

Assurance chômage : les non-dits du Conseil d'analyse économique

 alternatives-economiques.fr//assurance-chomage-non-dits-conseil-danalyse-economique/00095539

?

Sous couvert de préserver le rôle de l'assurance chômage, une note du Conseil d'analyse économique donne des arguments pour revenir sur sa générosité et son caractère redistributif, estime l'économiste Clément Carbonnier.

Difficile, en période de crise, de remettre en cause les mécanismes sociaux dont tout le monde voit l'utilité, voire la nécessité. Mais on peut préparer le terrain pour mieux les réduire lorsque viendront des temps meilleurs.

On peut, à cet égard, s'interroger sur la [dernière note sur l'assurance chômage du Conseil d'analyse économique \(CAE\), organisme rattaché à Matignon](#). Ses auteurs, Camille Landais, Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo, spécialistes des mécanismes économiques, y font principalement des recommandations d'ordre juridique, ou concernant la gouvernance de l'institution.

N'étant ni expert politique, ni expert juridique, je ne m'attarderai pas sur ces aspects. On peut malgré tout s'inquiéter lorsque les auteurs proposent de « *créer un Haut Conseil de l'assurance chômage (HCA) qui coordonne et prépare l'ensemble des prévisions, des études et des évaluations nécessaires à l'élaboration des règles de l'assurance chômage* ».

Selon eux, cette création est « *essentielle pour faire émerger un consensus sur les conséquences des divers paramètres de l'indemnisation chômage et sur l'efficacité des diverses mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Tel n'est pas le cas à l'heure actuelle.* »

Or, créer une institution unique pour faire émerger un consensus au lieu d'alimenter le débat public et académique signe plutôt la volonté d'imposer un diagnostic sur les « bonnes recettes ». Difficile de ne pas penser au groupe d'experts Smic, composé de telle manière qu'il recommande chaque année de ne pas augmenter le salaire minimum, voire de le diminuer en modifiant son indexation.

Questions de budget

Venons-en toutefois aux propositions portant sur les mécanismes d'indemnisation eux-mêmes. Certaines sont formulées en termes très généraux. D'autres, en revanche, sont à la fois plus clairement identifiables en termes de mise en pratique et plus clairement liées à des arguments économiques.

Les auteurs insistent en particulier sur la nécessité de renforcer la « contracyclicité » du système. Concrètement, cela signifie que les aides seraient plus fortes en période de crise qu'en période de croissance (si les aides sont au contraire plus fortes en période de croissance, on dit alors que le système est procyclique). Pour cela, les auteurs avancent la nécessité « *d'assurer une dotation budgétaire à Pôle emploi indépendante des recettes de l'assurance chômage, afin de supprimer la composante procyclique de son financement* ».

C'est effectivement essentiel pour que l'assurance chômage joue son rôle de stabilisateur automatique, c'est-à-dire qu'elle injecte plus de revenus dans l'économie en période de crise. Or, comme le notent avec justesse les auteurs, les ressources du système sont principalement les cotisations assises sur les salaires (et maintenant une part de la CSG, elle-même assise sur les revenus) qui, logiquement, diminuent en période de crise. Il faut alors apporter au système les ressources supplémentaires nécessaires pour que l'assurance chômage continue de jouer son rôle en période de crise. Malheureusement, la note ne précise pas explicitement d'où viendraient ces fonds, ni selon quelles règles ils seraient versés.

Ses auteurs semblent indiquer qu'un problème important de Pôle emploi (qui accompagne les chômeurs) est son financement principal par prélèvement proportionnel sur les recettes de l'Unédic (qui les indemnise). Pour corriger ce défaut, ils proposent « *une gouvernance unifiée* » des deux institutions qui « *présenterait l'avantage de pouvoir réaliser les arbitrages les plus pertinents pour allouer les ressources à l'accompagnement et à l'indemnisation* ».

Or, la gouvernance unifiée ne change rien : si on garde des financements globaux procycliques et qu'on se contente d'unifier la gouvernance de l'accompagnement et de l'indemnisation, on aura, suivant les arbitrages, soit un accompagnement procyclique, soit une indemnisation procyclique, soit les deux en même temps, mais on n'aura pas réglé le problème.

Une générosité à géométrie variable

Une solution plus concrète est proposée pour renforcer la contracyclicité du système : il s'agirait d'une modulation de sa générosité entre périodes de crise et périodes de croissance, avec mise en réserve de fonds. On voit ici se dessiner les arguments pour justifier une nouvelle réduction des allocations à la sortie de la crise actuelle :

« *Recommandation 1. Instituer un pilotage de long terme des dépenses d'assurance chômage prévoyant un ajustement de l'indemnisation chômage (conditions d'éligibilité et durée d'indemnisation) en fonction d'indicateurs de l'activité économique afin de renforcer la contracyclicité de la dépense et de garantir la viabilité financière du régime.* »

Cette recommandation consiste en une contracyclicité individuelle : chaque individu qui perd son emploi serait individuellement moins bien indemnisé en période hors crise. Or, le principe de contracyclicité est avant tout macroéconomique : un plus grand nombre de

personnes perdant son emploi en période de crise, le montant global des transferts augmente si les chômeurs restent bien indemnisés. Il n'y a aucune nécessité d'individualiser cette logique.

A mon sens, une solution alternative à la contracyclicité individuelle proposée par cette note du CAE serait d'allouer des financements particuliers en période de crise, qui ne pèseraient pas sur les comptes de l'assurance chômage. Les paramètres de l'indemnisation et de son financement resteraient calibrés sur un budget équilibré en période normale.

Cette proposition (équilibre du système hors crise, financements extérieurs de crise compensant le déséquilibre) est loin d'être une aberration : elle est au contraire dans la logique même du principe assurantiel. L'assurance correspond à la mutualisation des risques entre les assurés. Si les risques sont indépendants entre assurés (le fait qu'un assuré subisse un dommage ne change ni à la hausse ni à la baisse le risque encouru par les autres), alors le niveau de dommage à indemniser sera chaque année très proche du risque moyen. On peut dans ce cas prélever une cotisation égale à ce risque moyen, qui sera suffisante pour équilibrer les budgets.

La probabilité qu'une personne tombe au chômage n'est pas indépendante du fait que les autres subissent le même sort

Mais si on regarde du point de vue de l'assurance chômage le long du cycle économique, le risque est partiellement corrélé, dans le sens où la probabilité qu'une personne tombe au chômage n'est pas indépendante du fait que les autres subissent le même sort. Cette probabilité individuelle est plus grande quand les autres sont également au chômage (période de crise) et plus faible quand les autres sont moins au chômage (période de croissance). Les cotisations ne suffisent pas et l'assurance chômage ne peut pas mutualiser la composante conjoncturelle du risque de chômage, elle la subit. L'assurance doit elle-même être assurée contre le risque conjoncturel.

C'est là que l'Etat doit entrer en jeu pour permettre la constance de l'indemnisation du chômage. L'Etat peut en effet mieux lisser ses dépenses et recettes sur le long terme, en s'endettant en période de crise pour couvrir le coût conjoncturel et en laissant au système d'assurance chômage la couverture du risque « normal ».

A l'opposé, les auteurs de la note du CAE proposent que le système d'assurance chômage couvre lui-même ce risque conjoncturel en le faisant porter sur les chômeurs en période hors crise. Pour ce faire, le taux de remplacement baisserait en période de croissance, dans le but de constituer des réserves ou afin de rembourser les déficits creusés en période de crise.

La faute aux chômeurs

Les auteurs insistent beaucoup, d'ailleurs, sur le fait que la crise a fortement mis sous tension les finances du système d'assurance chômage. Ils expliquent comment ceci a été organisé consciemment, en faisant prendre en charge par l'assurance chômage une part

des dispositifs exceptionnels mis en place pendant la crise du Covid. En refusant de séparer l'ensemble des dettes Covid des comptes sociaux, le gouvernement a creusé les déficits des différents systèmes de protection sociale et préparé les besoins d'équilibrage des budgets. Dans ce contexte, la proposition d'une générosité individuelle contracyclique de l'assurance chômage semble tomber à pic.

Reste que la véritable motivation est peut-être ailleurs : Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Camille Landais souhaitent tout simplement une baisse générale de ces indemnités, dont ils savent qu'elle est politiquement difficile à réclamer pour les périodes de crise.

Il ne s'agit pas d'un délit d'intention : les auteurs avancent, pour justifier la fluctuation des paramètres d'indemnisation en fonction du cycle économique, « *qu'il est plus difficile d'accéder à l'emploi* » en période de crise. Autrement dit : ceux qui se retrouvent au chômage en période de croissance le sont par leur faute, et ne méritent pas d'être bien indemnisés. En période de crise, en revanche, les chômeurs ne sont pas responsables de leur sort et on peut les indemniser.

Il s'agit là de l'argument classique de l'aléa moral : bénéficier d'une assurance réduirait les efforts pour éviter la survenue du dommage assuré. Or, si des études empiriques trouvent effectivement une corrélation entre la générosité des systèmes et la durée du chômage, cet effet reste quantitativement très faible.

Un article récent montre qu'en Autriche le rallongement de neuf semaines de la durée maximum d'indemnisation n'a rallongé que de deux jours la durée moyenne d'indemnisation réelle. En revanche, ce même article montre que le rallongement de l'indemnisation induit des salaires plus élevés à la reprise d'emploi, et surtout permet de limiter drastiquement la part des chômeurs retrouvant une rémunération bien plus faible qu'avant leur perte d'emploi.

Les auteurs de cet article interprètent ce résultat par le fait qu'une moindre pression à retrouver immédiatement un emploi permet une meilleure recherche et *in fine* un meilleur appariement entre les besoins de la nouvelle entreprise et les compétences de l'employé. Ces deux jours supplémentaires en moyenne semblent ainsi permettre aux assurés de trouver un meilleur emploi, du moins un emploi mieux rémunéré ; on peut aussi espérer qu'il s'agit d'un emploi plus pérenne.

Une meilleure couverture par l'assurance chômage permet également aux salariés d'avoir un moins mauvais rapport de force dans l'entreprise. Ainsi, en plus de permettre de traverser de manière moins douloureuse les périodes de perte d'emploi (ce qui est le principe d'une assurance chômage) une indemnisation généreuse permet de soutenir les salaires, ce qui est important dans notre époque de creusement des inégalités.

En Allemagne, les réformes Hartz du début des années 2000, qui visaient à réduire le pouvoir de négociation des employés en diminuant l'indemnisation du chômage, ont effectivement conduit à une forte chute des plus bas salaires : le salaire médian lui-même a décliné en termes de pouvoir d'achat.

L'assurance chômage est donc un outil de réduction des inégalités, non seulement après transferts (par le versement d'allocations), mais également avant transferts (en permettant de prendre le temps de trouver un emploi correctement rémunéré).

Pour autant, de tels effets redistributifs s'opposent à la stratégie française de l'emploi, bloquée sur l'objectif de baisse du coût du travail. Cette stratégie du *low cost* est non seulement inégalitaire, elle est également inefficace.

Bas salaires : une stratégie low cost

Les auteurs de la note du CAE remarquent d'ailleurs incidemment certains effets néfastes de cette stratégie. Ils notent en particulier que la non-prise en compte de la prime d'activité dans le calcul des allocations chômage induit une baisse importante du taux de remplacement (pourcentage du dernier salaire qui sera perçu au titre de l'indemnisation chômage). Pour les ménages pauvres, perdre son emploi c'est perdre son salaire plein, mais aussi la prime d'activité, ce qui redouble l'impact que la crise a sur leurs revenus.

Ce phénomène vient justement de la stratégie de baisse du coût du travail. On a bloqué le salaire minimum en termes réels, et compensé cette stagnation par des allocations : prime pour l'emploi à la fin des années 1990 (sous la forme d'un crédit d'impôt) puis, à partir de 2016, prime d'activité, davantage réactive et automatique. Elle constitue de fait une part de la rémunération du travail payée par l'Etat en lieu et place de l'employeur pour faire baisser le coût du travail qu'assume ce dernier.

La stratégie de maintien relatif du niveau de vie par des primes, ou des réductions d'impôts et de cotisations, plutôt que par des revalorisations du salaire (hausse du Smic, renforcement du pouvoir de négociation des salariés) privilégie la redistribution sur la prédistribution des revenus. Cela a d'importantes conséquences.

Les compléments de revenus tels que la prime pour l'activité, bien qu'ils constituent de fait de rémunérations du travail, n'ouvrent pas les mêmes droits sociaux qu'un vrai salaire

Tout d'abord, ces compléments de revenus, bien qu'ils s'agissent de fait de rémunérations du travail, n'ouvrent pas les mêmes droits sociaux qu'un vrai salaire : ni chômage, ni retraite, ni congés maladie.

Ensuite, d'un point de vue politique, cela accrédite la thèse que ces travailleurs ont peu de valeur intrinsèque (leurs revenus de marché sont faibles) et qu'ils sont déjà beaucoup aidés par le système de redistribution. Ceci permet donc plus facilement d'accuser les Français d'être des assistés et ainsi demander une réduction plutôt qu'une augmentation des solidarités.

Chômage et redistribution

En ce qui concerne le caractère redistributif de l'assurance chômage, enfin, la note du CAE met plutôt en avant l'effet après transferts que l'effet sur les salaires : les salariés moins bien payés lorsqu'ils travaillent sont en moyenne ceux qui ont le plus de risque de

passer par des épisodes de chômage. Ainsi, ils bénéficient en moyenne de plus d'allocations qu'ils ne contribuent, alors que c'est en moyenne l'inverse pour les salariés prétendant aux plus hautes rémunérations.

On peut toutefois s'étonner de lire, dans le focus sur les recours à l'assurance chômage qui accompagne la note, que « *l'assurance chômage sort donc de son rôle assurantiel pour procéder à des transferts entre individus* ».

Le cas où tous les assurés qui mutualisent leur risque ont exactement le même risque intrinsèque est une hypothèse d'école. Peut-être utile pour comprendre les principes assurantiels, elle n'a aucune réalité pratique : toutes les assurances redistribuent de fait des assurés les moins risqués vers les assurés les plus risqués – à moins, bien entendu, de mettre volontairement en place des mécanismes pour sélectionner les risques.

Est-ce que la Cour de justice de l'Union européenne impose aux assurances de sortir de leur rôle quand elle leur interdit les discriminations tarifaires entre hommes et femmes ? Ceci oblige pourtant les femmes (statistiquement moins risquées) à payer aussi cher que les hommes leur assurance automobile.

Non, les assurances ne sortent pas de leur mission en redistribuant entre des personnes présentant des risques différents : c'est leur rôle

Non, les assurances ne sortent pas de leur mission en redistribuant (statistiquement) entre des personnes intrinsèquement plus ou moins risquées : c'est leur rôle. Au contraire, on pourrait regretter que, comme l'ont montré Michael Rothschild et Joseph Stiglitz il y a maintenant quarante-cinq ans, la privatisation des assurances et le renforcement continu de la concurrence les conduisent à chercher à segmenter toujours plus leurs marchés, à offrir des contrats d'assurance toujours plus différenciés, c'est-à-dire à démutualiser les assurances et à individualiser toujours plus nos sociétés.

Il semble donc que, derrière une rhétorique qui acte l'utilité de l'assurance chômage, se cache le rappel des arguments préparant les futures attaques contre sa générosité : faire croire que les chômeurs en temps de croissance se complaisent dans l'inactivité car ils sont trop bien indemnisés.

Par ailleurs, plutôt que de contrer les logiques de démutualisation et d'individualisation, on voit pointer du doigt l'importance de la redistribution, alors même qu'on creuse les inégalités avant redistribution.

Clément Carbonnier est économiste, professeur à l'université Paris-8. Ce texte est adapté de deux billets parus initialement sur son blog.