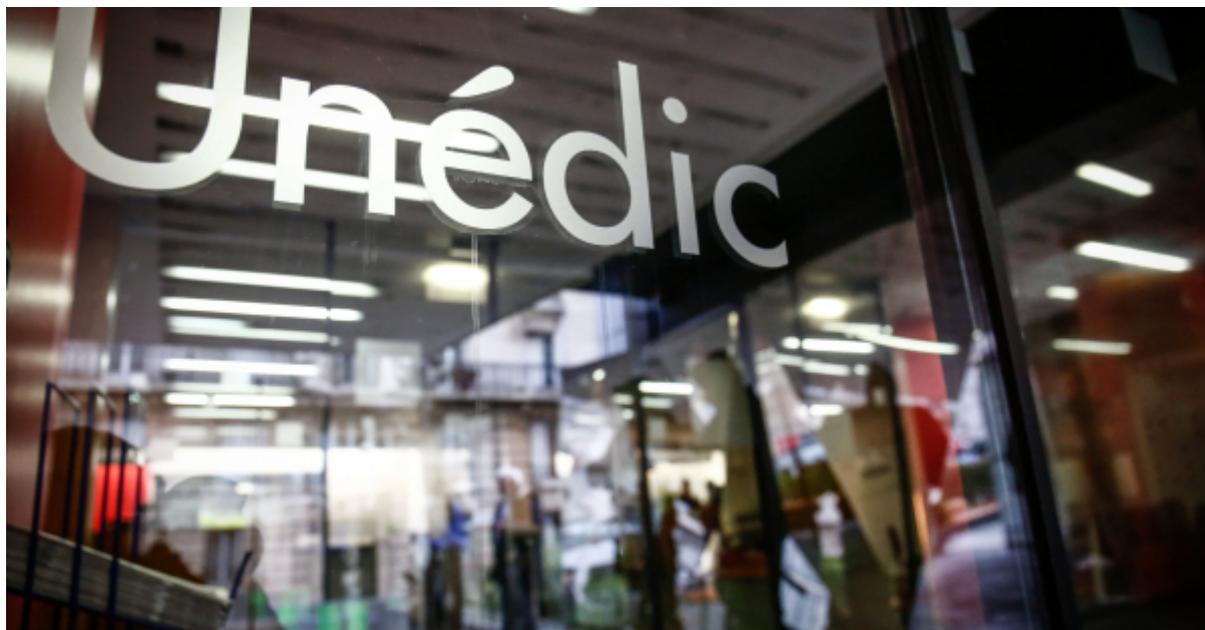


L'Etat n'a jamais été un observateur impuissant de l'assurance chômage

 alternatives-economiques.fr/bruno-coquet-letat-na-jamais-ete-un-observateur-impuissant-de/00095540



L'assurance chômage doit répondre aux problèmes du marché du travail contemporain. Mais elle est fragilisée, car l'accumulation de rectifications marginales a brouillé ses fondements, ses objectifs, et ses règles sont devenues confuses, déplore l'économiste Bruno CoquetHAMILTON/REA

?

Entretien

18/02/2021

Bruno Coquet économiste, spécialiste de l'assurance chômage

Les concertations continuent entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur la réforme de l'assurance chômage de 2019, dont l'entrée en application a été partiellement reportée à cause de la crise sanitaire.

Bruno Coquet, chercheur associé à l'OFCE et spécialiste de l'assurance chômage, revient sur les pistes envisagées pour adapter à la situation les modalités d'une réforme qui a considérablement durci les droits des demandeurs d'emploi.



Il plaide pour de nouvelles règles moins punitives, pour une autre gouvernance de l'Unédic, qui doit rester paritaire, et pour un isolement de la « dette Covid » supportée par l'organisme.

L'assurance chômage, telle qu'elle existe, est-elle armée pour faire face à une crise comme celle que nous vivons ?

L'assurance est un outil adapté et calibré pour des risques conjoncturels ordinaires. Mais une crise sanitaire comme celle que nous vivons est trop rare, généralisée et massive pour être assurable.

Pour y faire face, il ne faut pas retrecoter ou boursoufler le régime d'assurance, mais le compléter avec des mesures *ad hoc*, financées par des budgets dédiés, qui s'ajoutent au droit commun.

Une fois la crise passée ces airbags dégonflent, et les règles optimales d'assurance subsistent.

Introduire des indicateurs de retour à meilleure fortune pour qu'elle entre en vigueur, est-ce une bonne idée ? Dans le fond, faut-il une assurance chômage « dure » en période de croissance et une assurance très « généreuse » en période de crise ? Ou est-ce le signe que cette réforme est enterrée ?

Pour l'heure le projet reste à préciser, car il y a deux options, qui peuvent être combinées.

La première consiste à subordonner l'entrée en vigueur de nouvelles règles à des indicateurs d'état du marché du travail, afin de ne plus apparaître repousser la réforme en fonction des circonstances. C'est un instrument à usage unique, qui ne vise pas à améliorer les comportements des chômeurs dans la durée.

Deuxième option : lier durée des droits et la situation du marché du travail, les droits s'allongeant automatiquement lorsque le chômage s'élève et inversement. Les « extensions de droits » sont une pratique éprouvée et positivement évaluée aux Etats-Unis. D'une part elles protègent mieux les chômeurs au moment où ils en ont le plus besoin, sans affaiblir leur incitation au retour à l'emploi, puisque l'amélioration de la conjoncture induit le retour aux règles de croisière.

D'autre part, ces extensions sont financées sur les budgets publics, et non sur les cotisations de droit commun. Au total, le comportement des chômeurs est donc stimulé à bon escient, et les propriétés de stabilisation automatique de l'assurance sont renforcées. C'est ce type de modalité que j'ai proposé d'adapter en France dès 2014, en la sophistiquant un peu.

Mais attention : le financement doit provenir d'un budget spécifique qui s'ajoute aux ressources ordinaires de l'assurance, et le paramétrage est crucial : si le taux de chômage qui sert de pivot est trop élevé, la probabilité qu'il diminue est dominante, ce qui crée une machine à réduire les droits ; et inversement si le taux de chômage pivot est trop bas.

Pour « adapter » la réforme à la crise sociale, selon les termes du ministère du Travail, plusieurs éléments sont en discussion. Pour avoir accès à l'indemnisation, les jeunes resteraient éligibles dès 4 mois de travail, au lieu

de 6 mois. Cela éviterait-il que beaucoup se retrouvent sur le carreau ?

Par définition une bonne réforme structurelle est robuste à tous les états de la conjoncture. Le seuil d'entrée à 4 mois a été créé en 2009 pour mieux protéger les chômeurs en général, et en particulier précaires, jeunes et étudiants ; cette règle était également opportune pour contrer les effets de la crise financière.

Cela n'a pas changé : cette règle est bonne pour lutter contre la crise sanitaire, mais aussi en régime de croisière, car la précarité s'est développée et le chômage des jeunes reste élevé.

Plutôt que d'élargir le RSA aux moins de 26 ans, le gouvernement privilégie des aides exceptionnelles versées par Pôle emploi. Est-ce le rôle d'une assurance chômage ?

Il faut aider ceux qui en ont besoin, mais la limite est claire : les contributions d'assurance chômage financent exclusivement les prestations de droit commun. Si ces ressources ordinaires sont utilisées pour couvrir des risques non assurés, indemniser des publics qui n'ont pas contribué, ou financer des dépenses *ad hoc*, le régime d'assurance est déséquilibré. Cela mène à l'impasse, comme en France dans les années 1970, voire à la faillite comme en Angleterre dans les années 1920.

Vous avez écrit une note sur la dégressivité des allocations des cadres que vous critiquez depuis longtemps. Crise économique ou pas, faut-il abandonner définitivement cette mesure, qui pourrait temporairement entrer en vigueur dans une version plus allégée, soit une baisse des allocations au bout de neuf mois au lieu de six ?

La littérature économique montre clairement que la dégressivité nuit à l'efficacité de l'assurance chômage. Elle produit quelques économies, mais vite effacées, car la dégressivité modifie la place des chômeurs dans la file d'attente mais ne crée pas d'emplois.

Au contraire, elle pèse même sur la croissance et l'emploi à moyen terme. Les chômeurs sous pression financière sortent plus vite, mais au prix d'un déclassement, dans des emplois où leur capital humain n'est ni inutilisé, ni rémunéré.

Quand la dégressivité est concentrée sur les salariés qui étaient les mieux payés, en général les plus qualifiés, ces effets sont exacerbés. C'est le cas en particulier en France où les données de Pôle emploi montrent que ces chômeurs sont précisément les plus actifs dans leur recherche d'emploi – sinon ils sont sanctionnés – et ceux qui font le plus de concessions salariales pour en retrouver un.

On peut aussi s'interroger sur la logique qui aboutit à taxer les indemnités d'assurance chômage plus fortement que les revenus du capital. Au total, les indemnités chômage de ces cadres seraient ainsi taxées à plus de 36 % avant impôt sur le revenu, quand par exemple les dividendes sont taxés forfaitairement à 30 %, impôt sur le revenu compris.

Quant au taux de remplacement de leurs allocations, il deviendrait inférieur à 40 %, soit moins que le niveau minimum de 45 % prévu par la convention n° 102 de l'Organisation internationale du travail (OIT).

En dépit de tout, la dégressivité bénéficie d'un fort soutien populaire... surtout parmi les retraités et les actifs qui sont ou se croient protégés du chômage, et dont près de la moitié ne juge même pas qu'elle favoriserait le retour à l'emploi !

La dégressivité après six ou neuf mois est marginale : mais si elle existe, il faut *a minima* éviter les hiatus avec d'autres règles, donc de nouveaux problèmes, comme ceux que portent en germe les formules du décret de 2019.

Plus largement, la logique et les effets d'une telle accumulation de sanctions financières méritent d'être interrogés : il s'agit d'assurés, indemnisés au titre d'un risque pour lequel ils ont contribué, souvent longtemps et beaucoup, et qui tout simplement ne parviennent pas à retrouver un emploi. Or, ce sont ces publics dont les contributions nettes financent notre assurance chômage, à un niveau de mutualisation sans égal dans le monde.

Il y a beaucoup à perdre si l'acceptabilité sociale de ce modèle d'assurance sociale mutualisée s'érode encore un peu plus.

Une note du Conseil d'analyse économique (CAE), rattaché à Matignon, de Camille Landais, Pierre Cahuc et Stéphane Carcillo reprend les pistes de changement que vous aviez détaillées dans une note de l'Institut de l'entreprise parue en 2014.

En effet, les cinq recommandations du CAE s'attribuent – sans les citer... – les idées que j'ai formulées en 2014 et 2015 à l'Institut de l'entreprise et dans mes travaux publiés à l'OFCE : lien entre règles et conjoncture, financement de Pôle emploi, instance élargie d'évaluation et d'orientation stratégique, et, sur un plan plus technique, le salaire de référence qui sert au calcul des allocations, sans oublier la comptabilité du déficit et l'affiliation du secteur public au régime.

« Le CAE fait accroire que l'absence de l'Etat serait à l'origine de tous les maux et que plus d'Etat les résoudrait pour les mettre au service d'une nationalisation de l'assurance »

Le CAE finit donc par endosser toutes ces thématiques mais il les dénature, faisant accroire que l'absence de l'Etat serait à l'origine de tous les maux et que plus d'Etat les résoudrait pour les mettre au service d'une nationalisation de l'assurance. Comme si verser les règles et l'argent de l'assurance chômage dans la grande marmite de la redistribution et des politiques sociales répare tout.

D'ailleurs, derrière cette position de principe, les mécanismes concrets par lesquels les difficultés seraient résolues sont flous. Je proposais au contraire des moyens précis pour renforcer l'efficacité de l'assurance, dans une logique économie sociale de marché où l'Etat responsabilise et encadre les parties prenantes, mais ne se substitue pas à elles.

**Vous préconisiez en effet de revoir la gouvernance de l'assurance chômage.
Allez-vous, comme les auteurs de la note du CAE, dans le sens d'une
étatisation du système ?**

Revoir la gouvernance est nécessaire. Mais ce qui a failli, ce sont les méthodes, les procédures, pas les institutions paritaires par nature. Repliée sur elle-même, sans réels instruments de pilotage opérationnels, l'Unédic s'est rendue vulnérable à tous les mauvais procès.

Bien sûr, l'onction régalienne est indispensable pour garantir une assurance obligatoire, unique et universelle, trois caractéristiques indispensables à son optimalité. Au-delà, le bilan de l'Etat ne plaide pas en sa faveur. Il n'a jamais été un observateur impuissant de l'assurance chômage, mais un acteur omniprésent, privilégiant ses objectifs budgétaires aux dépens de l'efficacité des règles. Et n'oublions pas le « régime de solidarité », que l'Etat gouvernait et gérait seul, supprimé suite à un audit sévère de la Cour des comptes, après avoir accumulé plus de dettes que l'Unédic en distribuant dix fois moins de prestations.

Il faut revenir à l'essentiel. L'assurance chômage a des vertus sociales irremplaçables, mais c'est un instrument économique. Elle n'est pas faite pour redistribuer les revenus entre riches et pauvres, même si son action conduit à ce résultat. Diluer ce dispositif qui fonctionne sous forme d'assurance dans la nébuleuse de la redistribution laisserait orphelins les besoins très précis pour lesquels l'assurance a été créée, par les acteurs économiques.

La légitimité historique et pratique plaide pour la gouvernance paritaire, ce qui ne signifie pas chèque en blanc, mais exigence, méthode et contrôle, afin de garantir que l'assurance fonctionne dans l'intérêt de tous les assurés, individus et entreprises.

Pensez-vous toujours qu'il faille revenir sur le calcul du salaire journalier de base, qui est la plus grosse source d'économie pour le régime mais la plus pénalisante pour les chômeurs les plus précaires ?

Le salaire de référence, qui sert à calculer l'allocation, est obsolète. Le décret de 2019 n'a rien résolu : il a supprimé une moitié du problème en réduisant l'éligibilité à 6 mois parmi 24 (au lieu de 4 parmi 28), car le taux de remplacement de ces chômeurs exclus est nul, et transféré l'autre moitié dans des distorsions de la durée des droits. Cela montre que la question du salaire de référence ne se traite pas de manière isolée, car elle n'est pas détachable des règles d'éligibilité et de durée des droits.

Il n'y a pas de solution parfaite, mais on pourrait par exemple se référer au salaire des deux ou trois trimestres les plus rémunérateurs, ou prendre le salaire le plus élevé sur une fenêtre fixe égale à la moitié des jours d'affiliation. On peut aussi chercher à garantir que le chômeur était bien actif et à la recherche d'un emploi les jours où il n'a pas travaillé. Les options sont nombreuses.

En revanche, l'idée d'ajouter des coefficients sans signification pour contraindre le résultat de la formule actuelle est une rustine qui rendra les règles plus opaques, et créera de nouveaux effets de seuils.

Vous étiez également favorable à ce qu'une partie du financement de Pôle emploi ne soit pas assurée par l'Unédic mais par l'Etat. Est-ce toujours une priorité selon vous ?

L'Apec (l'Association pour l'emploi des cadres) est bien financée par une taxe spécifique, pourquoi pas Pôle emploi ? Ici encore, la théorie économique est limpide : les services publics ouverts à tous doivent être financés par l'impôt, et lorsqu'une prestation spécifique leur est demandée elle doit être facturée au coût marginal.

« L'Unédic verse 11 % de son budget à Pôle emploi, soit les trois quarts des ressources courantes de l'opérateur, alors que moins de la moitié des inscrits sont des chômeurs indemnisés »

L'Unédic verse 11 % de son budget à Pôle emploi, soit les trois quarts des ressources courantes de l'opérateur, alors que moins de la moitié des inscrits sont des chômeurs indemnisés. A l'opposé, les employeurs publics ayant une convention de gestion avec Pôle emploi bénéficient du même service que l'Unédic, mais sont facturés au coût marginal, donc dix fois moins cher.

Des voix se font entendre pour repartir d'une page blanche, qu'en pensez-vous ?

L'assurance chômage doit répondre aux problèmes du marché du travail contemporain. Mais elle est fragilisée, car l'accumulation de rectifications marginales a brouillé ses fondements, ses objectifs, et ses règles sont devenues confuses.

Bien avant la crise sanitaire, l'imputation à l'Unédic de dépenses non assurantielles l'avait déjà lestée d'une dette énorme, alors même que le compte cotisations/prestations a toujours été équilibré depuis vingt-cinq ans ! Et c'est au nom de cette dette qu'il a fallu changer des règles qui n'engendraient pas de déficit, et donc maintenir le coût de l'assurance et réduire les droits.

Cette logique absurde a éloigné l'assurance de son optimum et rongé sa légitimité. Le risque est que cela recommence, en pire, si les dépenses supportées par l'Unédic du fait de la crise sanitaire ne sont pas isolées, car cette « dette Covid » deviendra une variable de l'équation des règles futures, qui dès lors seront inefficaces.

Alors, oui à la page blanche, car il faut remettre l'assurance d'aplomb sur des bases saines, la doter d'une stratégie dégagée des querelles picrocholines sur les règles. Mais on ne part tout de même pas de zéro, car l'histoire, l'expérience et les connaissances ont tissé un canevas de possibilités et d'impasses dont il ne faut pas s'abstraire.

Propos recueillis par Sandrine Foulon