l'endettement des administrations publiques françaises, qu'il s'agisse de cantonner cette part de dette dans les comptes de l'Unédic et d'y affecter une ressource spécifique ou d'en organiser la reprise, comme ce fut le cas, pour des raisons différentes, pour la dette de la SNCF ou pour une partie de celle des hôpitaux (transférée à la Cades).

En tout état de cause, le traitement de la dette de l'Unédic devra être examiné dans le contexte plus large du traitement de la dette publique issue de la crise sanitaire, notamment dans le cadre de la commission des finances publiques installée par le Premier ministre le 4 décembre 2020.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le régime d'assurance chômage a pleinement joué son rôle de stabilisateur économique et social au cours de la crise sanitaire en venant financer aux côtés de l'État un tiers du coût du dispositif exceptionnel d'activité partielle déployé massivement pour protéger les entreprises et les emplois. Les conséquences financières de la crise sanitaire sur les dépenses et sur les recettes du régime entraînent un niveau de déficit sans précédent (17,4 Md€), qui vient augmenter l'endettement déjà très élevé après dix ans de déficits cumulés. Fin 2020, la dette atteint 54,2 Md€.

Au cours des dernières années, la cohérence du régime a été brouillée par la modification de son financement, dont une partie importante relève désormais des lois de financement de la sécurité sociale, et par la prise en compte à des niveaux élevés de dépenses qui échappent aux décisions de ses gestionnaires. En outre, la gouvernance globale fonctionne mal : elle est marquée par un échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation et une concertation trop limitée, même en période d'urgence.

Il convient donc de rétablir un bon fonctionnement de la gouvernance du régime, en clarifiant les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux, dans la détermination des dépenses comme des recettes. Dans ce cadre, il importe notamment de modifier les modalités de financement de Pôle emploi par l'assurance chômage. Une nouvelle trajectoire financière de désendettement du régime est à définir, ainsi que le niveau de dette dont l'amortissement relève de ses gestionnaires, au regard de ses capacités réelles de financement, afin de rétablir un objectif d'équilibre des comptes à moyen terme. En effet, compte tenu du niveau de dette atteint, des mesures volontaristes pour renouer avec les excédents et l'amélioration de la conjoncture économique pourraient difficilement y suffire.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. à court terme, préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de détermination et de prise en charge des dépenses, de fixation des recettes et d'amortissement de la dette et clarifier le cadre de gouvernance du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, Unédic) ;
2. à la sortie de la crise sanitaire, redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, en concertation avec l'Unédic) ;

3. *statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage afin de ne laisser à la charge du régime qu'un niveau de dette susceptible d'être apuré par ses propres excédents à venir (ministères chargés du travail et des comptes publics) ;*
4. *redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi dans le cadre pluriannuel de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur la base d'une trajectoire financière de Pôle emploi et non plus d'un pourcentage des recettes du régime (ministères chargés du travail et des comptes publics, Unédic).*

Réponses

Réponse du premier ministre.....	277
Réponse du président de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)	282

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu m'adresser, pour observations, un chapitre du rapport public annuel consacré à « L'assurance chômage face à la crise sanitaire ».

Vous trouverez ci-après les remarques que ce projet de chapitre appelle de ma part.

1. Concernant le projet de recommandation n°1 « À court terme, préciser les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux en matière de détermination et de prise en charge des dépenses, de fixation des recettes et d'amortissement de la dette et clarifier le cadre de gouvernance du régime » :

A l'appui de cette recommandation, la Cour suggère que le niveau de prise en charge par le régime d'assurance chômage de certaines dépenses ne relevant pas de l'indemnisation des salariés privés involontairement d'emploi pourrait être redéfini, faisant référence aux dépenses relatives à l'activité partielle et au financement de Pôle emploi.

Il convient de rappeler, d'une part, que le dispositif d'activité partielle permet d'éviter des entrées au chômage et, d'autre part, que l'accompagnement par Pôle emploi des demandeurs d'emploi en vue de leur retour à l'emploi permet de favoriser les sorties du chômage, réduisant dans les deux cas les dépenses de l'assurance chômage et justifiant leur cofinancement par l'Unédic. De plus, le niveau très élevé atteint pendant la crise sanitaire par les dépenses d'activité partielle devrait rester exceptionnel et le budget de l'État en a assumé la majeure partie (67 % des dépenses totales).

S'agissant des recettes, la Cour suggère que le pilotage du régime serait facilité si la contribution de la CSG au financement du régime était précisée, soit dans le code du travail, soit dans un cadre pluriannuel (à travers la loi de programmation des finances publiques par exemple).

Le code du travail prévoit déjà que le montant prévisionnel de la CSG affectée au financement de l'assurance chômage, pour les trois exercices à venir, est détaillé dans le document de cadrage adressé aux partenaires sociaux préalablement à la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage.

S'agissant de la trajectoire financière, la Cour propose de préciser la trajectoire des dépenses et des recettes et l'identification du niveau de dette susceptible d'être apuré par des mesures arrêtées dans le cadre de conventions d'assurance chômage négociées par les partenaires sociaux.

En application de l'article L. 5422-20-1 du code du travail, au terme de la période d'application du décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage (décret dit « de carence » dont le terme est prévu le 1er novembre 2022), le Premier ministre sera tenu, en vue de la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage et après concertation, d'adresser aux partenaires sociaux un document de cadrage détaillant la trajectoire des dépenses et des recettes, contribuant à la réduction du niveau d'endettement à atteindre.

Par ailleurs, la Cour rappelle une recommandation qu'elle a formulée en novembre 2020, proposant que la loi de financement de la sécurité sociale soit transformée en loi de financement de la protection sociale obligatoire, incluant l'assurance chômage. Cette proposition, dans la mesure où elle conduirait à confier au Gouvernement et au Parlement la tâche de déterminer par la loi les dépenses et les recettes du régime d'assurance chômage, devra le cas échéant être articulée avec la recommandation de la Cour de renforcer les marges de manœuvres des partenaires sociaux dans le cadre de la négociation de conventions d'assurance chômage.

En outre, la Cour souligne que l'intégration du régime d'assurance chômage dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale constituerait un gage de transparence accrue vis-à-vis du Parlement et de meilleure maîtrise des finances sociales, dans un contexte où l'équilibre financier n'est pas nécessairement assuré. Ce dernier point appellerait toutefois une concertation avec les partenaires sociaux.

Concernant la clarification du cadre de gouvernance du régime, le Gouvernement a engagé depuis septembre 2020 une concertation avec les partenaires sociaux. Cette concertation, qui porte dans un premier temps sur l'adaptation de la réforme de l'assurance chômage aux circonstances exceptionnelles liées aux conséquences de la crise sanitaire, associe l'Unédic qui apporte une expertise et un appui technique aux partenaires sociaux. Elle abordera dans un second temps la gouvernance de l'assurance chômage afin de clarifier les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux.

2. Concernant :

- **Le projet de recommandation n°2** « A la sortie de la crise sanitaire, redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime » ;

- **Le projet de recommandation n° 3** « Statuer sur le niveau et les modalités de reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage afin de ne laisser à la charge du régime qu'un niveau de dette susceptible d'être apuré par ses propres excédents à venir » :

Je partage pleinement avec la Cour l'objectif de redressement des comptes de l'assurance chômage.

Dans le cadre de la gouvernance du régime d'assurance issue de la loi du 5 septembre 2018, le choix a été fait d'une révision régulière, en amont de l'adoption de chaque nouvelle convention d'assurance chômage, de la trajectoire de désendettement fixée à l'Unédic. La négociation des accords d'assurance chômage est désormais systématiquement précédée de la transmission par le Premier ministre d'un document de cadrage précisant les objectifs de la négociation en termes de trajectoire financière.

Ce schéma donne la faculté à l'État, le cas échéant, de ne pas agréer la convention et de reprendre directement la main sur les mesures d'application du régime d'assurance chômage en cas d'échec des négociations ou de non-conformité de l'accord à la trajectoire financière, mais aussi d'intervenir en cours d'application de la convention en cas d'écart

L'objectif de réduction du déficit et de l'endettement a été inscrit dans le document de cadrage des négociations adressé aux partenaires sociaux en septembre 2018 et repris dans la réforme de l'assurance chômage initiée par le Gouvernement en 2019 à la suite de l'échec des négociations des partenaires sociaux.

Cette réforme, qui a été reportée dans le contexte de la crise sanitaire et qui doit faire l'objet d'adaptations dans le cadre de la concertation engagée depuis septembre dernier avec les partenaires sociaux, avait notamment pour objectif de contribuer à la réduction de l'endettement du régime d'assurance chômage, passé de 5 Md€ en 2008 à 36,8 Md€ en 2019, en dégagant 3,4 Md€ d'économies de 2019 à 2021, ce qui aurait permis, en l'absence de crise, de revenir à un solde excédentaire en 2021, dans une logique contra-cyclique, et d'amorcer une décrue de la dette du régime. C'est donc d'abord par la réduction de son déficit structurel grâce à la mise en œuvre de mesures d'économie que l'Unédic pourra retrouver progressivement une situation financière moins dégradée.

C'est pourquoi, dans le contexte de la crise sanitaire actuelle dont l'impact sur la situation financière du régime d'assurance chômage est effectivement très important, j'ai souhaité que la concertation engagée avec les partenaires sociaux depuis septembre 2020 aborde la question de l'amélioration du pilotage de l'équilibre financier de l'Unédic en lien avec la clarification des rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux dans la gouvernance. L'un des axes de la réflexion portera sur les voies et moyens permettant de renforcer le caractère contra-cyclique du régime sur le long terme.

De plus, c'est l'ensemble des finances publiques qui ont été profondément affectées par la crise sanitaire et ses conséquences économiques. L'Unédic, qui a joué pleinement son rôle d'amortisseur économique et social face à la crise sanitaire et ses conséquences, n'est pas la seule administration publique au sens de Maastricht dont le niveau d'endettement a fortement progressé.

C'est pourquoi l'opportunité de la reprise d'une partie de la dette du régime d'assurance chômage sera appréciée dans le cadre de la commission sur l'avenir des finances publiques que j'ai installé en décembre 2020.

Cette commission a pour mission de proposer des scénarios de retour à l'équilibre des comptes, dans un objectif de stabilisation puis de réduction progressive de notre dette publique, et sera chargée de formuler des propositions sur la stratégie de gestion de la dette publique, en expertisant notamment la pertinence d'un cantonnement de la dette COVID.

4. Concernant le projet de recommandation n°4 : « Redéfinir le niveau de participation de l'Unédic au budget de Pôle emploi dans le cadre pluriannuel de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur la base d'une trajectoire financière de Pôle emploi et non plus d'un pourcentage des recettes du régime » :

L'avenant à la convention État-Unédic relatif à l'activité partielle et à l'activité partielle de longue durée pour l'année 2020 a été signé le 18 décembre 2020. Des négociations seront conduites en 2021 en vue de la conclusion d'une nouvelle convention de financement État-Unédic, prenant la suite de celle conclue en 2014.

La Cour insiste tout particulièrement sur la problématique soulevée par le caractère pro-cyclique de la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi, qui ferait évoluer les ressources de Pôle emploi à rebours de ses besoins.

Il doit être rappelé, avant toute analyse sur le fond, que la redéfinition de la participation de l'Unédic relève du législateur. C'est en effet l'article L. 5422-24 du code du travail qui dispose que les cotisations d'assurance chômage participent pour une part « qui ne peut être inférieure à 10 % » au financement de Pôle emploi.

Au regard du niveau relativement élevé de ce plancher légal de 10 %, qui a constitué la norme applicable de la création de Pôle emploi jusqu'à novembre 2019, toute redéfinition substantielle du financement de Pôle emploi par l'Unédic nécessiterait probablement une évolution de la loi.

Je ne partage pas l'appréciation « d'incohérence » que la Cour formule. En effet, l'expérience de la crise de 2008 a montré que, dans une économie à croissance modérée, la décrue du chômage intervient plus tardivement que la reprise économique et que la perte d'employabilité des personnes a des effets durables sur le chômage structurel.

Ainsi, il n'apparaît pas incohérent que le financement de l'Unédic apporte un soutien important pendant les années qui suivent un retournement du cycle économique, au moment même où il convient d'accompagner les demandeurs d'emplois dans la reprise d'activité ou la transition professionnelle.

Par ailleurs, la cohérence du système de financement de Pôle emploi s'apprécie à travers les deux ressources conjointes État et Unédic et non à la lumière de l'évolution de la seule contribution de l'Unédic.

Ainsi, le principe d'une contribution proportionnelle aux montants collectés des cotisations d'assurance chômage ne nous apparaît pas devoir être nécessairement remis en cause. En revanche, il est possible de travailler à la définition d'ajustements dans la répartition pluriannuelle du versement de ce financement pour, par exemple, que des réserves puissent être constituées.

Ce sujet sera également à l'ordre du jour de la concertation sur le financement du régime d'assurance chômage. En tout état de cause, la contraction probablement durable de la contribution de l'Unédic pour les exercices 2022 et suivants doit nous conduire à écarter la nécessité d'une redéfinition du taux de contribution de l'Unédic à court terme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE INTERPROFESSIONNELLE
POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE (UNÉDIC)**

L'Unédic est un organisme paritaire qui gère, par délégation, le régime assurantiel de l'indemnisation du chômage. Il est donc important de rappeler que ce régime diffère, dans ses principes et dans son modèle de gestion, des autres prestations sociales.

Ce régime présente un caractère d'assurance sociale en garantissant aux salariés qui perdent leur emploi un revenu en rapport avec les salaires perdus. Il se fonde sur l'idée d'un revenu de remplacement qui appartient aux travailleurs et dont le système de redistribution et de solidarité interprofessionnelle est négocié entre leurs représentants et le patronat.

Par leur connaissance du fonctionnement du marché du travail au plus près des réalités de terrain, les représentants des employeurs et des salariés adaptent en permanence à la situation sociale et économique du pays l'Assurance chômage. À l'heure où ces fondements sont questionnés dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage, la robustesse du régime face aux sursauts de la conjoncture voire aux crises, celle de 2008-2009 ou celle que nous traversons aux effets d'une envergure inégalée a été démontrée.

Avec la crise sanitaire, l'Assurance chômage et son gestionnaire, l'Unédic, ont joué pleinement leur rôle d'amortisseur économique et de stabilisateur social. En 2020, face à la crise sanitaire, l'Assurance chômage a été mobilisée dans une ampleur inédite avec la redistribution de plus de 35 milliards d'euros de contributions prélevées sur les revenus du travail et plus de 18 milliards d'euros injectés dans l'économie par des emprunts obligataires portés par l'Unédic. Cela s'est traduit par une prise en charge, en tout ou partie, du revenu de près de 11 millions de personnes et le soutien de 3 millions d'entreprises. Le tout sans préjudice de la performance des financements réalisés par l'Unédic, qui a su déployer des outils financiers innovants comme de nouvelles émissions de dette sociale « Social Bond » tout en apportant sa garantie au régime de garantie des salaires.

Face à cette crise sanitaire et répondant aux impératifs les plus stricts en matière de maîtrise du pilotage, l'Assurance chômage est particulièrement attentive à maîtriser sa trajectoire financière de moyen et de long terme. L'effort d'amortissement des dettes contractées pour répondre à la crise sera long mais le modèle économique de l'Assurance chômage a la capacité de dégager des excédents importants pendant les périodes où l'économie est dynamique, grâce à la réactivité de son modèle contracyclique. Le régime d'assurance chômage est en effet quatre fois plus sensible à la conjoncture économique que certaines branches de la Sécurité sociale comme la

maladie ou la vieillesse. Lorsque le dynamisme de l'emploi et des salaires se dégrade ou s'améliore, les conséquences se concrétisent très rapidement tant au niveau des recettes que des dépenses. Il n'en demeure pas moins que la question du traitement de tout ou partie de la dette actuelle du régime doit être concertée avec l'État eu égard notamment à son origine.

Pour prendre en compte cette sensibilité conjoncturelle, l'Unédic met en place et actualise en permanence ses outils de pilotage et de prévision et s'inscrit dans une complémentarité d'actions avec les autres acteurs publics. L'institution apporte prescription et expertise en lien avec les opérateurs, au premier rang desquels figure Pôle emploi pour coordonner la mise en place d'une réglementation applicable.

Depuis 2019, le fonctionnement actuel dit « de carence » où la réglementation d'assurance chômage est définie par décret, témoigne d'une articulation perfectible du pilotage du régime. À titre d'exemple, l'adossement d'une trajectoire financière à une convention d'assurance chômage ne s'impose pas à l'État. Comme le souligne la Cour dans ses recommandations, il est nécessaire de redéfinir une trajectoire financière du régime permettant de sortir du régime de carence, de renouer avec la logique d'équilibre de moyen terme du régime et d'amortir à terme la dette laissée à la charge du régime. Cela permettra réellement de piloter le régime et d'évaluer correctement ses effets. Lorsque les décideurs ne sont pas en maîtrise de la réglementation et de l'articulation des différents dispositifs existants, ni dans son ensemble ni dans une granularité parfois des plus fines, la réactivité et la capacité à trouver des réponses proportionnées et adaptées en période de crise se trouvent grandement limitées.

Enfin, concernant le dispositif d'activité partielle qui, à l'origine a été créé à l'initiative des partenaires sociaux, il apparaît légitime que ceux-ci soient associés à son évolution dès lors que le régime d'assurance chômage en finance actuellement plus de 30 % sans source de financement dédié. Il s'agit d'un mécanisme de protection du risque chômage des salariés en emploi, intégrant pleinement le périmètre de légitimité de l'Unédic. Pour autant, malgré le co-financement, l'État est, à ce jour, le seul à pouvoir définir et prescrire le dispositif. L'Unédic a établi le 18 décembre 2020 un avenant avec l'État à la convention Etat-Unédic relative à l'activité partielle applicable jusqu'au 31 mars 2021. À cette occasion, les partenaires sociaux ont invité l'État à préparer, ensemble, les modalités de la prorogation du présent avenant ou la conclusion d'une nouvelle convention pour définir un nouveau cadre de gouvernance et de pilotage, allant au-delà de la simple répartition du financement de l'activité partielle.

En conclusion, l'Unédic considère urgent, tout comme la Cour, de rétablir une gouvernance fonctionnelle du régime de l'Assurance chômage : en clarifiant les rôles respectifs de l'État et des partenaires sociaux, tout en réaffirmant les principes du paritarisme, dans la détermination des dépenses comme des recettes. Cette gouvernance fonctionnelle doit permettre de définir une nouvelle trajectoire financière de désendettement du régime, au regard de ses capacités réelles de financement, du traitement ad hoc d'une partie de sa dette et permettre de continuer à protéger efficacement des millions de Français.
