

**Monsieur le Premier Président  
de la Cour des comptes**  
13, rue Cambon  
75100 Paris Cedex 01

Paris, le 25 janvier 2021

**Vos Réf :** PCA/RPA 2021/N°12

**Objet :** Réponse de l'Unédic au chapitre « L'assurance chômage face à la crise sanitaire » du rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes.

Monsieur le Premier Président,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de notre considération distinguée.

Le Président



Eric LE JAOUEN

La Vice-Présidente



Patricia FERRAND