

## NOUVELLE ECONOMIE, NOUVELLE ASSURANCE CHOMAGE

Bruno Coquet\*

*L'assurance chômage est un instrument dont le potentiel est très important, tant pour protéger les individus que pour stimuler la croissance économique. Son utilisation, sa gestion et son adaptation aux besoins sont néanmoins entravées par des stéréotypes qui, depuis toujours et malgré l'évidence, l'accablent de nombreux maux. Il est vrai que si l'assurance chômage s'est largement répandue dans les économies industrielles, ses modalités ne se sont guère raffinées au cours du temps et pas toujours dans le sens souhaitable, en partie d'ailleurs du fait des procès de principe qui lui sont faits.*

*Un retour aux origines est utile pour rappeler la nécessité, le sens et les objectifs de l'assurance chômage. Bien que limpides et de bon sens, ils n'ont dans le passé pas fait le poids face aux carcans pratiques et aux idées reçues, mais ils montrent la voie à suivre pour tirer tout le parti de l'assurance chômage dans le monde contemporain.*

*L'assurance chômage française a depuis sa création en 1905 toujours été en retrait de ses ambitions, illustrant bien ce contexte intellectuel dans lequel opèrent les régimes d'assurance chômage, qui restreint leur efficacité et leur évolution. Au cours des trois dernières décennies le régime s'est adapté avec retard et très partiellement aux changements structurels de l'économie et du marché du travail, cantonné dans un périmètre trop étroit, utilisant une gamme réduite d'outils, et diverti de son objectif pour être utilisé à des fins hétéroclites. Une réforme structurelle qui placerait l'assurance chômage dans un paradigme nouveau, exigeant mais sans défiance, est indispensable pour l'adapter aux nécessités économiques et sociales contemporaines, et sortir l'Unedic de l'impasse financière et stratégique où elle est acculée.*

*Etendre le périmètre de l'assurance chômage avant de réaliser les réformes structurelles dont elle a un besoin impératif serait une erreur. Elle doit d'abord évoluer en profondeur pour acquérir les caractéristiques indispensables à une assurance optimale et moderne. Sur des fondations devenues solides il est tout à fait envisageable, souhaitable et probablement assez aisé d'en élargir l'accès à de nouveaux groupes d'actifs, occupant de nouvelles formes d'emploi, éventuellement assorties à des risques spécifiques.*

\*OFCE, IZA. Contribution au débat France Stratégie du 10 mai 2016

# 1. L'ASSURANCE CHOMAGE : UN DISPOSITIF QUI PEUT ET DOIT EVOLUER

## 1.1. Pourquoi une assurance contre le chômage ?

Au 19<sup>ème</sup> siècle la révolution industrielle a transformé la physionomie de l'exclusion sociale : des travailleurs inemployables<sup>1</sup> et des « fainéants » (inactifs) sont venus s'ajouter aux vagabonds et aux pauvres de l'Ancien Régime. Cette nouvelle forme d'exclusion n'était clairement pas réductible aux caractéristiques ou aux comportements des individus, mais intimement liée au fonctionnement du nouveau système productif : le mode de production industriel est en effet soumis à des saisonnalités, des inadéquations entre offre et demande, des cycles d'activité, etc.<sup>2</sup> qui induisent des variations sporadiques de la demande de travail, qui elles-mêmes engendrent des vagues de pauvreté parmi les travailleurs qui perdent leur emploi et leur revenu.

Le chômage apparaît ainsi, inhérent au monde industriel. Son occurrence est difficilement prévisible, il se concentre sur des groupes et des secteurs spécifiques, mais ce risque étant immanent il faut s'en prémunir<sup>3</sup>. Comme le chômage peut être attribué à des causes objectives, relié à des responsabilités individuelles ou collectives, les conditions sont réunies pour que des mécanismes d'assurance se mettent en place : après les premières tentatives, il ne faudra qu'une quelques dizaines d'années pour en établir les principes et mettre au point les techniques assurantielles idoines.<sup>4</sup>

L'assurance chômage s'est développée dans le sillage de l'industrie. Mais quand le déclin industriel a laissé place à une économie de services, le développement de l'assurance chômage n'a pas faibli ; bien au contraire car, en particulier en Europe, de nombreux pays étaient confrontés à un chômage persistant et à une précarisation des emplois qui accroissaient les besoins de protection sociale. L'assurance chômage ayant fait preuve de son utilité et de son efficacité tant pour les entreprises que les salariés, son rôle s'est renforcé au sein de l'arsenal des politiques publiques.

La nouvelle économie pose des questions qui s'inscrivent dans la continuité de cette évolution, pas fondamentalement différentes de celles qui les ont précédées depuis un siècle et demi. A court terme elle n'augure pas d'une disparition du chômage ni d'une stabilité accrue des revenus ; ces craintes sont même attisées, et avec elles la nécessité d'une assurance chômage modernisée, efficace et robuste.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire ayant productivité marginale inférieure au salaire courant.

<sup>2</sup> Sur ces aspects voir Robert SALAIS, Nicolas BAVEREZ, Bénédicte REYNAUD (1986) *L'invention du chômage*, Presses Universitaires de France, Paris,

<sup>3</sup> Ce risque de chômage est défini par la théorie économique comme « idiosyncratique », c'est-à-dire que bien qu'aléatoire en théorie, il dépend de causes récurrentes comme la conjoncture, et lorsqu'il survient il se concentre sur des secteurs, ou des populations d'individus ou d'employeurs aux caractéristiques particulières.

<sup>4</sup> Les caisses d'assurance chômage restent expérimentales et peu nombreuses jusqu'aux années 1880. Leur nombre s'accroît ensuite rapidement dans les années 1890. A la création du régime national d'assurance chômage anglais en 1910, les caractéristiques essentielles d'un régime d'assurance chômage sont déjà décrites en des termes bien plus complets et précis que ceux qui servent de base à la plupart des régimes d'assurance chômage aujourd'hui en activité. Pour une synthèse historique sur la genèse de l'assurance chômage cf. Bruno COQUET (2013) *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Editions l'Harmattan, Paris.

## **1.2. Salariat et assurance chômage : une confusion réductrice**

Lorsque les premières caisses d'assurance chômage furent créées, le salariat en contrat à durée indéterminée, à temps plein, avec un revenu mensualisé n'était pas la règle. Les travailleurs avaient souvent un statut moins clair et plus précaire : journaliers, tâcherons, compagnons, etc.

Si le salariat semble aujourd'hui indissociable de l'assurance chômage, en France en particulier, c'est qu'outre ses qualités intrinsèques, de nombreux facteurs ont contribué à son expansion : la croissance des secteurs utilisant massivement cette forme de contrat, le déclin symétrique des secteurs employant traditionnellement les non-salariés (agriculture, artisanat, commerce, etc.), la disparition des emplois informels (emplois familiaux) et l'accès corrélatif des femmes au marché du travail. Le salariat est ainsi devenu la forme ultra-dominante de l'emploi, et un vecteur privilégié de progrès social et de sécurité. La marginalisation des autres formes d'emploi ne suscitait guère d'intérêt ni de regrets, en particulier quant à la nécessité de mieux les protéger du chômage.

La protection sociale et son financement sont devenus difficiles à concevoir indépendamment du salariat, et du flux régulier de revenus qui s'y attache. L'assurance chômage ne fait pas exception à cette règle. Cette réalité est source de confusion, car si une conjonction historique propre à quelques pays européens a conduit à unir si intimement salariat et protection sociale, ces deux mondes peuvent être conçus indépendamment l'un de l'autre.

## **1.3. L'assurance chômage : un outil à la fois économique et social.**

L'assurance chômage est couramment assimilée à une politique sociale. L'origine des caisses d'assurance (corporatistes, syndicales, municipales, caritatives, etc.) ancre en effet ce dispositif dans le champ social. Mais c'est là une Histoire européenne, pas universelle.

D'autres conceptions existent. Ainsi, les gènes de l'assurance chômage américaine sont fortement ancrés dans l'activité économique, en partie parce que de grandes firmes l'ont promue, mais aussi parce que son financement (pas de fonds publics, crédit d'impôt, *experience rating*) témoigne de la préoccupation que l'assurance chômage constitue un instrument à part entière du bon fonctionnement de l'économie (et de sa compétitivité), tout autant que d'un souci de protection des individus<sup>5</sup>.

En France la conception « sociale » de l'assurance chômage est largement dominante, alors même que le régime possède des caractéristiques économiques très marquées : en effet, seul le secteur privé est affilié à l'Unedic, et celle-ci ne bénéficie d'aucun financement public. A l'opposé, une lecture économique prévaut au Royaume-Uni, bien que le système soit très « social » dans la mesure où il l'affiliation y est obligatoire, qu'il offre une couverture

---

<sup>5</sup> Saul BLAUSTEIN (1993) *Unemployment Insurance in the United States. The First Half Century*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan. Pour une synthèse sur la genèse du régime d'assurance chômage américain voir « Les Etats-Unis, l'autre pays de l'assurance chômage » *Alternatives Economiques*, n°356, avril 2016.

universelle, forfaitaire<sup>6</sup>, à bien des égards proche de celle du RSA en France, qui se combine avec des aides sociales très importantes (logement).

Dès sa naissance le produit « assurance chômage » apparaît comme instrument économique destiné à couvrir des risques économiques, essentiellement la chute de la consommation des chômeurs privés de revenus suite à la perte de leur emploi. Mais l'Histoire européenne, l'objet et les conséquences sociales de l'assurance chômage l'incluent d'emblée parmi les politiques sociales. Cette distinction n'est pas anodine : là où une politique sociale a vocation à redistribuer des revenus selon des critères bien plus variés que le seul fait d'être chômeur involontaire<sup>7</sup>, l'assurance chômage est un outil très précis, qui n'a pas vocation à poursuivre d'autre objectif que de stabiliser à moindre coût la consommation des chômeurs<sup>8</sup>.

En outre l'assurance chômage comporte deux dimensions, ses ressources et ses prestations, qui toutes deux ont des conséquences économiques et sociales. Le volet « prestations » concentre l'ensemble de l'attention, des jugements moraux et de l'énergie réformatrice ; en revanche, l'optimisation des ressources (assiette, montant, etc.) n'est pas explorée par la théorie économique et n'est pas un objet de débat public, ce qui peut engendrer de graves dysfonctionnements de l'assurance et de l'économie où elle opère. La France fournit un parfait exemple des conséquences néfastes de cette approche borgne.

## **2. UN PRELABLE : REFONDER L'ASSURANCE CHOMAGE**

### ***2.1. Un régime fragile qu'il est risqué d'étendre en l'état***

Si la dynamique économique a spontanément soutenu le développement de l'assurance chômage, une grande confusion s'est introduite dans les objectifs lui sont assignés, les moyens qu'elle doit mettre en œuvre, et la manière dont elle est gérée.

Souvent les attentes à l'égard de l'assurance chômage vont bien au-delà de ce qu'elle devrait faire, et même de ce qu'elle peut faire. Aujourd'hui prévaut une vision à la fois extensive et restrictive de son rôle et de ses objectifs : par exemple elle est souvent évaluée à l'aune d'objectifs sociaux (notamment la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) ou de stabilisation macroéconomique, alors même que son objectif premier, la stabilisation de la consommation des chômeurs, n'est quasiment jamais évalué<sup>9</sup>. En revanche, l'extension de

---

<sup>6</sup> Au Royaume-Uni l'assurance chômage a d'ailleurs été créée par le *National Insurance Act* (1911), dans un cadre commun avec la Sécurité Sociale.

<sup>7</sup> Par exemple en France, l'indemnisation dépend du fait d'avoir eu un bas salaire avant d'être au chômage, de travailler dans le secteur du spectacle, d'employer des intérimaires, les assurés financent des services publics, etc. cf. infra.

<sup>8</sup> Il peut bien sûr être utilisé pour réguler certains comportements sur le marché du travail (licenciements temporaires aux États-Unis, Contrats courts en France) mais toujours au travers du prisme de l'assurance, et dans l'objectif premier d'améliorer son efficacité.

<sup>9</sup> Seulement quatre évaluations au cours des 50 dernières années : voir par exemple Jonathan GRUBER, (1997) « The consumption smoothing benefits of unemployment insurance », *American Economic Review*, Vol.87 n°1. Aucune évaluation de ce type n'a jamais été conduite en France.

l'assurance chômage à d'autres formes d'emplois que le salariat (travailleurs indépendants notamment) ne s'est pas faite naturellement, et reste à accomplir dans de nombreux pays<sup>10</sup>.

En France l'assurance chômage ne fait pas exception à ces travers, et en ajoute d'autres : en particulier elle n'est ni obligatoire, ni universelle, et elle est utilisée pour financer des politiques publiques, autant d'obstacles majeurs à l'établissement d'une assurance chômage optimale. Le régime français est une construction inachevée reposant sur des fondements incomplets, et qui est massivement utilisé à d'autres fins que sa destination essentielle.

Il serait profondément risqué d'étendre ce régime avant de le refonder sur des bases saines et robustes. Une priorité relativement consensuelle est aujourd'hui d'éviter que l'Unedic ne dépose son bilan. L'assurance doit pour cela être rendue plus optimale. Mais l'essentiel des propositions de réformes sont strictement paramétriques<sup>11</sup>; or, même les plus brutaux des changements de paramètres ne peuvent résoudre des défauts structurels, et la plupart les accentueraient, éloignant encore un peu plus l'assurance chômage de son optimum. A l'opposé, une réforme structurelle de l'assurance chômage rendrait inutiles les réformes paramétriques couramment proposées ; elle permettrait aussi d'envisager l'extension du régime à de nouveaux agents, portant éventuellement de nouveaux risques, sans mettre en péril l'ensemble du système.

## **2.2. Rendre l'assurance obligatoire**

En France le champ de l'assurance chômage s'est progressivement étendu à l'ensemble des secteurs marchands<sup>12</sup>. Mais ce mouvement s'est arrêté là : le secteur public, où l'on trouve à la fois des emplois très sûrs (fonction publique) des emplois très précaires (emplois aidés, contractuels de droit public), des emplois quasi-marchands souvent bien abrités de la concurrence (entreprises publiques) reste en dehors du champ de l'assurance mutualisée. Au total 30% de l'emploi salarié et près de 40% de l'emploi total demeurent en dehors du régime d'assurance chômage (Graphique 1).

Le périmètre de l'Unedic reflète la forte segmentation du marché du travail entre secteurs privé et public. Celle-ci étant de l'ordre du tabou, ses conséquences pour l'assurance chômage et son financement n'ont jamais été examinées ni discutées<sup>13</sup>. Les dispositions conventionnelles qui sécurisent l'emploi dans le secteur public (statut de l'employeur ou du salarié, auto-assurance ou l'affiliation à la carte d'employeurs de salariés non-titulaires, etc.) justifient cette entorse à la solidarité interprofessionnelle des salariés et des employeurs.

---

<sup>10</sup> Les travailleurs indépendants sont dans le champ d'application de l'assurance chômage dans les pays suivants (souvent avec des règles spécifiques) : Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Islande, Norvège, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Tchéquie, etc.

<sup>11</sup> Pour une synthèse de cette approche voir REPUBLIQUE FRANÇAISE / GOUVERNEMENT (2015) *Rapport sur la situation financière de l'assurance chômage*, Décembre.

<sup>12</sup> Créé en 1958 le régime paritaire n'est étendue à la quasi-totalité des branches qu'en 1967 ; jusqu'alors il ne couvrait que celles affiliées au CNPF (soit 85% des salariés). Les deux dernières catégories de salariés qui seront affiliées sont les salariés des exploitations agricoles (1974) et les gens de maison (1979). Cf. Christine DANIEL & Carole TUCHSZIRER (1999) *L'Etat face aux chômeurs*, Editions de l'Harmattan, Paris.

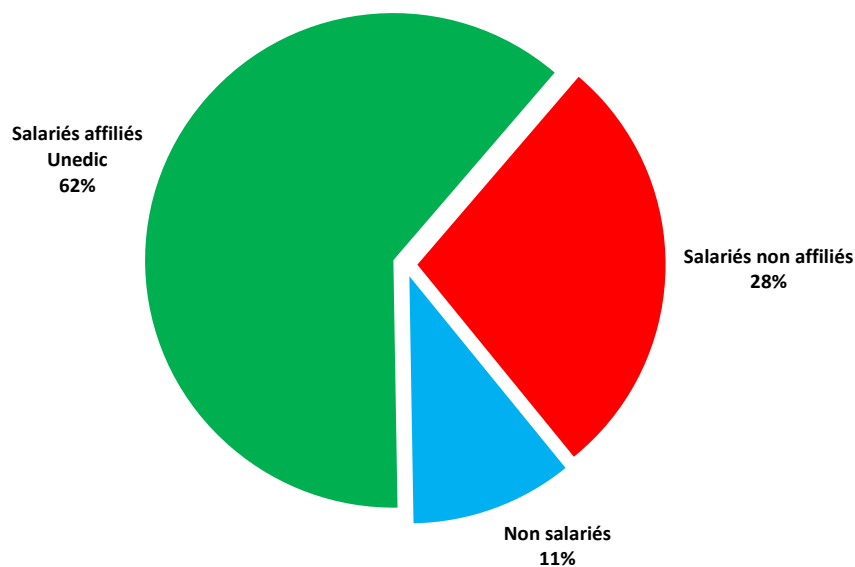
<sup>13</sup> Pour une discussion de cet aspect voir Bruno COQUET (2016) « Secteur Public : l'assurance chômage qui n'existe pas ». *Note de l'OFCE n°59*, mars.

L'idée sous-jacente est que ces dispositions conventionnelles assureraient une protection contre le chômage aussi efficace que l'assurance chômage, à coût nul : si ce motif était si évident, il devrait conduire à s'interroger sur les raisons pour lesquelles ce type de garanties n'est pas étendu à tous les salariés, et l'assurance chômage supprimée. Cette dualité est aussi aggravée par la réglementation qui organise une *sélection adverse* permettant aux employeurs publics pour lesquels l'affiliation est rentable (et donc coûteuse pour l'Unedic et le secteur privé affilié) d'adhérer à l'assurance mutualisée.

Cette dualité de l'assurance chômage pose des problèmes structurels fondamentaux. Evidemment proscrites par la théorie, de telles règles sont en outre iniques sur le plan social et inefficaces sur le plan économique. Non seulement elles déséquilibrent les finances de l'Unedic, mais elles conduisent à ce que les salariés et les employeurs les plus exposés au risque de chômage assument la totalité du coût de l'assurance, ce qui accroît le coût du travail marchand et contribue à abaisser le taux d'emploi.

GRAPHIQUE 1

### Actifs en emploi selon le statut et l'affiliation à l'assurance chômage



Sources : Insee, Unedic.

Les non-salariés restent à l'écart du champ de l'assurance chômage pour d'autres raisons, elles aussi pas réellement débattues : d'une part leur protection sociale n'est pas unifiée à celle des salariés, d'autre part nombre de ces actifs ne le souhaiteraient probablement pas (en particulier ceux dont les revenus sont les plus réguliers et / ou les plus élevés<sup>14</sup>). On peut noter que si de tels arguments avaient été retenus jamais les régimes d'assurance chômage que nous connaissons aujourd'hui, obligatoires sur une échelle nationale, n'auraient existé. Et l'obstacle n'est clairement pas technique, dans la mesure où de nombreux pays ont trouvé les moyens d'assurer les travailleurs indépendants (cf. ci-dessus).

<sup>14</sup> Comme d'ailleurs les salariés qui se sentiraient dans une situation de sécurité analogue : mais ce point est clair depuis longtemps et a justifié à l'établissement des régimes obligatoires d'assurance il y a plus d'un siècle.

La *solidarité interprofessionnelle* est un fondement régulièrement célébré et fièrement défendu du système d'assurance chômage français : il s'agit pourtant d'un mythe car la France est certainement l'un des pays où la solidarité interprofessionnelle organisée par l'assurance chômage est la plus faible. Etablir une large mutualisation du régime d'assurance est une nécessité pour renforcer l'efficacité et l'équité de son intervention, et un préalable indispensable à son extension aux non-salariés, à de nouvelles formes d'emploi ou à de nouveaux risques.

### **2.3. Etablir une assurance universelle**

L'assurance chômage française n'est pas unique dans la mesure où le régime de *droit commun* coexiste avec des *régimes spéciaux* : le secteur public (qui bien que n'étant pas un régime explicite peut être considéré comme bénéficiant un ensemble de règles spécifiques), intermittents du spectacle, entreprises d'intérim, industries électriques et gazières, différenciation des droits selon le revenu de référence, travailleurs frontaliers, etc. Les règles de l'assurance chômage ne sont pas universelles : tous les salariés, tous les chômeurs, tous les employeurs affiliés n'ont pas les mêmes droits ni les mêmes possibilités, même s'ils paient leur assurance au même tarif.<sup>15</sup>

Cet agencement est caractéristique d'une approche de l'assurance chômage par le statut. Si les modalités d'emplois différentes peuvent légitimer des modalités spécifiques d'affiliation (par exemple le calcul du temps de travail des marins embarqués, des intermittents en répétition, le contrôle de l'*alea moral*, etc.), les principales règles d'indemnisation ne doivent pas être différenciées au sein d'une assurance chômage optimale (revenu de référence, contributions, durée des droits, taux de remplacement, différés d'indemnisation, cumul des allocations avec d'autres revenus, régime social et fiscal des allocations, etc.).

Différencier les règles selon le statut, et non selon la situation économique des agents concernés, engendre en effet des subventions croisées entre secteurs, entre entreprises, entre chômeurs : non-seulement l'assurance sort de son rôle, mais elle se met en difficultés en incitant à des comportements qui lui coûtent cher (typiquement la récurrence en contrat court en France)<sup>16</sup>.

### **2.4. L'assurance, exclusivement**

L'assurance chômage n'est fondée à financer que les dispositifs qui contribuent à réduire le besoin d'assurance chômage, et donc qui améliorent son résultat d'exploitation à moyen terme. Au-delà des allocations elle ne doit donc financer que des instruments qui diminuent ses dépenses et augmentent ses recettes, sans nuire à la manière dont elle remplit sa mission.

---

<sup>15</sup> Le secteur du spectacle paie cependant des cotisations d'assurance chômage plus élevées.

<sup>16</sup> Sur ce point voir Bruno COQUET (2010) « Contrats courts et segmentation du marché du travail en France : le rôle paradoxal de l'assurance chômage » *Futuribles*, n°368 et Pierre CAHUC & Corinne PROST (2015) améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi » *Note du CAE* n°24.

Toute dépense qui ne va pas dans ce sens réduit l'efficacité et l'équité. Or, en France, de nombreuses politiques publiques qui ne relèvent pas de l'assurance chômage sont en partie à sa charge : politique culturelle (via les intermittents du spectacle et leurs employeurs), financement du Service Public de l'Emploi<sup>17</sup>, redistribution de revenus, protection du secteur énergétique, embauche des jeunes, Contrat de Sécurisation Professionnelle, etc. C'est d'autant plus vrai que l'assurance chômage française est financée par les cotisations des salariés et des employeurs du secteur marchand : financer des politiques publiques régaliennes au travers d'une taxe sur le travail marchand est clairement sous-optimal, quel que soit le point de vue adopté, fiscal, économique ou social. Avant toute réforme, l'assurance chômage doit donc être recentrée sur son cœur de métier, ce qui permettra de réduire le coût du travail marchand, de la financer en partie par l'impôt, et ainsi de la rapprocher de son optimum économique et social.

### **3. QUELLE ASSURANCE CHOMAGE POUR LA NOUVELLE ECONOMIE ?**

#### ***3.1. Une opportunité pour refonder l'assurance chômage***

La transformation des modes de production, des formes et des statuts d'emploi ne supprime pas les risques économiques qui s'y attachent. Cependant les causes et les populations concernées évoluent : il est donc indispensable de maintenir une bonne adéquation entre les modalités d'assurance chômage et le fonctionnement du marché du travail.

L'impasse dans laquelle se trouve actuellement l'Unedic illustre les conséquences d'une adaptation trop lente ou d'une déconnexion entre les règles d'assurance, les comportements des agents et leurs besoins. De ce fait le régime d'assurance chômage n'est actuellement pas en état de faire face aux défis nouveaux du marché du travail contemporain et de la *nouvelle économie*. Il doit avant tout subir une profonde restructuration, afin de devenir obligatoire, universel, et d'être à nouveau concentré sur son objet, qui est d'assurer la stabilité du revenu des chômeurs à moindre coût.

Le cadre classique d'une renégociation de la Convention d'assurance chômage ne permet pas de mener à bien l'ensemble les transformations requises. Même si ce n'est pas une fatalité, ces négociations sont traditionnellement focalisées sur les modifications paramétriques ; l'adaptation structurelle aux besoins et aux risques contemporains y est rare, car rendue difficile par l'absence d'évaluation et de consensus building au fil de l'eau ; enfin, ces renégociations se font nécessairement à périmètre constant, ce qui ne permet pas de résoudre l'ensemble des problèmes qui doivent être traités aujourd'hui. Une refondation et une extension de l'assurance chômage devraient donc certainement être conduites dans le cadre d'un processus ou d'une structure spécifiques.

---

<sup>17</sup> Pour une discussion de cet aspect cf. Bruno COQUET (2016) « L'assurance chômage doit-elle financer le Service Public de l'Emploi ? » Note de l'OFCE, n°58.



### 3.2. Abandonner l'approche par le statut

Les questions de statuts bloquent l'évolution de l'assurance chômage française : d'une part la segmentation statutaire du marché du travail restreint le périmètre de l'assurance, d'autre part les droits qu'elle offre sont hétérogènes. Cette construction d'essence statutaire, voire corporatiste, est inadaptée :

- Du point de vue assurantiel, elle n'a guère de sens dès lors qu'il s'agit d'assurer un risque économique commun à différents statuts.
- Du point de vue de l'équité, l'expérience montre que différencier les statuts conduit à différencier les règles, ce qui amoindrit les effets bénéfiques de la mutualisation.
- Du point de vue de la gouvernance, la différenciation des règles fragilise l'assurance parce qu'elle l'expose aux pressions d'intérêts particuliers.

Ces défauts engendrent à la fois des inégalités sociales et des conséquences économiques fâcheuses, notamment des subventions croisées en faveur des modes de production fortement utilisateurs d'emplois précaires.

Rendre l'assurance chômage obligatoire et universelle la libèrerait du carcan des statuts, ce qui faciliterait son ouverture aux nouvelles formes d'emplois et de comportements qui apparaissent sur le marché du travail.

### 3.3. Nouveaux risques et nouveaux assurés

Assurer de nouvelles populations d'actifs ne veut pas forcément dire assurer de nouveaux risques. Les risques à couvrir ne sont pas inconnus : les nouvelles formes d'emplois (CDD, indépendants, etc.), les nouveaux parcours professionnels (sans rattachement pérenne employeur / salarié) ou les nouveaux modes de production (« uberisation », économie collaborative, etc.) ne changent pas la nature ni les conséquences associées au risque d'être involontairement privé d'activité et donc de revenu. Les risques assurables par l'assurance chômage demeurent bien délimités (Tableau 1).

TABLEAU 1

#### Statuts d'emploi, risques associés, et moyens de les assurer

|                     | Risque            | Effet                    | Prise en charge du risque        |   |
|---------------------|-------------------|--------------------------|----------------------------------|---|
| <b>Salarié</b>      | Perte d'emploi    | Perte du revenu          | Risque assurable                 | ✓ |
| <b>Entrepreneur</b> | Baisse d'activité | Baisse / perte du revenu | Risque assurable                 | ✓ |
|                     |                   | Dépréciation du capital  | Risque partageable (actionnaire) | ⊘ |
|                     |                   | Insolvabilité / faillite | Risque transférable (banque)     | ⊘ |

Une approche économique, reposant sur l'analyse du risque, gomme spontanément les obstacles de principe à l'extension de l'assurance chômage partout où existe le risque dont elle protège. La difficulté apparaît alors où elle se situe réellement, c'est à dire sur le plan de la technique assurantielle : l'hétérogénéité des risques associés aux différentes populations d'assurés nécessite de définir avec précision les modalités de l'assurance (coût, réduction des asymétries d'information, contrôle de la sélection adverse et de l'alea moral, etc.) ; en revanche, le périmètre souhaitable du dispositif (obligatoire pour tous les actifs) et la destination des prestations (des règles universelles) deviennent évidents.

Etendre l'assurance chômage à de nouvelles populations, au motif que leur exposition au chômage est plus forte que celle des salariés déjà affiliés, peut évidemment accroître le coût de l'assurance chômage. Néanmoins, comme ce chômage doit être involontaire, accompagné d'une recherche d'emploi active, sous le contrôle de Pôle Emploi, etc. il n'est pas certain qu'une telle extension soit coûteuse pour l'Unedic, surtout si elle contribue à augmenter le niveau général de l'activité<sup>18</sup>.

### **3.4. L'exigence d'une gestion moderne, active, rigoureuse**

L'innovation ne consiste pas à réinventer ce que devrait être une assurance chômage spécifique aux besoins de la nouvelle économie, mais plutôt à trouver les modalités nécessaires à incorporer dans l'assurance mutualisée des actifs dont le profil de risque et les revenus sortent des standards auxquels l'Unedic est habituée (CDI) et même de ceux auxquels qu'elle a déjà du mal à prendre en charge efficacement depuis de nombreuses années (CDD, intérim, etc.).

Parmi les obstacles mobilisés pour justifier les risques d'une extension de l'assurance chômage à des situations d'emploi non-standard, l'*alea moral*<sup>19</sup> figure toujours en bonne place. Pourtant les chômeurs volontaires sont par hypothèse exclus de l'assurance chômage, quel qu'ait été leur statut d'emploi et la nature de leur revenu. L'*alea moral* ne peut donc être le prétexte à l'immobilisme, d'autant qu'il existe de nombreuses techniques éprouvées pour le contrôler, et qu'aucune caisse d'assurance chômage n'a jamais fait faillite parce qu'elle n'y serait pas parvenue.

La difficulté des statuts à la marge du CDI tient à ce que les asymétries d'information auxquelles est confronté l'assureur sont potentiellement plus fortes pour l'empêcher de bien contrôler la *sélection adverse*<sup>20</sup> et l'*alea moral*. Ce contrôle est vital pour l'assureur, car indispensable pour abaisser le recours à l'assurance chômage au niveau nécessaire (optimal), et donc pour en fixer le juste prix.

---

<sup>18</sup> Propriété de l'assurance chômage optimale bien établie dans la théorie économique, mais totalement absente du débat public et budgétaire.

<sup>19</sup> L'*alea moral* est la capacité pour un chômeur de profiter indûment de l'indemnisation pour éviter de travailler.

<sup>20</sup> La *sélection adverse* consiste pour les assurés (salariés et employeurs) à acquérir les caractéristiques nécessaires à exploiter au mieux les conditions d'indemnisation.

En France l'assurance chômage utilise un nombre limité d'instruments pour réduire et contrôler ces asymétries d'information. Or cette boîte à outils est très riche, tant pour agir sur les recettes que sur les dépenses : modalités (*expérience rating*) et coût de l'assurance, manière de partager celui-ci entre tous les agents (employeurs, salariés, chômeurs, Etat), structure des allocations, délais de carence, cumul allocations / salaires, comptes individuels, complémentarité avec d'autres aides sociales (logement, retraites, etc.), etc.

L'extension de l'assurance chômage vers de nouveaux publics et de nouveaux risques ne pourra se faire avec succès si l'assureur continue de n'utiliser qu'une gamme d'outils restreinte pour atteindre ses objectifs. La gestion du régime d'assurance français qui n'a guère évolué depuis 30 ans doit absolument être modernisée afin de s'aligner sur les standards contemporains que requiert le pilotage d'une assurance gérant près de 35 Md€ par an.

La nouvelle économie est un de ces défis qui mettent le régime d'assurance chômage français face à ses insuffisances. Les transformations actuelles des modes de production et du marché du travail sont une réelle opportunité dont les gestionnaires pourraient s'emparer pour accélérer la nécessaire transformation de l'assurance, et la modernisation de sa gestion.