

L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ?

Bruno Coquet¹

Parmi les dépenses de l'Unedic il en est une qui fait peu débat mais mérite réflexion : les contributions versées au Service public de l'emploi. En effet, si la structure et le rôle de cette institution ont profondément évolué au cours des deux dernières décennies, il en va de même des ressources qui la financent.

Ni les dépenses de l'Unedic ni la structure de financement du Service public de l'emploi – en particulier de Pôle emploi – ne reposent sur des doctrines explicites². Or, bien que l'Unedic ne soit pas financée sur la base de cotisations universelles et obligatoires, ni sur des ressources fiscales, elle est le financeur principal d'un service public de l'emploi qui est, lui, universel. Reposant sur des fondements mal établis, soulevant des questions d'efficacité et d'équité, ces transferts financiers méritent d'être étudiés, d'autant plus qu'ils sont l'une des dépenses les plus importantes de l'Unedic.

Nous essayons d'objectiver d'une part le lien entre les services spécifiquement rendus aux chômeurs indemnisés et le prix facturé en contrepartie à l'Unedic, et d'autre part le lien entre les ressources qui financent Pôle emploi et les publics auxquels les services fournis par l'agence sont ouverts. Plusieurs scénarios sont présentés afin d'estimer le surcoût qui par conséquent pèse sur les comptes de l'assurance chômage.

Ce travail est une contribution à l'analyse structurelle de l'assurance chômage. Il ne s'agit pas ici d'analyser au fond ni en opportunité les missions de Pôle emploi, les politiques que cette agence met en œuvre, les moyens dont elle dispose, ou encore la nécessité de l'activation des chômeurs indemnisés. Ces aspects sont considérés comme donnés ; c'est seulement la manière dont ces actions sont financées qui est questionnée, au motif de leur contribution au déséquilibre des comptes de l'Unedic.

1. Chercheur affilié à l'OFCE, & IZA.

2. Même si certaines de ces modalités de financement peuvent être inscrites dans la loi, la réglementation ou faire l'objet de dispositions conventionnelles.

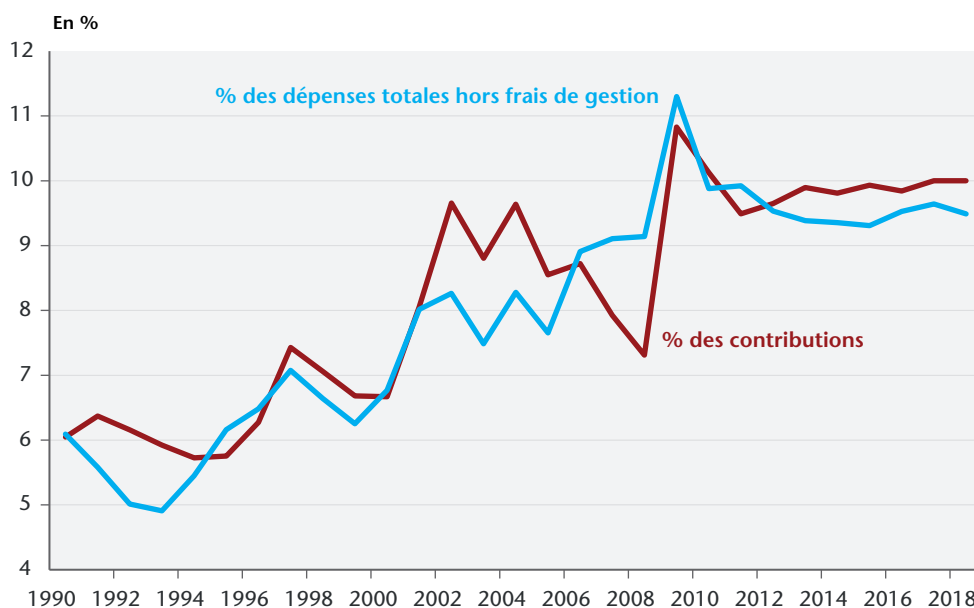
Une approche comptable

La contribution de l'assurance chômage au Service public de l'emploi

L'Unedic « contribue aux troisième et quatrième sections du budget de Pôle emploi »³ qui recouvrent respectivement les dépenses d'« interventions » et de « fonctionnement » de l'opérateur, c'est-à-dire principalement les charges afférentes aux services d'indemnisation et de suivi des chômeurs.

Dans les comptes de l'Unedic ces dépenses ont régulièrement augmenté au cours des deux dernières décennies. Alors qu'elles pesaient environ 6 % des ressources de l'assurance chômage dans la première moitié des années 1990, elles en représentent aujourd'hui 10 %⁴, soit une hausse de +60 % du poids de ce poste de dépenses depuis le milieu des années 1990. Le niveau actuel s'inscrit donc dans le prolongement d'une tendance ancienne, antérieure à la création de Pôle emploi (graphique 1).

Graphique 1. Ressources allouées à la gestion des allocations et au financement du SPE



Source : Unedic, calculs de l'auteur.

3. Sauf mention contraire les citations reprises dans ce texte proviennent de la Convention Tripartite 2015-2018.

4. Selon le Code du Travail (Art. L5422-24) la part des contributions des employeurs et des salariés finançant les sections « fonctionnement et investissements » et « interventions » de Pôle emploi « ne peut être inférieure à 10 % » des recettes de cotisation de l'Unedic. Quant à savoir pourquoi ce taux minimum a été fixé à 10 %, plusieurs versions coexistent parmi les différentes parties prenantes impliquées dans les négociations d'alors. Par exemple : le taux minimum de 10 % serait un prolongement du ratio de frais de gestion (cette notion n'étant pas elle-même clairement définie) observé en 2007 (8 %), additionné d'une « taxe » forfaitaire de 2 % ; pour d'autres un accord semblerait avoir été trouvé sur une participation de l'État à hauteur de « un tiers » des ressources de Pôle emploi ; ou bien la proportion des partenaires sociaux au Conseil d'administration de Pôle emploi aurait été retenue (les partenaires sociaux détiennent 10 sièges sur 18, soit 55,6 %).

L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ?

Ce ne sont ni l'accroissement du nombre de chômeurs ni la proportion de ceux qui sont indemnisés (graphique 3) qui ont poussé ces dépenses à la hausse ; c'est l'inflation très soutenue du coût unitaire par chômeur indemnisé (graphique 5), en partie due au renforcement continu des politiques d'activation des chômeurs. En effet, les frais de gestion ont crû à mesure que des charges supplémentaires se sont imputées sur les comptes de l'Unedic : d'abord l'inscription de tous les chômeurs – indemnisables ou non – à partir de 1996⁵, puis des mesures de suivi et d'activation devenues plus nombreuses et intensives avec la mise en place du PARE au début des années 2000⁶.

Tableau 1. Ressources financières de Pôle emploi

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
En millions €							
Total des produits	4 259	4 887	4 777	4 911	5 085	5 097	5 152
Subvention État	(*)1 173	1 360	1 360	1 412	1 469	1 507	1 507
Contribution Unedic	2 619	2 994	2 966	3 025	3 138	3 187	3 242
Autres	466	533	451	474	478	403	*403
En %							
Total des produits	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Subvention État	30,6	27,8	28,5	28,8	28,9	29,6	29,3
Contribution Unedic	58,9	61,3	62,1	61,6	61,7	62,5	62,9
Autres	10,5	10,9	9,4	9,6	9,4	7,9	7,8

Source : IGAS-IGF (2014) et Assemblée nationale (2013). La participation de l'Unedic est uniquement affectée aux sections 3 (interventions) et 4 (fonctionnement) du budget de Pôle emploi : hors investissement, ces sections 3 et 4 se montaient à 4 740 Mo€ en 2013 soit 93,2 % du budget ci-dessus ; suivant cette définition la participation de l'Unedic représente 66,2 % des dépenses réputées concerner l'assurance chômage. (*) La participation de l'État a été amputée de 187 Mo€ par rapport au budget prévisionnel en 2009 (Bonnand, 2011).

On aurait cependant pu s'attendre à une inversion de cette tendance sous l'influence des gains de productivité issus de la fusion de l'ANPE et des Assedic en 2008⁷; mais cela n'ayant pas été le cas, on peut faire l'hypothèse que ces gains ont été affectés à la quantité de services rendus aux chômeurs et/ou à l'amélioration de leur qualité.

5. Ce transfert, organisé par la loi du 28 mai 1996 et par une convention ANPE-Unedic du 4 juillet 1996, est devenu effectif le 1^{er} décembre 1997. Sa mise en œuvre a été précédée d'une phase d'expérimentation entre avril 1995 et janvier 1997 dans 7 Assedic présentant des caractéristiques différentes (Cour des comptes, 2006).

6. Le PARE, issu de la Convention d'assurance chômage de 2001, est une décision des partenaires sociaux, s'inscrit parmi des dispositifs « d'activation des dépenses passives », de « droits et de devoirs des chômeurs » et de « contrôle » des chômeurs indemnisés qui n'ont depuis cessé d'être complétés, principalement à l'initiative de l'État (par exemple avec le dispositif d'Offre raisonnable d'emploi en 2008) ou de Pôle emploi (contrôle renforcé en 2015).

7. En dépit des difficultés rencontrées pour mettre en place toutes les synergies espérées entre indemnisation et accompagnement (Assemblée nationale, 2013) il est possible à partir des données de Pôle emploi reproduites par la Cour des comptes (2015) de chiffrer un gain de productivité d'au moins 3,6 % des recettes de l'Unedic, donc un tiers de sa contribution à Pôle emploi. Cf. scénarios *infra*.

La structure des ressources du Service public de l'emploi

Du point de vue des comptes de Pôle emploi, la prise en charge à partir de 2008 de la plupart des missions de service public auparavant concédées à l'Unedic a été associée à de nouvelles compensations financières. Mais on doit distinguer plusieurs composantes :

— La forte hausse des ressources en provenance de l'Unedic s'inscrit dans le prolongement d'une tendance croissante préexistante des frais de gestion de l'Unedic⁸ (Graphique 1).

— À partir de 2008 l'Unedic s'est vue facturer des missions de service public pour lesquelles elle n'était pas elle-même rétribuée quand elle assurait ces services avant qu'ils ne soient transférés à Pôle emploi.

— Lors de la fusion entre l'ANPE et les Assedic, ou au cours des années qui ont suivi, certaines dépenses d'intervention de l'Unedic ont été supprimées : aides à la mobilité (20 Mo€ en 2008) aide dégressive à l'employeur (62 Mo€ en 2008) des frais de formation (210 Mo€ en 2008), financement de VAE, aides forfaitaire aux employeurs. La ressource n'a pas été abaissée à due concurrence et il est difficile de repérer si les ressources ainsi libérées ont été affectées à des frais de gestion ou à de nouvelles dépenses d'intervention, ni le cas échéant si celles-ci étaient réservées ou non aux chômeurs indemnisés.

— Pôle Emploi a décidé de ne plus affilier ses salariés à l'assurance chômage provoquant un manque à gagner d'environ 30 Mo€ de recettes par an pour l'Unedic (Cour des comptes 2016)⁹.

1. Approche économique vs. approche historique et institutionnelle

La gouvernance des institutions du marché du travail est paritaire : les partenaires sociaux sont fortement impliqués dans l'Assurance chômage qu'ils gèrent, et dans les Conseils d'administration de la plupart des organismes du Service public de l'emploi (Pôle emploi, APEC, etc.). Ces institutions incluant des compétences régaliennes, l'État conserve toujours, au minimum, un droit de regard déterminant au travers de la réglementation qui encadre leurs missions (par exemple en agréant la Convention d'assurance chômage), en participant à la gouvernance, en contribuant au financement, en apportant sa garantie (à la dette de l'Unedic par exemple).

Ce tripartisme est une construction complexe car le rôle et les objectifs des parties prenantes ne sont pas naturellement convergents ; de plus si leurs domaines d'intervention et les thèmes de négociations sont en théorie disjoints, ils ne sont pas indépendants : en effet, la pratique quotidienne repose sur les mêmes organisations, les mêmes individus, ce qui conduit inévitablement à des transactions, des accords non-explicites, hors du champ de l'accompagnement des chômeurs et de l'assurance chômage, voire même hors du marché du travail. Nous n'ignorons donc pas que les relations entre l'Unedic, l'ANPE puis Pôle emploi, et l'État, ne peuvent

8. Même si cette hausse reflète au moins en partie le transfert de nouvelles missions à l'Unedic.

9. Nous ignorons si l'ANPE affiliait ses agents à l'Unedic avant 2008. Si tel était le cas le manque à gagner pour l'Unedic serait en 2015 d'environ 100 Mo€ de cotisations (avec une masse salariale d'environ 2 Md€, et 80 % n'ayant pas un statut assimilé à celui de la fonction publique). Desquelles il faudrait déduire les allocations versées par Pôle emploi aux salariés qu'il employait avant que ceux-ci ne deviennent chômeurs.

L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ?

être comprises si l'on se cantonne aux périmètres de leurs compétences respectives. C'est délibérément que ce travail ne s'inscrit pas dans une démarche d'Histoire des relations sociales, en ce qu'il ne cherche pas à expliquer les faits par les rapports de forces ou les intérêts des parties prenantes^(a).

L'objectif est ici de décrire les relations financières entre l'Unedic et le Service public de l'emploi, de comprendre les arguments et la doctrine sur lesquels ils peuvent s'appuyer et les conséquences à en tirer en matière de gestion de l'assurance chômage. Il s'agit d'éclairer sous l'angle de l'assurance chômage des aspects concrets qui n'ont jusqu'à présent pas été décrits en détails. Nous tenons évidemment pour acquis que toutes les décisions mentionnées ici, ayant contribué à la situation financière actuelle de l'Unedic ont fait l'objet d'accords, de conventions, etc. entre les partenaires sociaux et l'État^(b).

(a) Ces aspects historiques sont très bien documentés par ailleurs, dans un cadre plus large Pour le 20^e siècle, Daniel & Tuchsirer (1999). Pour la période récente, pré et post-fusion voir Tuchsirer (2001), Cour des comptes (2006, 2015), IGAS (2008), Houtin (2008), IGAS/IGF (2011), Assemblée nationale (2013). Voir aussi l'Annexe 1.

(b) La réalité est, malgré tout différente de cet *a priori*, l'État ayant à la capacité de peser pour imposer certains choix. On peut par exemple mentionner « le rôle majeur joué par les pouvoirs publics dans la rédaction de la convention » du 1^{er} janvier 2001 (Tuchsirer 2001), le vote de la réduction de 187 millions de la contribution de l'État au budget de Pôle emploi en 2010 (Bonnand, 2014) On peut aussi noter que les décisions budgétaires de Pôle emploi doivent être prises à la majorité des 2/3 des membres présents ou représentés (12 sur 18, Art. R5312-6 et R5312-16 du Code du Travail), sachant que ni les organisations patronales ni les syndicats de salariés (qui disposent respectivement de 6 et 5 voix) ne possèdent une minorité de blocage. L'État (5 voix) n'a toutefois pas non plus de minorité de blocage, ni de majorité qualifiée y compris si l'on ajoutait les voix des personnalités qualifiées nommées par le ministre de l'Emploi (2 voix) et celles des représentant des collectivités territoriales (1 voix).

La structure des ressources du Service public de l'emploi s'est transformée radicalement et rapidement : nulle avant 1996, la contribution de l'Unedic représentait 10,8 % des ressources de l'ANPE en 2001, et 62,9 % de celles de Pôle emploi en 2015. Cette proportion est désormais plus de deux fois supérieure à la dotation budgétaire que l'État verse à l'acteur central du Service public de l'emploi (tableau 1 ; graphique 2). La Convention tripartite 2015-2018 prévoit que l'État verse un montant maximum de 1,51 Md€ par an durant les trois années couvertes par la Convention, tandis que l'Unedic devra contribuer pour 3,2 Md€ en 2015, et jusqu'à plus de 3,6 Md€ en 2018 si les recettes de cotisations s'établissent conformément aux prévisions de l'Unedic¹⁰.

— L'asymétrie des participations financières respectives de l'État et de l'Unedic se double de surcroît d'une asymétrie des clauses de révision au bénéfice de l'État, puisqu'au moins deux d'entre-elles ne peuvent jouer qu'à la baisse¹¹ (cf. ci-dessus). En outre la loi prévoit que la contribution de l'Unedic est de « au moins 10 % », ouvrant la possibilité d'une révision à la hausse mais pas à la baisse.

10. Unedic (2015). Les montants reportés ici incluent le recouvrement des contributions par l'Acoss (Convention Tripartite 2015-2018), mais excluent les frais de fonctionnement de l'Unedic (42 Mo€ en 2014).

11. La rédaction actuelle ne laisse pas penser qu'en cas d'amélioration de la trajectoire des finances publiques les moyens alloués par l'État à Pôle emploi seraient accrus, de même qu'en cas d'augmentation du chômage (le nombre d'inscrits à Pôle emploi a d'ailleurs progressé d'environ +5 % (Catégories ABC) dans l'année qui a suivi la signature de la Convention tripartite, sans que la dotation publique n'augmente dans les mêmes proportions.

— Pour les services supplémentaires demandés à Pôle emploi, la situation est plus équilibrée entre État et Unedic, chaque question faisant l'objet d'un traitement *ad-hoc*, voire de conventions spécifiques. C'est par exemple le cas du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP, 105,7 Mo€ en 2013), des dispositions de l'ANI jeunes¹² (12 Mo€), du Fonds de solidarité (4,6 Mo€), etc. Les frontières restent cependant floues entre les « aides » qui figurent ou ont figuré aux comptes de l'Unedic, et les dispositifs d'accompagnement du Service public de l'emploi.

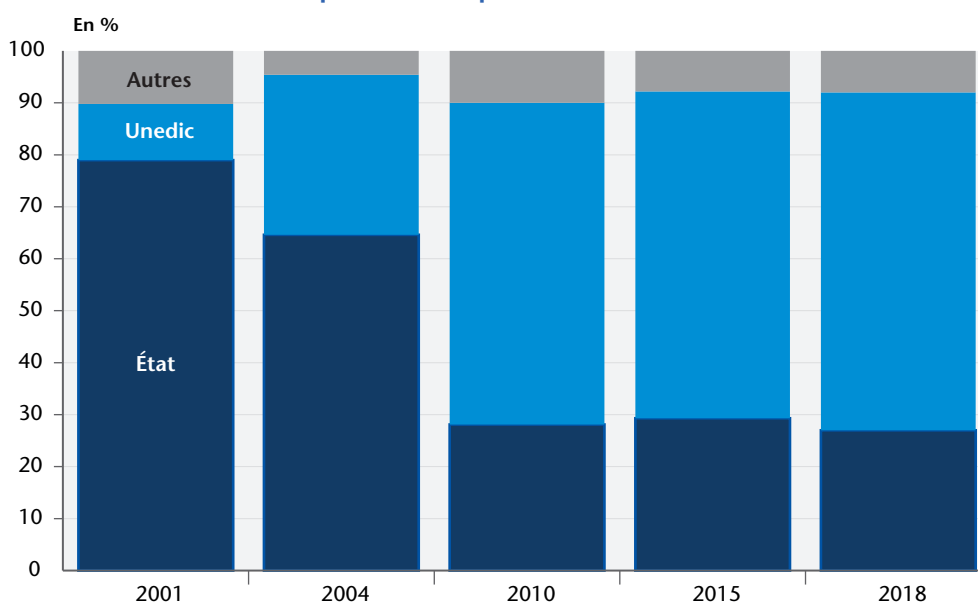
— Enfin il est nécessaire de prendre en considération les 100 Mo€ payés par les cadres des secteurs marchands (soit 0,06 % de leur salaire) pour financer l'APEC qui, comme Pôle emploi, est un Service public de l'emploi universel, au sens où ses services ne sont pas réservés aux seuls chômeurs indemnisés. Même si son origine et son assiette sont discutables, cette cotisation a l'avantage d'avoir une destination claire : elle est prélevée au motif de financer une agence du Service public de l'emploi et utilisée conformément à cet affichage.

Paradoxalement, si l'Unedic réalisait les réformes drastiques qui lui sont parfois suggérées, et baissait le taux des cotisations d'assurance chômage à due proportion, Pôle emploi se retrouverait dans une impasse financière : l'équation budgétaire de l'opérateur n'est en effet viable que si les salaires sont dynamiques dans les secteurs marchands et que les réformes ne conduisent pas l'Unedic à baisser ses recettes de cotisations. Cette architecture de financement pose un problème logique : les charges et la dette imputées – à tort ou à raison – à l'Unedic doivent impérativement rester élevées, de manière à ce que l'assurance chômage continue de prélever des cotisations importantes sur les salaires, celles-ci garantissant la pérennité du mécanisme extra-budgétaire qui finance Pôle emploi (l'alternative étant d'accroître la contribution de l'Unedic au-delà de 10 % des recettes de cotisations, comme la loi en ouvre la possibilité).

Ces évolutions ne sont pas épisodiques ni anecdotiques ; elles ont durablement transféré le financement d'un service public universel du budget de l'État vers le coût du travail marchand. Cela reflète un choix économique sous-jacent très structurant, même si ces changements se sont formellement opérés sur la base de compromis institutionnels (ou de rapports de forces, selon la manière dont on les interprète). Ce choix apparaît lourd de conséquences pour l'assurance chômage, le coût du travail, le fonctionnement du marché du travail, ainsi qu'en termes d'équité.

12. Accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi.

Graphique 2. Structure des ressources financières de l'ANPE puis Pôle emploi : 2001-2018



Sources : 2001-2004, Cour des comptes (2006) (p. 38)/2010, Sénat (2011)/2015-2018, Convention tripartite.

Une approche économique

Le Service public de l'emploi est universel

Le Service public de l'emploi est ouvert à tous, salariés, chômeurs, employeurs : « la loi confère à Pôle emploi des missions étendues d'appui aux demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi. Il assure à tous les demandeurs d'emploi une offre de services universelle de qualité, en termes d'accueil, d'information, d'accompagnement et de suivi, comme d'indemnisation » (encadré 2). Les services proposés sont donc prioritairement orientés vers l'objectif du retour à l'emploi des chômeurs : collecte des offres d'emploi, aide au recrutement, aide à la recherche d'emploi, conseil en orientation professionnelle, prescription de formations, etc.

Les chômeurs indemnisables bénéficient d'un service spécifique de gestion et de paiement de leurs droits¹³. Au-delà, s'ils ont plus de devoirs en termes de suivi, les chômeurs indemnisés n'ont pas plus de droits en termes d'accompagnement. Le critère déterminant pour définir les prestations d'accompagnement auxquelles un chômeur a droit est le risque que sa distance estimée à l'emploi augmente : ainsi Pôle emploi « adapte son offre de services aux besoins des demandeurs d'emploi, notamment pour prévenir l'éloignement du marché du travail ».

13. La prestation de calcul des droits est ouverte à tous les chômeurs ; ils sont nombreux à se renseigner sur l'état de leurs droits à indemnisation mais à ne pas remplir les conditions. Par exemple pour le mois de décembre 2013 l'Unedic recensait 197 138 décisions d'admission/réadmission et 203 066 « décisions négatives de rejet », soit environ 400 000 demandes par mois, plus de 15 % du stock de chômeurs indemnisés (Source : Bureau de l'Unedic, Reporting du 25 mars 2014).

En cohérence avec cette stratégie, la Convention tripartite ne comporte pas d'objectifs afférents à la quantité ou à la qualité des services rendus aux chômeurs indemnisés, mais seulement à la qualité de l'indemnisation : délais de premier paiement, conformité de traitement des demandes, satisfaction des chômeurs quant à l'information donnée sur l'indemnisation¹⁴.

2. Rôles et principales compétences de Pôle emploi et de l'Unedic

Pôle emploi

Créée en décembre 2008, l'agence agrège les missions de l'ANPE et des Assedic, organismes paritaires régionaux jusqu'alors en charge de l'indemnisation du chômage. Elle devient ainsi l'acteur central du Service public de l'emploi. Ses missions consistent principalement à :

- Prospecter le marché du travail, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi ;
- Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, faciliter leur parcours d'insertion sociale et professionnelle ;
- Procéder aux inscriptions et à l'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi, assurer le contrôle de la recherche d'emploi ;
- Indemniser les chômeurs pour le compte de l'Unedic et de l'État ;
- Recueillir, traiter, diffuser et mettre à disposition les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation ;
- Mettre en œuvre les actions confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'Unedic.

Une convention pluriannuelle tripartite, conclue entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi, définit les objectifs assignés à Pôle emploi au regard de la situation de l'emploi et des moyens prévisionnels alloués par l'Unedic et l'État. Au niveau national la gouvernance tripartite de Pôle emploi se reflète concrètement dans la composition et le travail du Conseil d'administration, du Comité d'audit et des comptes et du Comité d'évaluation. Le Conseil d'administration est composé de 18 membres représentant l'État (5 membres) les organisations syndicales de salariés (5) les organisations professionnelles d'employeurs (5) les collectivités territoriales (ARF, ADF, AMF, etc.) (1) et 2 personnalités qualifiées.

Unedic

L'assurance chômage est un régime de protection contre la perte d'emploi destiné aux salariés du secteur privé. Sa gouvernance et sa gestion, qui incluent la définition de la réglementation, sont déléguées par l'État aux partenaires sociaux, et assurées au sein de l'Unedic, l'organisme paritaire dédié créé en 1958.

Pour le compte de l'Unedic, l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale recouvre les contributions et Pôle emploi verse les allocations aux chômeurs indemnisés.

L'Unedic garantit la performance de l'assurance chômage. Pour cela elle contrôle les actions mises en œuvre par ses deux opérateurs privilégiés, participe – au minimum pour 10 % de ses recettes de cotisations – au financement de Pôle emploi, et fournit aux partenaires sociaux les études et analyses permettant d'évaluer le dispositif.

Sources : www.pole-emploi.org et www.unedic.org.

14. Objectif qui concerne bien tous les chômeurs et non pas spécifiquement ceux qui sont indemnisés.

Comment justifier une contribution particulière de l'Unedic ?

On peut considérer que la contribution de l'Unedic à Pôle emploi n'a pas besoin d'être justifiée, qu'elle constitue une taxe régaliennne prélevée par l'État, ou une somme forfaitaire allouée de son propre chef par l'Unedic pour la prise en charge administrative et financière de l'indemnisation des chômeurs, dont elle s'occupait jusqu'en 2008. La rigueur oblige alors à bien séparer cette dépense de l'Unedic de celles qui sont strictement consacrées à l'indemnisation des chômeurs, cœur de métier et raison d'être de l'assurance chômage.

Dans les faits, la manière dont est décrite et traitée cette « contribution », s'apparente plutôt au paiement d'une facture, émise par Pôle emploi en contrepartie de services rendus aux chômeurs indemnisés, une participation à ses dépenses de « fonctionnement » et « d'interventions »¹⁵. Pour évaluer la pertinence d'une charge s'élevant à 10% des ressources de l'Unedic, on peut donc chercher à la mettre en regard des services fournis par Pôle emploi :

— *Le recouvrement des cotisations.* Cette mission pourrait expliquer le choix originel d'un financement calculé sur la base des cotisations encaissées. Cependant ces charges sont minimes, puisque le poste « frais de gestion » de Pôle emploi – dans lequel sont inclus les coûts de recouvrement – se montait à seulement 54,6 Mo€ en 2014, contre 10,3 Mo€ en 2011, avant le transfert du recouvrement à l'Acoss¹⁶. Grâce en particulier aux économies d'échelle ainsi générées, le coût de recouvrement est donc désormais de l'ordre de 0 % des recettes de cotisations de l'Unedic, ce qui représente 1 % de sa contribution annuelle à Pôle emploi.

— *L'inscription des chômeurs indemnisés.* La part des chômeurs indemnisés par l'Unedic dans l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi atteint aujourd'hui des niveaux historiquement bas, de l'ordre de 43 % fin décembre 2014 (graphiques 3 et 4). Même en retenant le concept plus large des chômeurs « indemnisables », ce sont au maximum 54 % des DEFM qui s'inscrivent dans le cadre d'un processus d'indemnisation par l'Unedic. Si l'on élargit aux flux de chômeurs (car la charge du service public de l'emploi n'est pas seulement déterminée par le stock de chômeurs suivis mais également par le flux d'inscriptions) les entrées en indemnisation représentaient 44,8 % des entrées en DEFM ABC en 2013¹⁷.

Les « entretiens d'inscription et de diagnostic » sont un service universel, obligatoire, qui bénéficie à tous les chômeurs. Il n'y a aucune raison de les facturer principalement aux chômeurs indemnisés. Ces entretiens représentent 8,6 % du « temps de réseau » de Pôle emploi¹⁸, c'est donc environ la moitié qui bénéficie à

15. Pour un exemple de liste des services spécifiques rendus par Pôle emploi aux chômeurs indemnisés, on peut se référer à l'instruction du ministère de la Santé (2015) relative à la sortie du régime d'assurance chômage des établissements publics de santé (§3 « Les prestations prévues par la convention de gestion »).

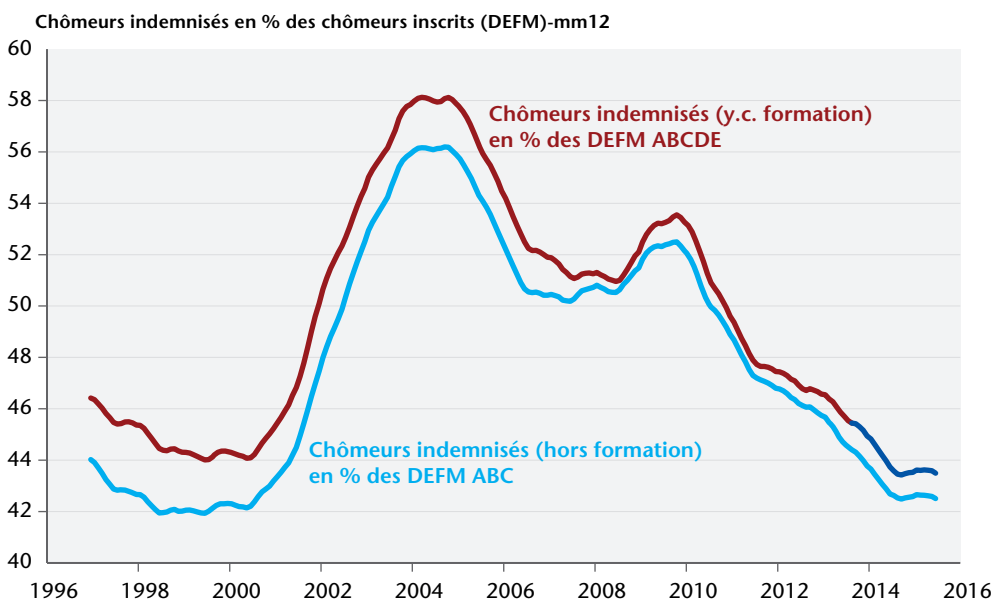
16. Les « frais de gestion, principalement versés à l'ACOSS au titre du recouvrement des cotisations prélevées pour le compte de Pôle emploi » passent de 10,3 Mo€ (2011) à 48,9 Mo€ (2013), (IGAS-IGF, 2014).

17. On comptabilise 2,8 millions d'entrées en indemnisation (Grangier, 2015) et 6,2 millions d'entrées en DEFM ABC (Dares). Les demandeurs d'emploi indemnisables peuvent ne pas être indemnisés par exemple parce qu'ils ont une « activité réduite » qui leur rapporte plus que ne l'autorisent les règles de cumul allocation/salaire ; car l'indemnisation débute après le délai d'attente (7 jours) ou après un différé d'indemnisation (jusqu'à 6 mois) voir aussi la note 23.

18. Cour des comptes (2015) ; Annexe 3 p. 117. Les réponses apportées à ce rapport par la présidence et la direction générale de Pôle emploi sont très critiques mais ne portent pas sur ce point, les données reproduites ici étant issues d'un tableau dont la source est « Pôle emploi ».

des chômeurs qui seront indemnisés soit au total 4,3 % des ressources de Pôle emploi. Ces estimations ne sont pas très différentes de celles qui prévalaient quand ces services étaient prodigués par l'Unedic : en 2004 le coût de l'inscription de tous les chômeurs était évalué par l'Unedic à 115 Mo€ en 2004¹⁹ soit 7,8 % de ses « frais de gestion », donc environ 3,4 % pour les chômeurs indemnisables si ceux-ci représentent 44,8 % des DEFM (graphique 3).

Graphique 3. Proportions de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage



Source : Pôle emploi, calculs de l'auteur.

— *La gestion des droits.* Cet ensemble représente 10,8 % du temps de travail dans le réseau de Pôle emploi ; il est possible d'affecter à ce volume une fraction proportionnelle du temps de « *gestion et management* » (34,5 % du temps du réseau) ; la charge totale attribuable aux chômeurs dont il faut « gérer les droits » représenterait donc au total environ 14,5 % du temps de travail du réseau de Pôle emploi²⁰.

— *Les droits et devoirs.* Le cadre spécifique de droits et devoirs qui s'applique aux chômeurs indemnisés peut engendrer des coûts (relances, contrôle des démarches, etc.), mais aussi des économies pour Pôle emploi, car le travail que doit fournir l'opérateur peut être réduit :

- Les chômeurs indemnisés sont en général plus proches de l'emploi²¹.

19. Cour des comptes (2006).

20. Dans les chiffres suivants ce pourcentage est arrondi à 15 %. Données : Cour des comptes (2015) ; Annexe 3 p. 117. Dans la suite de ce texte nous estimons le gain de productivité découlant de la création de Pôle emploi sur la base de cette estimation de la charge de travail ; nous y ajoutons la diminution des coûts de recouvrement des contributions à la suite de leur transfert à l'Acoss. Pour simplifier on considère ici que la « gestion des droits » est du seul fait des chômeurs indemnisés par l'Unedic bien que ceux-ci ne représentent que 83,8 % des chômeurs indemnisés (Pôle emploi, octobre 2015), alors qu'elle concerne en réalité les bénéficiaires des allocations du Fonds de solidarité (15,2 %) et d'autres chômeurs (1 %).

21. Cette généralité admet bien sûr des exceptions : par exemple, des jeunes en insertion passant d'un contrat court à l'autre peuvent être plus proches de l'emploi bien que non-indemnisables, mais des seniors aux qualifications obsolètes peuvent être éloignés de l'emploi bien qu'indemnisés. Ceux indemnisés par le Fonds de solidarité sont probablement plus éloignés de l'emploi mais ils ne sont pas inclus ici (cf. note précédente).

L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ?

- Les chômeurs indemnisés ont l'obligation de s'investir plus fortement dans leur recherche d'emploi que les autres chômeurs ;
 - Environ 23 % des chômeurs indemnisables sont en emploi (activité réduite) et en même temps indemnisés par l'Unedic²² ;
 - Environ 20 % des chômeurs indemnisables ne sont pas indemnisés car travaillant trop pour cumuler leur salaire avec une partie de l'allocation²³.

— *L'accompagnement des chômeurs indemnisés.* Même s'il n'existe pas de données relatives à l'affectation des chômeurs indemnisés dans les différentes modalités d'accompagnement²⁴, il est raisonnable de faire l'hypothèse que les chômeurs indemnisés sont en général proches du marché du travail, et donc probablement largement orientés vers les modalités les plus légères²⁵. Seuls les chômeurs en CSP bénéficient d'un accompagnement explicitement plus soutenu, mais qui fait l'objet d'une Convention spécifique associée à un financement additionnel dédié, à la charge de l'Unedic. En l'absence de données isolant les chômeurs indemnisés, on ne peut s'appuyer que sur des chiffres globaux qui indiquent que 75 % des chômeurs inscrits (indemnisés ou non), bénéficient au plus d'un contact ou d'un entretien tous les deux mois en moyenne, tandis que 12 % ont potentiellement un peu moins d'un entretien par mois en moyenne²⁶.

Tableau 2. Proportion de DEFM selon le nombre d'entretiens (2013-2014)

Entretiens ou contacts	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
0	0	0	0	0
1	7	4	5	5
2	52	45	28	46
3	23	26	25	24
4	10	13	17	12
5 et plus	8	13	25	12
Total	100	100	100	100

Source : Pôle emploi (données pour la période 09-2013 à 02-2014).

22. Grangier (2015).

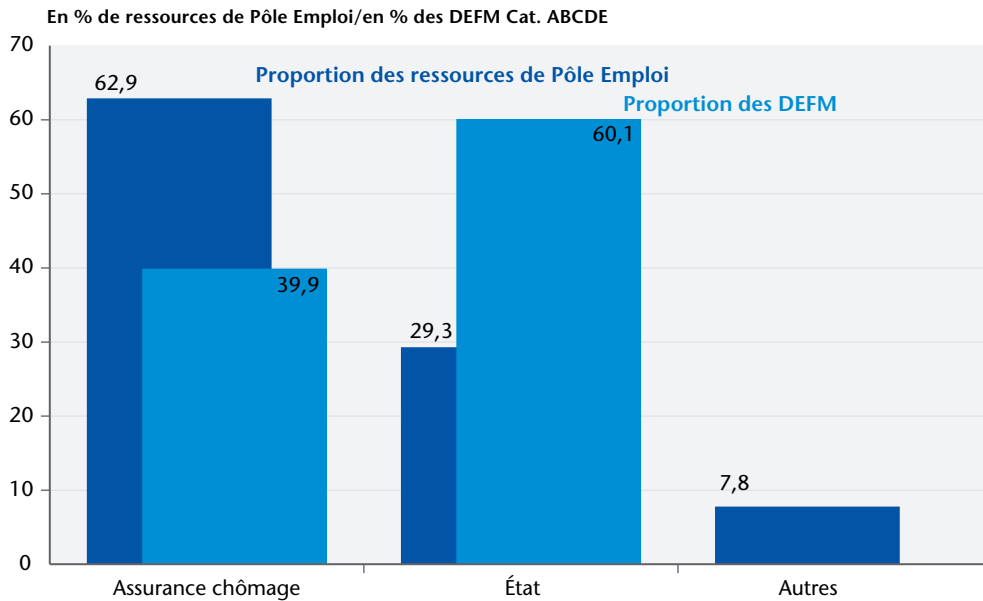
23. Un chômeur est « indemnisable » quand il a ouvert ses droits et tant qu'il n'est pas sorti de cet épisode de chômage en ayant déclaré une reprise d'emploi ou en ayant été radié des listes (par exemple pour manquement à ses obligations). Un chômeur indemnisable peut cependant ne pas être indemnisé au cours d'un mois donné, par exemple s'il a travaillé en activité réduite et que ses revenus ont atteint un niveau tel que l'Unedic ne lui verse rien pour ce mois précis, ses droits non payés étant alors repoussés dans le temps (et non pas perdus).

24. « Suivi », « Guidé », « Renforcé ».

25. Outre les points généraux mentionnés ci-avant qui s'appliquent indistinctement à l'ensemble des chômeurs indemnisés, on peut aussi signaler que les DEFM de catégorie C (1,15 million de chômeurs fin 2015, qui ont travaillé plus de 78 heures dans le mois) « dans la mesure où ils ne peuvent prétendre ni à des droits à allocations, ni à des aides » et « ne font l'objet d'aucun suivi ou accompagnement » (Les Echos, 2 novembre 2015). Or environ 75 % des chômeurs inscrits en DEFM de catégorie C sont indemnisables, soit environ un tiers des chômeurs indemnisables par l'assurance chômage et le régime de solidarité.

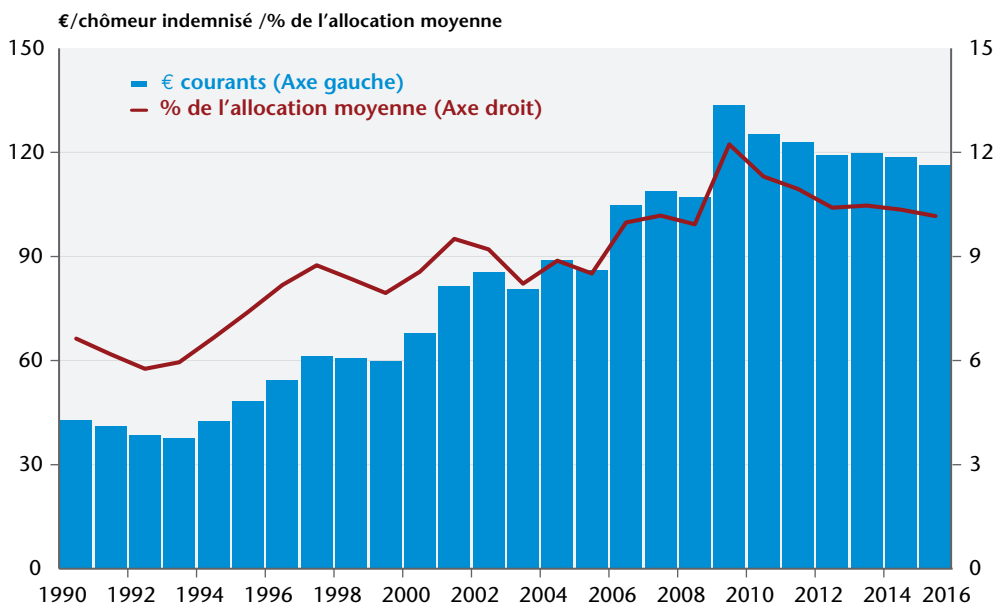
26. Entretien en agence, par téléphone ou e-mail. Le nombre d'entretiens est d'autant plus grand que la modalité d'accompagnement est forte : 82 % des chômeurs « suivis » ont 3 entretiens ou moins en 7 mois, contre 74 % de ceux qui sont guidés, et seulement 58 % de ceux dont l'accompagnement est « renforcé ». Ce nombre semble inclure l'entretien d'inscription (Galliot & Renard, 2014).

Graphique 4. Chômage indemnifié et poids des contributions de l'Unedic à Pôle emploi



Source : Pôle emploi, IGAS-IGF (2014). Calculs de l'auteur.

Graphique 5. Coût unitaire de l'accompagnement par chômeur indemnifié



Source : Données Unedic, Pôle emploi, Insee. Calculs de l'auteur. Le concept d'allocation moyenne est ici le Taux moyen d'indemnisation publié par l'Unedic jusqu'en 2008 puis par Pôle emploi.

— *La qualité de l'accompagnement.* Au total, le versement de l'Unedic à Pôle emploi représente 1 397 euros par chômeur indemnisé et par an, soit près de 116 euros par mois²⁷, plus de 10,2 % de l'allocation mensuelle moyenne brute de droit commun. Si l'on inclut les services de l'APEC, les cadres au chômage²⁸ doivent majorer ce montant de 67 euros par mois. Chaque entretien serait facturé en moyenne 200 euros à chaque chômeur indemnisé (334 euros pour un cadre)²⁹. La qualité de l'offre de services spécifiques aux chômeurs indemnisés a pu progresser, mais aucun indicateur n'est disponible pour corroborer cette hypothèse.

— Sur un plan économique la contribution très élevée que l'Unedic verse au budget de Pôle emploi est délicate à expliquer : d'une part les raisons qui peuvent la justifier sont discutables, et d'autre part son niveau actuel ne peut pas s'expliquer simplement par les services rendus aux chômeurs indemnisés.

En outre, si l'on suit la logique rappelée par la Convention tripartite pour soutenir les chômeurs (offre de service universelle et risque d'éloignement du marché du travail, *cf.* ci-dessus), tout indique qu'une grande majorité des chômeurs indemnisés ne bénéficie en réalité que d'un niveau de service réduit. À l'opposé, les chômeurs indemnisés au titre de la solidarité sont plus proches des priorités assignées à Pôle emploi, suggérant que les services qui leur sont rendus sont plus nombreux et intenses : or, pour ces chômeurs le Fonds de solidarité a versé 4,6 Mo€ de frais de gestion à Pôle emploi en 2013 (dont 3,8 Mo€ pour l'Allocation de solidarité spécifique), soit 0,17 % de ses ressources et 10 euros par chômeur et par an. Ce niveau de tarification est 140 fois moindre que celui appliqué à l'Unedic (tableau 3).

Les chômeurs indemnisés paient donc cher pour les prestations que leur fournit le Service public de l'emploi. Si l'appréciation qu'ils portent sur les « *informations sur l'indemnisation* » est au-dessus de la moyenne (6,1 sur une échelle de 0 à 10), des variables-clé de la qualité de l'accompagnement, telles que *l'expertise des conseillers sur le marché du travail* (4,9) ou les *formations proposées* (4,2) sont en revanche en-dessous de la moyenne (Galliot & Renard, 2014). Sur la base des indicateurs de la Convention tripartite, l'Unedic juge que le service rendu n'est pas à la hauteur des objectifs fixés³⁰. Concrètement, cela signifie que la qualité insuffisante de ces services allonge la durée du chômage, ce qui réduit le rapport qualité/prix des prestations fournies, voire accroît les dépenses d'indemnisation³¹. Si la logique de ces indicateurs était respectée,

27. Ce calcul est minoré par deux effets : il inclut au dénominateur les chômeurs indemnisables de catégorie C, dont on sait qu'ils ne bénéficient d'aucun accompagnement spécifique (*cf.* ci-dessus) ; il n'inclut pas les coûts de recherche d'emploi : par exemple, les chômeurs doivent avoir un abonnement téléphonique pour bénéficier des relances SMS, un moyen de transport pour accomplir leurs formalités, ou un abonnement internet s'ils veulent éviter de se déplacer, etc. On peut estimer que ces coûts ne sont pas inférieurs à plusieurs dizaines d'euros par mois pour un chômeur en recherche active.

28. Qui représentent environ 5 % des allocataires et 14 % des dépenses d'indemnisation (Source : Unedic, 2012).

29. À raison d'un entretien tous les deux mois, et même légèrement moins, *cf.* ci-dessus et tableau 2.

30. En 2014 l'Unedic observait « *une situation en deçà des objectifs fixés contractuellement avec Pôle emploi* », et une « *dégradation du service de l'indemnisation* » (Unedic, *Tableau de bord*, Bureau du 17 mars 2015).

31. Toutes choses égales par ailleurs au regard du nombre de chômeurs, puisqu'il s'agit du traitement administratif des chômeurs (décisions en moins de 15 jours, paiements dans les délais, taux de qualité) (Unedic, *Tableau de bord*, Bureau du 17 mars 2015).

l'Unedic pourrait demander un dédommagement au titre des coûts supplémentaires qu'elle supporte de ce fait.

Tableau 3. Exemples de coût unitaire du service d'indemnisation et d'accompagnement

Assureur	Allocation	Cadre juridique	€ / an
Unedic	ARE	Convention tripartite	1 397
Fonds de solidarité	ASS	Convention spécifique	10
Établissement hospitalier public	Auto-assurance	Convention de gestion	162

Note : Les données Unedic et Fonds de solidarité sont des coûts unitaires ex-post obtenus en divisant le montant de la contribution versée à Pôle emploi par le nombre de bénéficiaires en moyenne annuelle. Les données relatives au secteur hospitalier public sont les dispositions prévues ex-ante qui s'appliquent aux établissements publics de santé dans la convention de gestion agréée avec Pôle emploi : celles-ci prévoient un coût fixe par allocataire (82,33€) pour le traitement d'un dossier d'indemnisation, et un coût mensuel variable (6,67€), soit un coût annuel d'environ 162,37€ par chômeur.

Sources : Données Unedic, Loi de Finances, ministère de la Santé, calculs de l'auteur.

Quel sens donner à l'équilibre actuel ?

Les fondements sur lesquels est actuellement bâti le financement de Pôle emploi par l'Unedic ne sont véritablement limpides que s'ils sont interprétés en termes de finances publiques : cette « contribution » s'apparente à une taxe affectée finançant Pôle emploi. Ce caractère fiscal s'affirme aussi à travers l'impossibilité d'établir un lien substantiel direct entre la ressource et la dépense, c'est-à-dire de pouvoir mettre en regard le prix facturé avec le coût détaillé des services rendus.

Contrairement à la taxe qui finance l'APEC, cette « taxe Pôle emploi » n'est pas présentée en tant que telle, mais comme une contribution fixe de 10 % assise sur les recettes de l'Unedic : par transitivité, considérant que la taxe qui finance l'Unedic est de 6,4 % des salaires bruts, cette « taxe Pôle emploi » constitue un prélèvement forfaitaire de 0,64 % sur les salaires, qui contribue à renchérir le coût du travail marchand³² ; de manière plus problématique il est également possible d'y voir une taxe de 10 % prélevée sur les allocations des chômeurs indemnisés.

Quelle que soit la lecture retenue, les salariés qui pensent épargner 6,4 % de leur salaire pour s'assurer un revenu en cas de chômage versent en réalité un maximum de 5,76 % de leur salaire pour cet objectif. Par ailleurs une taxe 0,64 %³³ du salaire va à Pôle emploi, dont la quasi-totalité finance les services universels à tous les chômeurs, assurés ou non, indemnisables ou non : en dehors

32. Un exemple de taxe prélevée au titre de l'assurance chômage pour des « motifs non-assurantiels » existe aux États-Unis : les taux sont très variables du fait de l'hétérogénéité des dépenses financées (administration de l'assurance chômage, formation professionnelle, administration du service public de l'emploi, etc.) mais sont souvent de l'ordre de 0,1 % de l'assiette taxable (voir www.doleta.gov, « Comparison of State Unemployment Laws » (§ « Financing »).

33. Pour des raisons didactiques on néglige ici les 15 % des coûts de Pôle emploi liés aux frais de gestion de l'indemnisation. En les incluant les taux de cotisations seraient respectivement de 5,86 % et 0,54 %.

des prestations strictement liées au calcul et au paiement des allocations, les chômeurs indemnisés n'ont aucun droit spécifique en contrepartie de cette contribution qu'ils sont pourtant seuls à payer.

Choix de financement du SPE et situation financière de l'Unedic

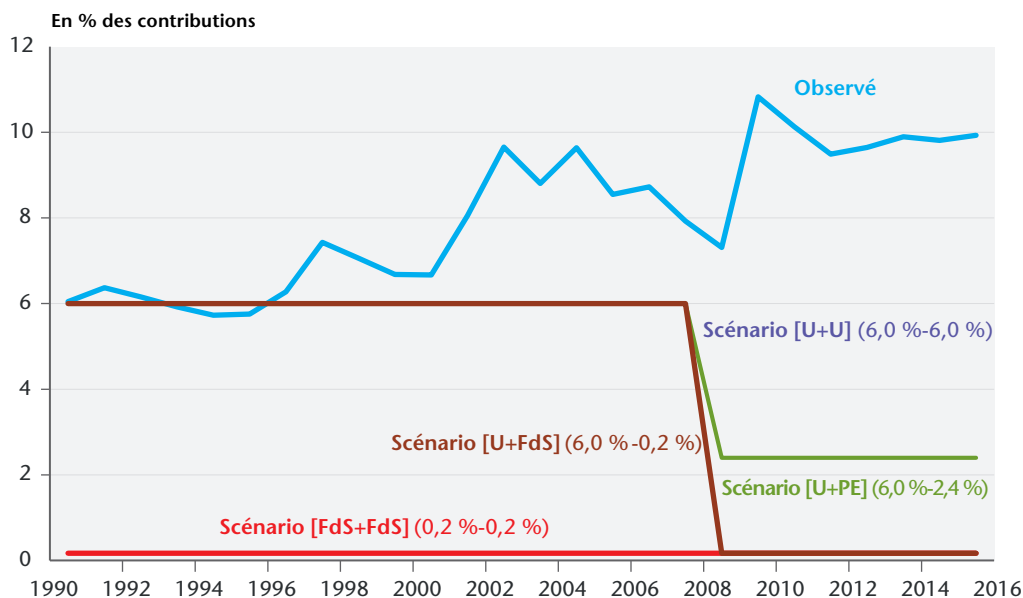
Pour estimer l'impact de ces choix sur les finances de l'assurance chômage nous chiffrons quatre scénarios, chacun se distinguant par la norme de calcul des dépenses de fonctionnement et d'intervention à la charge de l'Unedic.

Dans tous les scénarios simulés, qui couvrent pourtant un spectre d'hypothèses très large, les comptes de l'assurance chômage et son endettement seraient très significativement allégés.

Scénario [U+U]

On fait l'hypothèse que le coût réel des frais de gestion des chômeurs indemnisés est de 6 % des recettes de cotisation. C'est le niveau moyen des frais de gestion de l'Unedic entre 1990 et 1996 (graphique 6), avant que des missions de service public universel ne soient transférées à l'Unedic sans compensation financière (cf. ci-dessus).

Graphique 6. Frais de gestion de l'Unedic : hypothèses des 4 scénarios



Source : Données Unedic ; calculs de l'auteur.

Simple, ce scénario [U+U] possède néanmoins plusieurs inconvénients qui peuvent surestimer la norme de dépenses de fonctionnement :

— On considère implicitement que les coûts de gestion observés il y a 25 ans sont une bonne base, ce qui n'est pas démontré. Il est sûr qu'ils étaient suffisants pour que l'Unedic remplisse ses missions, mais ces coûts auraient peut-être aussi pu être inférieurs (cf. les économies issues du transfert du recouvrement des cotisations à l'Acoss).

— Les forts gains de productivité induits par la suppression des doublons consacrés à l'inscription des chômeurs et au recouvrement des cotisations, et par la fusion avec l'ANPE, sont intégralement affectés à Pôle emploi.

— Le périmètre des chômeurs indemnisés, suivis et accompagnés a évolué au cours du temps : la Dispense de recherche d'emploi³⁴ a été abrogée en 2012, les nombreux dispositifs de retrait d'activité (préretraites) pris en charge par l'État (avec des contributions substantielles de l'Unedic³⁵), ont disparu. Aujourd'hui ces publics sont au chômage, éventuellement indemnisés par l'assurance chômage et à la charge du Service public de l'emploi.

L'extension des compétences de l'Unedic à partir de 1996 a été suivie d'une hausse des frais de gestion de l'assurance chômage bien au-delà de 6 % de ses recettes, et ce avant même la création de Pôle emploi : au total cette hausse tendancielle a engendré un surcoût de 14,4 Md€ pour l'Unedic par rapport à l'hypothèse d'un prolongement jusqu'en 2015 des frais de gestion à hauteur de 6 % des recettes (tableau 4 ; graphique 6). Cette somme correspondant à un besoin de financement, elle représente la contribution du surcoût des frais de gestion du Service public de l'emploi à l'endettement de l'Unedic. L'économie réalisée en appliquant cette norme de 6 % aurait atteint 1,3 Md€ en 2015, l'Unedic ne versant que 2,0 Md€ à Pôle emploi.

Scénario [U+PE]

Sur la période 1990-2007 ce scénario [U+PE] reprend les calculs du scénario [U+U] ci-dessus. Le surcroît de contributions de l'Unedic à Pôle emploi est donc évalué par rapport à un maintien des frais de gestion au niveau de 6 % des recettes jusqu'en 2007 (tableau 4 ; graphique 6).

À partir de 2008, on fait l'hypothèse que la contribution de l'Unedic à Pôle emploi a été alignée sur les dépenses effectivement consacrées aux chômeurs indemnisés : elle a donc été réduite de 62,9 % à 15 % des ressources actuelles de Pôle emploi (ressources consacrées à la gestion des droits, cf. ci-dessus). Dans ce

34. Disposition prévue par le Code du Travail et non par les Conventions d'assurance chômage qui y faisaient seulement référence.

35. Lors du partage des rôles entre État et Unedic en 1984, l'État a pris à sa charge les préretraites et les allocations de solidarité, mais s'est en contrepartie retiré du financement de l'Unedic alors que sa contribution était fixée à 30 % des ressources depuis 1979 à l'occasion de la fusion des allocations État et Unedic (cf. Annexe). En 2000 l'Unedic versait encore 2,3 Md€ pour les dispositifs de préretraites et de fin de droits (ARPE, ASFNE, Conventions de conversion, etc.) soit plus de 10 % de ses dépenses. Dans tous les calculs présentés ici ces dépenses sont comptabilisées avec les dépenses d'indemnisation.

scénario les gains de productivité consécutifs à la création de Pôle emploi sont donc implicitement affectés à l'assurance chômage. L'Unedic aurait pu les utiliser pour diminuer le taux de cotisation, allonger la durée des droits, ou encore réduire son endettement.

Sur cette base on observe que l'Unedic a économisé 23,7 Md€ sur la période 1990-2015, dont 18,4 Md€ entre 2008 et 2015, depuis le début de la crise actuelle. Le besoin de financement découlant de l'excès des contributions de l'Unedic à Pôle emploi calculé par rapport à cette norme représenterait donc 92 % de la dette actuelle de l'Unedic, et 113 % de la dette accumulée depuis le début de la crise (+16,3 Md€ entre fin 2007 et fin 2015).

La contribution de l'Unedic serait de 0,8 Md€ en 2015, soit une réduction de 2,5 Md€ pour cette seule année, pour laquelle la contribution prévue est de 3,2 Md€. Ces 0,8 Md€ représenteraient environ 2,3 % des recettes de l'Unedic au lieu du forfait de 10 % appliqué depuis 2008.

Scénario [U+FdS]

Pour la période 1990-2007, ce scénario [U+FdS] reprend les calculs des deux scénarios précédents [U+U] et [U+PE]. Le surcroît de contributions de l'Unedic à Pôle emploi est donc évalué par rapport à un maintien des frais de gestion au niveau de 6 % des recettes jusqu'en 2007 (tableau 4 ; graphique 6).

À partir de 2008, on fait l'hypothèse que la contribution de l'Unedic a été alignée sur celle du Fonds de solidarité à Pôle emploi, soit 0,17 % des ressources qui financent les allocations versées par ce Fonds (notamment l'ASS). Cette hypothèse a l'avantage d'être validée par Pôle emploi et par l'État ; on peut aussi considérer que ces frais correspondent à des prestations de services renforcées, puisque les bénéficiaires de ces prestations de solidarité sont plus éloignés de l'emploi que les chômeurs indemnisés par l'Unedic. Ce taux de contribution constituerait donc une borne haute de ce que pourrait être la contribution de l'Unedic (la borne basse étant nulle).

Sur cette base on observe que l'Unedic a économisé 29,1 Md€ sur la période 1990-2015, dont 23,8 Md€ entre 2008 et 2015, depuis le début de la crise. Le besoin de financement découlant de l'excès des contributions de l'Unedic à Pôle emploi calculé par rapport à cette norme représenterait donc 113 % de la dette actuelle de l'Unedic, et 145 % de la dette accumulée depuis le début de la crise.

En retenant cette norme, la contribution de l'Unedic serait de 0,1 Md€ en 2015, soit une réduction de presque la totalité de la contribution 3,2 Md€ prévue pour cette seule année. Ces 0,1 Md€ représenteraient moins de 0,2% des recettes de l'Unedic au lieu du forfait de 10 % appliqué depuis 2008³⁶.

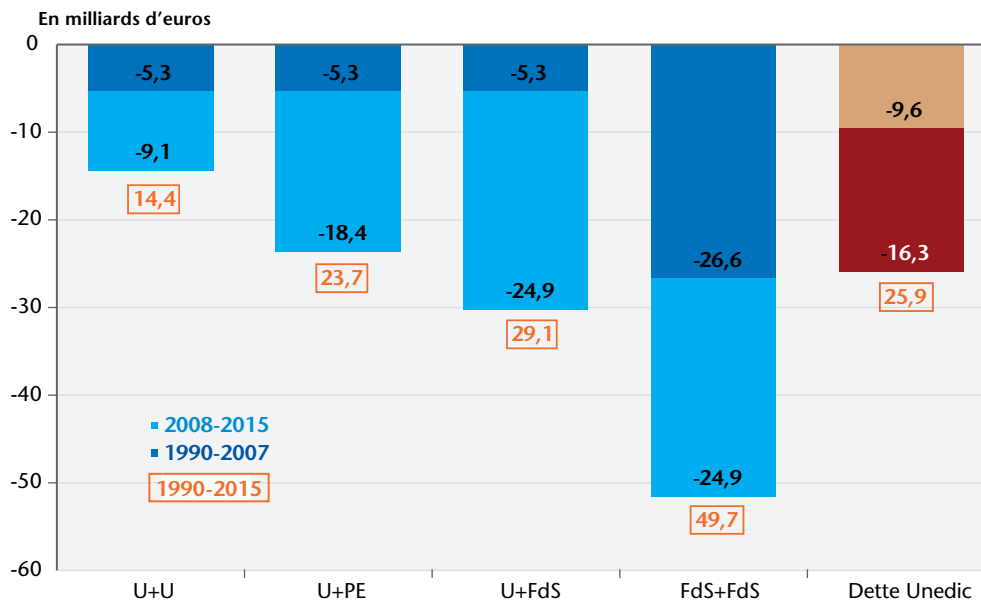
36. Si, dans cette hypothèse, nous retenions comme contrefactuel le tarif appliqué aux Établissements publics de santé, la contribution de l'Unedic à Pôle emploi serait de l'ordre de 380 Mo€ par an, soit une économie de 2,87 Md€ par rapport à la contribution versée en 2015. Dans la mesure où cette réglementation concerne une population spécifique, nous avons préféré retenir comme contrefactuel le taux de contribution du Fonds de solidarité.

Tableau 4. Contribution aux frais de gestion du SPE selon différents scénarios

Scénario	1990-2007	2008-2015	1990-2015	2015
Frais de gestion/cotisations (%)				
Observé	7,5	9,6	8,4	9,9
U+U	6,0	6,0	6,0	6,0
U+PE	6,0	2,3	4,5	2,3
U+FdS	6,0	0,2	3,6	0,2
FdS+FdS	0,2	0,2	0,2	0,2
Coût en Milliards €				
Observé	26,5	24,2	50,8	3,2
U+U	21,2	15,2	36,4	2,0
U+PE	21,2	5,9	27,1	0,8
U+FdS	21,2	0,4	21,7	0,1
FdS+FdS	0,6	0,4	1,1	0,1
Économies vs. observé pour l'Unedic				
[U+U] - Observé	-5,3	-9,1	-14,4	-1,3
[U+PE] - Observé	-5,3	-18,4	-23,7	-2,5
[U+FdS] - Observé	-5,3	-23,8	-29,1	-3,2
[FdS+FdS] - Observé	-25,9	-23,8	-49,7	-3,2

Source : Calculs de l'auteur. Les scénarios [U+U] [U+PE] [U+FdS] [FdS+FdS] sont explicités dans le texte (§3.1 à 3.4) ci-contre.

Graphique 7. Impact du financement du SPE sur la situation financière de l'Unedic



Source : données Unedic, IGAS-IGF (2014), ministère des Finances (2014), calculs de l'auteur.

Scénario [FdS+FdS]

On fait l'hypothèse que l'État prend à sa charge la quasi-totalité de ce qui constitue une offre de services universelle, quelles que soient les caractéristiques des chômeurs (indemnifiables ou non), soit près de 3,2 Md€ en 2015. Le coût à la charge de l'Unedic correspond à un taux de contribution égal à 0,17 % de ses ressources (comme le Fonds de solidarité aujourd'hui) au lieu de 8,4 % observés en moyenne sur la période 1990-2015 (tableau 4).

Dans ce scénario la contribution de l'Unedic est surtout symbolique, puisqu'elle n'atteint au total que 1,1 Md€ sur les 25 ans de notre simulation, entre 1990 et 2015. Cela revient à supposer que jusqu'en 2007 l'Unedic aurait bénéficié d'une dotation budgétaire assurant une prise en charge quasiment complète de ses frais de gestion (recouvrement des cotisations, inscription des chômeurs), et qu'après la création de Pôle emploi en 2008, les contributions au nouvel opérateur n'auraient pas excédé 0,4 Md€ au total en 8 ans, jusqu'en 2015. Il est cependant raisonnable de faire l'hypothèse que si l'État avait pris en charge ces financements, le taux de cotisation Unedic aurait reflété cette répartition des rôles. L'impact sur la dette de l'Unedic aurait donc été inférieur à 49,7 Md€ ; mais le taux de prélèvements obligatoires agrégé aurait été proche de celui effectivement observé.

Par rapport à la référence d'une contribution fixée à 0,2 % dans ce scénario [FdS+FdS], l'Unedic aurait versé un surcroît de contributions de 49,7 Md€ au Service public de l'emploi entre 1990 et 2015. Le besoin de financement ainsi créé aurait représenté près de deux fois la dette actuelle de l'Unedic.

Depuis 2008 ce mécanisme aurait accru la dette de 23,8 Md€, comme dans le scénario [U+FdS] : le reste des comptes de l'Unedic, et notamment les dépenses d'indemnisation auraient dégagé un excédent durant presque toute la durée de la crise économique, jusqu'en 2013.

Enseignements de ces chiffrages

L'analyse détaillée de l'évolution des frais de fonctionnement et d'intervention du Service public de l'emploi influence profondément l'interprétation que l'on peut faire de la situation financière de l'assurance chômage, ainsi que des moyens susceptibles de la redresser.

Il aurait été possible de chiffrer deux autres scénarios, que nous avons écartés parce que trop extrêmes : un scénario dans lequel les transferts de l'assurance chômage au Service public de l'emploi seraient plus élevés qu'aujourd'hui (on sait en effet qu'ils augmenteront structurellement plus vite que les dépenses d'indemnisation) ou, à l'opposé, un scénario selon lequel l'Unedic aurait été subventionnée pour exercer les charges de services public qui lui incombent avant la création de Pôle emploi.

Les scénarios que nous avons retenus permettent d'évaluer ce que les contributions versées au Service public de l'emploi ont coûté à l'Unedic, et quelles

capacités de financement elles ont absorbées. Tous mènent à des conclusions analogues :

— La relation est étroite et directe entre ces charges et l'endettement de l'Unedic, que ce soit sur les 25 dernières années ou depuis le début de la crise en 2008, année qui est aussi celle de la création de Pôle emploi (graphique 7)³⁷ ;

— Le niveau et l'accroissement des financements alloués au Service public de l'emploi apparaissent sans commune mesure avec la quantité de services rendus aux chômeurs indemnisés ;

— Dès lors que les chômeurs sont indemnisés par le Fonds de solidarité, les frais de fonctionnement et d'intervention sont divisés par 140 (tableau 3), alors même qu'étant plus éloignés de l'emploi ces chômeurs constituent la cible prioritaire des prestations d'accompagnement les plus denses.

Au cours des 20 dernières années le taux de cotisation à l'assurance chômage a très peu varié, et toujours pour des raisons indépendantes des charges de services publics assumées par l'Unedic³⁸. On peut en déduire que toutes les dépenses de l'Unedic qui ont été affectées à d'autres objets que l'indemnisation furent financées par la réduction des droits des chômeurs et/ou l'augmentation de la dette de l'Unedic.

Il en résulte une importante conséquence pour les réformes à accomplir : si l'endettement de l'Unedic a été créé par ces dépenses, il est illusoire et sous-optimal de réduire la « générosité » des règles d'indemnisation pour rétablir les comptes de l'assurance chômage, que ce soit en termes de dépenses comme d'endettement. Les transferts financiers de l'assurance chômage vers le Service public de l'emploi sont un de ces nombreux problèmes que la réforme des règles d'indemnisation ne peut résoudre, et sur lesquels il est prioritaire de se pencher. De ce point de vue, une réforme en profondeur du financement du Service public de l'emploi apparaît comme une composante et un préalable indispensable à la réforme structurelle de l'assurance chômage.

Revoir le financement du SPE pour y voir clair dans l'assurance chômage

Si les chômeurs indemnisés ont cotisé à l'assurance chômage, c'est uniquement pour s'assurer un revenu de remplacement en attendant de retrouver un emploi conforme à leurs compétences. Les dépenses autres que les allocations ne se justifient que si elles accroissent les perspectives d'emploi à moyen terme au point de réduire la probabilité de chômage de ces assurés, et par conséquent les dépenses d'indemnisation des chômeurs.

37. Ces scénarios devraient être complétés à la marge, du fait de la porosité entre certaines « aides » ou mesures d'accompagnement (ARCE, CSP, etc.) et les frais de gestion *stricto sensu* ; en effet, la source de financement optimale de ces mesures est plus délicate à déterminer.

38. La baisse du taux de cotisation au début des années 2000 a été décidée après plusieurs années d'excédents et très rapidement inversée en raison du retournement conjoncturel survenu immédiatement après. Cette dernière hausse n'était donc pas motivée par des frais de gestion supplémentaires.

Le principe d'une compensation des charges administratives qu'engendrent la gestion et le suivi des chômeurs indemnisés sonne comme une évidence. Mais il n'en a pas toujours été ainsi : certains de ces mêmes services publics qui sont aujourd'hui facturés à l'Unedic ne faisaient l'objet d'aucune compensation quand elle-même devait les assurer, avant qu'ils ne soient transférés à Pôle emploi³⁹. Quand un Service public de l'emploi fournit des prestations universelles, il est discutable de faire financer celles-ci par les chômeurs, et en particulier par les chômeurs indemnisés. Amputer les allocations au motif du suivi et de l'accompagnement qui sont proposés, voire imposés aux chômeurs, est une double peine qui ajoute des coûts administratifs à la malchance d'être au chômage, et aux coûts immédiats et durables que celui-ci engendre pour le chômeur. C'est même une triple peine si cette dîme finance des services dont les chômeurs indemnisés ne sont pas les principaux bénéficiaires⁴⁰. Par conséquent, ni le service rendu ni l'équité ni l'efficacité ne justifient que seuls les chômeurs indemnisés contribuent à ces dépenses.

Les montants financiers en jeu sont très importants (plus de 3,2 Md€ en 2015) : même en retenant des hypothèses très prudentes, les besoins de financement que ces charges ont créés peuvent à eux seuls expliquer la totalité de la dette de l'Unedic à fin 2015, soit 25,9 Md€. Les fondements de ces transferts méritent d'être clarifiés, et avec eux les enjeux financiers ou opérationnels qu'ils recouvrent. Ces analyses suggèrent aussi que pour refonder l'assurance chômage sur des bases saines, l'État devrait solder le passé en reprenant la dette de l'Unedic, et pour le futur cesser de faire financer le Service public de l'emploi par l'assurance chômage. Ce sont deux conditions nécessaires pour que des règles d'assurance chômage renouvelées promeuvent des incitations saines et replacent le régime sur des bases financières durables.

La situation actuelle peut donc être abordée sous deux angles, celui du passé et celui de l'avenir :

— Pour ce qui concerne le passé il n'est pas souhaitable d'imputer aux chômeurs indemnisés la dette qui a été créée par les mécanismes de financement du Service public de l'emploi. Remettre en question les conséquences de choix stratégiques dont certains ont plus de 15 ans d'âge peut apparaître inutilement revanchard : ce ne serait cependant pas une première pour l'Unedic⁴¹, et c'est certainement préférable à taxer indûment pendant plus de 10 ans des générations entières de chômeurs⁴². Quelle que soit leur ancienneté, les choix qui ont à un moment ou à un autre accru la dette de l'Unedic font partie intégrante du

39. Cour des comptes (2006) et Annexe 1.

40. En outre, l'analyse économique montre que le soutien apporté à la recherche d'emploi des chômeurs non-indemnisés ralentit le retour à l'emploi des chômeurs indemnisés, ce qui allonge leur durée d'indemnisation et contribue à abaisser leur salaire de réserve, toutes choses égales par ailleurs sur l'intensité de leurs démarches.

41. En 1993, en contrepartie des réformes conduites, l'État a garanti un emprunt obligataire de l'Unedic, dont il s'est aussi engagé à rembourser les deux tiers. Or, la fraction de cet engagement qui venait à échéance dix ans plus tard, en 2002, n'a jamais été honorée et ne le sera pas (soit 0,77 Md€) (Cour des comptes, 2006).

42. Tout donne en effet à penser que l'Unedic ne remboursera jamais sa dette (Coquet, 2015a).

problème actuel que doit résoudre l'Unedic : la reprise de la totalité sa dette par l'État devrait être envisagée ;

— Pour ce qui concerne l'avenir, l'équité et l'efficacité requièrent de financer les services publics universels par l'impôt ; la réforme est possible à prélèvements obligatoires constants car, *toutes choses égales par ailleurs*, le taux de cotisation Unedic peut être réduit à 5,76 % au lieu de 6,4 % actuellement, ouvrant la possibilité d'un allègement du coût du travail marchand⁴³. L'alternative, moins souhaitable car elle ne réduit pas le coût du travail marchand, pourrait être de clarifier le financement du Service public de l'emploi en identifiant une « taxe Pôle emploi » analogue celle qui finance l'APEC (au taux de 0,06 %). Dans cette hypothèse la taxe Pôle emploi serait égale à « au moins » 0,64 % des salaires bruts, et pourrait même être inférieure si l'assiette des contributions était élargie⁴⁴. Cette doctrine n'exclut toutefois pas de facturer des frais supplémentaires, dûment justifiés par une comptabilité analytique précise, à certains usagers, notamment ceux qui requièrent des services plus intensifs ou des prestations sur mesure, au-delà du droit commun (par exemple CSP, intermittents, etc.).

Sous ces deux angles, le scénario [U+FdS] constitue une base de travail robuste et acceptable sur l'ensemble des aspects, économiques, sociaux, institutionnels et comptables :

— Du point de vue de l'endettement accumulé ce scénario montre que l'ordre de grandeur de la dette de l'Unedic (25,9 Md€) est comparable aux charges qui lui sont imputées de manière discutable (29,1 Md€). Cela permet de motiver de manière crédible une reprise de la totalité de la dette ;

— Du point de vue des contributions au Service public de l'emploi, le scénario [U+FdS] fait l'hypothèse que les gains de productivité liés à la création de Pôle emploi sont affectés aux chômeurs indemnisés. Les services de l'opérateur sont facturés à leur coût marginal, sur le modèle de ce que laisse supposer le prix facturé au Fonds de solidarité : cette tarification a l'avantage d'exister et d'être agréée à la fois par Pôle emploi et par l'État, ce qui lève les deux principales objections qu'aurait pu soulever son application à l'Unedic. Cette hypothèse n'est pas très différente d'une suppression complète des flux financiers permanents de l'Unedic vers le Service public de l'emploi, éventualité qui se justifie dans la mesure où ces dépenses amputent les fonds *a priori* réservés aux allocations chômage. Dans un cas comme dans l'autre, les contributions du régime d'assurance chômage au Service public de l'emploi seraient pratiquement ou totalement réduites à zéro, permettant à l'Unedic d'économiser 3,2 Md€ par an.

Une telle réforme des dépenses de l'Unedic amènerait à repenser la philosophie du financement du Service public de l'emploi. Les ressources de Pôle emploi ne seraient plus structurellement indexées sur une assiette stable (la masse salariale des secteurs marchands) évoluant de manière dynamique, sans lien avec les cycles très prononcés de l'activité du SPE. Cela constitue l'opportunité de mieux

43. La substitution de recettes fiscales à des cotisations sociales sur le travail marchand est le mécanisme macroéconomique déjà à l'œuvre dans le cadre du CICE.

44. En incluant notamment la masse salariale des employeurs publics.

distinguer les coûts fixes des coûts variables, eux-mêmes fonction du volume de chômeurs à accompagner et de la qualité des services qui leur sont rendus. Une telle distinction permettrait d'une part de calibrer une dotation budgétaire finançant les charges fixes de Pôle emploi, d'autre part d'identifier les charges variables et le coût marginal des services rendus, et enfin de chiffrer les coûts *ad-hoc* afférents à des demandes particulières (accent mis sur tel ou tel public, politique publique requérant des services plus intenses ou nouveaux, etc.). De telles modalités confèreraient au financement du Service public de l'emploi des propriétés contra-cycliques bien plus prononcées qu'aujourd'hui.

Références

- Assemblée nationale, 2013, *Rapport d'information sur Pôle Emploi et le Service Public de l'Emploi*, Commission des Affaires sociales (Rapporteuse Mme Monique Iborra).
- Bonnand G., 2012, *Pôle Emploi. De quoi je me mêle ?* Editions de l'Atelier Paris.
- Bonnin J-C., A. Gaignon, et L. Gilles, 2011, « Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi », *Repères & Analyses* n° 27, Pôle emploi, juillet.
- Conseil d'orientation des retraites, 2001, *Retraites : renouveler le contrat social entre générations*, Premier rapport du COR. La Documentation Française, Paris.
- Convention tripartite, 2015, *Convention tripartite État/Unédic/Pôle Emploi 2015-2018*. www.emploi.gouv.fr.
- Coquet B., 2015a, « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », *Notes de l'OFCE*, à paraître.
- Coquet B., 2015b, « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas », *Notes de l'OFCE*, à paraître.
- Cour des comptes, 2006, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation au retour à l'emploi*, Rapport public thématique, mars.
- Cour des comptes, 2015, *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*, Rapport public thématique, juillet.
- Cour des comptes, 2016, *L'Unedic et sa gestion de l'assurance chômage ; Exercices 2008-2014*. Relevé d'observations. Janvier.
- Galliot Y. et É. Renard, 2014, « Les effets des nouvelles modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi », *Eclairage et Synthèses* n° 9, Pôle emploi, octobre.
- Grangier J., 2015, « Les demandeurs d'emploi indemnisables par l'assurance chômage en 2013 », *Dares Analyses*, n° 062, septembre.
- Houtin J.-L., 2008, « RMI et indemnisation du chômage », in Michèle Lelievre, Emmanuelle Nauze-Fichet, *RMI, l'État des lieux 1988-2008*, La découverte, Paris.
- IGAS-IGF, 2010, *Évaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi*, Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, septembre.

- IGAS-IGF, 2014, *Évaluation de la convention tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi 2012-2014*. Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances, novembre.
- IGF, 2011, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection générale des finances, janvier.
- Ministère de la santé, 2015, « Instruction relative à la sortie du régime d'assurance chômage des établissements publics de santé », n° DGOS/RH3/2015/261, 29 juillet 2015. Ministère des Finances et des Comptes Publics (2014) *Rapport sur la gestion du Fonds de Solidarité*, Jaune budgétaire annexé au Projet de Loi de Finances 2015.
- Sénat, 2011, « Mission commune d'information relative à Pôle emploi », *Rapport d'information*, n°713, juillet.
- Tuchszirer C., 2001, « La nouvelle convention d'assurance chômage : le PARE qui cache la forêt », *Mouvements*, 2001/2 n° 14.
- Unedic, 2015, *Perspectives financières de l'assurance chômage 2015-2018*, juin.

ANNEXE

Assurance chômage et Service public de l'emploi dates clés (1945-2015)

- 1945** Définition du monopole public de placement. Promu dès 1919 par l'Organisation Internationale du Travail, il a alors vocation à ce que l'État garantisse que l'information concernant les offres et les demandes d'emploi ne soient pas utilisée à des fins privées par les acteurs, que ce soient les organisations d'employeurs ou de salariés. Le « marchandage », fourniture à titre onéreux de travailleurs, est un délit (l'intérim faisant exception car considéré en France comme une activité d'intermédiation et non de placement).
- 1951** L'État sert une Aide Publique aux Travailleurs sans Emploi, sous conditions de privation involontaire d'emploi, d'activité préalable, de résidence, d'âge, de ressources, et d'obligations (suivi par les bureaux de main-d'œuvre, acceptation des emplois ou des formations proposées). Cette aide est forfaitaire, familialisée et dégressive avec le temps. Ce système complète le régime d'assurance chômage créé en 1906, qui consistait à subventionner des caisses syndicales d'assurance chômage opérant au niveau national, régime qui n'a jamais rempli sa fonction car les conditions trop strictes imposées pour bénéficier de l'aide publique ont empêché son développement.
- 1958** Création de l'Unedic. Elle verse aux salariés affiliés une allocation qui peut s'ajouter à l'aide publique. Cette allocation est conditionnée à une affiliation minimale de 3 mois au cours de des 12 derniers mois, proportionnelle au salaire de référence (35 %, puis 40,25 % et dégressive dans le temps selon des paliers fonctions de l'âge à partir de 1967). Des allocations spécifiques sont créées pour certains publics (seniors, garantie de ressources en 1972) ou certains motifs de perte d'emploi (ASA, Allocation Supplémentaire d'Attente pour les licenciés économiques en 1974).
- 1967** Création de l'ANPE (Agence Nationale Pour l'Emploi) qui prend le relais des Services Extérieurs du Travail et de la Main d'Œuvre (SETMO) mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. L'ANPE est un office autonome qui a pour mission de recenser les postes disponibles, et de proposer un emploi ou une formation aux chômeurs.
- Extension de l'Unedic à l'ensemble des salariés du secteur privé.
- 1979** Les partenaires sociaux ne parviennent pas à trouver un accord et n'ont pas tous les leviers en mains pour adapter l'assurance chômage au chômage de masse. Jusqu'alors toute hausse du chômage se traduisait par un accroissement des droits des chômeurs. L'Etat prend en mains la gestion du régime, et la logique antérieure est inversée: l'économie de l'assurance chômage doit être fondée sur l'équilibre financier à moyen terme, ce qui à partir de cette date passera par une hausse des cotisations et/ou des réductions de droits.

- 1982** Des « filières » d'indemnisation sont créées : ce n'est plus la cause de la perte d'emploi qui justifie l'indemnisation, les droits dépendent de l'affiliation au régime, ainsi que de la durée et du montant des contributions. Les garanties de ressources « licenciement » et « démission » (en 1983) sont unifiées avec les Allocations Spéciales du FNE, passant ainsi de la catégorie « allocations chômage » à celle des « préretraites », à la charge de l'État.
- 1984** L'assurance chômage est de nouveau scindée en deux : d'un côté l'assurance contributive est dévolue à l'Unedic, de l'autre l'assistance (« ASS » pour les chômeurs en fin de droits et « AI » Allocation d'insertion pour les primo entrants qui rencontrent des difficultés d'insertion sur le marché du travail) que l'État prend à sa charge.
- L'État cesse de financer la partie assurantielle et prend en charge l'assistance (en partie financée par la contribution de 1 % sur le traitement des agents publics), qui est donc financée par l'impôt. L'État a donc à sa charge les deux ensembles que constituent les préretraites publiques et la solidarité.
- L'Unedic verse une allocation fonction du salaire de référence (allocation de base ou allocation spéciale) puis une allocation de fin de droits forfaitaire (ce qui formellement induit une dégressivité de l'allocation), pour des durées potentielles pouvant aller jusqu'à 5 ans, en fonction de l'âge du chômeur.
- 1985** Les chômeurs seniors (plus de 57 ans ½) sont dispensés de recherche d'emploi et leurs allocations ne sont pas soumises à la dégressivité.
- 1986** Suppression de l'autorisation administrative de licenciement. Création, en la *Convention de Conversion*, dispositif destiné à favoriser le reclassement et la formation du chômeur. Cette dernière est proposée à tout salarié licencié ayant une ancienneté minimale, qui bénéficie de mesures de reclassement spécifiques – suivi individualisé et priorité de réembauche – et d'une allocation plus élevée (ce dispositif est aujourd'hui perpétué sous la forme du CSP).
- 1988** La nouvelle convention d'assurance chômage met en œuvre des moyens d'aide au reclassement des chômeurs par la formation, ceux-ci pouvant être indemnisés durant une formation (Allocation Formation Reclassement, devenue AREF aujourd'hui).
- Création du RMI. Bien qu'il ne soit pas ouvert au titre du chômage mais sous conditions de ressources au titre de la pauvreté, le RMI couvre une partie des chômeurs non-indemnisés par l'Unedic (ou bénéficiant d'une faible allocation) ainsi que ceux qui atteignent la fin de droits sans être éligibles à une des allocations du Fonds de Solidarité.
- 1992** Les jeunes ne sont plus éligibles à l'Allocation d'Insertion (AI) que versait le Fonds de Solidarité.
- 1993** Les deux allocations versées par l'Unedic (allocation de base et allocation de fin de droits) sont fusionnées. Pour redresser les comptes de l'Unedic, les droits sont réduits et la dégressivité temporelle des allocations est généralisée.

L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ?

- 1994** Création des conventions de coopération qui permettent de reverser aux employeurs qui embauchent des chômeurs une partie des allocations dont ceux-ci auraient pu bénéficier (dans la limite de la durée de leurs droits).
- 1995** Création de l'ARPE. Ce dispositif s'apparente à une préretraite conditionnelle, qui permet le départ d'un senior en échange de l'embauche d'un jeune (principe déjà à la base du *Contrat de Solidarité* utilisé en 1982-1983). L'Unedic contribue au financement de ce dispositif de départ anticipé en retraite.
- 1996** Expérimentation du transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi (indemnissables ou non) de l'ANPE vers les Assedic : généralisation décidée à partir de 1997 et achevée en 1998.
- 2001** Après des négociations longues et difficiles qui ont vu l'État refuser à plusieurs reprises l'agrément de la Convention négociée par les partenaires sociaux, une nouvelle Convention entre finalement en vigueur. Le nombre de filières et leur durée sont réduits, l'activation (obligations et accompagnement personnalisé) des chômeurs est renforcée (PARE) en contrepartie de l'abandon de la dégressivité des droits et d'une baisse des cotisations (très rapidement annulée du fait de la crise qui survient alors). Une aide dégressive à l'employeur, qui peut durer jusqu'à 3 ans est financée par l'Unedic pour l'embauche d'un chômeur sous certaines conditions.
- L'organisation de l'assurance chômage est rationalisée : réductions du nombre d'institutions de 52 à 30 Assedic.
- 2005** Création d'un dispositif renforcé de reclassement de certains chômeurs (CRP) en contrepartie d'une réduction de leurs droits. Le principe de ces dispositions sera progressivement renforcé et l'accès facilité (CTP, CSP).
Fin du monopole de placement de l'ANPE. L'accompagnement renforcé demandé à l'ANPE fait l'objet d'une convention et d'un financement spécifiques.
- 2006** Adoption par l'Unedic du projet de convention État-ANPE-Unedic, qui prévoit de renforcer le suivi des demandeurs d'emploi et de rapprocher les institutions chargées de l'indemnisation et du retour à l'emploi des chômeurs. Les démarches des demandeurs d'emploi sont simplifiées et un « parcours personnalisé de retour à l'emploi » (PPAE) est instauré.
Instauration du Dossier Unique du Demandeur d'Emploi (DUDE).

- 2008** Création de Pôle emploi. L'agence a pour missions d'accompagner tous les demandeurs d'emploi dans leur recherche jusqu'au placement, d'assurer le versement des allocations aux demandeurs indemnisés pour le compte de l'Unedic, aider les entreprises dans leurs recrutements et recouvrer les cotisations. Pérennisation du cadre de gestion de la Convention tripartite. Pôle emploi est financé par l'Unedic (au moins 10 % des cotisations perçues) et par l'État.
- Certaines aides créées en 2001 sont supprimées (aide dégressive à l'employeur, etc.).
- Création du dispositif d'Offre Raisonnée d'Emploi qui renforce graduellement au cours de l'épisode de chômage les obligations d'acceptation d'offres d'emploi sous peine de sanctions.
- 2009** Création de la filière unique d'indemnisation : période de référence unifiée, taux unique de transformation des périodes d'emploi en droits potentiels, abaissement à 4 mois de la durée d'affiliation minimale requise et allongement de 1 mois de la durée maximale d'indemnisation. Il s'agit à la fois d'améliorer l'efficacité de la réglementation et de répondre au défi de la crise qui commence.
- 2011** L'Acoss assure le recouvrement des cotisations d'assurance chômage pour le compte de l'Unedic. Des exceptions demeurent seulement pour les salariés du secteur agricoles, les VRP, les marins, ainsi qu'à Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte et Monaco.
- 2013** Institution de taux de cotisation employeurs plus élevés sur les contrats courts (sauf pour l'intérim), et d'une aide à l'embauche des jeunes en CDI financée par l'Unedic.
- L'accompagnement de Pôle emploi est adapté aux besoins des chômeurs. Il démarre au plus tard quatre mois après l'inscription. Trois modalités sont offertes : (1) « renforcé » avec des contacts plus fréquents avec le conseiller, pour ceux qui ont besoin d'être fortement accompagnés car ils sont éloignés de l'emploi, (2) « guidé » pour ceux nécessitant un appui de leur conseiller, et (3) « suivi » pour les demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail et dont l'autonomie dans la recherche d'emploi est la plus grande. Les conseillers ont d'autant moins de chômeurs à accompagner dans leur portefeuille que l'accompagnement requis est intense.
- 2014** Généralisation des droits « rechargeables » auparavant réservés aux intérimaires, unification des règles d'activité réduite des chômeurs. L'objectif est de mieux assurer les contrats courts et d'accroître les incitations à la reprise d'emploi. Le taux de remplacement est abaissé de 57,4 % à 57 %, et des différés d'indemnisation sont appliqués aux chômeurs qui perçoivent des indemnités extra légales au moment de la rupture de leur contrat de travail.
- 2015** L'accompagnement proposé par Pôle emploi est concentré sur les publics les plus éloignés du marché du travail et l'autonomie des conseillers pour la personnalisation des services est renforcée (contenu, fréquence des contacts, etc.).
- Le dispositif de contrôle des chômeurs indemnisés est renforcé.