



CENTRE RHONE –ALPES D'INGENERIE SOCIALE SOLIDAIRE & TERRITORIALE

REVUE DE PRESSE DU 16 AU 21 OCTOBRE 2017



- [Gouverner l'assurance-chômage Entre étatisation et tripartisme de façade, quel chemin de réforme ?](#)
- [Viellissement et attractivité conditionnent l'avenir démographique des villes moyennes](#)
- [Participation électorale 2017 : un vote de moins en moins systématique, notamment aux législatives](#)
- [Edgar Morin : « Le bouillonnement d'initiatives est ma raison d'espérer » 20/10/2017](#)
- [Mise en place du comité social et économique dans les entreprises de moins de 50 salariés](#)
- [Accès à l'emploi : qualification, bien sûr, mais aussi meilleurs recrutements](#)
- [LA CONSTITUTION ET LE STATUT DES DÉPUTÉS : QUE FAUT-IL CHANGER ? \[PAR DENIS BARANGER\]](#)

Gouverner l'assurance-chômage Entre étatisation et tripartisme de façade, quel chemin de réforme ?

Thomas Audigé, ancien directeur adjoint du cabinet de François Rebsamen Pierre Ramain, ancien conseiller travail, emploi et dialogue social de Manuel Valls et de Bernard Cazeneuve

Les auteurs et Terra Nova expriment leur gratitude à tous ceux qui, représentants d'organisations syndicales et patronales, fonctionnaires et praticiens des relations sociales et de la protection sociale, leur ont donné leur point de vue. Ces échanges ont abondamment guidé ce travail.

Synthèse

Le présent rapport propose une évolution de la gouvernance de l'assurance-chômage cohérente avec la volonté du chef de l'État de réviser la place du « paritarisme de gestion » dans son organisation. Après avoir souligné les limites, mais aussi les réussites de cette organisation, nous écartons la piste d'une simple étatisation et nous envisageons deux chemins de réforme. Le premier consiste à maintenir le rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles de l'assurance-chômage, mais en complétant le système actuel de l'agrément par un cadrage préalable par le gouvernement. Celui-ci pourrait ainsi définir les objectifs ou les grands principes qui devraient, selon lui, guider la convention et poser le cadre financier de la négociation, avec l'appui d'un comité d'experts.

Le second consiste à placer dans les mains d'une même instance, composée de l'État et des partenaires sociaux, la définition du financement et de la réglementation de l'allocation de solidarité et de l'assurance-chômage, mais également celle de l'offre de services du service public de l'emploi. Allocation de solidarité et assurance-chômage pourraient rester distinctes du point de vue de leurs règles d'accès, de calcul de contrepartie, tout en évoluant de manière cohérente. L'équilibre financier du régime de solidarité et du régime d'assurance pourrait être globalement assuré par une bonne articulation entre les ressources issues du budget de l'État, la CSG, les cotisations employeurs à l'assurance-chômage et le niveau des prestations.

Nous soulignons les avantages et les limites de ces deux modèles sans exprimer de préférence en faveur de l'un ou de l'autre. Des schémas mixtes sont d'ailleurs tout à fait possibles. Dans tous les cas, l'efficacité de la proposition retenue dépend de la capacité à inscrire dans la loi des mécanismes permettant de contenir les dérives potentielles des acteurs, qu'il s'agisse de l'État ou des partenaires sociaux.

SOMMAIRE

1. Un modèle qui a su s'adapter mais qui touche aujourd'hui ses limites	6
1.1. La « gestion de l'assurance-chômage » : une notion à clarifier.....	7
1.2. Qu'entend-on par « bonne gouvernance » ?	9
1.3. Un paritarisme en réalité fortement tempéré par l'influence de l'État	10
1.4. Les réussites du système actuel	12
1.5. Une gestion paritaire de plus en plus décalée avec l'évolution globale des politiques sociales	16
2. Deux options : un « paritarisme régulé » ou un « tripartisme de type Sécurité sociale »	19
2.1. Une étatisation pure et simple n'est ni nécessaire ni exempte de risques de dérives	19
2.2. Une première option : placer l'actuel paritarisme dans un système plus fortement régulé par l'État	21
2.3. Une seconde option : un tripartisme équilibré	24
2.4. Des évolutions législatives à apporter quel que soit le scénario retenu	28
Conclusion.....	29

Alors que les ordonnances relatives à la réforme du droit du travail viennent d'être publiées, la réforme d'ensemble du marché du travail souhaitée par Emmanuel Macron va entrer dans sa deuxième étape : la refonte de l'assurance-chômage et celle de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Très attendu, ce nouveau chantier conduira nécessairement à réinterroger la place des acteurs (en particulier celle des partenaires sociaux) dans la gouvernance de ces politiques.

Depuis la création de l'assurance-chômage, il y aura bientôt soixante ans, la place respective des partenaires sociaux et de l'État dans son organisation a sensiblement évolué : avec la création de l'ANPE en 1967, avec l'accord de 1984 qui sépara nettement ce qui relevait de la solidarité et d'un financement par l'État de ce qui relevait du régime paritaire financé par des cotisations assises sur les salaires, ou encore avec la fusion entre les Assedic et l'ANPE en 2009, qui a recentré le rôle du paritarisme. Toutefois, ces évolutions sont restées relativement mesurées comparées à celles qui ont profondément remis en cause la place des partenaires sociaux dans la gouvernance, le financement et la gestion de la Sécurité sociale, avec pour point d'orgue les ordonnances de 1996.

Emmanuel Macron a affiché son intention d'aller plus loin lors de la campagne présidentielle. En contrepartie d'une plus grande place donnée à la négociation d'entreprise et de branche en matière de droit du travail, il souhaite réduire la place du « paritarisme de gestion » dans tous les domaines : celui des retraites, avec un système de comptes notionnels qui pourrait conduire à réinterroger la place des régimes complémentaires ; celui de la formation professionnelle, où pourrait être remis en cause le rôle des OPCA (Organismes paritaires collecteurs agréés) ; et bien évidemment celui de l'assurance-chômage dont la « gestion », depuis sa création, est confiée à l'Unedic¹, organisme associatif de droit privé géré par les huit organisations syndicales et patronales représentatives.

Cette répartition des rôles en matière d'assurance-chômage est issue d'une initiative des partenaires sociaux de 1958, alors que le chômage était encore essentiellement frictionnel. Son maintien n'allait déjà plus de soi au moment où Pôle emploi, créé par la loi en 2008, s'est vu explicitement chargé de la question opérationnelle de l'assurance-chômage et où l'essentiel du recouvrement des cotisations a été transféré au réseau des Urssaf. Mais on a préféré alors ne pas trop bousculer des partenaires sociaux, auxquels était déjà retirée la partie opérationnelle de l'assurance-chômage (le réseau des Assedic) ainsi que 10 % des fonds collectés (soit environ 3 milliards d'euros à l'époque) pour alimenter le budget propre de Pôle emploi.

La campagne présidentielle de 2017, avec la perspective d'élargir le champ de l'assurance-chômage à des actifs aujourd'hui non couverts – les indépendants et les démissionnaires – et de financer l'assurance-chômage par une hausse de la CSG, a été l'occasion de remettre en question cette architecture. Plusieurs options se présentaient alors : soit une « étatisation » pure et simple, soit la suppression d'une gestion strictement paritaire au profit d'une forme plus explicite de tripartisme, soit encore l'élargissement de la gouvernance à d'autres acteurs...

Le sujet de la gouvernance de l'Unedic n'est pas exempt d'enjeux idéologiques, de préoccupations corporatistes et d'a priori divers. Les thuriféraires d'un paritarisme souvent mythifié se heurtent à ses contempteurs, lesquels oublient volontiers les réussites du système actuel : à l'inverse de nombreuses institutions, les partenaires sociaux ont su, en

1 Article L5427-1 du Code du travail : « Les parties signataires de l'accord prévu à l'article L. 5422-20 confient la gestion du régime d'assurance-chômage à un organisme de droit privé de leur choix ». En réalité, l'Unedic, en tant qu'opérateur spécifique, n'est pas explicitement prévu par le Code du travail.

tant que gestionnaires, mettre en place en de multiples occasions une gestion contracyclique², n'hésitant pas à dégager des excédents de manière répétée pendant les périodes d'embellie, pour mieux intensifier l'intervention lors des remontées du chômage. Ils ont démontré encore récemment leur capacité à surmonter leurs désaccords pour aboutir à des décisions comportant des mesures d'économies substantielles (en 2014 et encore en avril 2017, malgré un premier échec des négociations en juillet 2016). À l'inverse, l'irruption de l'État dans le jeu, que ce soit dans le cadre d'un paritarisme tempéré, d'un multipartisme ou d'une appropriation totale de la gestion de l'assurance-chômage, ne garantirait en rien ni l'amélioration de la maîtrise financière du régime – le budget de l'État n'est-il pas voté en déficit depuis 1975 ? –, ni la plus grande efficacité de sa réglementation, ni même encore des progrès dans l'équité globale de notre système. La présente note vise à proposer une évolution du paritarisme de gestion qui réponde aux enjeux des politiques de l'emploi, en veillant à ne pas s'enfermer dans un débat idéologique sur l'équilibre des pouvoirs entre l'État et les partenaires sociaux. Cela ne signifie évidemment pas que ces rapports de force doivent être ignorés ; cette réflexion se place même dans l'approche globale que l'actuel gouvernement annonce vouloir développer en matière d'évolution du modèle de protection sociale, de réforme du marché du travail et de transformation de la vie au travail. Mais elle se donne pour principal point de repère celui qui, in fine, doit demeurer le seul juge de paix de toute politique publique : comment rendre notre système plus efficace et plus efficient qu'il ne l'est aujourd'hui ?

2 En matière d'assurance-chômage, le terme reçoit plusieurs acceptions et doit être utilisé avec précaution. D'une certaine manière, l'assurance-chômage est contracyclique dans son principe, puisque les recettes baissent et les dépenses augmentent en période de moindre emploi. Ici, il désignera la propension à modifier la réglementation pour augmenter les contributions ou réduire les droits en période d'embellie (où mécaniquement l'assiette des cotisations augmente et où les besoins des demandeurs d'emploi diminuent), et inversement à réduire les contributions ou augmenter les droits en période de récession, afin d'ajuster l'effort au besoin des acteurs en constituant des réserves en période de croissance et de chômage bas, et en augmentant la protection ou en réduisant le prélèvement sur les entreprises en période de dépression et de chômage élevé. On peut noter que la modification des droits des allocataires a souvent des effets différés de plusieurs trimestres, notamment lorsqu'elle porte sur la durée d'indemnisation, ce qui peut avoir pour effet qu'une politique initiale contracyclique devienne in fine procyclique.

1. UN MODÈLE QUI A SU S'ADAPTER MAIS QUI TOUCHE AUJOURD'HUI SES LIMITES

1.1. LA « GESTION DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE » : UNE NOTION À CLARIFIER

« Paritarisme de gestion », « gestion paritaire de l'assurance-chômage » : la gouvernance de l'Unedic n'échappe pas aux expressions usuelles qui qualifient le rôle des partenaires sociaux en tant que responsables de la mise en place, de la définition du cadre, et du financement d'un certain nombre d'institutions. Or ces expressions revêtent par certains aspects le caractère d'un oxymore. La notion de gouvernance, aussi polysémique soit-elle, renvoie le plus souvent à l'organisation du pilotage stratégique et financier d'une institution (entreprise, administration, organisation internationale...) ou d'un ensemble d'institutions actives dans un domaine particulier (finance, Internet...). Pour cette raison, elle doit être nettement distinguée de la notion de gestion, qui concerne, elle, la conduite opérationnelle de l'activité d'une institution. De fait, la « gestion de l'assurance-chômage » renvoie à des missions de natures très diverses, dont seule une partie relève du strict domaine de la gouvernance. Mais toutes sont aujourd'hui confiées aux partenaires sociaux et font système.

Selon les cas, celles-ci sont assurées soit directement par leurs soins – c'est essentiellement le cas pour la négociation de la convention d'assurance-chômage³, soit, et c'est de loin le cas le plus fréquent, par l'intermédiaire de l'Unedic, structure associative dotée de moyens financiers et humains⁴, dont la gouvernance est strictement paritaire⁵ et sur la gestion de laquelle ils assurent une supervision étroite. Le domaine de la gestion de l'assurance-chômage peut se décomposer en plusieurs grandes fonctions.

3 Aux termes du Code du travail, ce sont les organisations professionnelles représentatives au niveau national et interprofessionnel qui négocient la convention fixant les règles de l'assurance-chômage (article L.5422-20 du Code du travail).

4 Un budget propre d'une trentaine de millions d'euros, des effectifs d'une centaine de personnes hors AGS.

5 L'Unedic est une association sous le régime de la loi 1901, dont le conseil d'administration est composé de 50 membres, pour moitié représentant les organisations patronales, pour moitié représentant les organisations syndicales.

- Définition de la réglementation : il s'agit de définir, au terme d'une négociation qui défraie la chronique tous les deux ans, les règles qui déterminent notamment le niveau et la durée des prestations pour les demandeurs d'emploi indemnisables, et les taux de cotisations pour les employeurs et les salariés. Au fil des ans, cette réglementation s'est enrichie et complexifiée : prise en compte de l'évolution du fonctionnement du marché du travail, des spécificités de certains publics, assouplissement dans les modalités d'acquisition des droits (droits rechargeables, cumul allocation-salaire).... Les services de l'Unedic interviennent en appui des négociateurs. Au-delà des conventions d'assurance-chômage, l'Unedic établit les textes d'application et documents d'explicitation d'une réglementation devenue de plus en plus complexe, et fournit une expertise juridique aux acteurs des politiques de l'emploi.

- Pilotage financier : l'assurance-chômage donne lieu chaque année à la collecte d'une trentaine de milliards d'euros en cotisations, au versement d'un montant quasi équivalent en allocations chômage et au financement d'une partie du budget propre de Pôle emploi ainsi que des droits à retraites complémentaires acquis au titre des périodes de chômage. Selon les périodes, elle accumule un excédent financier qui a pu atteindre quelques milliards d'euros en 2007 et en 2008, ou au contraire un stock de dette qui atteint aujourd'hui une trentaine de milliards. Ce pilotage financier suppose d'être capable d'établir des prévisions de long terme, de faire évoluer le paramétrage de la réglementation pour assurer l'équilibre du régime en longue période, d'assurer l'accès au financement des déficits (recherche de financements, pilotage de la certification des comptes, etc.) et de gérer la politique de placement des excédents quand il y en a.

- Contrôle de la mise en oeuvre de la réglementation : l'Unedic anime le fonctionnement des instances paritaires régionales (IPR), en charge de fournir un avis sur divers aspects de l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage par Pôle emploi au niveau régional et de prendre des décisions individuelles dans le cadre de recours liés au versement des allocations chômage. De manière moins directe, l'Unedic

s' assure, par des moyens de contrôle, d' audit et de pilotage, que les opérateurs en charge du paiement des allocations (Pôle emploi) et de la collecte des cotisations (Acoss et réseau des Urssaf) mettent en oeuvre de manière conforme les règles de l' assurance-chômage. Par extension, l' Unedic a tenté parfois d' influencer sur l' offre de services des demandeurs d' emploi indemnisés et sur les règles de contrôle de la recherche d' emploi qui lui sont consubstantielles. Elle le faisait assez largement jusqu' en 2009. Depuis, à l' exception notable du dispositif du contrat de sécurisation professionnelle, elle ne le fait plus qu' indirectement à travers la convention tripartite déterminant les priorités et moyens de Pôle emploi.

- Production d' études relatives à la mise en oeuvre de l' assurance-chômage : l' Unedic dispose d' un accès privilégié aux données de Pôle emploi (elle est coresponsable d' une partie d'entre elles) et de l' Acoss. Elle dispose en outre d' un service d' études et statistiques qui lui permet de publier régulièrement des travaux décrivant les caractéristiques et comportement des demandeurs d' emploi indemnisés, l' impact de la réglementation sur ces derniers, et plus récemment, aux termes de la loi, des prévisions financières sur l' équilibre du régime.
- Contribution au financement des partenaires sociaux : il s'agit davantage d' une fonction de fait que d' une mission à proprement parler. Comme de nombreux dispositifs gérés paritairement, l' assurance-chômage et son opérateur institutionnel l' Unedic ont pu contribuer au financement des organisations professionnelles. Depuis la réforme de 2009 et la création de Pôle emploi, le financement des partenaires sociaux par l' assurance-chômage est notablement plus restreint et mieux contrôlé. Il correspond désormais essentiellement à la prise en

1.2. QU'ENTEND-ON PAR « BONNE GOUVERNANCE » ?

Selon qu' on sera un partisan du paritarisme ou un jacobin convaincu, la définition de la « bonne gouvernance » de l' assurance-chômage pourra varier radicalement. Pour s' affranchir des options idéologiques, il convient de juger les systèmes de gouvernance à l' aune de leur efficacité plutôt qu' à celle de leur conformité à tel ou tel modèle institutionnel préconçu. Certes, il n' existe pas de référentiel unique d' évaluation d' un système de gouvernance. Cependant, parmi les critères classiques d' évaluation des systèmes de gouvernance, on peut retenir ceux qui s' adaptent particulièrement au domaine de la gestion de l' assurance-chômage.

- Maîtrise du pilotage stratégique : capacité à rester concentré sur son coeur de mission, à lui donner une traduction politique de long terme forte, claire, cohérente dans le temps, et déclinée par des décisions opérationnelles adaptées.
- Qualité de processus de décision : capacité à prendre rapidement les décisions les plus adaptées au contexte.
- Maîtrise financière : maintien de l' équilibre financier sur le long terme (soldes budgétaires en équilibre structurel, endettement maîtrisé), définition et mise en oeuvre de processus de maîtrise des risques pertinents (contrôle interne, audit, reporting...), pertinence de la politique de financement et de placement.
- Efficacité socio-économique : impact positif de la réglementation d' assurance-chômage sur la réduction de la précarité des demandeurs d' emploi, sur la réduction du taux de chômage, sur l' exclusion durable du marché du travail ou sur la réduction des difficultés de recrutement pour les entreprises.
- Efficience : capacité à limiter le coût de la réglementation d' assurance-chômage au regard des objectifs recherchés, dimensionnement au plus juste des moyens alloués à sa gestion.

1.3. UN PARITARISME EN RÉALITÉ FORTEMENT TEMPÉRÉ PAR L'INFLUENCE DE L'ÉTAT

Aujourd' hui, si la gestion de l' assurance-chômage est réputée paritaire, elle s' apparente par bien des aspects à une gouvernance tripartite implicite. C' est d' ailleurs le général de Gaulle lui-même qui, au début de sa présidence, avait publiquement invité les partenaires sociaux à créer un dispositif géré par leurs soins pour protéger les salariés de la perte d' emploi. Si les partenaires sociaux définissent librement les règles d' indemnisation chômage, l' État joue un rôle incontestable dans ces discussions.

D' abord, à travers un mécanisme d' agrément qui permet au gouvernement de s' assurer de la légalité des dispositions adoptées par les partenaires sociaux (et d' exclure de l' agrément certaines stipulations de l' accord conclu par les partenaires sociaux si celles-ci ne sont pas conformes à la loi). Mais ce mécanisme l' autorise également à refuser purement et simplement son agrément pour des raisons d' opportunité, comme il a été amené à le faire en 2000, ou encore à contraindre ou encadrer en amont les négociations qui vont s' ouvrir. Le gouvernement a également pu pousser certaines réformes par le truchement de la loi. Ainsi, en 2016, suite à l' adoption de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015, la négociation de la convention d' assurance-chômage a dû intégrer une procédure spécifique encadrant la négociation des annexes 8 et 10, au cours de laquelle les partenaires sociaux du secteur du spectacle purent discuter préalablement de l' évolution de leurs règles spécifiques d' indemnisation. Sans cela, les partenaires sociaux interprofessionnels n' auraient pas d' eux-mêmes mis en place une telle réforme.

Ensuite, l'État peut intervenir constamment en amont des négociations et pendant leur déroulement. Cette intervention est parfois publique, mais le plus souvent discrète et informelle. Elle n' est d' ailleurs pas toujours cohérente : le ministère des Finances insiste évidemment auprès des partenaires sociaux sur la nécessité de réaliser des économies substantielles à l' occasion de la renégociation des règles d' indemnisation ; le ministère du Travail met, lui, l' accent sur l' impératif de trouver un accord ; le ministère de la Culture alerte sur la nécessité de ne pas déstabiliser les règles spécifiques d' indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle, etc. Ces interventions peuvent perturber les discussions entre les partenaires ou être instrumentalisées par l' une des parties à la négociation. Elles peuvent également apporter une aide précieuse dans la dernière ligne droite d' une négociation pour lever les dernières réticences de telle ou telle organisation et permettre ainsi aux différentes positions de converger sur un texte. On le sait moins, puisque les partenaires sociaux ont beau jeu alors de revendiquer seuls le succès de leurs discussions.

Par ailleurs, au-delà du mécanisme de l' agrément, compte tenu des conséquences sur les finances publiques de l' équilibre financier de l' Unedic, mais également du mécanisme de garantie de l' État sur la dette de l' Unedic, le gouvernement est conduit à faire des hypothèses sur l' évolution de cet équilibre et à intégrer ces hypothèses dans ses perspectives financières pluriannuelles. Si le gouvernement s' est gardé ces dernières années de faire une trop forte publicité à ces travaux, il est néanmoins conduit à prendre des positions sur les évolutions attendues de l' équilibre financier du régime d' assurance-chômage.

1.4. LES RÉUSSITES DU SYSTÈME ACTUEL

Compte tenu de ce qui précède, il est parfois difficile de distinguer ce qui relève du bilan de la gestion paritaire et ce qui est dû à l' intervention de l' État. Une analyse à grands traits de l' histoire récente de l' Unedic permet malgré tout de tirer certaines conclusions générales étayées par les faits et les chiffres.

- Un pilotage stratégique cohérent et lisible, mais parfois incohérent avec la politique de l'État. L'Unedic a su produire une vision stratégique des missions qui a plutôt été lisible et cohérente dans le temps. Cette vision est le fruit d'un équilibre stable entre les organisations professionnelles : choix d'un système globalement très protecteur, protection particulièrement forte des salariés en emploi précaire (annexes 8 et 10, activités réduites, conditions d'indemnisation des périodes courtes, droits rechargeables), puis, plus récemment, émergence du thème de la responsabilisation des employeurs. Le tout sous l'égide d'un objectif fondamental largement partagé par l'ensemble des partenaires sociaux : la maîtrise de la dépense, qui a très fortement marqué la culture de gestion de l'assurance-chômage. En revanche, jusqu'à 2008, autour de ce cœur de mission, les partenaires sociaux ont procédé à des expériences souvent mal coordonnées avec les autres acteurs des politiques de l'emploi : financement de formations pour les demandeurs d'emploi indemnisés peu coordonnées avec l'action de l'ANPE, recours aux opérateurs privés de placement sans articulation construite avec le service public de l'emploi, manque d'implication dans les démarches de territorialisation des politiques de l'emploi.

- Un processus de décision perfectible. Ce qui fait la force des partenaires sociaux constitue également leur faiblesse. La définition des règles d'indemnisation par la négociation collective renforce la légitimité et la robustesse des règles ainsi établies. Mais ce processus est particulièrement lourd et exigeant pour les négociateurs, qui ont parfois l'impression d'être en permanence en négociation. La plupart d'entre eux aspireraient à ce que les conventions aient une durée d'application plus longue. Ce processus crée des tensions entre les partenaires sociaux qui peuvent avoir des conséquences négatives sur les autres sujets de négociation qu'ils doivent traiter en parallèle. En revanche, ils savent être réactifs pour ajuster les conventions entre les échéances (comme l'a montré l'avenant pour corriger le dispositif des droits rechargeables).

Il faut aussi remarquer que ce processus de décision a tendance à accroître la complexité de la réglementation d'assurance-chômage, qui s'efforce déjà de s'adapter à la complexité croissante du marché du travail :

- chaque convention est le fruit de compromis parfois imbriqués qui donnent lieu à des clauses multiples, elles-mêmes l'expression d'un équilibre complexe ;

- chaque convention modifie de manière incrémentale l'édifice des conventions précédentes, ce qui limite fortement la lisibilité de l'ensemble ;

- du fait de la fréquence des conventions (en moyenne une tous les deux ans), plusieurs conventions sont applicables et se chevauchent à un instant t.

- Une maîtrise financière lacunaire, mais qui a parfois permis de mener une politique véritablement contracyclique. Comme en témoigne son rapport financier annuel depuis la loi du 5 mars 2014⁶, l'Unedic accuse un financement structurellement déséquilibré de 1,5 milliard d'euros par an (c'est-à-dire une fois les effets de la conjoncture sur les recettes et dépenses neutralisés, cet exercice complexe relevant de choix méthodologiques par nature discutables⁷). Son endettement s'accroît ainsi depuis de nombreuses années, pour atteindre une trentaine de milliards d'euros en 2017, soit l'équivalent d'une année de produit de cotisations. Ce montant n'est pas nécessairement insoutenable en phase de bas taux d'intérêt, et les récentes perspectives financières tracées par le ministère des Finances montrent qu'un retour à l'équilibre en 2020 est accessible. Mais la situation reste fragile en cas d'inversion de la tendance.

Pour autant, les gestionnaires ont su – ce qui nécessite un certain courage collectif dans les phases de reprise économique – développer une approche contracyclique, en dégagant des excédents au milieu des années 1990, au tournant du millénaire et en 2007-2008. Ils l'ont fait parfois sous la pression des contraintes particulières imposées par l'État (fin du financement des dispositifs de préretraites, réformes des retraites, financement de Pôle emploi). Cette approche ne va cependant pas toujours au bout de ce qui serait nécessaire pour restaurer l'équilibre structurel, ne serait-ce que parce que les gestionnaires

6 On peut d'ailleurs noter que jusqu'à une période très récente, aucune obligation de reporting et de publication de prévisions macro-financières n'étaient faite aux gestionnaires de l'Unedic, ce qui autorisait des débats mal documentés, et souvent situés politiquement, sur l'état réel du solde structurel du régime.

7 « Perspectives financières 2017-2020 », Unedic, juin 2017. Dans ce document, les partenaires sociaux affirment que la convention d'assurance-chômage nouvellement signée devrait réduire le déficit structurel. Voir également le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 dans lequel le gouvernement prévoit un retour à l'équilibre des comptes de l'assurance-chômage dès 2020 avec un excédent de 1,1 Md€.

ont eu tendance à réduire les cotisations en phase d'amélioration plutôt qu'à laisser l'excédent s'accumuler (par exemple, en 2006).

Depuis la réforme de 2009, qui a définitivement sapé les ambitions des partenaires sociaux d'intervenir dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi, et dans le contexte de l'évolution de la régulation financière internationale postérieure à la crise qui a sévi à la même époque, l'Unedic s'est recentrée sur la gestion réglementaire et financière du régime, et a mis en place un dispositif de maîtrise des risques conforme à l'état de l'art (contrôle interne, audit, respect des règles prudentielles...). Celui-ci vaut aux comptes de l'Unedic d'être certifiés sans réserve dans les conditions du droit commun.

- Une efficacité indéniable du point de vue de la protection des personnes, mais plus controversée quant à son effet sur l'emploi. Le système d'assurance-chômage en France est l'un des plus protecteurs d'Europe et c'est bien là, n'en déplaise à ses détracteurs, le premier objectif qui lui a été fixé par ceux qui en ont défini les principes⁸ : permettre à ceux qui se retrouvent sans emploi de ne pas se retrouver sans revenu. En revanche, cela peut contribuer, par certains aspects, à la situation de chômage massif et pérenne ainsi qu'à la forte dualisation du marché du travail qui caractérisent notre pays.

D'une part, le niveau de remplacement et la durée d'indemnisation peuvent avoir tendance à rallonger la durée de recherche d'emploi au-delà de l'optimum⁹, mais ils contribuent également à laisser du temps aux demandeurs d'emploi pour retrouver un emploi correspondant à leur qualification et éviter que les demandeurs d'emploi soient conduits, faute d'indemnisation convenable, à accepter n'importe quel emploi tout de suite, ce qui serait sous-optimal. D'autre part, la prise en compte par notre système des situations d'alternance entre période de chômage et d'emploi court (conditions d'affiliation, activités réduites, annexes intérimaires et intermittents du spectacle, etc.) a contribué à l'essor

8 Devant l'assemblée générale du 18 janvier 1959, le président de la commission sociale du CNPF déclarait : « Il ne s'agit pas seulement de servir des allocations de chômage, si importantes soient-elles, mais de se pencher en commun sur les problèmes posés par l'évolution de l'emploi : orientation, formation, placement, reclassement. »

9 Voir par exemple T. Le Barbançon, « L'impact de la générosité de l'assurance-chômage sur la durée du chômage et la qualité de l'emploi retrouvé », Notes de l'IPP, n° 5, avril 2013.

exceptionnel du recours aux contrats de très courte durée (70 % des embauches en France se font en CDD de moins d'un mois et la moitié des CDD de moins d'un mois conclus en Europe le sont en France¹⁰), essor qui traduit des modèles productifs spécifiques à certains secteurs parfaitement contestables¹¹, même si cette prise en compte a également été une réponse à l'essor de ces contrats de très courte durée. La dernière convention d'assurance-chômage conclue en avril 2017 tente d'apporter des réponses à ces difficultés. Enfin, le système de l'assurance-chômage est largement déconnecté de celui de la solidarité (défini par la loi) et de celui du contrôle de la recherche d'emploi (également défini par la loi), ce qui peut entraîner une incohérence globale sous-optimale : un système d'assurance-chômage protecteur ; un système de solidarité qui, de fait, se perpétue jusqu'à l'entrée en inactivité et qui est, au moins partiellement, redondant avec le RSA ; un contrôle de la recherche d'emploi très administratif, déresponsabilisant pour les demandeurs d'emploi et insuffisamment capable de remobiliser ceux qui se sont découragés.

- Une efficacité limitée par le manque d'optimisation des moyens dévolus à sa gestion. S'il est tout à fait légitime que l'Unedic soit doté de moyens humains et financiers pour accompagner les partenaires sociaux dans la définition des règles d'indemnisation et de financement de ces dépenses, et dans la gestion de ces règles, il existe encore aujourd'hui des sujets sur lesquels Pôle emploi et l'Unedic gagneraient à mieux mutualiser leurs moyens ou à minima à mieux articuler leurs travaux : expertise réglementaire, animation des Instances paritaires régionales (IPR), études-statistiques, maîtrise des risques... Soit une partie importante des effectifs de l'Unedic (une centaine de personnes, hors AGS (le régime de garantie des salaires), et un budget propre d'une trentaine de millions d'euros).

10 P. Cahuc, « Améliorer l'assurance-chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », Notes du CAE, n° 24, septembre 2015.

11 H. Benghalem, « Étude sur la réembauche », Éclairages, études et analyses de l'Unedic n° 14, janvier 2016.

1.5. UNE GESTION PARITAIRE DE PLUS EN PLUS DÉCALÉE AVEC L'ÉVOLUTION GLOBALE DES POLITIQUES SOCIALES

La fiscalisation du financement de la protection sociale va s'étendre encore et toucher pour la première fois le domaine de l'assurance-chômage. Les allocations chômage sont aujourd'hui financées :

- pour les allocations de solidarité, par la « contribution de solidarité », acquittée pour l'essentiel par les fonctionnaires et certaines catégories de salariés relevant d'entreprises publiques à hauteur de 1 % de leur rémunération, à laquelle une subvention d'équilibre ;
- pour les allocations de l'assurance-chômage, par les cotisations employeurs et salariés ;
- pour certains dispositifs particuliers (par exemple s'agissant des indépendants), par des contributions volontaires spécifiques.

La réforme actuellement présentée par le gouvernement dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 prévoit l'exonération à hauteur de 2,4 % des cotisations salariés à l'assurance-chômage et la suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité, articulée avec une hausse de la CSG (1,7 point).

La mise en place d'une modulation de la cotisation assurance-chômage payée par les employeurs sous forme de bonus-malus est également prévue dans le projet proposé aux Français par Emmanuel Macron.

Le basculement vers un financement de l'assurance-chômage reposant partiellement sur l'impôt ou la CSG invite à tout le moins à une articulation forte entre l'État, responsable de définir les impositions de toutes natures et de fixer leur montant et l'affectation des recettes qui en résultent, et les actuels gestionnaires de la réglementation de l'assurance-chômage, dès lors que ceux-ci ne seraient plus seuls maîtres du niveau de leur financement. Le débat existe encore avec les partenaires sociaux sur la transformation de fond qui sous-tend cette réforme du financement de l'assurance-chômage et qui pose la question de la bascule d'un système assurantiel bismarckien, devenu de moins en moins adapté à mesure que l'horizon d'une société de plein emploi salarié devenait improbable et que la « fiction assurantielle¹² » se dissipait, vers un système de type beveridgien. Ce débat est particulièrement lourd compte tenu de ses conséquences potentielles

- basculement d'un revenu de remplacement vers une indemnisation forfaitaire potentiellement très en deçà des niveaux actuels d'indemnisation, plafonnement ou baisse des droits pour les revenus moyens et supérieurs... – et soulève notamment la question du consentement des classes moyennes supérieures à le financer. En matière d'assurance-chômage, le modèle beveridgien est d'ailleurs très peu développé en Europe. Il concerne essentiellement le Royaume-Uni et l'Irlande, avec niveaux de protection très faibles¹³. Les autres systèmes dont le niveau de protection se rapproche du système français s'inspirent soit du modèle bismarckien classique (Allemagne), soit du système de Gand (système suédois, par exemple, avec subvention de l'État aux caisses gérées par les branches).

La fiscalisation et l'universalisation progressives de la protection sociale sont des processus enclenchés il y a plusieurs décennies, poursuivis par les gouvernements successifs, quelles que soient leurs orientations politiques. Mais ces évolutions n'ont pas impacté, pour le moment, l'assurance-chômage, qui reste financée en France exclusivement par les cotisations, contrairement à ce qui a été observé dans la plupart des autres pays de l'Union européenne¹⁴.

Si Emmanuel Macron a annoncé sa volonté de faire basculer une partie du financement de l'assurance-chômage des cotisations sociales vers la CSG, il n'a pas annoncé qu'il souhaitait faire basculer notre régime du système bismarckien vers un système beveridgien.

La question qui se pose aujourd'hui est moins celle de basculer d'un système vers un autre que de profiter des évolutions apportées au financement de l'assurance-chômage pour

12 Pierre Rosanvallon, *La Nouvelle question sociale, repenser l'État-Providence, Seuil, 1995.*

13 Unédic, « L'indemnisation du chômage », *Éclairages européens, février 2016.*

14 Unédic, « Le financement de l'indemnisation du chômage en Europe », *février 2016.*

définir de manière claire et explicite les responsabilités respectives de l'État et de la démocratie sociale dans la gouvernance de l'assurance-chômage.

2. DEUX OPTIONS : UN « PARITARISME RÉGULÉ » OU UN « TRIPARTISME DE TYPE SÉCURITÉ SOCIALE »

2.1. UNE ÉTATISATION PURE ET SIMPLE N'EST NI NÉCESSAIRE NI EXEMPTÉ DE RISQUES DE DÉRIVES

L'idée d'une « étatisation » de l'assurance-chômage a été évoquée à l'occasion de la campagne du candidat Emmanuel Macron : dans ce système, l'État deviendrait le seul décideur de la réglementation d'assurance-chômage. Ce serait là une situation quasi inédite dans l'histoire de notre système de protection sociale, lequel demeure fondé sur une forte participation des salariés à la définition et à la gestion de leurs propres droits sociaux.

Une telle évolution serait en décalage avec le système français qui, même dans les domaines des politiques sociales où la place des partenaires sociaux a été progressivement réduite, continue à leur faire jouer un rôle non négligeable et mise sur un niveau de protection relativement élevé. Ainsi dans les caisses de Sécurité sociale, les partenaires sociaux ont une part prépondérante dans les droits de votes des conseils d'administration, même si, dans les faits, les réglementations sont pour l'essentiel déterminées par les pouvoirs législatif et réglementaire, et participent aux diverses instances d'orientation des politiques sociales (Conseil d'orientation des retraites, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, etc.). Ils gèrent de manière paritaire certaines instances, en particulier les fonds d'action sociale et certaines commissions de recours... Il serait paradoxal que le « risque » de chômage, qui est sans doute celui contre lequel les représentants des employeurs et des salariés ont le plus de légitimité à intervenir, soit celui pour lequel on ne leur laisserait plus aucune capacité d'action, alors que l'essentiel de la protection sociale relève soit du tripartisme, soit du paritarisme.

Au-delà de cette question de principe, rien n'assure que l'État, seul aux commandes de l'assurance-chômage, générerait le système en stratégie, maîtriserait ses grands équilibres financiers, dans le cadre d'un système de décision clair, pour produire une réglementation efficace, et dont la gestion serait optimale en termes de moyens. Quand on compare l'évolution du solde de l'Unedic avec celle du budget de l'État, le jugement est sans appel.

Les partenaires sociaux ont démontré leur capacité à faire évoluer les règles d'indemnisation et de financement de l'assurance-chômage pour ne pas laisser dériver les comptes, à l'exception très regrettable de la période 2006-2007, pendant laquelle les partenaires sociaux décidèrent de baisser le taux de cotisation plutôt que de laisser se constituer des excédents, ce qui explique d'ailleurs aujourd'hui en grande partie la situation financière difficile de l'Unedic.

Par ailleurs, faire évoluer les règles de l'assurance-chômage tant en matière de dépenses que de recettes soulève évidemment des difficultés et des incompréhensions de la part des demandeurs d'emploi et des entreprises. Si ces évolutions font suite à une négociation réussie entre les partenaires sociaux, elles seront non seulement soutenues par une majorité d'organisations syndicales et patronales, ce qui renforcera leur légitimité et assurera une meilleure acceptabilité du corps social (si on met à part la question des intermittents, les conventions d'assurance-chômage contribuent à pacifier la société, sur un sujet pourtant et potentiellement conflictuel), mais il est moins probable qu'elles posent des questions de mise en oeuvre qui n'auraient pas été identifiées en amont par les partenaires sociaux. C'est par la confrontation des points de vue que l'on peut trouver les solutions les plus équilibrées, et ce dès la phase où chaque organisation définit le mandat qu'elle donne à ses négociateurs. Ainsi, lors de l'échec des négociations à l'été 2016, le gouvernement aurait pu reprendre la main pour faire évoluer les règles d'indemnisation. S'il ne l'a pas fait, c'est autant par égard pour les partenaires sociaux que parce qu'il était difficile pour lui de faire évoluer seul ces règles, sauf à risquer de se heurter à l'opposition de l'ensemble des partenaires sociaux sans pour autant être certain de la pertinence de ses décisions.

Pire encore serait un « tripartisme de façade », où l'État s'arrogerait de fait la prépondérance dans la décision, quitte à jouer sur les divisions entre les partenaires sociaux, et où ces derniers seraient informés de toutes les questions, impliqués dans les décisions, invités à faire valoir leurs points de vue, mais dépourvus de moyens juridiques pour les imposer¹⁵. Aux dérivés du système précédent s'ajouteraient alors, non seulement la frustration de partenaires sociaux auxquels seraient imposées de l'intérieur des décisions qu'ils ne cautionneraient pas, mais aussi le coût en temps et en énergie de débats internes à la gouvernance (l'absence de responsabilité dans la décision conduisant les partenaires sociaux à faire valoir leurs positions par un surcroît de théâtralisation des échanges) et la délégitimation des décisions prises au regard des citoyens, les partenaires sociaux étant conduits à faire publiquement état de leurs divergences avec l'État.

2.2. UNE PREMIÈRE OPTION : PLACER L'ACTUEL PARITARISME DANS UN SYSTÈME PLUS FORTEMENT RÉGULÉ PAR L'ÉTAT

Dans cette hypothèse, le schéma consisterait à maintenir le rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles de l'assurance-chômage, mais en complétant le système actuel de l'agrément par un cadrage préalable par le gouvernement. Celui-ci pourrait ainsi définir les objectifs ou les grands principes qui devraient, selon lui, guider la convention, et poser le cadre financier de la négociation avec l'appui éventuel d'un comité d'experts composé de représentants de l'Unedic, mais également d'autres experts de ces questions.

Ce modèle est celui qui a été appliqué avec un certain succès, début 2016, à la négociation des règles spécifiques d'indemnisation des intermittents du spectacle, dans le cadre défini par la loi Dialogue social et emploi du 17 août 2015. Il a permis d'apaiser la question récurrente de l'évolution, voire du maintien, du régime des intermittents du spectacle et

15 Ainsi, les partenaires sociaux, quoique à des degrés divers selon les branches, n'ont que fort peu de pouvoir effectif au sein des instances de gouvernance des caisses de sécurité sociale. S'agissant en particulier de la définition de la réglementation, celle-ci est modifiée par la loi ou le décret sur le projet duquel le conseil d'administration émet un simple avis. Le plus souvent, ils interviennent, avec une réelle valeur ajoutée d'ailleurs, pour que soit pris en compte un élément opérationnel, ou les enjeux de qualité de la relation à l'assuré.

pourrait inspirer une nouvelle articulation entre l'État et les partenaires sociaux dans la définition des règles d'indemnisation chômage.

Ainsi, préalablement à l'ouverture des négociations, le gouvernement communiquerait aux partenaires sociaux un document de cadrage dans lequel il définirait, après concertation, les objectifs de politique publique et les enjeux qui lui paraissent devoir être prioritairement portés lors des négociations, ainsi que le cadre financier qu'il souhaite que la négociation respecte. Les partenaires sociaux auraient alors une période de 3 mois pour négocier.

Un comité d'experts inspiré de celui mis en place par la loi Dialogue social et emploi d'août 2015 pourrait être constitué. Ce comité, qui pourrait être appelé Haut Conseil pour le financement de l'assurance-chômage, serait composé de représentants de la Cour des comptes, de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), de la Dares, de l'Unedic, de Pôle emploi et de personnes qualifiées. Présidé par une personnalité reconnue pour ses compétences techniques et légitime tant aux yeux des partenaires sociaux que des pouvoirs publics, il se prononcerait :

– en amont des négociations, sur le cadrage financier donné par l'État aux partenaires sociaux (lisibilité, compatibilité avec le cadre législatif et l'équilibre de long terme du régime) ;

– en aval, sur le respect du cadrage financier par les partenaires sociaux. Si tel est bien le cas, le gouvernement agréerait la convention (sauf, comme aujourd'hui, si certaines dispositions de l'accord ne respectent pas la loi ou si les principes et enjeux mentionnés dans le document de cadrage par le gouvernement avant l'ouverture de la négociation n'ont pas été pris en compte par les partenaires sociaux).

Par ailleurs, ce processus permettrait de rendre la procédure d'agrément des conventions d'assurance-chômage plus transparente. En effet, aujourd'hui, il suffit (art. 5422-22 du Code du travail) pour le gouvernement d'invoquer un motif d'intérêt général pour refuser

d' agréer une convention, sans avoir fixé en amont les conditions qu' il posait à son agrément. Même si cette hypothèse reste rare, comme on l' a évoqué, notre système actuel soumet les négociateurs à une certaine insécurité, puisque le gouvernement n' est pas tenu de définir en amont les conditions éventuelles qu' il pose à son agrément et qu' il dispose d' un pouvoir quasi discrétionnaire en la matière.

Évidemment, un tel processus nécessite en amont que le gouvernement engage une concertation informelle avec les partenaires sociaux pour définir un cadrage acceptable pour eux, et notamment une trajectoire financière raisonnable. Toutefois, une telle évolution permettrait, pour le gouvernement, d' orienter plus directement les partenaires sociaux dans leur négociation et de manière plus transparente et assumée qu' aujourd' hui, tout en préservant la décentralisation de la définition des règles d' indemnisation. Ce scénario serait parfaitement cohérent avec la philosophie qui a présidé à la réforme du droit du travail consistant à décentraliser davantage le processus décisionnel au plus près des acteurs et ainsi à les responsabiliser davantage.

Notons que, dans ce schéma, il serait parfaitement possible de maintenir le processus spécifique de définition des règles d' indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle définis par la loi Dialogue social et emploi d' août 2015.

Ce scénario n' implique aucune évolution institutionnelle substantielle, même si on pourrait sans doute en profiter pour rationaliser certaines fonctions de l' Unedic (gestion de la dette, par exemple) et veiller à ce que Pôle emploi et l' Unedic travaillent plus étroitement encore en amont et pendant les négociations des conventions d' assurance-chômage, afin que les contraintes opérationnelles de Pôle emploi soient toujours bien prises en compte. Le gouvernement serait en mesure de garantir plus directement l' évolution des finances de l' assurance-chômage et d' orienter les évolutions qu' il souhaite apporter aux règles d' indemnisation, tout en s' appuyant sur la légitimité des partenaires sociaux pour définir les règles d' indemnisation.

À l' occasion de la mise en place de ce nouveau processus, qui serait inscrit dans la loi, il ne serait pas inutile de donner un cadre plus formel aux négociations de l' assurance-chômage : les tensions nées des conditions de bouclage de la négociation de mars 2014 ont montré qu' un tel cadre serait utile pour éviter de donner prise aux soupçons de déloyauté des négociations régulièrement mis en avant par des organisations qui se sentent exclues de certaines discussions. Il n' y a peut-être ici qu' un irritant sans grande conséquence sur la qualité (ou l' existence même) des décisions prises ; mais il n' empêche, pacifier les relations et apaiser les frustrations entre partenaires sociaux sera utile à tout le moins pour fluidifier et dé-théâtraliser un processus trop souvent marqué par de vaines polémiques. La désignation d' un tiers facilitateur sur le modèle des présidents de commission mixte est régulièrement avancée et pourrait être très utile, ne serait-ce que pour organiser les suspensions de séance et faciliter le partage des travaux d' analyse des propositions avancées par les différentes organisations pendant les négociations. En ce qui concerne le lieu des négociations, les habitudes sont anciennes, mais le fait que celles-ci soient organisées au siège du Medef est de plus en plus contesté et entretient un sentiment d' inégalité qui ne contribue pas à la sérénité des débats.

2.3. UNE SECONDE OPTION : UN TRIPARTISME ÉQUILIBRÉ

Cette option décrit non pas une régulation du système actuel, ni même un décalque de la gouvernance de la Sécurité sociale, qui ne laisse qu' une place très limitée aux partenaires sociaux dans la détermination des réglementations, mais un changement de paradigme¹⁶. Ce modèle consisterait à placer dans les mains d' une même instance, composée de l' État et des partenaires sociaux, la définition du financement et de la réglementation de

16 Ce paradigme a d' ailleurs déjà effleuré l' esprit des décideurs. Au sortir de la guerre, le programme du Conseil national de la Résistance envisageait déjà « un plan de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d' existence dans tous les cas où ils sont incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l' État ». Le plein emploi qui a accompagné la reconstruction a toutefois retardé l' urgence de la mise en place de cette idée.

l' allocation de solidarité et de l' assurance-chômage, mais également celle du contrôle de la recherche d' emploi, de l' offre de services du service public de l' emploi. Ainsi :

- allocation de solidarité et assurance-chômage pourront rester distincts du point de vue de leurs règles d' accès, de calcul de contrepartie, tout en évoluant de manière cohérente ;
- l' équilibre financier du régime de solidarité et du régime d' assurance pourra être globalement assuré par une bonne articulation entre les ressources issues du budget de l' État (actuelle dotation d' État finançant l' Allocation de solidarité spécifique, future part de CSG venant se substituer aux actuelles cotisations salariés, conformément au programme présidentiel), les cotisations employeurs à l' assurance-chômage et le niveau des prestations.

Dans ce scénario, la gouvernance évoluerait significativement pour affirmer plus clairement le rôle de l' État dans la gestion et la gouvernance de l' assurance-chômage, sans remettre en cause le rôle des partenaires sociaux dans la définition des règles d' indemnisation.

Ainsi, la définition de la réglementation de cette assurance-chômage élargie (régime général et allocation solidarités), serait confiée à une commission tripartite de l' assurance-chômage (CTAC) composée :

- pour moitié, de représentants de l' État (14) ;
- pour une autre moitié, de représentants des partenaires sociaux interprofessionnels représentatifs au niveau national, à parité entre organisations patronales et organisations syndicales (7 + 7) répartis en tenant compte de la représentativité de chaque organisation.

Pour renforcer la prise en compte des travailleurs indépendants, auxquels l' assurance-chômage a vocation à être ouverte, un lien pourra être fait avec le nouveau Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants, introduit dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018, par exemple sous la forme d' une consultation préalable aux grandes décisions.

Présidée par le ministre en charge de l' emploi, et vice-présidée par deux représentants des partenaires sociaux (un représentant des salariés et un représentant des employeurs), cette instance, tous les quatre ans :

- fixerait la réglementation de l' assurance-chômage et du régime de solidarité, dans une convention signée par les membres de la Commission. Pour plus de cohérence et de lisibilité, ce document rappellerait, tel un « code », l' intégralité des règles applicables et préciserait leur articulation dans le temps. Les modalités de prise de décision garantiraient un équilibre entre l' État et les partenaires sociaux. Ainsi, la convention et les avenants, pour entrer en vigueur, devraient être arrêtés à la majorité qualifiée des deux tiers des votes exprimés, chaque membre disposant d' une voix. Ainsi, les partenaires sociaux auraient la faculté, dès lors qu' ils seraient susceptibles de former une coalition d' au moins 9 membres sur les 14 qu' ils comptent, d' empêcher les représentants de l' État d' imposer leurs décisions. En cas d' absence de majorité se prolongeant au-delà d' un certain délai, par exemple quatre mois à compter du début des négociations, deux

solutions seraient envisageables : soit l'État aurait la faculté de fixer seul la réglementation par décret en Conseil d'État, soit la convention resterait inchangée.

- donnerait un avis sur la convention tripartite relative à la gestion de Pôle emploi qui serait soumise à la signature du ministre en charge de l'emploi, du président de la Commission et des instances dirigeantes de cet établissement (président du conseil d'administration, directeur général) pour fixer les orientations et les moyens de cet établissement ;

- donnerait un avis sur la convention qui serait soumise à la signature du ministre en charge de l'emploi du président de la Commission et des instances dirigeantes de l'Acoss (président du conseil d'administration, directeur général) pour fixer les orientations et les moyens en matière de recouvrement des cotisations patronales assurance-chômage.

Ce triple exercice aurait notamment pour intérêt d'orienter le plus possible la conception des règles de l'assurance-chômage et de la solidarité d'une manière favorable à l'emploi, de les articuler avec l'évolution de l'offre de services de Pôle emploi et de les mettre en cohérence avec les moyens donnés à l'opérateur. C'est un modèle similaire qui a été appliqué au moment de la mise en place de Pôle emploi et, contrairement à ce que certains pouvaient craindre en 2008, cela n'a pas empêché Pôle emploi de se transformer en profondeur ces dernières années.

La CTAC ne disposerait pas de structure administrative propre et reposerait, pour l'ensemble de ses travaux, sur les services de la DGEFP (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) et de Pôle emploi, dont les missions seraient explicitement complétées en ce sens.

En termes de gestion opérationnelle, la majorité des moyens de l'Unedic, hors AGS, seraient transférés à Pôle emploi, à l'exception d'une partie des services études statistiques et réglementation, qui seraient transférés au ministère du Travail pour l'aider à renforcer sa capacité d'anticipation et de négociation sur le devenir de la réglementation, et sa capacité d'évaluation de l'impact de celle-ci. L'AGS prendrait une forme juridique autonome. Le cadre juridique de Pôle emploi serait adapté pour que lui soit explicitement confiée la mission d'appuyer les négociations relatives à l'assurance-chômage, de piloter sa mise en oeuvre, et de fournir données et statistiques, et prévisions financières liées au régime d'assurance-chômage. Pôle emploi se verrait fixer, dans le cadre de sa prochaine convention tripartite avec l'État et les partenaires sociaux, un objectif de réduction progressive des effectifs des services concernés.

Au total, la loi fournirait un cadre d'ensemble pour :

- créer la commission tripartite de l'assurance-chômage, chargé de définir les règles de l'assurance-chômage et des allocations de solidarité ;

- consacrer la disparition de l'Unedic en prévoyant les modalités de transfert des personnels et moyens concernés ;

- adapter le cadre législatif de Pôle emploi : d'une part, la disparition de l'Unedic entraînerait la disparition de l'actuelle convention tripartite fixant les orientations quadriennales de l'opérateur et les moyens associés, et son remplacement par une convention tripartite signée entre l'État et les partenaires sociaux dans le cadre de la CTAC ; d'autre part, Pôle emploi serait désormais chargé, en sus de la DGEFP, de l'appui aux travaux de la CTAC, du reporting et des prévisions financières, de la gestion opérationnelle de l'assurance-chômage. La gestion financière pourrait être confiée à France trésor ou à l'Acoss ;

- maintenir un socle correspondant aux moyens alloués à Pôle emploi, exprimé en pourcentage des recettes globales de l'assurance-chômage (y compris les allocations de solidarité).

2.4. DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES À APPORTER QUEL QUE SOIT LE SCÉNARIO RETENU

Quel que soit le scénario retenu, il nous paraît important de profiter de la réforme de la gouvernance de l'assurance-chômage pour apporter certaines évolutions au cadre législatif de l'assurance-chômage. Il serait en particulier utile :

- de repréciser les objectifs du système assurance-chômage et de solidarité, en insistant notamment sur la lutte contre la précarité, la réduction du chômage et le développement de l'emploi de qualité, mais également sur la nécessité d'assurer l'équilibre de long terme du financement en déterminant une « règle d'or » obligeant les gestionnaires à respecter un équilibre financier de long terme¹⁷ soit en fixant une obligation de maintenir un solde structurel équilibré chaque année ; soit en fixant une obligation de constituer des réserves lors des périodes de reprise économique, définies selon certains critères précis (taux de croissance, taux de chômage...) ; soit encore en fixant des clauses de revoyure lors du dépassement de seuils d'alerte (évolution des commandes des entreprises, évolution des emplois...). Ces trois conditions ne sont pas exclusives les unes des autres, et même cumulées, elles laisseraient aux gestionnaires une grande marge de manoeuvre pour déterminer la réglementation ;

17 Le Code du travail évoque un objectif d'équilibre financier rédigé de manière trop peu précise pour constituer une véritable contrainte. En particulier, l'article L5422-12 dispose que « les taux des contributions et de l'allocation sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime ».

- de mettre en place un dispositif d'évaluation indépendante de l'impact de ce système sur ces objectifs ;

- d'allonger la durée des conventions : la règle de principe pourrait être qu'elles ont normalement une durée de 4 ans (contre 2 ans en pratique aujourd'hui), en se réservant la possibilité d'intervenir en cas de dérive dans la situation financière de l'Unedic ou de chocs conjoncturels.

CONCLUSION

Aucune des deux options ici proposées n'est parfaite, bien entendu. La première n'assure pas mécaniquement que la gestion de l'assurance-chômage retrouvera un équilibre structurel (l'État peut fort bien fixer un cadre de négociation ne correspondant pas à cet équilibre). En outre, elle repose en grande partie sur la capacité des partenaires sociaux à assumer leurs responsabilités dans la définition des règles d'indemnisation chômage, même si cela implique de réaliser d'importantes économies.

La seconde, si elle est la plus ambitieuse en termes de mise en cohérence des acteurs et des dispositifs, ne garantit pas le bon équilibre entre l'État et les partenaires sociaux. D'un côté, l'État sera tenté de prendre une position hégémonique, au besoin en utilisant les divisions entre partenaires. De l'autre, les partenaires sociaux, face à un État qui pourra jouer le rôle commode de bouc émissaire, auront une moindre incitation à trouver un accord entre eux. Ce scénario suscite des réticences chez la plupart d'entre eux : ils craignent qu'il ne revienne en réalité à un tripartisme de façade où ils ne serviraient que d'alibi. Au surplus, cette possible mésentente entre État et partenaires sociaux fait planer le risque d'une toute-puissance de Pôle emploi, qui maîtrisera l'ensemble des moyens dévolus à l'assurance-chômage au sens le

plus large du terme, et qui, face à un tripartisme qui ne trouverait pas son équilibre, pourrait prendre l'initiative en jouant de sa force de frappe opérationnelle.

Sur le fond, l'efficacité de ces deux options dépendra de la capacité à inscrire dans la loi des mécanismes permettant de contenir les dérives potentielles des acteurs :

– contre l'impossibilité de converger entre le cadrage de l'État et la négociation paritaire, la loi devra prévoir un mécanisme où des tiers experts peuvent juger du caractère disproportionné (à la hausse comme à la baisse) du niveau de l'enveloppe allouée par l'État à la négociation ;

– contre l'intérêt tactique que les partenaires sociaux pourraient avoir à laisser l'État seul face à ses responsabilités, il faut un système de vote qui leur permettrait, en se rassemblant assez largement, de s'opposer à la position de l'État, ce qui contraindrait ce dernier à ne pas imposer l'inacceptable, et les seconds à s'impliquer dans le portage de la décision, ou le cas échéant à devoir expliquer pourquoi ils ne s'y sont pas opposés.

Des schémas mixtes entre ces deux scénarii sont évidemment possibles. Il reviendra aux acteurs de la concertation qui commence de trouver le meilleur équilibre. Il est enfin indispensable que la concertation qui s'ouvre ne se contente pas de traiter des questions de gouvernance. Il faut qu'elle aille bien au-delà et qu'elle soit l'occasion, non seulement d'avancer sur les questions mises à l'agenda lors de la campagne présidentielle (ouverture de l'assurance-chômage aux démissionnaires et aux indépendants, modulation des cotisations d'assurance-chômage), mais de renforcer encore la capacité de notre système d'assurance-chômage à répondre aux enjeux posés par l'évolution du marché du travail. Si les discussions se limitaient aux sujets de la gouvernance, des démissionnaires et des indépendants, nous pourrions légitimement avoir le sentiment que le chantier s'arrête au milieu du gué.

Vieillesse et attractivité conditionnent l'avenir démographique des villes moyennes

France-Line Mary-Portas, Philippe Bertrand, Insee

La croissance démographique des villes moyennes est moins rapide que dans les grandes villes, en lien avec une population plus âgée. À l'horizon 2050, le vieillissement va se poursuivre et ralentir les gains de population. Pour autant, certaines villes moyennes ont des perspectives de croissance soutenue grâce à leur forte attractivité. D'autres, portées par une population jeune, pourraient vieillir faute d'attractivité résidentielle, comme c'est déjà le cas pour Oyonnax et Chamonix. À l'opposé, certaines villes moyennes plus âgées de l'ouest et du sud continueraient à progresser modérément sous le seul effet des migrations résidentielles. Enfin, certaines villes vieillissantes et peu attractives verraient leur population stagner voire décliner, même si un retournement de tendance n'est pas à exclure.

INSEE ANALYSES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES N° 45 Paru le : 16/10/2017

Sommaire

1. [Des gains de population moins rapides que dans les grandes villes](#)
2. [Le vieillissement va ralentir la croissance démographique à l'avenir](#)
3. [Des perspectives de croissance soutenue pour les villes attractives du sud et de la périphérie des grandes aires](#)
4. [Des pôles d'emplois portés par la jeunesse de leur population, dont certains pourraient vieillir rapidement faute d'attractivité résidentielle](#)
5. [Un avenir incertain pour Oyonnax et Chamonix à dépeuplement rapide](#)
6. [Seules les migrations résidentielles continueraient à assurer une croissance modérée à certaines villes de l'ouest et du sud](#)
7. [Des villes en déclin avec parfois un retournement favorable](#)
1. [Le mot du partenaire](#)

Les 35 villes moyennes d'Auvergne-Rhône-Alpes, moyens et grands pôles urbains dont la population est inférieure à 150 000 habitants ([définitions](#)), abritent avec leurs couronnes périurbaines près du quart de la population régionale (1 837 300 habitants).

Ces villes moyennes peuvent être confrontées à des problèmes d'attractivité dus à l'absence de certains équipements, au défaut d'offre universitaire complète et parfois à des pertes d'emplois industriels. Pourtant, l'ensemble de leurs aires d'influence a gagné 148 800 habitants depuis 1999 (+ 0,6 % par an en moyenne). Ces villes moyennes sont soumises comme les plus grandes à la périurbanisation. La population de leur couronne augmente généralement plus fortement que celle du pôle et notamment de la ville-centre, qui perd parfois des habitants au profit de sa périphérie.

Des gains de population moins rapides que dans les grandes villes

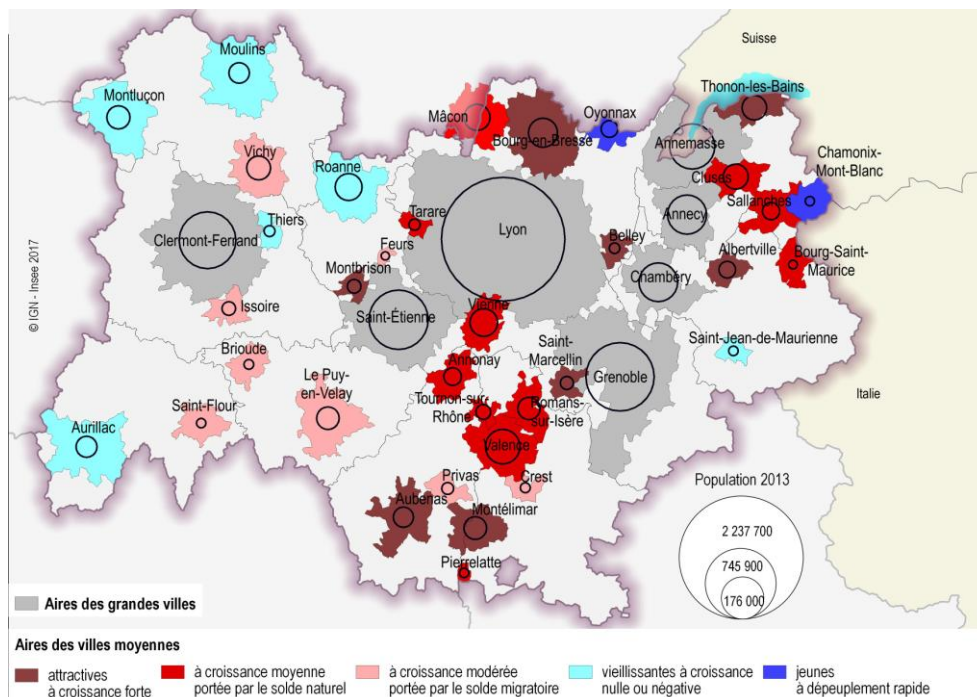
Bien qu'elles gagnent des habitants, le poids des aires d'influence des villes moyennes diminue dans la population régionale. Leur croissance démographique est moins forte que celle des aires des grandes villes (+ 0,9 % par an depuis 1999). En effet, beaucoup de villes moyennes abritent une population plus âgée que celle des grandes villes, et les couples en âge d'avoir des enfants y sont proportionnellement moins nombreux. La plupart pâtissent en outre de départs vers les grandes agglomérations de jeunes adultes (18-24 ans), étudiants et entrants dans la vie active, qui ne sont pas compensés par les arrivées.

Le vieillissement va ralentir la croissance démographique à l'avenir

Le rythme de croissance des villes moyennes¹ diffère selon leur structure par âge et leur attractivité résidentielle ([figure 1](#)). Mais toutes sont confrontées au vieillissement de leur population ([figure 2](#)). Les personnes âgées de 65 ans ou plus augmentent à la fois en nombre et en proportion.

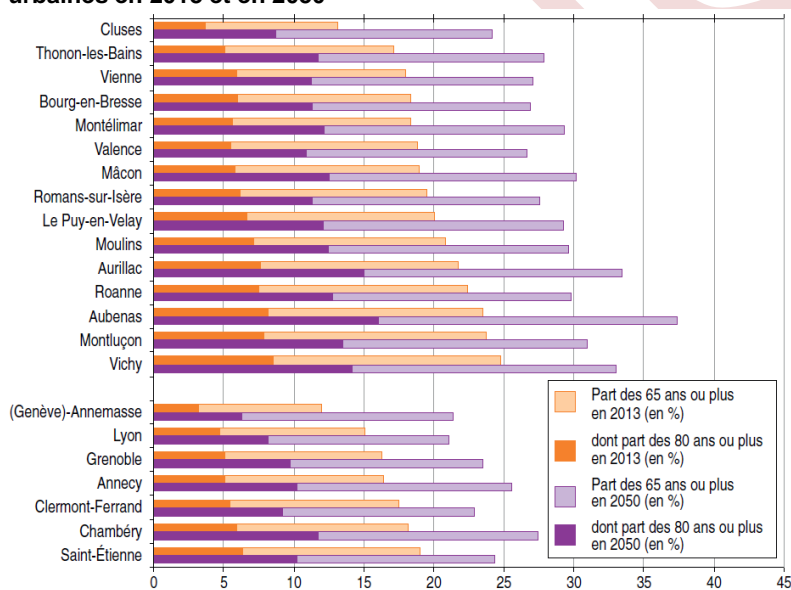
Ce vieillissement se poursuivra nécessairement d'ici 2050, comme dans l'ensemble du pays et de la région, avec l'arrivée aux âges élevés des dernières générations du baby-boom, plus nombreuses que les suivantes. Il sera plus marqué dans les villes moyennes que dans les grandes agglomérations et son impact sur le [solde naturel](#) devrait contribuer à diminuer leurs gains de population. Ainsi, pour les quinze villes moyennes les plus importantes, la croissance démographique va ralentir. Les écarts de croissance entre les villes vont également se réduire. Plus encore que dans le passé, l'évolution de leur population dépendra alors de leur capacité à retenir leurs habitants ou à en attirer de nouveaux.

Figure 1 – Cinq profils différenciés de dynamique démographique dans les aires des villes moyennes Population des aires urbaines et typologie démographique des villes moyennes



- Note : la typologie a été réalisée à partir de l'analyse de la croissance démographique annuelle moyenne entre 1999 et 2013 ainsi que des contributions des soldes naturel et migratoire sur cette période.
- Champ : aires des grandes villes et des villes moyennes.
- Sources : Insee, Recensements de la population et État-Civil

Figure 2 – En 2050, 30 % de seniors dans les villes moyennes Part des personnes âgées dans la population des aires urbaines en 2013 et en 2050



- Note de lecture : dans l'aire urbaine de Cluses, en 2013, 13 % de la population a 65 ans ou plus et 4 % a 80 ans ou plus. Ces parts atteindraient 24 % et 9 % en 2050.
- Champ : aires urbaines de plus de 50 000 habitants en 2013.
- Sources : Insee, Recensement de la population 2013 et Omphale 2017 (scénario central)

¹ Dans la suite le terme « ville moyenne » sera utilisé pour décrire l'aire urbaine (pôle et couronne périurbaine).

Des perspectives de croissance soutenue pour les villes attractives du sud et de la périphérie des grandes aires

Entre 1999 et 2013, huit villes moyennes connaissent une croissance démographique élevée principalement liée à leur forte attractivité résidentielle. La variation de leur population résultant des arrivées et des départs d'habitants ([solde migratoire](#)) est ainsi comprise entre +0,6 % et +1,2 % par an. Ces villes ont enregistré la moitié des gains de population de l'ensemble des villes moyennes régionales, alors qu'elles n'abritent qu'un quart de leurs habitants.

Six d'entre elles ont en commun d'être situées à proximité de grandes villes : Thonon-les-Bains près de Genève, Bourg-en-Bresse au nord de Lyon, Albertville proche de Chambéry, Belley entre Lyon et Chambéry, Saint-Marcellin à proximité de Grenoble et Montbrison près de Saint-Étienne. Sous influence de ces grands pôles, elles sont portées par leur dynamique. Plus éloignées des métropoles, Montélimar et Aubenas bénéficient de l'attractivité propre au sud de la Drôme et de l'Ardèche. La plupart de ces villes attractives abritent par ailleurs une population relativement jeune, d'où un excédent des naissances sur les décès qui amplifie leur croissance démographique, mais dans des proportions moindres que le solde migratoire.

D'ici 2050, ces villes devraient conserver une croissance démographique soutenue grâce aux migrations résidentielles, qui contribueraient en outre à ralentir le vieillissement de leur population. Thonon-les-Bains, au rythme de croissance particulièrement

élevé entre 1999 et 2013, gagnerait ainsi 31 000 habitants supplémentaires d'ici 2050 (+ 0,8 % par an) si les tendances récentes se poursuivent (**figure 3**). À titre de comparaison, ce gain ne serait que de 3 900 en l'absence de migrations. De façon relativement comparable, Bourg-en-Bresse et Montélimar gagneraient respectivement 35 000 (+ 0,7 % par an) et 19 800 habitants supplémentaires (+ 0,6 % par an), contre seulement 10 200 et 3 900 en l'absence de migrations.

Parmi ces villes à forte croissance démographique, Aubenas se distingue car c'est une ville vieillissante, mais qui connaît une attractivité migratoire importante (+ 1,2 % par an entre 1999 et 2013). Elle attire plutôt des actifs au-delà de 40 ans et des retraités. Si elle conserve cette dynamique, elle pourrait abriter 16 200 habitants supplémentaires d'ici 2050 (+ 0,6 % par an), et 37 % de sa population serait alors âgée de 65 ans ou plus. Sans les migrations résidentielles, elle perdrait 5 200 habitants et compterait nettement moins de seniors (30 %).

Figure 3 – La croissance des villes moyennes sera surtout portée par le solde migratoire Évolution de la population des aires urbaines entre 2013 et 2050

La croissance des villes moyennes sera surtout portée par le solde migratoire

	Population de l'aire urbaine (milliers d'habitants)		Évolution annuelle moyenne de la population de l'aire entre 2013 et 2050 (en %)		
	2013	2050	Totale	Due au solde naturel	Due au solde migratoire
Villes moyennes					
Valence	176	203	0,4	0,3	0,1
Bourg-en-Bresse	124	159	0,7	0,2	0,5
Vienne	113	127	0,3	0,3	0,0
Roanne	107	114	0,2	0,1	0,1
Mâcon	101	111	0,2	0,1	0,1
Cluses	93	121	0,7	0,5	0,2
Thonon-les-Bains	90	121	0,8	0,3	0,5
Vichy	84	99	0,4	-0,3	0,7
Montluçon	79	81	0,0	-0,4	0,4
Montélimar	76	96	0,6	0,2	0,4
Le Puy-en-Velay	75	84	0,3	0,0	0,3
Romans-sur-Isère	74	99	0,8	0,2	0,6
Aurillac	65	61	-0,2	-0,4	0,2
Moulins	62	66	0,2	-0,1	0,3
Aubenas	60	76	0,6	-0,5	1,1
Grandes villes					
Lyon	2 238	2 828	0,6	0,7	-0,1

La croissance des villes moyennes sera surtout portée par le solde migratoire

	Population de l'aire urbaine (milliers d'habitants)		Évolution annuelle moyenne de la population de l'aire entre 2013 et 2050 (en %)		
	2013	2050	Totale	Due au solde naturel	Due au solde migratoire
Grenoble	684	828	0,5	0,5	0,0
Saint-Étienne	515	564	0,2	0,3	-0,1
Clermont-Ferrand	473	597	0,6	0,3	0,3
(Genève)-Annemasse	300	512	1,5	0,6	0,9
Annecy	225	307	0,9	0,4	0,5
Chambéry	220	279	0,7	0,3	0,4

- Champ : aires urbaines de plus de 50 000 habitants en 2013.
- Sources : Insee, Recensement de la population 2013 et Omphale 2017 (scénario central)

Des pôles d'emplois portés par la jeunesse de leur population, dont certains pourraient vieillir rapidement faute d'attractivité résidentielle

Onze villes moyennes ont connu des gains de population importants entre 1999 et 2013 grâce à l'excédent des naissances sur les décès, comme c'est le cas dans les grandes villes. Il s'agit de pôles traditionnels d'emplois de l'est de la région, dont la population est plutôt jeune. Ce sont de « grandes villes moyennes » (Valence, Mâcon, Vienne) ou des villes à dominante industrielle (Cluses, Romans-sur-Isère, Tournon-sur-Rhône, Annonay, Tarare, Pierrelatte). Seules font exception des villes comme Sallanches et Bourg-Saint-Maurice, à l'économie davantage tournée vers les habitants.

Dans certaines de ces villes, la croissance liée aux migrations est faible voire nulle, et a diminué dans la période la plus récente. Sans regain d'attractivité, c'est uniquement du fait de leur jeunesse actuelle et de l'excédent des naissances sur les décès qu'elles continueraient à gagner des habitants d'ici 2050. Le rythme de croissance serait toutefois ralenti par le vieillissement de la population. Valence, Vienne et Mâcon gagneraient ainsi respectivement 27 400, 14 200 et 9 900 habitants à l'horizon 2050, soit une évolution de population de + 0,2 % à + 0,4 % par an en moyenne.

D'autres villes, situées à la périphérie d'une aire plus grande, gagnent des habitants au jeu des migrations. Cluses à proximité de Genève, ainsi que Romans-sur-Isère et Tournon-sur-Rhône près de Valence, attirent des familles d'actifs de moins de 40 ans. Cette attractivité, couplée à la jeunesse de leur population, devrait leur assurer à l'avenir une croissance démographique élevée. Romans-sur-Isère serait d'ailleurs la ville moyenne dont la croissance serait la plus soutenue d'ici 2050 (+ 0,8 % par an). Son aire d'influence gagnerait 25 300 habitants si les tendances récentes se poursuivent, contre seulement 9 100 en l'absence de migrations. Cluses, plus jeune des villes moyennes de la région, gagnerait quant à elle 29 000 habitants supplémentaires (+ 0,7 %), et même encore 17 700 en l'absence de migrations.

À l'opposé de ce modèle, Bourg-Saint-Maurice et Sallanches ont connu une récente perte d'attractivité migratoire très brutale. Alors que leur solde migratoire était encore positif entre 1999 et 2008, il devient fortement négatif au cours des cinq années suivantes. Ces villes continuent à attirer des habitants en provenance de communes rurales ou de plus petites aires urbaines proches mais enregistrent en revanche des départs importants de familles vers des villes de plus grande taille. Cette rupture d'attractivité, si elle se prolongeait, pourrait faire décroître la démographie de ces villes.

Un avenir incertain pour Oyonnax et Chamonix à dépeuplement rapide

Oyonnax et Chamonix-Mont-Blanc présentent la particularité de perdre des habitants sur l'ensemble de la période 1999-2013. Leur solde naturel élevé ne compense pas un déficit migratoire supérieur à 0,8 % par an, du fait notamment du départ de jeunes adultes.

S'agissant d'Oyonnax, ville à forte spécialisation industrielle, ces départs résultent de la perte massive d'emplois, particulièrement dans la sphère productive (- 1,4 % par an en moyenne). Son relatif isolement ne permet pas à ses habitants de trouver une solution de proximité pour pallier les disparitions d'emplois locaux. De fait, si Oyonnax continue d'attirer les habitants des petites villes avoisinantes, elle en perd au profit des aires d'influence de Lyon, Bourg-en-Bresse, Genève ou Annecy.

Dans le cas de Chamonix-Mont-Blanc, la perte d'habitants liée aux migrations est encore plus importante et concerne l'ensemble de la population, y compris les plus âgés. Elle est sans doute liée à l'augmentation du prix des loyers dans cette station touristique. Certains résidents permanents n'ont plus les moyens de se loger dans l'aire urbaine où ils travaillent et partent habiter dans la vallée, notamment à Sallanches.

Pour ces deux villes, la tendance de moyen terme suit celle de 2008 à 2013. Le déficit migratoire s'accroît même légèrement, et le départ de jeunes en âge d'avoir des enfants ralentit la croissance liée au solde naturel. Cela pourrait laisser présager, à plus long terme, une décroissance et un vieillissement rapide de leur population.

Seules les migrations résidentielles continueraient à assurer une croissance modérée à certaines villes de l'ouest et du sud

À l'opposé, huit villes moyennes ont gagné des habitants entre 1999 et 2013 malgré un solde naturel particulièrement faible, voire négatif. Elles abritent une population plutôt âgée. Elles sont situées au sud (Crest, Privas) et à l'ouest de la région (Vichy, Le Puy-en-Velay, Saint-Flour) et ont souvent une fonction administrative ou présenteielle. Seules Issoire et Feurs, situées à proximité immédiate des aires de Clermont-Ferrand et de Saint-Étienne, ainsi que Brioude, sont des villes à dominante industrielle.

Seules les migrations résidentielles permettent à la population de ces villes de croître, à un rythme modéré inférieur à la moyenne régionale mais comparable au rythme national. La plupart attirent plutôt des retraités ou des actifs au-delà de 40 ans. Le rythme de croissance démographique de la majorité de ces villes a peu varié tout au long de la période 1999-2013. Si les tendances se poursuivent, la population de ces villes continuerait à augmenter modérément, sous l'effet exclusif des migrations. D'ici 2050, le Puy-en-Velay gagnerait ainsi 8 700 habitants supplémentaires, soit un rythme de croissance inférieur à 0,3 % par an. En l'absence de migrations, elle pourrait en perdre 2 300.

Seules Crest et Vichy ont vu leur attractivité migratoire et leur rythme de croissance démographique accélérer entre 2008 et 2013. Crest bénéficie notamment du desserrement de Valence. Quant à Vichy, si elle perd des habitants face à Clermont-Ferrand, elle en attire en provenance des petites et moyennes villes environnantes mais aussi de l'aire urbaine de Paris. Elle pourrait à l'avenir connaître une croissance soutenue accompagnée d'un vieillissement important de sa population. Selon ce scénario, sa population augmenterait de 14 400 habitants (+ 0,4 %) et elle approcherait les 100 000 habitants en 2050. En l'absence de migrations, sa population diminuerait en revanche de 8 300 habitants.

À l'inverse, Brioude a connu une forte perte d'attractivité migratoire dans les cinq dernières années, et attire principalement des personnes âgées. Si elle gagne encore des habitants, cette ville connaît aujourd'hui une trajectoire plus incertaine.

Des villes en déclin avec parfois un retournement favorable

Six villes moyennes abritent également une population âgée. Mais, à l'inverse des précédentes, elles sont peu attractives, ce qui accentue le vieillissement de la population. Ces villes sont situées à l'ouest de la région (Roanne, Thiers, Moulins, Montluçon, Aurillac), à l'exception de Saint-Jean-de-Maurienne dans la partie alpine. Bien qu'elles aient des profils diversifiés, elles connaissent toutes, entre 1999 et 2013, une stagnation ou diminution de la population liée à celle de l'emploi, particulièrement dans la sphère productive.

Pour Thiers, Saint-Jean-de-Maurienne, Aurillac et Montluçon, ce manque d'attractivité migratoire, lié à leurs difficultés économiques, s'est accentué entre 2008 et 2013. Thiers et Saint-Jean-de-Maurienne perdent des habitants de tous âges, essentiellement du fait de départs vers les grandes villes de la région. À Aurillac et Montluçon, les arrivées équilibrent les départs mais ne compensent pas le déficit de naissances par rapport aux décès et n'enrayent pas le vieillissement de la population. Sauf à regagner en attractivité résidentielle, la population de ces deux villes stagnerait voire diminuerait à l'horizon 2050. Montluçon ne gagnerait ainsi que 1 400 habitants supplémentaires en près de 40 ans, et Aurillac en perdrait 4 300. Une personne sur trois serait âgée de 65 ans ou plus. Pour ces villes en manque d'attractivité, un retournement de la tendance migratoire n'est cependant pas à exclure. C'est le cas de Moulins et Roanne, qui ont connu récemment l'arrivée sur leur territoire de familles d'actifs. Si elles perdent des habitants au profit de plus grandes villes, en particulier Clermont-Ferrand, elles en attirent davantage en provenance des communes rurales et des petites et moyennes aires des départements voisins. Par ailleurs, Roanne ne perd plus d'habitants dans ses échanges avec l'aire de Lyon. Ce regain d'attractivité a permis à ces deux villes de stopper leur baisse de population, et pourrait leur permettre de renouer avec une croissance modérée. Roanne et Moulins pourraient ainsi gagner respectivement 6 700 et 4 500 habitants supplémentaires d'ici 2050 (+ 0,2 %) si cette tendance se maintient. En revanche, en l'absence de migrations, Roanne gagnerait moins de 2 000 habitants, et Moulins en perdrait près de 4 000.

Encadré

Le mot du partenaire

Dans le cadre des travaux de sa section prospective, le CESER Auvergne-Rhône-Alpes a engagé une réflexion sur les villes moyennes. En effet, l'avenir des villes moyennes est prégnant pour notre région, tant par leur proximité avec les espaces ruraux que par leur place dans le mouvement de métropolisation.

Après une première publication consacrée à l'analyse de leur profil fonctionnel et de leur place dans les réseaux d'échanges, cette seconde publication s'intéresse à leurs perspectives d'évolution démographique.

Participation électorale 2017 : un vote de moins en moins systématique, notamment aux législatives

Thierry Geay, Anna Simon, Insee

Le premier semestre de l'année 2017 a été rythmé par les élections présidentielle et législatives et leurs quatre tours de scrutin. Parmi les 5,2 millions d'électeurs appelés à voter en Auvergne-Rhône-Alpes en 2017, 13 % ne se sont pas du tout rendus aux urnes. À l'opposé, 35 % des inscrits ont participé à l'ensemble des quatre tours proposés, une part en nette diminution. Le vote intermittent devient donc une pratique majoritaire dans la région comme en France. La présidentielle demeure l'élection majeure. En revanche, les législatives peinent à mobiliser l'électorat, notamment les jeunes.

INSEE FLASH AUVERGNE-RHÔNE-ALPES ° 29 Paru le : 19/10/2017

1. [Dans la région, 12,9 % des personnes inscrites ne sont pas allées voter](#)
2. [La présidentielle demeure l'élection majeure](#)
3. [Un désintérêt des jeunes pour les élections législatives](#)
4. [Le vote intermittent se développe au détriment du vote systématique](#)
5. [Le profil du votant assidu](#)

En Auvergne-Rhône-Alpes, 5 202 000 personnes sont inscrites sur les listes électorales en 2017. Ainsi, 88,6 % des personnes en capacité de s'inscrire y figurent formellement. Ce taux d'inscription est l'un des plus bas de France métropolitaine, où la moyenne s'établit à 89,5 %. Seules les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse et Île-de-France affichent un score inférieur.

Dans la région, 12,9 % des personnes inscrites ne sont pas allées voter

Le premier semestre 2017 a été marqué par deux échéances politiques majeures, l'élection présidentielle (les dimanches 23 avril et 7 mai), puis les élections législatives (les dimanches 11 et 18 juin). En Auvergne-Rhône-Alpes, lors de ces deux scrutins (soit quatre tours)¹, 12,9 % des électeurs se sont abstenus systématiquement. C'est légèrement moins qu'en France métropolitaine (- 0,5 point). L'abstention dans la région est plus forte que dans les Pays de la Loire (11,1 %), mais se situe loin des niveaux atteints en Corse (17,2 %), dans les Hauts-de-France ou en

Provence-Alpes-Côte d'Azur (15,7 % et 15,6 % respectivement). Au total, si l'on tient compte des non-inscrits, 22,8 % de la population régionale en âge de voter en 2017 n'a pas fait l'usage de son droit de vote, se tenant ainsi à l'écart du jeu politique.

À l'opposé, 35,2 % des inscrits ont participé à l'ensemble des quatre tours proposés (figure 1).

¹ Lors de ces législatives, les députés d'Auvergne-Rhône-Alpes ont tous été élus au second tour ; il y a donc eu quatre tours pour tous les électeurs inscrits dans la région.

Figure 1 – Auvergne-Rhône-Alpes : une participation à l'image de la moyenne nationale Participation systématique aux quatre tours des élections de 2017

Figure 1 – Auvergne-Rhône-Alpes : une participation à l'image de la moyenne nationale Participation systématique aux quatre tours des élections de 2017

Auvergne-Rhône-Alpes : une participation à l'image de la moyenne nationale

	région	votant systématique	votant intermittent	abstentionniste systématique	classe abstention	classe participation
Pays-de-la-Loire	52	36,2	52,8	11,1	5	2
Bretagne	53	38,0	50,4	11,6	5	1
Normandie	28	36,7	51,1	12,3	5	2
Occitanie	76	38,4	48,9	12,7	4	1
Bourgogne Franche-Comté	27	36,4	50,7	12,9	4	2
Auvergne-Rhône-Alpes	84	35,2	51,9	12,9	4	3
Île-de-France	11	34,0	52,9	13,1	3	4
Nouvelle Aquitaine	75	38,9	47,9	13,2	3	1
Grand Est	44	34,0	52,0	14,0	3	4
Centre	24	36,7	49,3	14,0	3	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	93	33,7	50,7	15,6	2	4
Hauts-de-France	32	35,5	48,8	15,7	2	3
Corse	94	32,6	50,3	17,2	2	4

- Champ : Français inscrits sur les listes électorales en France en 2017 et résidant en France en 2015 (hors Mayotte)
- Source : Insee, enquête participation électorale 2017

La présidentielle demeure l'élection majeure

L'élection présidentielle continue de mobiliser beaucoup plus que les élections législatives. En 2017, en Auvergne-Rhône-Alpes, 86,1 % des inscrits ont voté au moins une fois pour la première. Ils ne sont que 58,4 % à l'avoir fait pour les secondes. Plus précisément, 72,3 % des inscrits se sont déplacés lors des deux dimanches de la présidentielle contre seulement 38,5 % pour ceux des élections législatives. Cette proportion d'électeurs « assidus » diminue nettement par rapport à 2012 pour les deux scrutins, et plus fortement pour les élections législatives (- 10,8 points). Concernant ces dernières, les comportements ont évolué en faveur d'une abstention systématique (+ 9,4 points). Dans le cas de la présidentielle, les électeurs se sont davantage orientés vers une abstention partielle (vote sur un seul des deux tours).

Un désintérêt des jeunes pour les élections législatives

Le niveau de participation aux élections législatives a été particulièrement faible. En 2017, un peu plus de quatre électeurs sur dix ne se sont pas déplacés pour élire leur député. Ce désintérêt est très marqué chez les plus jeunes générations (de 18 à 29 ans), dont l'abstention atteint près de 64 % en région comme au niveau national (figure 2).

Ainsi, seulement 36,4 % des jeunes inscrits ont pris part au scrutin législatif et moins de 20 % ont voté aux deux tours. Les seniors restent plus fidèles à ce rendez-vous électoral. En Auvergne-Rhône-Alpes, plus de la moitié des électeurs âgés de 60 à 79 ans ont participé aux deux tours de scrutin.

Figure 2 – Les plus jeunes générations portent peu d'intérêt aux élections législatives Participation aux élections présidentielle et législatives 2017 selon l'âge en Auvergne-Rhône-Alpes (en %)

Les plus jeunes générations portent peu d'intérêt aux élections législatives

	A voté aux 2 tours	Vote intermittent	N'a pas voté
Présidentielle (ensemble)	72,3	13,8	13,9
Législatives (ensemble)	38,5	19,9	41,6
dont de 18 à 24 ans	18,8	17,0	64,2
de 25 à 29 ans	18,4	18,7	62,9
de 30 à 39 ans	26,3	20,9	52,8
de 40 à 49 ans	33,6	24,9	41,5
de 50 à 59 ans	47,1	20,2	32,7
de 60 à 69 ans	51,8	20,1	28,1
de 70 à 79 ans	52,2	19,6	28,2
80 ans ou plus	44,7	13,9	41,3

- Champ : Français inscrits sur les listes électorales en France en 2017 et résidant en Auvergne-Rhône-Alpes en 2015
- Source : Insee, enquête participation électorale 2017

Le vote intermittent se développe au détriment du vote systématique

Les pratiques électorales évoluent dans le temps, et l'on vote aujourd'hui de manière moins systématique. Le vote devient plus sélectif et plus intermittent. Lors des élections de 2017, 51,9 % des électeurs ont voté de façon intermittente, soit entre une et trois fois, contre 43,0 % cinq ans auparavant (figure 3). Désormais, ce type de comportement devient donc majoritaire en Auvergne-Rhône-Alpes comme dans de nombreuses régions. Il progresse quel que soit l'âge et dans toutes les catégories sociales.

Figure 3 – Après un sursaut citoyen en 2007, le vote systématique décroît au profit du vote intermittent Répartition des votes par année d'élection en Auvergne-Rhône-Alpes (en %)

Après un sursaut citoyen en 2007, le vote systématique décroît au profit du vote intermittent

	Abstention systématique	Vote intermittent	Vote systématique
2002	11,6	41,2	47,2
2007	7,9	40,0	52,1
2012	10,7	43,0	46,3
2017	12,9	51,9	35,2

-
- Champ : Français inscrits sur les listes électorales en France métropolitaine et résidant en Auvergne-Rhône-Alpes
- Source : Insee, enquêtes participation électorale 2002, 2007, 2012 et 2017

Entre 2012 et 2017, le vote systématique, c'est-à-dire le fait de voter à chacun des tours des deux scrutins proposés, recule de façon inédite (-11,2 points). Après le sursaut citoyen observé en 2007, qui s'était traduit par un redressement de la participation systématique, l'année 2012 marquait peu ou prou un retour aux valeurs enregistrées en 2002 (-0,9 point). Chez les jeunes de 25 à 29 ans, cet affaiblissement de la participation systématique a pour contrepartie une plus forte abstention à tous les scrutins. Leurs aînés ont aussi tendance à s'abstenir davantage, mais le font à certains tours seulement.

Le profil du votant assidu

De nombreux facteurs socio-économiques influent sur la participation, à commencer par l'âge. Les seniors restent les plus nombreux à s'être déplacés à chacun des quatre tours. En Auvergne-Rhône-Alpes, entre 40 % et 50 % des personnes inscrites âgées de 50 à 79 ans ont systématiquement voté en 2017.

Faire des études ou être bien inséré sur le marché du travail rapproche aussi des urnes. Ainsi, 16 points séparent les votants titulaires d'un diplôme supérieur au baccalauréat des personnes sans diplôme (43,3 % des premiers ont voté systématiquement contre seulement 27,5 % pour les seconds). C'est donc logiquement parmi les cadres supérieurs et professions intellectuelles supérieures et les retraités que se trouve la plus grosse proportion de votants réguliers en Auvergne-Rhône-Alpes (46,7 % et 45,4 % ont voté aux quatre tours) comme en France métropolitaine. Hommes et femmes connaissent un même niveau de participation mais celle-ci est plus élevée si l'on vit en couple. Toutefois, les hommes de la région se sont un peu moins souvent exprimés aux deux tours de la présidentielle qu'en France.

ENTRETIEN**Edgar Morin : « Le bouillonnement d'initiatives est ma raison d'espérer » 20/10/2017****Edgar Morin** Sociologue, philosophe et historien

Edgar Morin sera notre invité lors de la deuxième édition des [Journées de l'économie autrement](#) organisées à Dijon les 24 et 25 novembre par Alternatives Economiques. Le sociologue, historien et penseur de la complexité, 96 ans et ancien résistant, appelle aujourd'hui à résister aux forces destructrices qui menacent notre planète, en s'appuyant sur les forces positives à l'œuvre chez les porteurs d'initiatives et d'expériences locales.

Quelle est votre vision face aux multiples défis, écologiques, sociaux, économiques, auxquels l'humanité est confrontée ?

Nous sommes dans un monde extrêmement inquiétant, avec de nombreux processus extrêmement dangereux en cours. C'est une situation dans laquelle on peut se demander quelles sont les raisons d'espérer. Mes raisons premières d'espérer sont les forces positives que je vois actuellement : un bouillonnement d'initiatives qui mettent au centre l'épanouissement des êtres humains en tant qu'individus, et de même au sein des communautés, des familles, des amitiés, des réseaux, etc.

« Les micro-expériences locales sont une des façons de résister aux forces techno-économiques de la mondialisation »

Ces initiatives existent aussi bien dans le domaine de l'agro-écologie, dans les éco-quartiers, dans le secteur de l'économie sociale et solidaire, dans les nouvelles relations de solidarité, ainsi que dans toutes les associations qui ont compris que l'un des buts de la vie n'est autre que le « convivialisme ». Ces micro-expériences locales constituent l'une des façons de résister aux forces techno-économiques de la mondialisation. Elles nous prédisposent notamment à voir loin.

Quel est votre message aux acteurs de ces initiatives ?

Qu'il est en effet très important de continuer à expérimenter, de développer des initiatives créatrices œuvrant pour une existence plus solidaire, pour des formes d'économie sociale vouées à la solidarité. Ces initiatives disent oui à une autre vision du monde. Je ne sais pas si les forces auxquelles je crois – l'amour, la communion, la fraternité – peuvent s'imposer face aux forces de mort. Mais « résister » devient en tout cas fondamental. Pendant la résistance, nous avons dit non à cette dérive de l'humanité. Résister aujourd'hui, c'est dire non à une économie non contrôlée, à la fermeture sur soi qui conduit aux fanatismes. Et c'est dire oui à la liberté, à l'espérance et au bien-vivre. Même si le concept de bien-vivre s'est malheureusement dégradé, dans le sens d'une focalisation excessive sur le confort matériel.

Bien entendu, ce vaste mouvement de forces positives est dispersé et les initiatives ne sont pas toujours reliées les unes aux autres. Aussi bien les administrations que les pouvoirs publics ignorent tout ceci ou sont complètement indifférents, parce qu'ils vivent dans une autre logique, une logique mathématique, du calcul, des chiffres. Et je dirais que les systèmes d'éducation formatent les esprits, faisant voir la réalité de façon compartimentée et séparée, au lieu de permettre de comprendre et de tisser les liens.

« Les systèmes d'éducation font voir la réalité de façon compartimentée et séparée au lieu de tisser les liens »

Les liens les plus importants aujourd'hui sont ceux qui unissent les humains dans la même communauté de péril qu'est la planète. Nous sommes tous confrontés, dans tous les continents, au danger écologique, à la dégradation de la biosphère ; nous avons une économie non régulée qui accroît les inégalités entre les pauvres et les riches. Nous avons des situations où, dans l'angoisse, des populations se renferment sur leur identité particulière et dès lors, ont peur de l'étranger, des migrants, de l'autre, etc. Les peurs mutuelles et les fanatismes se développent, comme vous le voyez, un peu partout.

Nous sommes donc dans une situation extrêmement inquiétante, et il n'est pas sûr que les forces positives dont je vous parle triomphent. Je suis un homme extrêmement âgé, et mon adolescence a été celles des années 1930 à 1940, celles de l'avant-guerre, une époque où il y avait d'un côté la crise du capitalisme, une crise mondiale épouvantable et où il y avait la crise de la démocratie parce qu'elle était victime elle-même de scandales énormes et était dans une impuissance totale. Se présentaient donc comme solution deux monstres, le fascisme et le nazisme, et le communisme stalinien – avec les procès de Moscou. Et dans cette situation, nous étions quelques-uns à chercher la troisième voie qui éviterait la guerre. Mais dès que celle-ci est arrivée, tout s'est écroulé et on n'a rien pu faire. Donc, je sais qu'on a des espoirs, mais l'espoir, ce n'est jamais la certitude.

Quelle est votre conviction profonde pour la société qui advient ? Peut-elle devenir meilleure ?

Ma conviction profonde est que, si je regarde le futur – qui est inconnu, parce que toujours l'inattendu arrive – les probabilités sont à la continuation de toutes les dégradations. Bien entendu, les optimistes disent : « il y aura les robots qui feront tout, il y aura des gens qui vivront extrêmement vieux », etc. Comment cela sera-t-il possible si l'humanité commence à s'entre-tuer dans une nouvelle guerre mondiale, avec cette fois des possibilités nouvelles d'extermination qui n'existaient même pas encore lors la dernière ? Certains avancent qu'une petite élite se sauvera au Tibet ou en Australie, mais il n'y en aura que quelques-uns qui pourront bénéficier de ces possibilités. Donc, je dirais que l'avenir est extrêmement inquiétant dans sa probabilité.

Mon expérience du passé, c'est que l'improbable arrive. Je suis de ceux qui ont vécu alors que l'Allemagne nazie dominait l'Europe d'une façon qui semblait définitive, Hitler avait pratiquement conquis la Russie et l'Europe et a été simplement arrêté par l'hiver devant les portes de Moscou. En quelques jours, ils ont réussi à sauver Moscou et à faire la première victoire soviétique contre les Allemands et deux jours après il y a eu Pearl Harbor et l'Amérique entrain dans la guerre : donc l'improbable est devenu probable. Je crois personnellement aux possibilités de l'improbable !

J'en viens maintenant à ma position essentielle : je ne pense pas qu'on puisse fabriquer ou plutôt élaborer un modèle de société future. S'il y a une société future meilleure, elle s'élaborera d'elle-même par des processus positifs. Je pense que l'on peut indiquer quels sont des processus positifs qui vont vers cet état de choses, mais on n'est pas sûrs qu'ils vont se réaliser.

« S'il y a une société future meilleure, elle s'élaborera d'elle-même par des processus positifs »

Ma conviction profonde, c'est que l'on s'inscrit dans une histoire incroyablement celle de l'humanité, qui a commencé avant même que l'on soit *homo sapiens*, il y a des millions d'années. Nous sommes inscrits dans une histoire qui a vu des sociétés primitives, des civilisations formidables, merveilleuses et horribles, et... qui sont toutes mortes. Cette histoire qui aujourd'hui se poursuit à travers la mondialisation, à travers les sacrifices, les beautés, les horreurs etc., qui elle-même est une suite de l'histoire de la vie et peut-être du monde.

Quand je considère cette histoire de la vie et de tout l'univers, j'y vois le conflit permanent et inextinguible entre ce qu'on peut appeler Eros et Thanatos, c'est-à-dire entre les forces d'amour qui sont des forces de liaisons, d'associations, de reliance, et les forces de mort qui sont les forces de dispersion, de dégradation et de destruction.

Vous avez cela dès le début avec le fait que la matière se soit créée par association dans les atomes et en détruisant l'antimatière. Dès le début, vous avez à la fois ce que disait Héraclite : la Concorde et la Discorde, et – ce qu'a repris Freud – je dirais la lutte inextinguible entre Eros et Thanatos. Cette lutte, elle continue dans le genre humain maintenant, et nous ne savons pas quel est l'avenir. Nous espérons en une voie nouvelle. J'ai même écrit un livre qui s'appelle « La Voie ». Mais, même si cette voie ne se

réalise pas, je m'inscris de toute façon du côté d'Eros dans cette lutte permanente contre Thanatos et cela doit donner du tonus et de l'espoir !

Que souhaitez-vous transmettre aux jeunes ?

Leur dire que la plus grande leçon de l'histoire, c'est que l'on ne tire pas les conséquences des leçons de l'histoire. Mon message, c'est de vivre ! Quand j'ai fait de la résistance, c'était dangereux, c'était embêtant, mais en même temps je sentais que j'avais choisi de vivre plutôt que de survivre. C'est-à-dire que la chose qui est importante, c'est : Vivez ! Lutte ! Aimez ! Associez-vous ! Eduquez ! Résistez aux choses les plus terribles ! Même dans les époques désespérées, il faut tenir ce message.

Je rêve que les beautés de la vie se déploient le plus possible et que les horreurs de la vie soient inhibées le plus possible. C'est cela mon souhait. Mais nous sommes tous des somnambules, nous vivons à moitié dans le rêve et c'est cela aussi qu'il faut comprendre. Je ne parle plus d'utopie, c'est-à-dire que ma façon de penser ne peut plus se situer dans l'alternative entre le réalisme et l'utopie. Pourquoi ? Parce que je pense qu'il y a deux types d'utopie : l'utopie folle, celle qui pense à l'harmonie totale. Je pense que celle-ci est impossible car la discorde, Thanatos, est toujours présente. On peut améliorer les choses mais on n'atteindra pas la perfection. D'ailleurs, la perfection n'est pas possible dans l'univers : s'il était parfait, il n'existerait pas.

« Ma façon de penser ne peut plus se situer dans l'alternative entre le réalisme et l'utopie »

[Twitter](#)

En revanche, il y a la bonne utopie : c'est l'utopie qui nous dit que certaines choses sont tout à fait possibles, mais que toute une série de conditions actuelles les rendent impossibles. Il est possible de nourrir correctement tous les gens de la planète. Nous avons les moyens agricoles, techniques, etc., pour cela ; il est possible de faire la paix mondiale entre les nations. Nous avons tous les systèmes de communication pour cela. On voit très bien que ce sont les conditions psychologiques, sociologiques, économiques, des limites, des erreurs, des folies qui empêchent tout ceci. Donc, vous avez la bonne et la mauvaise utopie, comme vous avez le bon et le mauvais réalisme. Le mauvais réalisme, c'est de croire qu'on est dans l'immédiat et que tout va rester comme dans l'immédiat.

Le mauvais réalisme ignore qu'il y a des forces profondes et souterraines qui travaillent les sociétés, ce qu'Hegel appelait « la vieille taupe », qui brusquement les font sauter. Il ne faut pas penser que l'on est dans un monde figé : le monde se transforme qu'on le veuille ou non. Et il faut jouer sur des forces de transformation, c'était mon maître le philosophe Bernard Groethuysen, qui disait : « Etre réaliste, quelle utopie ! ». Ainsi, les mots d'utopie et de réalisme doivent être pris dans un sens complexe, c'est-à-dire double, ambigu l'un comme l'autre. Voilà ma conception.

PROPOS RECUEILLIS PAR CATHERINE ANDRÉ

Mise en place du comité social et économique dans les entreprises de moins de 50 salariés

samedi 21 octobre 2017

Au 1er janvier 2020 au plus tard, une nouvelle instance appelée « comité social et économique et social », remplacera les délégués du personnel, le comité d'entreprise et le Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour toutes les entreprises. Les ordonnances traduisent la volonté du gouvernement d'affirmer résolument la place prépondérante de l'accord d'entreprise et la conclusion d'accords collectifs dans les entreprises de moins de 50 salariés La primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche devient la règle, mais l'accord de branche conserve un pré carré dans lequel il prime. Dans l'attente des décrets et le vote du Parlement, ces ordonnances ont seulement une valeur réglementaire et non législative.

Les règles de mise en place du comité social et économique dans les entreprises d'au moins 11 salariés à moins de 50 salariés

- **Calcul de l'effectif.** Du changement pour le calcul des effectifs. Il est maintenant calculé sur 12 mois consécutifs au lieu de 12 mois consécutifs ou non au cours des 3 dernières années (Article L.111-2 et L.1251-5 du Code du travail). Le CSE disparaît automatiquement dès que le seuil d'effectif des 50 salariés n'est pas atteint pendant 12 mois. Ce changement risque d'avoir de l'importance pour les nouvelles implantations syndicales, tout comme l'absence d'invitation à négocier le protocole électoral.
- **Composition :** outre l'employeur, le comité comprend une délégation du personnel composée d'un nombre égal de titulaires ou de suppléants fixé par décrets en Conseil d'Etat en fonction des effectifs de l'entreprise. Ce nombre peut être augmenté par un accord conclu selon les conditions prévues dans le protocole d'accord préélectoral (PAP). Pas de changement par rapport au comité d'entreprise, chaque organisation syndicale représentative peut désigner un représentant syndical au CSE.
- **Durée des mandats :** la durée des mandats des membres du CSE est de quatre ans, un accord (branche, groupe, entreprise) peut prévoir une durée inférieure dans la limite de deux ans.
- **Élections :** pas de grands changements. Comme pour les DP et CE, les membres du CSE sont élus et l'organisation des élections professionnelles relève de l'employeur. Plusieurs nouveautés :
 - **L'employeur doit inviter par courrier** ou par tout moyen selon les cas, les organisations syndicales à négocier le protocole d'accord préélectoral et à présenter des candidats. Toutefois, prévoit l'ordonnance, les entreprises dont l'effectif est compris entre 11 et 20 salariés ne sont soumis à cette obligation uniquement lorsqu'au moins un salarié s'est porté candidat aux élections dans un délai de 30 jours à compter de l'information faite aux salariés de l'organisation d'élections professionnelles. Si aucun candidat ne s'est présenté dans le délai imparti, l'employeur n'a pas à organiser les élections professionnelles.
 - **Le contenu du protocole préélectoral évolue également.** Celui-ci peut modifier le volume des heures individuelles de délégation dès lors que le volume global des heures, au sein de chaque collège, est au moins égal à celui résultant des dispositions légales au regard de l'effectif de l'entreprise. Il peut en outre limiter le nombre de mandats successifs.
 - **Si aucune organisation syndicale représentative** n'a pris part à la négociation, l'employeur pourra lui-même répartir le personnel et les sièges dans les collèges électoraux.
 - **Le vote doit avoir lieu 90 jours au plus tard** suivant l'information des salariés par l'employeur de l'organisation des élections. Actuellement ce délai varie selon qu'il s'agit de première élection (90 jours) ou d'un renouvellement de l'instance (45 jours).
 - **Pendant six mois,** l'employeur n'a pas obligation de faire droit à la demande d'un salarié ou d'une organisation syndicale d'organiser les élections professionnelles lorsque l'employeur a engagé un processus électoral qui n'a pas abouti (PV de carence établi).

- **Les salariés mis à disposition** ne sont pas éligibles dans l'entreprise utilisatrice. Cette disposition était déjà prévue pour le CE mais pas pour les DP.
- **Les listes de candidatures doivent respecter certaines règles** pour permettre une représentation équilibrée des femmes et des hommes. Celles-ci demeurent. Cependant, lorsqu'elles conduisent à exclure totalement la représentation de l'un ou l'autre sexe, les listes peuvent comporter un candidat du sexe qui, à défaut, n'est pas représenté. Ce candidat ne peut être en première position sur la liste.

L'article 9 de l'ordonnance fixe, sauf exceptions, le principe d'une entrée en vigueur des dispositions relatives au CSE à la date de parution des décrets pris pour leur application, et au plus tard le 1er janvier 2018, sauf exceptions décrites ci-après :

- **Pour les entreprises dotées d'IRP**, le CSE est mis en place au moment du renouvellement de l'une des IRP et au plus tard au 31 décembre 2019.
- **Les mandats qui arrivent à échéance** entre le 23 septembre et le 31 décembre 2017 sont prorogés : jusqu'à la fin de l'année, d'un an au plus par accord collectif ou par décision de l'employeur.
- **Les mandats arrivant à échéance** entre le 1er janvier et le 31 janvier 2018 : ces mandats peuvent être réduits ou prorogés au plus d'un an, soit par accord collectif, soit par décision de l'employeur après consultation de l'IRP appropriée.

Le local n'est pas prévu pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Un décret en conseil d'État déterminera les heures de délégation qui seront fixées en fonction des effectifs et du nombre de membres de la délégation ; ce nombre ne pourra être inférieur à 10 heures pour les entreprises de moins de 50 salariés.

Références :

- Ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2017/9/22/MTRT1724789R/jo/texte>
- Liaisons sociales quotidien du 26 septembre 2017.

Accès à l'emploi : qualification, bien sûr, mais aussi meilleurs recrutements

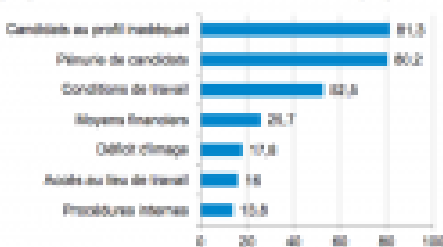
samedi 21 octobre 2017

On analyse beaucoup le niveau du chômage comme provenant du manque de qualification adéquate des demandeurs d'emploi pour les emplois disponibles. À côté du besoin bien réel de qualification ou de reconversion de chômeurs, France Stratégie montre qu'un autre aspect du problème provient des modalités de recrutement et de gestion des ressources humaines des entreprises. Il ne s'agit pas d'opposer ces deux aspects, ils sont complémentaires.

Qualification et offre d'emploi

Le chômage, à 9,5 % en 2017, est plus fort en France que la moyenne de l'Union européenne (7,9 %). On met régulièrement en cause l'inadéquation des qualifications présentes sur le marché du travail et un dysfonctionnement de l'appareil de formation. Aussi a-t-on développé des politiques de formation professionnelle comme un des principaux leviers de la lutte contre le chômage. Or, malgré 20 ans de plans massifs de formation et l'élévation du niveau de diplôme des jeunes - en 1982, 56 % de la population active était sans diplôme, contre 20 % en 2013 -, le chômage résiste. La formation améliore nettement le retour à l'emploi de certains individus, mais pas pour tous.

Graphique 8 - Nature des difficultés de recrutement (en pourcentage)



Source : enquête complémentaire INSEE 2017, Pôle emploi, INM et Crédoc

(cliquez sur l'image pour l'agrandir)

d'après France Stratégie, Renforcer la capacité des entreprises à recruter

Pendant ce temps, d'après Pôle emploi, le nombre d'offres d'emplois non pourvues faute de candidats est estimé à 191 000 – seulement – (3,5 millions de chômeurs) en 2014, surtout dans quelques secteurs (construction, agriculture...) et dans les petits établissements.

Or, selon l'enquête 2016-2017 de ManpowerGroup, les employeurs en France sont 23 % à éprouver des difficultés à pourvoir leurs postes vacants, contre 40 % dans le monde. Ils déclarent ainsi moins de difficultés que les Allemands (49 %) ou les Américains (46 %), mais plus que les Britanniques (18 %). Car, comme l'indique la dernière étude du Crédoc [1], le décalage entre qualifications des chômeurs et contenu des offres d'emploi n'est pas si important qu'on le dit souvent.

La qualité des recrutements et de la gestion des ressources humaines des entreprises

Une cause complémentaire des difficultés d'accès à l'emploi et de celles de recrutement explorée par France Stratégie relève non plus les défauts de compétences des actifs mais la qualité des modalités de recrutement et de gestion de la main d'œuvre pratiquées par les entreprises.

En effet, les recherches effectuées montrent que la formation, niveau et spécialité, n'est pas toujours le premier critère de recrutement des entreprises qui souvent privilégient l'expérience et la motivation. Mais comment savent-elles en apprécier la capacité des candidats ? On voit là qu'on touche à la qualité de gestion des ressources humaines, et des outils adéquats pour déterminer les profils dont elles ont besoin.

Traiter cette question en amont pourrait en fin de compte améliorer l'impact de la formation sur le retour à l'emploi, en permettant aux pouvoirs publics de mettre en œuvre des politiques de formation différenciée, adaptées selon les secteurs et les profils recherchés.

Pour cela, il est nécessaire que les entreprises prennent leurs responsabilités dans l'identification de leurs besoins de compétences. Certaines branches ou OPCA ont déjà commencé ce travail en créant des outils d'accompagnement pour les

entreprises de leurs secteurs. Pour l'instant, on y trouve surtout une aide à la définition des profils de postes, aux méthodes de recrutement, à l'accueil des nouveaux embauchés. Mais ce n'est ni généralisé, ni ne constitue une panoplie complète.

Enfin, selon France Stratégie, une telle démarche impose aussi aux acteurs institutionnels (Régions, État, Pôle emploi, partenaires sociaux) de sortir de la logique d'adéquation emploi-formation qui a prévalu depuis longtemps.

Source

http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_rec_capacite_entreprises_recrutement_29092017.pdf

20 octobre 2017

LA CONSTITUTION ET LE STATUT DES DÉPUTÉS : QUE FAUT-IL CHANGER ? [PAR DENIS BARANGER]

On trouvera ci-dessous la contribution tirée de l'intervention faite le 16 octobre dernier devant le groupe de travail « le statut des députés et leurs moyens de travail » créé dans le cadre des « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée Nationale » (v. à ce sujet : <http://blog.juspoliticum.com/2017/10/13/les-conferences-des-reformes-pour-une-nouvelle-assemblee-nationale-initiative-bienvenue-issu-incertaine-par-elina-lemaire/>). Le texte ici présenté a été révisé et augmenté après l'audition publique (dont la capture vidéo est disponible ici : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.4994565_59e4c73a5ce65.groupe-de-travail-statut-des-deputes-table-ronde-16-octobre-2017)

Denis Baranger, Professeur de droit public, Université Panthéon-Assas, Paris II

Votre groupe de travail a souhaité nous entendre en vue, je cite « *d'évoquer les grandes caractéristiques du statut des députés et de se demander si ce statut doit évoluer et pourquoi et s'il est indispensable pour le faire évoluer de modifier la Constitution* ». A titre liminaire, je souhaiterais situer la discussion au niveau, non pas du seul règlement de l'Assemblée nationale et de la loi mais aussi à celui de la constitution, même s'il va de soi que sa modification est plus difficile. Sans rentrer dans le détail, il me semble que le parlement doit prendre au sérieux le principe de son autonomie constitutionnelle et ne pas en sous-estimer les implications. Certes, la constitution de 1958 encadre fortement cette autonomie et contient nombre de règles qui auraient relevé autrefois du règlement de chaque assemblée. Certes encore, le Conseil constitutionnel exerce, comme on le sait, un contrôle obligatoire, sur les règlements des assemblées. Certes enfin, comme le rappelle votre feuille de route : « *De nombreux éléments du statut des parlementaires ou qui ont une incidence sur ce statut ne relèvent pas de la Constitution : son article 25 renvoie en effet à la loi organique le soin de définir la durée des mandats, le nombre de parlementaires, leurs conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités* ».

Mais il me semble que cela ne doit nullement dissuader votre assemblée de se construire et de défendre, une conception propre de son rôle constitutionnel et des règles statutaires qui doivent en résulter. Le risque, autrement, est de voir les assemblées se trouver privées de doctrine face à celle, parfois un peu étouffante à mes yeux, d'autres institutions, qu'elles soient exécutives ou juridictionnelles.

Cela dépasse un peu le cadre de notre propos d'aujourd'hui, mais je pense qu'on tend en France à sous-estimer dans les institutions le rôle du parlement comme organe d'expression de la volonté générale et la portée du principe d'autonomie des assemblées qui en est, à mes yeux, le corollaire indispensable. Il semble donc essentiel pour votre assemblée de se doter, comme ce fut le cas par le passé, d'une véritable « doctrine parlementaire ».

J'en viens maintenant au fond de mon propos. Le statut des députés a beaucoup évolué dans la période contemporaine. Que l'on rappelle simplement deux grandes lois récentes : la loi organique du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ; et la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Le statut des députés (et plus largement des parlementaires) doit cependant encore changer pour faire face aux mutations de l'action politique et aux attentes des citoyens. Cette nécessaire évolution statutaire doit prendre à mon sens deux directions principales :

- du point de vue de leur rôle au sein des institutions, il importe de renforcer les capacités d'action politique des parlementaires
- du point de vue de leur immunité constitutionnelle, il serait bon de rapprocher encore le statut des députés du droit commun.

I. renforcer les capacités d'action politique des parlementaires

Parmi les thèmes évoqués dans la feuille de route, un certain nombre de pistes de réformes relèvent de ce que j'appellerais le domaine de l'opportunité institutionnelle. Ce sont ce que certains sociologues des institutions (par exemple Jon Elster) appellent des problèmes d'optimisation :

- quel est le nombre de parlementaires le plus adapté ?
- faut-il limiter le nombre de mandats successifs des députés ?

Je les appelle des « problèmes d'opportunité », non pas pour sous-estimer leur importance, mais parce qu'ils relèvent du jugement politique et de ce qu'au dix-neuvième siècle on appelait la « politique constitutionnelle ». Du point de vue du droit constitutionnel, si on me pardonne de reprendre une formule attribuée au général de Gaulle, « l'intendance suivra ». Les problèmes techniques afférents à tel ou tel choix constitutionnel ne sont pas insolubles. Ainsi, la réduction du nombre de parlementaires envisagée par le président Macron supposera nécessairement un découpage électoral qui pourra être délicat, mais qui n'est pas techniquement impossible.

Par contre, d'autres réformes touchent au cœur de la structure du régime et de son organisation constitutionnelle. Elles doivent être pensées sous cet angle et ne pas être réduites à des problèmes techniques. Prenons-en deux exemples, tirés de la feuille de route :

1/ Les incompatibilités.

La question des incompatibilités professionnelles est devenue d'une grande complexité technique et je ne souhaite pas l'aborder en détail aujourd'hui. Qu'on me permette de dire, au rebours de ce qui semble la position la plus consensuelle (et celle reprise par les autres professeurs de droit participant à la réunion d'aujourd'hui) qu'à mon sens le métier de parlementaire est un métier à plein temps et que, par ailleurs, certaines pratiques (par exemple l'inscription au barreau en cours de mandat) sont de nature à susciter des interrogations.

Mais je vais me concentrer sur l'incompatibilité qui procède de l'article 23 de la Constitution et dont il ressort que : « *Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire (...)* ».

Cette incompatibilité me semble la plus à même d'expliquer la difficulté, rencontrée par toutes les réformes postérieures à 1958 et tendant à « renforcer le parlement ». En effet, dans un régime parlementaire sain, la relation de confiance naît dans le fait pour les ministres de partager le statut de représentant de la nation et d'être associés à la pratique quotidienne des fonctions parlementaires. La suppression en 1958 de ce qui était un principe de base des régimes parlementaires classiques a eu pour but de consolider le pouvoir présidentiel. L'objectif a été pleinement atteint. Mais l'extériorité des ministres vis-à-vis des chambres parlementaires ne peut être jugée une bonne chose, même s'il est probablement inévitable – et sain – qu'il y ait une certaine proportion de ministres non-parlementaires.

Il est toutefois clair que revenir sur cette incompatibilité toucherait à la logique profonde du régime de la Cinquième République et modifierait ses grands équilibres. La manière dont ils seraient affectés n'est pas pour autant facile à prédire. Le pouvoir présidentiel pourrait s'en trouver affaibli. La majorité pourrait se considérer comme étant moins une « majorité présidentielle » et plus comme maîtresse de son propre sort et de celui du gouvernement. Inversement, toutefois, la présence des ministres au sein du ou des groupes de la majorité pourrait limiter la tentation d'indépendance qui s'est, par exemple, manifestée au cours du mandat de M. Sarkozy, lorsque M. Jean-François Copé était président du groupe UMP (majoritaire) et entendait en accroître l'autonomie par rapport à l'exécutif. De même, on peut imaginer que des ministres qui sont en même temps députés seront peu tentés de devenir des « frondeurs », même s'ils pourront mieux comprendre le désarroi de leurs collègues « simple députés » face à l'autoritarisme de l'exécutif et leur faible sympathie pour les procédures de contraintes comme le « 49.3 ». Quoi qu'il en soit, une telle réforme rapprocherait le régime de la Cinquième République d'un régime parlementaire classique en ce qu'il rendrait plus étroite la relation entre députés et ministres. A ce titre, elle me semble en tout état de cause recommandable.

2/ Créer un mécanisme de destitution des députés.

La question était posée dans votre feuille de route. On pourrait à mon sens concevoir une sorte d'équivalent pour les parlementaires de la procédure de destitution prévue par l'article 68 de la Constitution pour le président de la République : en cas de « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* » un député pourrait être destitué. La destitution serait prononcée par chaque chambre (car il semble fort difficile qu'elle soit décidée de l'extérieur) avec des garanties procédurales protégeant les droits de la défense et au terme d'un vote à une majorité qualifiée suffisamment forte (par exemple des 3/5^e) pour garantir que la destitution ne soit pas un acte partisan.

On a pu voir dans la période récente, à la suite de faits divers parfois d'une particulière gravité, que la découverte de faits susceptibles de condamnation pénale de la part de parlementaires posait un problème quant à leur maintien dans l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Une telle procédure – par nature exceptionnelle – pourrait y remédier.

Mais il est bien clair que ce procédé reviendrait sur la tradition française dans laquelle le ou la député(e) élu(e) ne peut se voir retirer son mandat que par l'électorat lui-même à l'occasion d'une élection politique. Je ne pense pas que ce soit nécessairement un problème. Les mécanismes du type de celui de l'article 68 sont des réponses à la mutation de la moralité politique collective. Nous ne tolérons plus tous les comportements de la part de nos élus : qui une fraude, qui des propos inacceptables, qui des violences graves à la personne, ou encore toute autre action portant une atteinte grave à leur honorabilité et à celle de leur assemblée. La non-réélection ne les en punit pas réellement, et la réélection éventuelle ne purge pas les méfaits qu'ils ont commis. Au contraire, quand elle se produit, elle accentue l'écart entre la vie politique d'un peuple – qui peut se choisir, comme nous le voyons dans de grands pays proches de nous – des dirigeants amoraux ou immoraux, et sa vie morale profonde, qui subit toujours ces actes comme autant de blessures. La destitution, décidée par une large majorité d'une assemblée serait un acte de censure qui dépasse le fait partisan et le combat politique pour sanctionner de tels actes. Elle peut être plus simplement un moyen de s'appuyer sur la force morale de la règle écrite. Il s'agira de dire : peut-être ne le punirons nous jamais, peut-être cette règle ne fera-t-elle jamais d'usage, mais elle existe et exprime dans toute sa rigueur l'exigence éthique qui pèse sur l'action politique.

3/ Instaurer un mandat impératif ?

Il en va de même des idées relatives à l'instauration, sous une forme ou sous une autre, d'un mandat impératif, qui ont été remises au goût du jour par des courants politiques dont l'un (« La France Insoumise ») est désormais représenté au sein de votre assemblée et de votre groupe de travail. Rien, naturellement, n'interdit à ceux qui le défendent de le proposer. Cela relève de leur liberté politique la plus stricte. Je dirais même qu'il est louable pour les partis politiques d'avoir une doctrine constitutionnelle, quel qu'en soit le contenu. En l'espèce, le droit comparé démontre que des procédures de « recall » des parlementaires existent à l'étranger, même si c'est le plus souvent au sein des législatures étatiques des États fédéraux (par exemple aux États-Unis ou, au Canada, en Colombie britannique). L'expérience de ces pays montre par ailleurs que la pratique ne dérive pas : peu de procédures de *recall* parviennent à leur terme et très peu d'élus sont révoqués par cette voie. Mais l'existence de la procédure peut avoir une valeur en soi.

Toutefois il est clair qu'en France, l'article 27 de la Constitution ferait obstacle à de telles procédures et devrait donc, hypothétiquement, être révisé.

II. immunités : rapprocher le statut des députés du droit commun.

J'en viens brièvement, et ce n'est pas sans lien avec ce qui précède, à mon second point. La feuille de route nous demandait s'il fallait supprimer l'immunité parlementaire [1]. Il faut rappeler que, par ce terme, d'immunité, il faut comprendre en réalité deux mécanismes : l'irresponsabilité « *soustrait les actes qui font partie intégrante de l'exercice des fonctions parlementaires au régime normal de la responsabilité* ». Elle est prévue par le premier alinéa de l'article 26 de la Constitution. L'inviolabilité « *s'applique en revanche aux actes extérieurs aux fonctions parlementaires* ». Depuis la réforme de 1995, l'article 26, al. 2 se contente désormais, en la matière, « *de soumettre à autorisation du Bureau de l'assemblée concernée, les seules arrestations et mesures privatives de liberté* » [2].

En ce qui concerne l'irresponsabilité, il faut aller dans le sens du maximum de liberté d'action politique pour les parlementaires. En ce qui concerne l'inviolabilité, il faut à mon sens rapprocher le statut des députés du droit commun. Autrement dit : s'il convient de maintenir l'irresponsabilité, il me semble que l'on pourrait se passer d'inviolabilité.

1) Il faut maintenir (et même élargir) l'irresponsabilité.

L'irresponsabilité prévue par l'article 26 de la Constitution est nécessaire à la vie démocratique. Il faut même à mon sens l'étendre et la rapprocher du périmètre couvert par l'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme. Pour citer la Cour de Strasbourg, le Parlement constitue, « *dans une société démocratique, le lieu essentiel du débat public* » [3].

Et je pense même que la protection de la parole des députés, du moment qu'elle porte sur le cadre de leur activité parlementaire et sur des questions de politique nationale ou locale, doit être protégée même en dehors de l'enceinte du parlement. Il faudrait donc étendre l'irresponsabilité à la parole politique légitime – car il n'est pas question de permettre des abus – hors de l'enceinte parlementaire. Ce que dit désormais une députée à la télévision ou un député sur un réseau social peut revêtir la même importance et doit recevoir la même protection qu'entre les « murs du parlement », selon la formule du droit britannique. Conçu au dix-huitième siècle, voire bien plus tôt, le droit parlementaire des immunités doit évoluer au regard de la décentralisation – voire de la « virtualisation » sur internet – de la parole politique des élus. De ce point de vue, l'article 10 de la Convention Européenne des Droits de l'homme, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, s'avère plus protecteur et mieux adapté [4] : « *précieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leur préoccupations et défend leurs intérêts* » [5]. Dans le même temps, la Convention ne crée évidemment pas une liberté absolue, exempte de toute restriction. Mais la jurisprudence en la matière est régulée par l'idée qu'« *on ne saurait restreindre le discours politique sans raisons impérieuses* » [6].

Il faudrait enfin aborder ici une question qui dépasse les attributions du groupe de travail et le périmètre de la présente note, mais qui est à mon sens d'une particulière importance : celle de notre droit de la diffamation. Je me bornerai à le dire en quelques mots : je le considère comme un obstacle non négligeable à la liberté d'expression et notamment à la liberté d'expression politique. Car il ne suffit pas que la jurisprudence soit rigoureuse, en s'opposant par exemple à l'application des articles 29 et suivants de la loi de 1881 au motif que les imputations diffamatoires se rapportaient à un débat d'intérêt général ou d'intérêt public, ou encore en créant de toutes pièces une excuse tirée de la bonne foi [7]. Encore faut-il dire que la simple menace que constitue l'existence d'une plainte suivie automatiquement en la matière, d'une mise en examen, limite significativement la liberté de parole. Le récent arrêt *Lacroix c. France* – qui concerne d'ailleurs la parole publique d'un élu, même s'il s'agissait en l'occasion d'un élu local – pourrait imposer une simplification d'un droit français devenu trop complexe et, par là, potentiellement liberticide [8].

2) Il faut supprimer l'inviolabilité.

On peut concevoir que les députés s'inquiètent de la possible vindicte de tel ou tel magistrat judiciaire contre l'un d'entre eux. Mais il ne semble pas que l'inviolabilité ait pu véritablement servir de protection contre des mesures judiciaires dont les motivations étaient clairement politiques. Il y a certes eu quelques coups d'éclat de la part de magistrats peut-être en mal de reconnaissance mais le problème est resté relativement marginal.

En revanche la doctrine et l'opinion peuvent ne pas bien comprendre des cas de levée de l'inviolabilité qui ne leur ont pas toujours semblé opportuns... ou des cas où un refus de levée d'immunité fut suivi quelques mois plus tard de la décision contraire. Et les décisions du Bureau ne sont ni très amplement motivées, ni très facilement accessibles. Les assemblées parlementaires françaises, de ce point de vue, satisfont-elles à l'exigence de transparence qui pèse sur elles dans un État de droit ?

De plus, dès lors que la levée d'immunité est limitée aux mesures privatives ou restrictives de liberté depuis 1995, les garanties de droit commun paraissent suffisantes.

Le Royaume Uni, les États-Unis et bien d'autres démocraties se passent sans difficulté majeure de ces mécanismes [9]. En définitive, je pense que les assemblées gagneraient à ne pas intervenir de cette manière dans la procédure judiciaire.

[1] *Ce qui est dit ici, et en particulier la distinction entre le maintien de l'irresponsabilité et la réforme nécessaire de l'inviolabilité, est inspiré dans une large mesure de l'ouvrage désormais indispensable du professeur C. Guérin-Bargues (Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé (France, États-Unis, Royaume Uni, Paris, LGDJ, 2011) et d'échanges informels avec l'auteur, que je remercie ici très vivement.*

[2] C. Guérin-Bargues, *op. cit.*, p. 2.

[3] *V. par ex. CEDH, 2e sect., 16 sept. 2014, Karácsony et a. c. Hongrie, § 66, req. n° 42461/13 . Cf. S. Lavric, Liberté d'expression des parlementaires : double condamnation de la Hongrie, Dalloz Actualité, 30 sept. 2014.*

[4] *V. p. ex. l'affaire Belpietro (CEDH, Belpietro c/ Italie, 24 sept. 2013, req. n° 43612/10).*

[5] *CEDH, Castells c. Espagne, 23 Avril 1992, § 42. Cf F. Sudre et al, Les Grands Arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, 6^e édition, Paris, PUF, 2003, p. 676.*

[6] *CEDH, Brésilier c. France, 11 Avril 2006, § 41. V. Sudre et al, ibid., p. 675.*

[7] P. Conte, *Annuaire de l'Institut Michel Villey*, vol. 4 – 2012, p. 68. Accessible en ligne : <http://www.droitphilosophie.com/articles/article/75>

[8] *CEDH 7 sept. 2017, Lacroix c/ France, req. n° 41519/12. V. à ce sujet : <http://libertes.blog.lemonde.fr/2017/10/03/lacroix-c-france-la-cour-europeenne-simplifie-le-droit-francais-de-la-diffamation/>*

[9] *Cela est très bien démontré par l'exercice comparatif auquel se livre Mme Guérin-Bargues dans son étude.*