

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

Bruno Coquet

Chercheur affilié à l'OFCE, & IZA

La dette de l'assurance chômage atteindra 25,9 Md€ à la fin de 2015 et, sous la pression d'un chômage élevé, elle va continuer de s'accroître jusqu'à atteindre 35,1 Md€ en 2018 (Unedic, 2015b). Ce niveau inédit d'endettement représentera près de 1,5 % du PIB et 100 % des recettes annuelles de cotisations.

L'Unedic peut-elle rembourser cette dette ? La dernière fois que l'assurance chômage a dû juguler sa dette, au début des années 1990, elle s'est appuyée sur trois leviers : l'amélioration de la conjoncture, l'augmentation du taux de cotisation et la réduction des droits des chômeurs. Dans les années 2000 ces moyens ont été insuffisants, et ils le demeureront : l'Unedic devrait en effet compter sur dix ans d'une conjoncture économique aussi favorable qu'improbable pour se désendetter ; rapprocher cette échéance à 2020 nécessiterait d'augmenter le taux de cotisation de 6,4 % à 7,6 %, à moins qu'une réforme des règles d'indemnisation ne produise 20 % d'économies, ce qui signifierait de diviser les droits potentiels des chômeurs par deux ; tout cela en préservant la paix sociale. L'Unedic, ne remboursera donc pas sa dette avec les recettes habituelles ; quand bien même, le régime qui survivrait à un tel tsunami de réformes paramétriques serait très loin de l'assurance optimale nécessaire au bon fonctionnement du marché du travail et de l'économie.

L'Unedic doit-elle rembourser cette dette ? La boîte noire des comptes de l'Unedic recèle de réelles marges de manœuvre : l'assurance étant facturée bien plus cher qu'elle ne coûte, les allocations de droit commun sont largement financées par les recettes de cotisations, et ont dégagé un excédent cumulé de plus de 58 Md€ depuis 1990 ; dans le même temps des charges qui devraient relever du droit conventionnel ou des politiques publiques, comme les régimes spéciaux intermittents et intérimaires, le financement du Service public de l'emploi, des dépenses mises à la charge de l'Unedic par l'État, etc. ont engendré un besoin de financement total de près de 83 Md€. L'efficacité de l'assurance chômage ne peut être invoquée pour justifier de taxer les salariés, les employeurs et *in fine* les

chômeurs indemnisés de droit commun pour payer une dette dont ils ne sont pas responsables.

Cela ne signifie pas que tout va pour le mieux dans le droit commun. Tant en matière de cotisations que de prestations, certaines règles essentielles sont devenues inadaptées, voire incompatibles avec la mission de l'assureur et l'intérêt des assurés. Il existe des pistes simples, certaines, équitables pour refonder l'assurance chômage ; mais pour les emprunter il faut dépasser les frontières de l'indemnisation, s'extraire des tabous et des idées reçues, des solutions pataphysiques, et surtout du syllogisme mortifère dette/générosité/réduction des droits.

Adapter l'assurance chômage au marché du travail contemporain permettrait d'offrir un bien meilleur service à moindre coût. Mais pour y parvenir les leviers habituels de réforme sont inopérants et les partenaires sociaux n'ont pas le pouvoir d'actionner les autres. Seul l'État peut lever ces obstacles et fixer les grandes lignes d'un cadre stratégique renouvelé destiné à recréer une assurance chômage viable répondant aux problèmes d'aujourd'hui. Ce projet devrait s'appuyer sur quatre piliers : (1) reprise de la dette par l'État, (2) suppression des dépenses non-assurantielles, (3) obligation d'assurance, (4) universalité de l'assurance, c'est-à-dire unicité des règles. Le contexte de la négociation étant ainsi éclairci, les partenaires sociaux pourraient à nouveau se concentrer sur les missions fondamentales et le pilotage de l'Unedic.

Après avoir décrit l'impasse dans laquelle sont acculés les négociateurs de l'assurance chômage, ce travail détaille les raisons qui ont conduit à cette situation, fournit des moyens de repenser l'assurance chômage et formule des propositions pour la refonder sur de nouvelles bases.

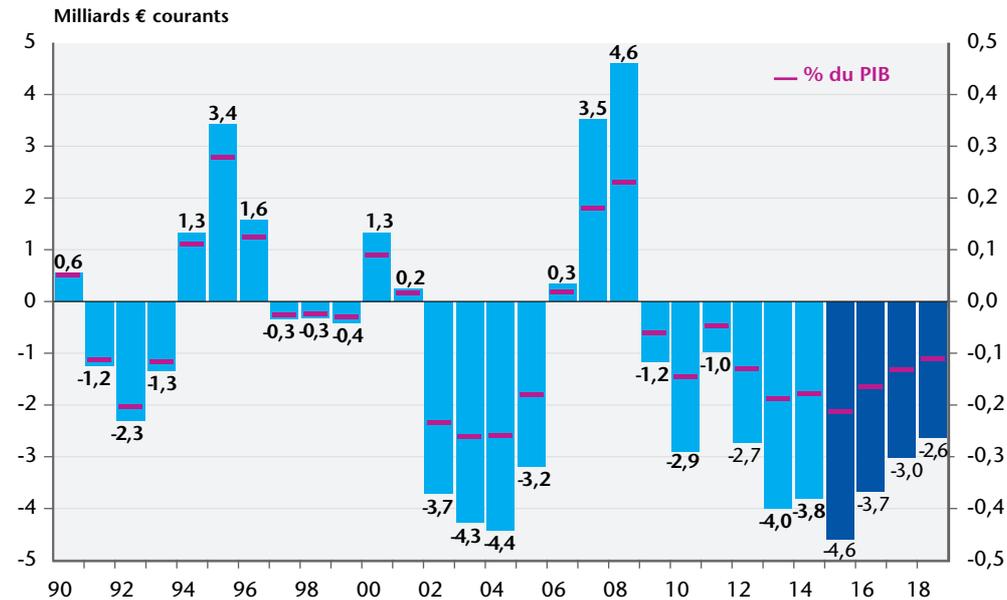
1. La dette s'est emballée

L'assurance chômage n'a pas toujours été endettée : entre 1995 et 2001 sa situation financière était positive jusqu'à ce que l'éclatement de la « bulle internet », conjuguée à un changement du taux de cotisation et des règles d'indemnisation ne précipite les comptes dans les limbes, d'où ils ne sont plus ressortis depuis (graphiques 1 et 2).

Un premier pic d'endettement a été atteint en 2005, à 13,1 Md€ (0,8 % du PIB) ; mais trois années de reprise de l'emploi ont permis de ramener la dette très rapidement à 5,0 Md€ en 2008, avant que ne débute la séquence de crises qui se sont enchaînées depuis, sans discontinuer.

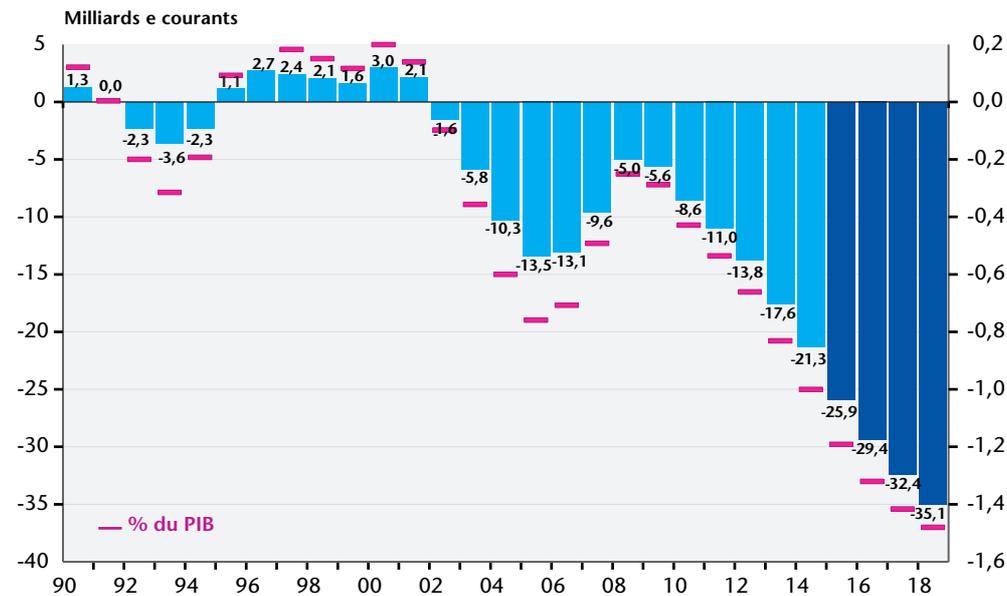
Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

Graphique 1. Solde financier consolidé de l'Unedic (1990-2018)



Sources : Insee, Unedic (y compris prévisions), calculs de l'auteur.

Graphique 2. Situation financière consolidée de l'Unedic (1990-2018)



Sources : Insee, Unedic (y compris prévisions), calculs de l'auteur.

Depuis 2009, l'Unedic a toujours dégagé des déficits d'exploitation, d'ailleurs étonnamment contenus jusqu'en 2012 malgré un chômage déjà très élevé¹. En effet, la succession de déficits qui accompagne cette crise a beau être inédite, ceux-ci n'ont jamais atteint les niveaux record observés en 2003 et 2004 (graphique 2). Malgré tout, ces besoins de financement ont engendré l'accumu-

1. Ce qui constitue un indice que le lien générosité des droits/chômage élevé/déficit n'est pas si clair.

lation de 20,5 Md€ de dettes nouvelles², portant l'endettement total de l'Unedic à 25,9 Md€ fin 2015 (1 % du PIB). L'Unedic prévoit que, malgré une reprise de la croissance et une conjoncture plus favorable sur le marché du travail, son compte d'exploitation demeurerait déficitaire, et sa dette ne cesserait d'augmenter jusqu'à atteindre 35,1 Md€ en 2018 (1,5 % du PIB), soit un poids deux fois plus élevé qu'en 2005 (Unedic, 2015 ; graphique 1). La croissance modeste prévue en 2018, de même que le taux de chômage de 9,4 %, et le déficit de l'Unedic (2,6 Md€) inclinent à penser que la dette continuera d'augmenter en 2019, au-delà de l'horizon de cette projection³.

La négociation de la dernière Convention d'assurance chômage a été particulièrement conflictuelle, en partie parce que de nombreux sujets auparavant ignorés ont été mis sur la table. Certains ont été traités, d'autres pas, mais malgré l'âpreté des débats, ce sont seulement 210 Mo€ d'économies annuelles, moins de 0,7 % des dépenses d'indemnisation que les partenaires sociaux sont parvenus à dégager à moyen terme⁴. Il est donc indispensable de comprendre les ressorts de cette spirale d'endettement pour savoir s'il est possible de l'enrayer et, le cas échéant, par quels moyens.

2. L'Unedic ne remboursera pas sa dette

Un gros problème au plus mauvais moment

Une conjoncture économique désastreuse est souvent le catalyseur qui révèle des insuffisances opérationnelles et stratégiques auparavant occultées par un environnement économique porteur. On l'observe régulièrement pour des entreprises, et des politiques publiques ; l'assurance chômage n'échappe pas à cette règle⁵.

2. Si l'on inclut 2008, première année de la crise où l'Unedic a dégagé le plus gros surplus de son histoire (4,6 Md€), la dette s'est accrue au total de 15,6 Md€ jusqu'en 2015.

3. Ceci n'est pas une prévision mais une hypothèse. Pour que la dette n'augmente pas en 2019 il faudrait que le déficit soit nul, ce qui requiert une baisse d'environ 10 % du nombre de chômeurs en moyenne annuelle, ce qui n'est arrivé que deux fois en 35 ans (-10,3 % en 1983 et -13,3 % en 2006).

4. La Convention devait produire 1,9 Md€ d'économies de mi-2014 à fin 2016, puis 450 Mo€ par an en « année de croisière » (Unedic, 2014b). Mais à partir du moment où une règle est en place, les dépenses peuvent être différées dans le temps : le paiement de l'allocation intervient après une période de différé, qui se cumulent et dépendent des sommes perçues par le salarié à l'occasion de la rupture du contrat de travail ; à l'issue de ces différés un délai d'attente de 7 jours est appliqué (Unedic, 2015a). Dans les annexes 8 et 10, la réforme des différés a été annulée et ce coût pris en charge par l'État jusqu'à mi-2016 pour un montant de 42 Mo€ en 2016 (soit 84 Mo€ en année pleine au lieu de 100 Mo€ prévus par l'Unedic). Dans le droit commun la réforme du différé spécifique d'indemnisation (140 Mo€) a été annulé par le Conseil d'État car pouvant « aboutir à priver certains salariés licenciés illégalement de toute indemnisation des préjudices autres que la perte de revenus liée au licenciement » (Conseil d'État, 5 octobre 2015). Au total les économies sont donc de seulement 210 Mo€ en année de croisière, sans compter le risque financier que les décisions du Conseil d'État pourraient avoir pour l'Unedic.

5. Cela n'a évidemment rien à voir avec les propriétés contra-cycliques de l'assurance chômage, qui font qu'elle doit naturellement être déficitaire quand le chômage est élevé, et excédentaire sinon.

Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ?

La situation actuelle n'est pas sans précédent, tant sur le plan financier que stratégique. Durant les années 1970, l'assurance chômage n'avait pas pu s'adapter aux défis sociaux et financiers du chômage de masse qui s'installait. À l'étroit dans le périmètre qui leur était concédé, les partenaires sociaux ne disposaient pas des moyens de relever un défi de société de cette ampleur. L'impasse de négociation n'était alors que le symptôme d'un besoin de réformes structurelles plus profondes. L'État reprit alors le contrôle d'une main, et mit l'autre à la poche : des réformes structurelles modifiant la philosophie de l'assurance chômage furent actées, affectant ses modalités, son périmètre et surtout la manière dont elle était financée⁶.

Reconstruit il y a plus de 30 ans, le régime actuel craque de toutes parts : parce que le marché du travail a changé, parce que l'État a transformé et surtout réduit ses interventions tout autour de l'assurance⁷, parce que les fonds de l'assurance ont été utilisés à d'autres fins que l'indemnisation du chômage, et que des règles essentielles ne sont plus maîtrisées par l'assureur⁸. Dans ces conditions il est bien peu probable que des ajustements paramétriques, aussi radicaux soient-ils, puissent résoudre les problèmes stratégiques dont souffre aujourd'hui le régime d'assurance chômage. Seules des réformes structurelles sont à même de venir à bout de problèmes structurels.

Il faudra bien, cette fois encore, que toutes les parties prenantes trouvent les moyens de s'entendre pour refonder une assurance chômage efficace et solvable. La difficulté est d'autant plus grande que les marges de manœuvre démographiques qui furent jadis abondamment utilisées (retraite à 60 ans, préretraites, allongement des études des jeunes, etc.) sont aujourd'hui épuisées, et les marges budgétaires nulles. Mais il n'est pas toujours difficile ni néfaste de prendre des décisions radicales dans un système où les inefficacités coûteuses sont très nombreuses : supprimer une inefficience signifie aussi apporter un meilleur service à moindre coût.

Ce changement d'habitudes et de perspectives est un défi exigeant, car il faudra chercher ailleurs que dans la boîte à outils habituelle ; mais ce changement n'est pas insurmontable pour peu qu'il soit précédé d'un processus de *consensus building* ouvert, efficacement mené, au-delà des idées reçues.

6. Pour plus de précisions sur ces aspects on peut se référer à Daniel & Tuchsirer (1999) et Coquet (2013).

7. En 1983 l'État dépensait 1,25 % du PIB au titre des incitations au retrait d'activité (pré-retraites) tandis que les dépenses de l'assurance chômage s'élevaient à 1,03 % du PIB (Coquet, 2013 p. 43-44). Des allocations d'assistance, telle l'allocation d'insertion, ont été supprimées, et le « taux de remplacement » de l'Allocation de solidarité spécifique n'a cessé de se réduire au cours du temps (Coquet, 2011).

8. Notamment le revenu à remplacer et taux de remplacement (Coquet, 2013).

Un retour de la croissance serait insuffisant...

Dans quelle mesure les finances de l'assurance chômage pourraient-elle bénéficier d'un retour de la croissance ? Pour l'illustrer nous utilisons une maquette comptable simplifiée (encadré 1). Deux issues peuvent être envisagées :

- Les comptes de l'Unedic reviennent spontanément et assez rapidement à l'équilibre. Des réformes seraient alors en grande partie inutiles, tout en étant potentiellement nuisibles à la stabilisation automatique de l'activité ;
- Les comptes ne reviennent pas spontanément à l'équilibre, ou bien seulement à un horizon très lointain. Des réformes visant à accroître les recettes et/ou à réduire les dépenses seraient nécessaires, plus ou moins drastiques selon l'ampleur du déséquilibre financier à combler.

Nous construisons un scénario de base délibérément optimiste à moyen terme, que ce soit au regard de l'environnement économique, des recettes ou des dépenses de l'Unedic ; la réglementation est supposée constante, sans rupture liée à des réformes paramétriques ni structurelles. Deux périodes sont distinguées : de 2015 à 2018 ce scénario reprend les perspectives financières à moyen terme les plus récentes de l'Unedic (2015) ; à partir de 2019 nous faisons l'hypothèse que la croissance s'accélérait et perdurerait ; l'emploi et les salaires en bénéficieraient, et le chômage refluerait. Dans ces conditions, nous faisons l'hypothèse que, même en l'absence de réformes, l'Unedic ramènerait ses principaux agrégats de gestion au-delà des meilleurs niveaux observés depuis 1990 (encadré 1, graphique 3, tableau 1).

Dans ces conditions le résultat courant de l'Unedic renouerait avec l'équilibre en 2020 (+1,7 Md€), puis les excédents opérationnels progresseraient à +0,2 % du PIB en 2022, très proches du niveau historiquement élevé observé en 2007 et 2008, jusqu'à atteindre +0,4 % du PIB en 2025 (+14,7 Md€) (tableau 1). Ce rétablissement du résultat courant serait d'une rapidité inédite (d'autant plus remarquable que celle-ci ne résulterait ni de réformes paramétriques, ni de réformes structurelles), mais il ne permettrait cependant pas de rembourser la dette de l'Unedic avant 2025.

Encadré 1. Principales hypothèses de simulation des comptes de l'Unedic (2015-2025)

Le PIB nominal est celui du Programme de stabilité de la France 2015-2018^(a). Puis les années 2019 et 2020 reproduisent une reprise de la croissance nominale (+5,0 %) comparable à celle observée en 2007, observation la plus élevée depuis l'an 2000 ; ce rythme est ensuite maintenu sans retournement cyclique conjoncturel, jusqu'à ce que l'Unedic ait dégagé suffisamment d'excédents pour rembourser sa dette. Ces hypothèses sont très optimistes, car si le PIB croissait de 3 % par an en volume et 5 % en valeur, la croissance réelle cumulée entre 2019 et 2025 n'aurait pas été observée depuis les années 1970, à une époque où le PIB potentiel était beaucoup plus élevé.

Les recettes de l'assurance chômage sont celles projetées par l'Unedic jusqu'en 2018 où elles atteignent 1,54 % du PIB ; à partir de 2019, elles augmentent en proportion de la hausse du PIB à laquelle s'ajoute une hausse de l'emploi égale à la baisse du chômage indemnisé, ce qui les porte à 1,61 % en 2025. Le taux de cotisation à l'assurance

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

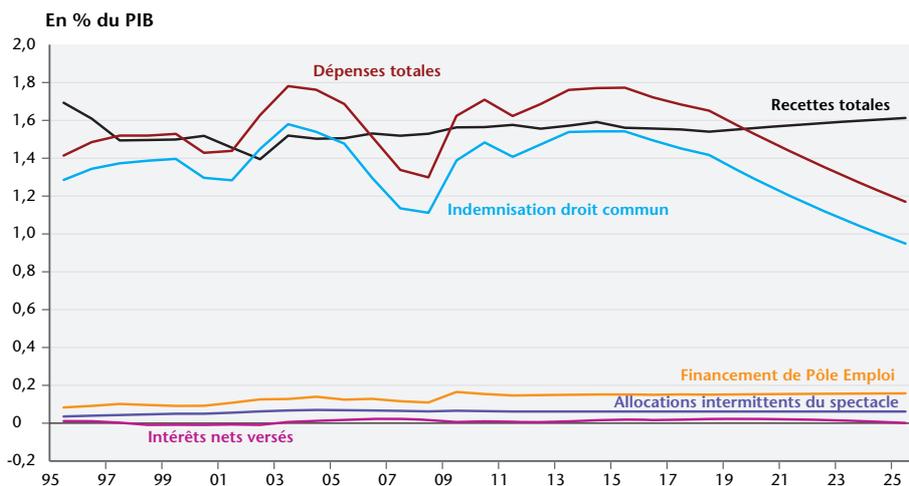
chômage serait inchangé (6,4 %), Ces hypothèses déforment donc légèrement le partage de la valeur ajoutée en faveur des salaires, puisqu'elles supposent que la hausse de l'emploi s'ajoute à celle des salaires qui s'accroissent comme le PIB nominal, ce qui surestime les recettes. Cette projection implique une masse salariale durablement dynamique, que ce soit en raison de la croissance de l'emploi ou de celle des salaires^(b).

Les dépenses déterminées par d'autres règles que le droit commun sont prolongées de manière à la fois simple et aussi neutre que possible : les dépenses des intermittents du spectacle (dont l'observation montre qu'elles sont inélastiques à la conjoncture) sont maintenues à leur niveau moyen des 3 années précédentes ; la contribution à Pôle emploi reste définie comme depuis 2008 à 10 % des recettes de cotisations ; on ne fait pas d'hypothèse sur les taux d'intérêt, mais on suppose que les charges d'intérêt de l'année n évoluent comme la variation de la dette observée entre les années n_{-2} et n_{-1} ^(c), ce qui revient à prolonger le taux d'intérêt apparent observé en 2018 dans la prévision Unedic (2015b).

Les dépenses d'indemnisation diminuent au rythme prévu par l'Unedic entre 2016 et 2018. Ce rythme est ensuite doublé, amenant le ratio [Dépenses d'indemnisation/PIB] à un niveau très faible et inédit après 2022 (graphique 3). L'évolution des dépenses est destinée à traduire dans les comptes de l'Unedic la baisse du chômage indemnisé consécutive à la conjoncture favorable : elle implique que, si l'allocation moyenne évoluait comme le PIB (et donc comme les salaires nominaux), 1,61 million de chômeurs seraient indemnisés en 2025 (-33 % par rapport à l'année 2018 prévue par l'Unedic) soit le plus bas niveau depuis 1991. Sachant que l'emploi affilié serait près de 30 % supérieur à ce qu'il était en 1991 et qu'en cohérence avec la baisse du nombre de chômeurs indemnisés il augmenterait de 4,7 % entre 2018 et 2025, le ratio [chômeurs indemnisés/emplois affiliés] serait de 9,1 % contre 11,5 % en 1991. Considérant que l'hypothèse d'emploi sous-jacente est sous-estimée (dans une conjoncture favorable des chômeurs non-indemnisés retrouveraient aussi un emploi et le taux d'activité augmenterait) on sous-estime ici légèrement les recettes de l'Unedic. On peut estimer qu'elles sont cohérentes avec un taux de chômage bien inférieur à 7 %.

Nos calculs s'appliquent toujours en année pleine, dès 2016, bien que l'échéance pour conclure la négociation des nouvelles règles soit fixée à mi-année, et que les effets en année pleine de la plupart des réformes des droits ne sont obtenus qu'après plusieurs années.

Graphique 3. Hypothèses de projection des recettes et des dépenses de l'Unedic



Sources : Unedic. Calculs de l'auteur.

(a) Les données utilisées dans ce travail sont celles disponibles en septembre 2015, date à laquelle la situation financière à court terme de l'Unedic est compatible avec la projection de ses finances à moyen terme. Le PIB en volume retenu par l'Unedic dans ses perspectives financières n'est pas associé à un déflateur du PIB mais à l'indice des prix à la consommation. Nous lui préférons la projection du Programme de stabilité 2015-2018. Les écarts sont toutefois minimes.

(b) Cette hypothèse revient à stabiliser la part des salaires dans la valeur ajoutée.

(c) On suppose que les taux d'intérêt restent bas, hypothèse optimiste après des années de reprise de l'activité.

Pour parvenir à inverser cette dynamique et résorber totalement la dette, il faut miser sur un avenir incroyablement radieux, où le retour rapide à une croissance économique forte bénéficierait aussi bien à l'emploi qu'aux salaires, provoquant une embellie durable au point d'éliminer tout cycle d'activité. Dans ces conditions l'endettement pourrait refluer à un rythme rapide, permettant de rembourser la dette en 2025. Cette échéance apparaît bien sûr très lointaine compte tenu de la pression qui s'exerce, il faudra donc certainement trouver autre chose.

...même accompagné de coupes drastiques dans les droits

Dans quelle mesure des réformes qui diminueraient la « générosité » de l'assurance chômage peuvent-elles contribuer à redresser rapidement les comptes ?

Nous utilisons notre maquette comptable pour illustrer la magnitude des réformes requises pour que l'Unedic accélère le remboursement de sa dette⁹. La dette résiduelle est de 34,1 Md€ en 2020 dans notre scénario de base (tableau 1) : c'est donc ce montant d'économies que devraient réaliser des réformes paramétriques pour la résorber à cette échéance. Cela nécessiterait de dégager une capacité de financement supplémentaire d'environ 6,8 Md€ par an de 2016 à 2020 (tableau 1). Ce serait même un minimum si l'environnement économique n'était pas aussi mirifique que ne le suppose la simulation qui sert de base à cette variante.

La réduction des droits à indemnisation, dans le seul champ du droit commun, est l'option favorite des négociateurs depuis 35 ans¹⁰. Obtenir 6,8 Md€ d'économies par an dans ce périmètre nécessiterait de réduire de 20,6 % les dépenses en régime permanent jusqu'en 2020 (tableau 1). L'ordre de grandeur est véritablement colossal, puisqu'il faudrait multiplier par 30 les économies consécutives à la Convention signée en 2014 (Unedic, 2014b).

Sur un plan strictement technique, réduire les droits effectifs de 20,6 % *ex-post* requiert une réduction des droits potentiels supérieure à 50 %¹¹ *ex-ante*. Trois leviers principaux peuvent être utilisés pour parvenir à ce résultat :

- *La durée potentielle des droits.* Si ce seul instrument était utilisé, il faudrait en moyenne diviser par deux la durée potentielle des droits, dont le maximum passerait alors à 12 mois pour 24 mois d'affiliation au cours des 28 derniers mois¹². Il serait aussi possible de seulement modifier la durée maximale des

9. Cette maquette n'est pas conçue pour simuler finement les effets spécifiques d'un changement de chacun des paramètres. Le choix de l'année 2020 est évidemment arbitraire, on aurait pu choisir une date plus proche ou plus lointaine, ce qui aurait donné des évolutions plus ou moins marquées, mais de nature identique.

10. Cf. Daniel & Tuschziner (1999).

11. Précisément la durée du chômage diminue en moyenne de 3,6 % quand le taux de remplacement diminue de 10 % ($\epsilon=0.36$), et elle diminue de 3,8 % quand la durée potentielle des droits diminue de 10 % ($\epsilon=0.38$). Les réformes des règles d'indemnisation sont donc des impulsions sur les droits *potentiels* qui doivent réduire les droits *effectifs* (donc le chômage et avec lui les dépenses constatées). Ces élasticités issues d'estimations dans de nombreux pays sont bien supérieures à celles mesurées dans les quelques études qui ont été réalisées sur le régime d'indemnisation français. Pour une revue de littérature complète et une discussion de la mesure de ces élasticités, cf. Coquet (2013).

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

droits, mais la baisse devrait alors être beaucoup plus importante car les 30 % de chômeurs qui aujourd'hui obtiennent moins de 12 mois de droits potentiels ne seraient pas affectés ;

- *Le taux de remplacement.* Si ce seul instrument était utilisé, il faudrait réduire le taux de remplacement brut de 57 % à environ 45 % *ex-ante*. Ce revenu étant insuffisant pour vivre, les salariés devraient épargner plus et les dépenses sociales de l'État (minima sociaux) seraient accrues. Le taux de couverture resterait identique *ex-ante* (sauf si le taux de recours variait, ce qui est probable). Le salaire de réserve serait abaissé *ex-post*, accélérant la reprise d'emploi des chômeurs indemnisés, au détriment de ceux qui ne le sont pas et dont l'éloignement du marché du travail s'accroîtrait ;
- *L'éligibilité aux droits.* Il est également possible de durcir l'exigence de durée en emploi pour être éligible à une durée d'indemnisation donnée, et/ou de réduire la durée de la période de référence sur laquelle ces périodes d'emploi sont recherchées (actuellement 28 mois). Il n'existe pas d'évaluation empirique permettant de calibrer la magnitude du choc initial à appliquer pour obtenir les économies attendues. On sait simplement que les dépenses devant baisser de 20,6 %, les entrées en indemnisation et le stock de chômeurs indemnisés diminueraient dans les mêmes proportions, et avec eux le taux de couverture de l'assurance, qui passerait à environ 35 % (graphique 4) ;
- *Des combinaisons des trois paramètres précédents.* Des résultats de même ampleur pourraient théoriquement être obtenus en jouant de plusieurs paramètres simultanément (durée potentielle, taux de remplacement, éligibilité) : par exemple en réduisant de 25 % les droits potentiels et de 25 % le taux de remplacement au lieu d'abaisser un seul de ces deux paramètres de 50 %. Les économies seraient plus discrètes *ex-ante*, mais c'est le résultat financier total à obtenir *ex-post* qui de toute façon détermine l'évolution des comportements et le « bien-être » des chômeurs.

Il faut souligner que ces réformes paramétriques s'appliqueraient à des dépenses déjà amoindries par la conjoncture favorable. Pour obtenir une économie donnée, les coupes à appliquer aux paramètres devraient donc être sensiblement plus importantes que celles décrites ci-dessus¹³.

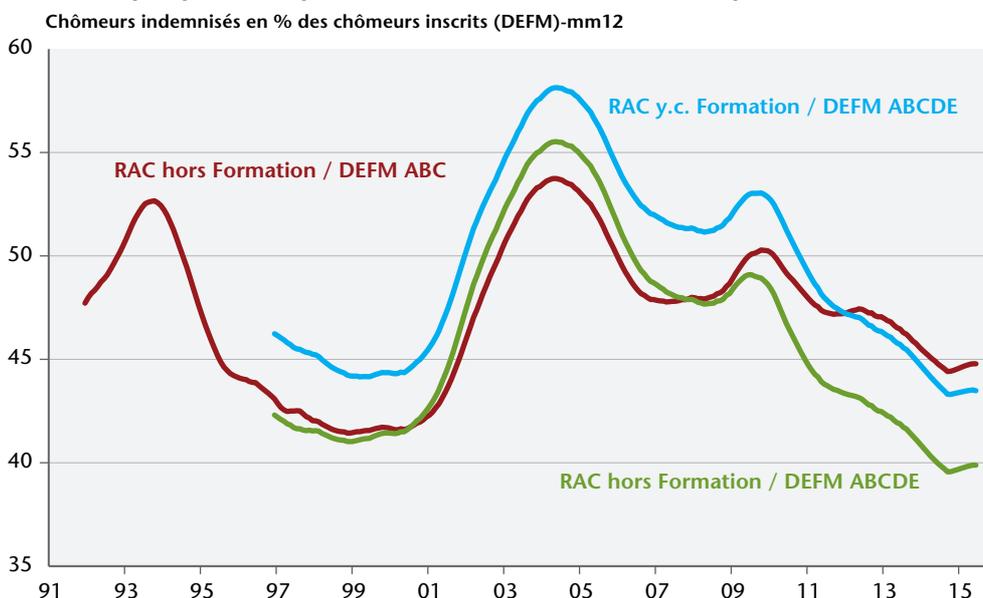
Si l'on s'interdit de toucher aux droits à indemnisation, que ce soit par principe ou, plus opportunément, en raison de la conjoncture très dégradée sur le marché du travail, l'alternative est d'augmenter le taux de cotisation. Pour

12. De manière convergente, l'Unedic indique qu'une réduction du « taux de conversion » des périodes travaillées en périodes indemnisables de 10 % réduirait les dépenses d'indemnisation de 4,1 % (Unedic 2014a). Pour obtenir la baisse de 20,6 % attendue ici, le « taux de conversion » devrait donc être réduit de +/-50 %.

13. On peut en effet penser que si les droits potentiels sont utilisés à 100 %, une réduction de droits potentiels aurait un impact plus important sur les dépenses que si les droits potentiels ne sont utilisés qu'à 50 % (proportion conforme à la réalité).

rapporter les 35 Md€ nécessaires à apurer la dette à l'horizon de 2020, le taux de cotisation devrait passer de 6,4 % aujourd'hui à 7,6 % de 2016 à 2020, toujours dans l'hypothèse d'une conjoncture excessivement favorable.

Graphique 4. Proportions de chômeurs indemnisés par l'assurance



Source : Pôle Emploi, calculs de l'auteur. RAC = Régime d'assurance chômage.

Quand bien même elles apporteraient les résultats escomptés sur le plan comptable, de telles réformes paramétriques soulèveraient des difficultés majeures :

- *Elles ne peuvent être considérées toutes choses égales par ailleurs.* Il est irréaliste de tabler sur l'innocuité de réformes coupant si drastiquement dans les règles de droit commun : par exemple, à court terme, la moindre couverture des chômeurs se traduirait par une hausse des dépenses sociales ; les salariés seraient incités à accroître leur épargne de précaution, alors même que le coût de l'assurance, déjà très élevé (1 mois de salaire net par an), entame leur capacité d'épargne, etc. ;
- *Le taux de couverture de l'assurance chômage baisserait fortement.* Il s'établirait entre 32 % et 35 % selon le concept retenu¹⁴, les chômeurs ayant une probabilité d'autant plus grande d'être exclus de l'indemnisation qu'ils étaient des salariés précaires (graphique 4) ;
- *Rien ne permet de dire qu'elles rendraient l'assurance plus optimale.* Une assurance trop généreuse est nuisible au même titre qu'une assurance pas assez généreuse : l'enjeu est donc qu'elle soit bien calibrée, c'est-à-dire « optimale ». Des réformes paramétriques drastiques seraient forcément

14. Probablement moins, car quand les droits sont diminués le taux de non-recours augmente, et les chômeurs non-indemnisés sont évincés de l'emploi par les chômeurs indemnisés à la fois plus proches du marché du travail et contraints d'accélérer leur reprise d'emploi.

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

économiques, mais elles ne rendraient l'assurance plus efficace que si elle était trop généreuse *ex-ante*, ce qui est tout à fait discutable tant du point de vue des allocations elles-mêmes que du prix facturé aux salariés (cf. Coquet, 2013 ; 2014). Réduire des droits déjà insuffisamment généreux épaissirait le coin fiscal qui pèse sur les chômeurs, sans résoudre les nombreux défauts structurels qui affectent les règles, ce qui réduirait l'efficacité de l'assurance et compromettrait son équilibre financier ;

- *La protection garantie aux chômeurs éligibles serait amoindrie* dans des proportions considérables. Le taux de non-recours s'élèverait, ce qui réduirait les dépenses, mais aussi la légitimité de l'assurance ;
- *Le prix de l'assurance, voire son principe, pourraient être contestés*, réduisant le gain financier des réformes à court terme, et son efficacité économique à moyen terme.

La contrainte habituelle de limiter les réformes aux paramètres qui gouvernent les droits à indemnisation, en particulier dans le droit commun, réduit les possibilités de réformes. Loin de pouvoir garantir la survie de l'Unedic, cette stratégie peut lui porter un coup fatal. C'est notamment le cas de cette croisade contre la « générosité » supposée des règles : si le droit commun dégage des excédents aussi massifs aujourd'hui, c'est bien parce que les garanties qui couvrent ces salariés sont moins « généreuses » que ne pourrait le laisser attendre le prix qu'ils paient (cf. infra).

Tableau 1. Effets sur les comptes de l'Unedic d'une conjoncture favorable, et de réformes structurelles

	2008	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effets d'une conjoncture favorable													
PIB en valeur (<i>Taux de croissance en %</i>)	2,6	0,8	2,0	2,4	2,8	3,5	4,5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Emploi affilié (<i>Milliers</i>)	12 505	16 085	16 431	16 562	16 744	16 895	17 029	17 155	17 274	17 387	17 493	17 594	17 689
Chômage indemnisé (<i>Milliers</i>)	1 726	2 322	2 430	2 423	2 408	2 403	2 270	2 143	2 024	1 911	1 805	1 704	1 609
Recettes Unedic (<i>Md€</i>)	30,5	33,9	33,9	34,7	35,5	36,5	38,4	40,6	43,0	45,4	48,0	50,7	53,5
Dépenses Unedic (<i>Md€</i>)	25,9	37,7	38,6	38,4	38,5	39,1	39,0	39,0	39,0	39,0	38,9	38,9	38,8
<i>dont</i> Indemnisation de droit commun (<i>Md€</i>)	22,2	32,9	33,5	33,3	33,2	33,6	33,1	32,8	32,6	32,3	32,0	31,7	31,5
Allocations intermittents (<i>Md€</i>)	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0
Financement Pôle emploi (<i>Md€</i>)	2,2	3,2	3,3	3,3	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2	4,4	4,7	5,0	5,2
Résultat courant (<i>Md€</i>)	4,6	-3,8	-4,6	-3,7	-3,0	-2,6	-0,5	1,7	4,0	6,4	9,0	11,8	14,7
Dette (<i>Md€</i>)	-5,0	-21,3	-25,9	-29,6	-32,6	-35,2	-35,8	-34,1	-30,1	-23,7	-14,7	-2,9	11,8
Effets de réformes du droit commun													
Dette cible (<i>Md€</i>)	—			-22,7	-18,9	-14,7	-8,4	0,0	4,0	10,4	19,5	31,2	45,9
Économies produites par réforme (<i>Md€</i>)				6,8	6,8	6,9	6,8	6,7					
Mise en réserve (<i>Md€</i>)				2,2	2,3	2,4	2,5	2,6					
Effets d'une conjoncture favorable													
Recettes Unedic (<i>% PIB</i>)	1,53	1,59	1,56	1,56	1,55	1,54	1,55	1,56	1,57	1,58	1,59	1,60	1,61
Dépenses Unedic (<i>% PIB</i>)	1,30	1,77	1,77	1,72	1,68	1,65	1,57	1,50	1,43	1,36	1,29	1,23	1,17
<i>dont</i> Indemnisation de droit commun (<i>% PIB</i>)	1,11	1,54	1,54	1,49	1,45	1,42	1,34	1,26	1,19	1,13	1,06	1,00	0,95
Allocations intermittents (<i>% PIB</i>)	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Financement Pôle emploi (<i>% PIB</i>)	0,11	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16
Résultat courant (<i>% PIB</i>)	0,23	-0,18	-0,21	-0,17	-0,13	-0,11	-0,02	0,06	0,15	0,22	0,30	0,37	0,44
Dette (<i>% PIB</i>)	-0,25	-1,00	-1,19	-1,33	-1,42	-1,49	-1,45	-1,31	-1,10	-0,83	-0,49	-0,09	0,36
Effets de réformes du droit commun													
Dette cible (<i>% PIB</i>)	—			-1,02	-0,83	-0,62	-0,34	0,00	0,15	0,36	0,65	0,99	1,38
Économies produites par réforme (<i>% PIB</i>)	—			0,31	0,30	0,29	0,27	0,26					
<i>Id.</i> (<i>% indemnisation de droit commun</i>)				20,55	20,55	20,55	20,55	20,55					
Mise en réserve (<i>% PIB</i>)	—			0,10	0,10	0,10	0,10	0,10					
<i>Id.</i> (<i>% indemnisation de droit commun</i>)	—			6,69	6,89	7,06	7,47	7,91					

Sources : Données Unedic ; Programme de stabilité 2015-2018. Calculs de l'auteur.

Et si, en plus, l'Unedic voulait constituer des réserves ?

Même si l'Unedic était désendettée à l'horizon 2020, ses finances resteraient très vulnérables à une dégradation de l'activité. En dépit de dépenses réduites de plus de 20 % ou du taux de cotisations augmenté à 7,6 %, ce processus de désendettement n'aurait cependant pas permis de constituer des réserves pour affronter une éventuelle dégradation de l'activité.

Les dépenses de droit commun représentaient 0,94 % du PIB en 2008, 1,20 % en 2009, et 1,34 % en 2013 (tableau 1). Pour faire face aux premiers effets d'un retournement conjoncturel, l'Unedic pourrait constituer des réserves de l'ordre de 0,5 point de PIB, soit 0,1 % du PIB par an (+/-2,4 Md€ par an) jusqu'en 2020 : en effet, ces réserves modestes permettraient de faire face pendant environ 18 mois à une hausse des dépenses de l'ampleur de celle observée en 2009. Au-delà, l'endettement devrait à nouveau se creuser, ce qui est une évolution parfaitement normale et saine pour un dispositif contra-cyclique comme l'assurance chômage.

Constituer un tel niveau de réserves nécessiterait de réduire les dépenses de 28,5 % au total – au lieu de 20,6 % si l'on veut seulement rembourser la dette –, ou d'augmenter le taux de cotisations à 8,0 % au lieu de 7,6 % ; et ce toujours dans l'hypothèse d'une croissance économique forte et exceptionnellement durable (tableau 1).

Créer un fonds de réserve est à la fois superflu et redondant, car ce qui compte c'est seulement d'équilibrer les finances du régime à moyen terme¹⁵. L'acceptabilité politique et sociale de réformes paramétriques radicales serait déjà suffisamment délicate pour ne pas y ajouter la contrainte de constituer des réserves au-delà de l'accumulation spontanée permise par une conjoncture favorable. Inutile, inopportune, nuisible à l'optimalité, la création d'un fonds de réserve est typique de ces solutions pataphysiques qui doivent absolument être écartées, surtout quand leur principal effet est de taxer les chômeurs.

3. Ouvrir la boîte noire des comptes de l'Unedic

L'axiome en vertu duquel il n'y a pas d'autre issue pour rétablir les comptes de l'Unedic que de réduire la « générosité » des règles de droit commun doit être dépassé. Intellectuellement confortable, cette posture repose sur un diagnostic à la fois borgne et profondément erroné ; qui plus est cette logique atteint ses limites au plan opérationnel.

En France l'assurance chômage s'étend bien au-delà du droit commun. Toutes les comparaisons internationales devraient le souligner : affiliation obligatoire,

15. Cette volonté est sans cesse réaffirmée par l'Unedic (2015), ou par d'autres acteurs, notamment la Cour des comptes. Or l'Unedic est déjà ce fonds. Et de toutes manières, fonds ou pas, l'Unedic doit ajuster ses règles de façon à assurer un équilibre intertemporel de ses comptes. L'intérêt pour les assurés d'un tel système de vases communicants est obscur ; pour la puissance publique, considérant l'usage désormais bien ancré de ponctionner les trésoreries excédentaires, l'avantage pourrait être plus clair.

régimes spéciaux, frais de gestion, cohérence des règles en vigueur, etc. Mais aucun de ces aspects n'est jamais comparé, et pourtant ce sont eux plus que toute autre chose qui caractérisent l'assurance chômage française.

Loin d'être anecdotiques ces choix sont au contraire stratégiques. D'autant qu'ils ont en commun d'être difficilement justifiables, très coûteux, et qu'ils partagent la responsabilité des déficits accumulés par l'assurance chômage, et donc de sa dette. Quand les motivations et les conséquences de ces choix ne sont pas totalement taboues, elles demeurent pour l'essentiel inexplorées, en particulier sur le plan comptable et financier.

Pour mettre en évidence l'incidence de ces choix, et les moyens de résoudre les difficultés qu'ils créent, nous évaluons l'assurance chômage sous trois angles inhabituels : (1) l'absence d'information et ses conséquences ; (2) les relations financières entre l'État et l'Unedic ; (3) l'Unedic, en tant que caisse commune agréant cinq produits d'assurance différents. Il apparaît clairement que les choix stratégiques qui ont été faits engendrent des conséquences financières majeures qui peuvent expliquer plusieurs fois la dette de l'Unedic.

Une information lacunaire

La rareté des informations comptables et financières détaillées sur le régime d'assurance chômage français est un fait exceptionnel s'agissant d'une institution qui se finance directement sur les marchés financiers.

C'est la garantie que l'État appose sur la dette de l'Unedic qui autorise ce traitement singulier. Immunisée de la suspicion et de la défiance des investisseurs, l'Unedic bénéficie spontanément de taux d'intérêt très compétitifs, sans avoir à produire les informations habituellement exigées des agents ayant des besoins de financement comparables. Ceux-ci, que ce soient des États ou des entreprises, doivent en effet informer et convaincre en permanence les investisseurs, en se conformant aux nombreuses obligations légales de publications comptables et financières, mais aussi en communiquant régulièrement et en détail sur leurs orientations stratégiques, leurs résultats par type de produit, par zone géographique, leur réaction à tel ou tel imprévu, etc. L'Unedic n'a jamais été astreinte à rendre compte de son action, de ses choix ou de ses résultats de cette manière.

Ce bouclier institutionnel derrière lequel est abritée l'Unedic peut se comprendre s'agissant d'une politique souveraine, dont il est préférable qu'elle soit prémunie de la volatilité des marchés financiers et de la spéculation. Le même résultat pourrait cependant être obtenu en évitant que l'Unedic n'ait recours à l'emprunt sur ces marchés : cela pourrait se faire en incluant la dette de l'Unedic dans celle de l'État¹⁶ et /ou en s'assurant de l'équilibre intertemporel de la gestion du régime d'assurance chômage. Dans l'architecture actuelle, la garantie apportée par l'État n'est pas une garantie de bonne gestion, mais elle a pour effet pervers de garantir que les problèmes peuvent s'accumuler sans force de rappel.

16. Ce qui est déjà le cas au « sens de Maastricht » dans les comptes nationaux.

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

La gestion de ce dispositif de politique économique est suffisamment complexe pour que l'on n'y ajoute pas les problèmes d'une boîte noire. Ces informations que personne ne requiert sur les marchés financiers manquent finalement à toutes les parties prenantes car les données disponibles restent très partielles ou globales. Les besoins insatisfaits d'information pertinente sont immenses, ce qui pénalise la production d'analyses précises, indépendantes, nécessaires à diagnostiquer et à convaincre d'une éventuelle nécessité de réforme, à construire les réponses efficaces et le consensus indispensable pour les implémenter.

L'information lacunaire a pour corollaire une absence de *consensus building*. La gouvernance dont la fonction est de sans cesse perfectionner l'efficacité et le pilotage de l'assurance chômage, mais aussi de nourrir le débat public sur les choix stratégiques faits ou à faire, s'en trouve fragilisée. Les débats de fond ne peuvent que se concentrer sur les périodes de négociation de la Convention, ces courts moments où postures, idées reçues, vrais arguments et pressions diverses pèsent tous du même poids, ce qui favorise les tensions entre acteurs et provoque inmanquablement la confrontation d'arguments d'autorité, souvent inconciliables : dette du régime, « générosité » des droits, ou bons sentiments. Les véritables débats de fond n'ont jamais lieu. Des solutions toutes faites s'imposent donc facilement, mais comme elles peinent naturellement à trouver les problèmes qu'elles sont censées résoudre, l'assurance chômage s'enfonce dans les difficultés, au détriment de tous, chômeurs, salariés et employeurs.

Des taxes sur les chômeurs financent des dépenses publiques

La situation financière de l'Unedic n'est pas que le fruit des règles décidées par les partenaires sociaux ou le reflet d'évolutions inattendues du marché du travail. Des accords de toute nature entre l'Unedic et l'État ont une incidence déterminante sur la situation financière du régime.

La Cour des comptes a ainsi comptabilisé que, sur la seule période 2001-2004, les interventions de l'État ont entraîné 5,7 Md€ de « *charges supplémentaires* » pour l'Unedic. Sur la période 1990-2007, avec une méthode et un périmètre identiques, on peut calculer que ces charges exceptionnelles indépendantes des règles d'indemnisation des chômeurs se sont montées à près de 8,7 Md€, soit 91 % de la dette de l'Unedic à la fin de 2007 (tableau 2).

Tableau 2. Interventions de l'État dans le résultat consolidé de l'Unedic (1990-2007)

Charges supplémentaires pour l'Unedic	Montants cumulés en euros
Annulation de la participation à l'emprunt obligataire	762
Prélèvement Delalande ¹	3 118
Recalculés (2004 et 2005) ²	2 600
Prélèvement exceptionnel (2001 / 2003) ³	2 287
Total	8 767

1. Le prélèvement Delalande avait pour but de dissuader les licenciements de seniors ; il fut finalement supprimé en 2008 parce qu'il freinait les embauches. Ce versement à l'État a été utilisé pour financer les préretraites, car quand l'État s'est retiré du financement de l'assurance chômage en 1984, l'un des motifs pouvant justifier ce retrait était qu'il finançait seul les préretraites, ce qui diminuait le nombre des chômeurs à la charge de l'Unedic. La prise en charge de ces « chômeurs » était répartie à parts égales entre État et Unedic (cf. Coquet, 2013, p.43-44, et 2016b). Si les motifs justifiant cette clé de répartition avaient perduré, l'Unedic aurait perçu 70 % de la contribution Delalande en 1990, 80 % en 1995, 85 % en 2000 et 95 % en 2005, du fait de la disparition progressive des préretraites.

2. Il s'agissait d'une disposition de la Convention d'assurance chômage entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003, prévoyant une application rétroactive des nouvelles règles d'indemnisation à certains chômeurs, qui fut annulée par le Conseil d'État. En ce qui concerne ces « recalculés », la Cour des comptes ne fournit des données que pour 2004 et 2005.

3. L'État a refusé par deux fois son agrément à la Convention d'assurance chômage de 2001, et ne l'a finalement donné qu'après l'engagement de l'Unedic, alors dans une situation financière favorable, de consentir un 'versement exceptionnel' au budget de l'État de 1,7 Md€ en 2001 et 1,2 Md€ en 2002. Le premier versement a été effectué fin 2001. Le second, compte tenu de la situation financière, n'est pas intervenu, mais son principe demeure, et il devra être honoré lorsque l'équilibre financier sera rétabli. L'Unedic a tiré les conséquences de cette situation en comptabilisant cette dette en charge exceptionnelle, dégradant ainsi de 1,2 Md€ son résultat consolidé 2003. Ces calculs n'incluent pas la mise à la charge de l'Unedic de l'inscription de tous les chômeurs – indemnisés ou non – sans « transfert des moyens financiers correspondants », soit 619 Mo€ de 1997 à 2004.

Sources : Cour des comptes (2006), Unedic. Calculs de l'auteur, cf. Coquet (2016a) pour plus de détails.

Il est bien entendu discutable que les « recalculés », ou la *Contribution Delalande*, soient des dispositifs conceptuellement indépendants des règles d'indemnisation. Le choix fait par la Cour de les intégrer n'affecte cependant pas la prudence de son calcul ; les critiques qu'elle formule à l'égard de la répartition des rôles au sein du Service public de l'emploi, et sur les flux financiers qui y sont associés, auraient pu la conduire à effectuer des calculs bien plus sévères.

En effet, la Cour des comptes aurait pu inclure dans ses estimations le coût de certaines mesures liées au PARE-PAP¹⁷, ou plus largement s'interroger sur la meilleure manière de prendre en compte le rôle croissant de l'Unedic dans le financement de l'ANPE puis de Pôle emploi¹⁸, qui dépasse largement le coût marginal que les chômeurs indemnisés font peser sur le Service public de l'emploi (Coquet, 2016a).

17. Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et Projet d'action personnalisé (PAP), qui constituaient le « contrat » avec le SPE que le chômeur devait signer à la suite de la réforme de 2001.

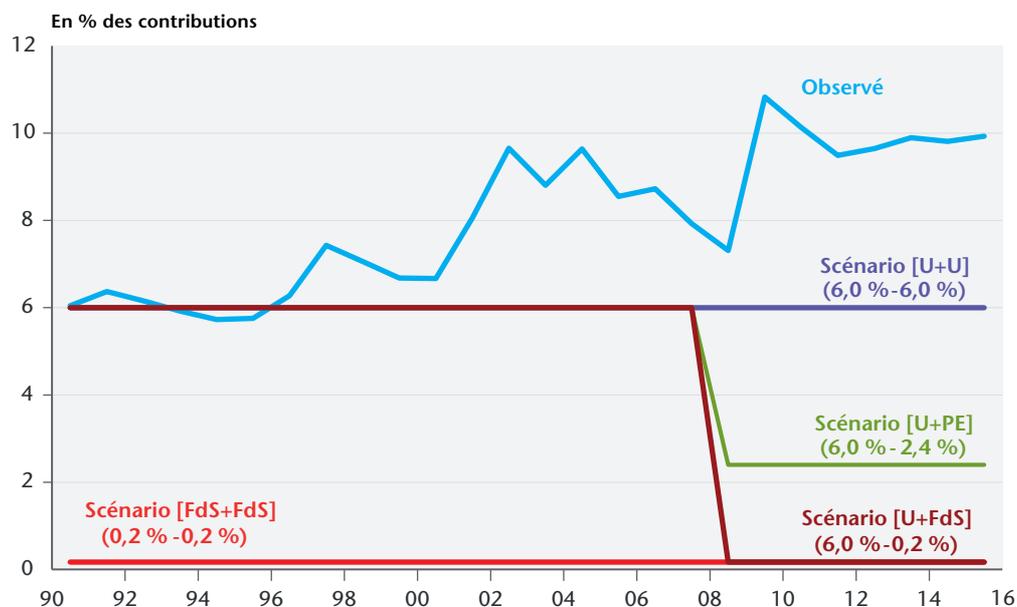
18. Ainsi, par exemple en 2004, l'Unedic a versé à l'ANPE 209,6 Mo€ au titre de la participation aux frais de fonctionnement de l'ANPE, et 321,4 Mo€ pour la prise en charge d'actions définies par l'ANPE dans le PAP, qu'il s'agisse de chômeurs indemnisés ou non. L'Unedic qui comptait pour 10,8 % des ressources de l'ANPE en 2001, assurait 30,8 % de celles-ci en 2004 (Cour des comptes, 2006 ; p38). En 2006 Pôle emploi n'existait pas encore, mais le raisonnement utilisé par la Cour vaut indépendamment des institutions.

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

En effet, le régime d'assurance chômage a longtemps dû financer seul ses coûts de fonctionnement en prélevant sur les cotisations perçues au titre de l'indemnisation, ce qui relève d'un principe très discutable. Cette situation s'est aggravée lorsque des missions de service public universel visant l'ensemble des actifs ont été déléguées à l'Unedic sans compensation financière¹⁹. En 2008, l'ensemble de ces missions a été transféré à Pôle emploi : mais cette fois le transfert a donné lieu à la création d'une compensation fixée à 10 % des ressources de l'Unedic, reconduite depuis par toutes les *Conventions tripartites* entre l'État, Pôle emploi et l'Unedic. L'inflation de ces dépenses a donc été considérable (graphique 5). Vue de Pôle emploi, la contribution financière de l'Unedic représente plus de 62,9 % des ressources de l'opérateur, au lieu de 10,8 % en 2001 ; le financement en provenance de l'État a quant à lui évolué symétriquement, de 78,9 % à 27 % durant la même période (Coquet, 2016a).

Il est possible d'évaluer l'impact de ces transformations indépendantes des règles d'indemnisation. On fait pour cela l'hypothèse que les frais de gestion de l'Unedic seraient demeurés à 6 % de ses ressources si des missions nouvelles ne lui avaient pas été affectées à partir de 1996 et jusqu'en 2008²⁰ ; à partir de cette date on suppose que les gains de productivité consécutifs à la fusion Assedic/ANPE auraient été affectés à l'Unedic plutôt qu'à Pôle emploi. Dans ces conditions le taux de prélèvement sur les ressources de l'Unedic serait aujourd'hui de 0,2 % au lieu de 10 %, l'Unedic économisant près de 3,2 Md€ en 2015. Au fil des années le besoin de financement requis par les missions du Service public de l'emploi aurait été de 28,9 Md€, supérieur à la norme de calcul que nous avons définie, soit plus que la dette de l'Unedic (graphique 5).

Graphique 5. Ressources allouées à la gestion des allocations et au financement du SPE



Source : Unedic, calculs de l'auteur.

19. Ou avec des compensations financières minimales : 0,2 % des ressources de l'Unedic en 2000, et 0,02 % en 2004 (Cour des comptes, 2006).

20. Pour une discussion de ces hypothèses et de leur chiffrage, cf. Coquet (2016a).

Bien qu'il soit très différent du taux actuel, ce niveau de facturation de 0,2 % apparaît robuste. En effet il correspond au taux pratiqué jusqu'en 2000 par l'État pour compenser les charges de service public déléguées à l'Unedic ; il correspond également au taux de facturation actuellement pratiqué par Pôle emploi pour le Fonds de solidarité (0,17 %), pour des allocataires qui sont pourtant plus éloignés du marché du travail que la moyenne des chômeurs indemnisés et constituent une cible prioritaire des prestations d'accompagnement (Coquet, 2016a).

Les transactions financières entre l'État et l'Unedic, ainsi que les choix faits pour financer le Service public de l'emploi, ont créé des besoins de financement à hauteur de 37,7 Md€, dont 23,8 Md€ depuis le début de la crise en 2008. Sur ces deux périodes, ces dépenses ont pesé d'un poids bien supérieur à ce qui est aujourd'hui visible dans la dette de l'Unedic.

Une conclusion s'impose avec force avant même d'explorer plus en détails les comptes des dépenses assurantielles de l'Unedic : dans la mesure où le financement du service public de l'emploi peut à lui seul expliquer la dette de l'Unedic, il est impossible d'affirmer que celle-ci est le fruit de la « générosité » des droits. Cette assertion est absurde puisque même après imputation des charges de financement du Service public de l'emploi, le compartiment des dépenses d'indemnisation a dégagé une capacité de financement d'environ 11,8 Md€ depuis 1990²¹, tous régimes confondus, y compris intérimaires, intermittents, et charges d'intérêts nettes. Et depuis 2008, ces dépenses non-assurantielles ont absorbé une capacité de financement de 23,8 Md€, plus importante que l'accroissement de la dette de l'Unedic sur cette période (20,9 Md€), ce qui signifie que l'activité d'assurance a été excédentaire de 2,9 Md€, au moment même où le pays est confronté à une crise dont l'ampleur et la durée inédites ont porté le chômage à un niveau inégalé.

Enrayer cette dynamique ne requiert absolument pas de réduire la « générosité » des droits ; en particulier cela ne changera rien à la manière dont des charges publiques ont été affectées dans le passé. Un diagnostic ignorant cette réalité ne peut évidemment pas conduire à des réformes optimales : taxer les chômeurs, en réduisant leurs droits futurs pour rembourser cette dette, ajouterait l'injustice à l'incohérence. De plus, un tel prélèvement dans un tel but nuit à l'optimalité de l'assurance chômage. C'est à l'ensemble des agents économiques contribuables qu'auraient dû échoir ces charges, et c'est vers eux qu'elles devraient être redirigées, soulageant ainsi l'Unedic, et avec elle les chômeurs, du poids de cette dette dont ils ne sont pas responsables.

Plusieurs produits d'assurances, une seule caisse

En dépit de ce que peut laisser accroire la boîte noire de ses comptes, l'Unedic n'est pas le régime d'assurance chômage unique et universel qu'elle devrait être.

21. La dette est de 25,9 Md€ fin 2015. Les dépenses mises à la charge de l'Unedic sont de 8,8 Md€ au total et les besoins de financement du SPE cumulés se montent à 28,9 Md€, soit 37,7 Md€ pour l'ensemble.

Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ?

Ce sont au moins 5 produits d'assurance distincts qui sont offerts, dont 4 sont des *régimes spéciaux* réservés à des secteurs d'activité particuliers, assortis de règles dérogatoires plus généreuses que le droit commun :

- *Le droit commun*. Communément désigné comme « généreux », il accorde de 4 à 24 mois d'indemnisation potentielle avec un taux de remplacement brut théorique dégressif de 75 % à 57 % en fonction du salaire de référence ;
- *Le régime spécial des intermittents du spectacle*. Il bénéficie de règles spécifiques concernant l'éligibilité, le niveau des droits et leur consommation ; les cotisations sont plus élevées que dans le droit commun²². Ces règles sont quasiment sanctuarisées ;
- *Le régime spécial des entreprises d'intérim*. Des règles spécifiques s'appliquent au salaire de référence qui sert au calcul de l'allocation, et les employeurs sont exonérés de la surtaxe appliquée aux contrats courts ;
- *Le régime spécial des agents contractuels des employeurs publics*. Sa spécificité réside dans le fait que l'affiliation des employeurs est optionnelle, à la carte et, dans certains cas, réversible. Les règles de droit commun s'y appliquent aux chômeurs ;
- *L'assurance chômage des fonctionnaires titulaires*. Ce n'est pas *stricto sensu* un produit offert par l'Unedic, mais un produit que l'Unedic *ne peut pas* offrir. Cette *masse manquante* n'engendre ni recettes ni dépenses dans les comptes de l'Unedic, mais elle a des coûts, qui influencent fortement les finances de l'Unedic et la solidarité interprofessionnelle (Coquet, 2016b).

Ces régimes étant dotés de règles très différentes les unes des autres, la rigueur requiert de les différencier aux plans opérationnel et comptable. Cela permettrait d'isoler un résultat d'exploitation pour chacun d'eux, ne préjugant en rien de la manière d'utiliser les excédents dégagés par certains de ces régimes, ou de la manière de financer les déficits des autres.

Une comptabilité analytique de chacun de ces produits d'assurance permettrait de lever le voile sur la vraie nature de la *solidarité interprofessionnelle*, toujours invoquée pour justifier la non-séparabilité des comptes. La réalité est en effet très éloignée de cet idéal proclamé, si bien que la mutualisation de l'assurance reste très imparfaite :

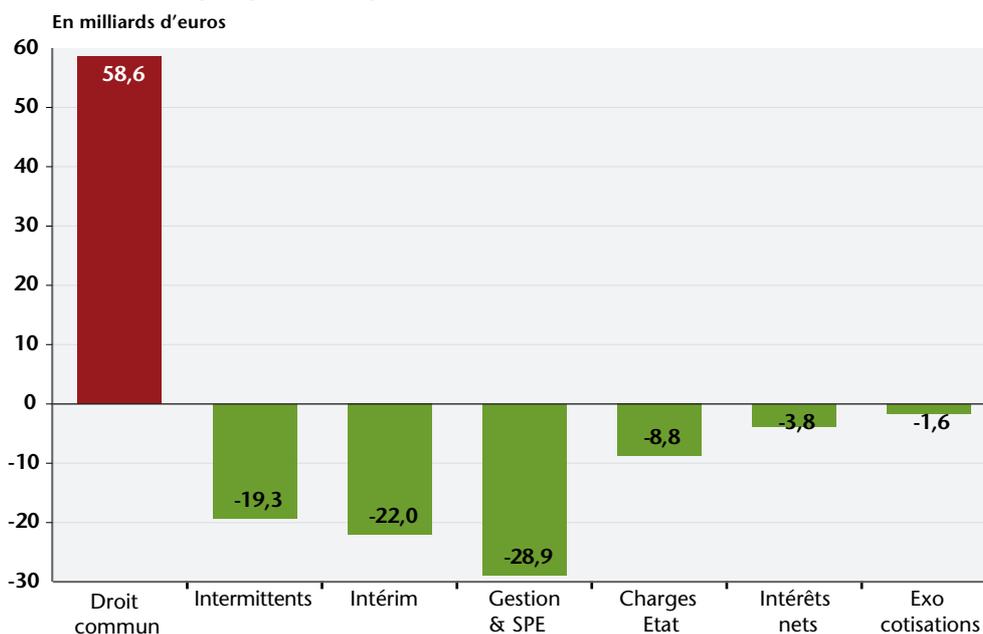
- On ne peut qualifier de « solidaire » la relation entre différentes catégories de salariés, et différentes catégories d'employeurs, qui ne sont pas soumis aux mêmes règles, et sont donc inégaux en droit au regard de l'assurance chômage ;
- Des transferts qui vont systématiquement des régimes les moins généreux (le droit commun) vers ceux qui le sont le plus, sont une solidarité à rebours ;

22. 12,8 % (au lieu de 6,4 %) dont la moitié est réservée à l'indemnisation des intermittents, le reste allant dans la caisse commune de l'Unedic (les intermittents pouvant aussi bénéficier du droit commun).

- La comptabilité en caisse commune pratiquée par l'Unedic obscurcit le sens et les motivations de ces transferts financiers ; la théorie les désigne plus clairement comme des « subventions croisées » entre les différents régimes. En fait de solidarité, le mécanisme à l'œuvre s'apparente plutôt à une *taxation interprofessionnelle*.

À cela s'ajoute un effet de second ordre découlant de l'asymétrie des réformes conduites depuis 15 ans : plus nombreuses et plus rigoureuses dans le droit commun que dans les régimes spéciaux, ces derniers sont peu à peu devenus plus attractifs, même quand leur générosité était elle aussi réduite en valeur absolue. Cette logique n'a été que récemment – et partiellement – écornée, quand en 2014 les règles du régime spécial des intérimaires ont en partie convergé vers le droit commun (*cf. infra*) ; à l'opposé elle s'est confirmée pour les intermittents du spectacle qui ont préservé l'essentiel de leurs droits²³. En outre cette lecture ne se limite pas au périmètre actuel de la caisse Unedic : elle s'applique tout aussi bien aux bénéficiaires d'une garantie d'emploi totale dans le secteur public, car la valeur de cette garantie augmente non seulement avec la probabilité de chômage qui pèse sur les actifs, mais aussi à chaque fois que les droits à l'assurance chômage sont réduits.

Graphique 6. Origine de la dette de l'Unedic 1990-2015



Sources : Données Unedic, calculs de l'auteur.

23. Du côté des droits des intermittents du spectacle, la Convention 2014 prévoyait 100 Mo€ d'économies en année de croisière au titre d'un différé spécifique d'indemnisation : cette mesure n'a été appliquée et son coût pris en charge par l'État ; la convention prévoyait également 30 Mo€ d'économies au titre du plafonnement salaire allocation, disposition maintenue (mais les jours non indemnisés étant reportés en fin de droits, droits que les intermittents consomment en moyenne à 100 %, l'origine des économies n'est pas claire). En outre des dispositions sécurisant les annexes 8 et 10 dans le cycle des négociations de la Convention d'assurance chômage ont été introduites dans le Code du Travail.

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

Tableau 3. Unedic : capacité et besoin de financement par type de dépense 1990-2015

En milliards d'euros

	Depuis 1990	Depuis 2000	Depuis 2008
Dettes Unedic	-25,9	-25,7	-15,6
Droit commun	58,6	48,3	28,3
Intermittents (Annexes 8&10)	-19,3	-15,5	-8,2
Intérim (Annexe 4)	-22,0	-16,9	-8,5
Frais de gestion & financement SPE	-28,9	-28,5	-23,8
Charges État	-8,8	-8,8	–
Intérêts nets	-3,8	-2,8	-1,8
Exonérations de cotisations	-1,6	-1,6	-1,6

Lecture : le besoin de financement cumulé de l'Unedic depuis 1990 (sa dette) est de 25,9 Md€, somme des excédents et déficits cumulés depuis cette date. Depuis 2008 le besoin de financement cumulé (donc l'augmentation de la dette) est de 15,6 Md€.

Sources : Données Unedic, Cour des comptes, calculs de l'auteur. Les exonérations de cotisations sont calculées à partir de 2011 pour les IEG et à partir de mi-2013 pour l'intérim.

Le régime des intermittents du spectacle

Ce régime est celui pour lequel les informations sont les plus nombreuses. Celles-ci restent cependant trop rares et trop frustes pour pouvoir réaliser des analyses précises, d'autant que les données disponibles font souvent référence à des concepts inusités dans le droit commun, y compris pour désigner les choses les plus simples (combien d'intermittents du spectacle, combien de chômeurs intermittents indemnisés, etc.). C'est donc toujours un exercice acrobatique que de comparer la comptabilité du régime des intermittents à celle de la caisse commune de l'Unedic.

Si les opinions sont nombreuses, plus rares sont les chiffrages précis du coût de ce dispositif et des avantages qu'il offre par rapport au droit commun. On connaît cependant très bien les caractéristiques cardinales du régime spécial des intermittents du spectacle :

- En permanence, environ 50 % des salariés intermittents sont au chômage indemnisé, alors que cette proportion est de l'ordre de 15 % dans le droit commun. Face à un tel chômage, couplé à une précarité croissante du fait de contrats toujours plus courts, le nombre d'intermittents du spectacle n'a jamais cessé de croître (Coquet 2010a, 2015) ;
- Les dépenses d'indemnisation de ces chômeurs représentent 76 % des salaires bruts payés aux intermittents dans l'année²⁴ : pour 100 € de salaires versés à des intermittents qui travaillent, 76 € d'allocations sont payés à des intermittents au chômage, une large majorité cumulant les deux types de revenus. C'est 20 fois plus que dans le droit commun, où cette proportion est d'environ 100 € de salaire pour 4 € d'allocations (Coquet, 2015) ;

24. Sachant que beaucoup d'intermittents ne travaillent qu'épisodiquement sous ce statut.

- La somme des allocations chômage versées à des intermittents chômeurs représente environ 75 % de la masse salariale associée à ce statut. En moyenne un intermittent éligible à l'indemnisation tire autant de revenus de l'emploi que du chômage : les épisodes de chômage indemnisés durent à peu près deux fois plus longtemps que les périodes d'emploi requises pour obtenir ces droits. De plus les intermittents consomment pratiquement 100 % de leurs droits potentiels, alors que seulement 40 % des chômeurs les épuisent dans le droit commun²⁵ ;
- Le déficit d'exploitation est très élevé : environ 1,0 Md€ par an. On peut certes considérer qu'indemniser les intermittents selon les règles du droit commun ne coûterait pas significativement moins cher²⁶ ; mais on peut tout aussi bien défendre que si les règles de droit commun s'appliquaient, le compte de résultat de ce secteur aurait une structure semblable à celui du *droit commun*, ou en tout cas d'un secteur dont le mode de production est comparable, comme le BTP par exemple²⁷ ;
- Ce besoin de financement de 1 Md€ par an nécessite de puiser dans l'indemnisation de droit commun plus de 400€ par chômeur indemnisé et par an, soit environ 4 % de l'allocation moyenne, et près de 3 fois le montant de la *Contribution à l'audiovisuel public* ;
- Ce régime est à l'origine d'environ 19,3 Md€ de dettes, soit un montant d'un ordre de grandeur comparable à celui de la dette totale de l'Unedic (graphique 6 ; tableau 3). Cette dette continuera de s'accroître régulièrement au rythme des déficits des annexes 8 et 10, dont rien n'indique qu'ils vont être réduits ou supprimés ;
- La France est le seul pays disposant d'un tel système ; loin d'être général il est exclusivement réservé à une toute petite partie des secteurs culturels (Coquet, 2015). Pourtant le reste du monde n'a pas été gagné par la désertification culturelle à laquelle ses défenseurs promettent notre pays si ce régime disparaissait.

À l'évidence cette économie romantique ne peut pas tenir debout toute seule. Quand bien même les dispositions d'assurance chômage réservées aux intermittents du spectacle seraient inscrites dans la Constitution, elles n'en deviendraient

25. Au total 61 % des droits potentiels ouverts sont effectivement consommés, et hors annexes 8 et 10, 40 % des chômeurs consomment 100 % de leurs droits (Unedic 2014c).

26. Notre chiffrage du déficit est cohérent avec le graphique 6. La méthode est décrite dans Coquet (2010b) toutefois le chiffrage indiqué ici n'inclut ni la part des frais de gestion, ni les charges d'intérêt qui sont imputables aux annexes 8 et 10, car ces deux postes sont ici comptabilisés séparément. L'Unedic chiffre ce déficit à 300 Mo€ (Kert & Gilles, 2013) ; mais cette estimation suppose que le mode de production et donc les séquences emploi / chômage des intermittents ne sont pas adaptées aux modalités d'indemnisation, ce qui est en contradiction avec les principes fondateurs du régime, qui se veulent adaptés à la structure spécifique de l'emploi dans le secteur. D'ailleurs, si le droit commun était plus généreux les intermittents réclameraient certainement de faire converger leurs règles d'indemnisation vers celui-ci ; mais ce n'est clairement pas la demande (et pourquoi le serait-ce puisque de toutes façons ils peuvent déjà avoir accès au droit commun).

27. La BTP relève du droit commun et participe donc pleinement à la *solidarité interprofessionnelle*, ce qui justifie de ne pas réaliser un compte isolé.

pas plus justes ni plus efficaces. Si le secteur est si désespérément attaché à ce système, c'est qu'il ne peut pas vivre sans lui, et parce que son économie s'est construite autour des subventions que lui prodigue le régime d'assurance chômage, à hauteur de 80 % des allocations payées aux intermittents. Il y a de nombreux moyens plus efficaces pour soutenir la production culturelle que de taxer les chômeurs de droit commun, en particulier des subventions à la production qui ne seraient pas financées par le coût du travail marchand (Coquet, 2010b et 2015).

Réformer les règles de droit commun n'y changera absolument rien. Les déficits des intermittents alimenteront toujours les besoins de financement de l'Unedic, et ce d'autant plus rapidement qu'après des réformes drastiques du droit commun il serait encore plus attractif qu'aujourd'hui d'être indemnisé par ce régime spécial.

Le régime des entreprises d'intérim

Les règles de l'annexe 4 ont longtemps alimenté la segmentation du marché du travail (Coquet, 2010a, 2013 ; Cahuc & Prost 2015). Plus généreuses que le droit commun, elles ont incité de nombreux employeurs à développer un modèle économique dans lequel l'assurance chômage était instrumentée comme un complément de salaire ; ce modèle rendait plus avantageux les emplois sous forme d'intérim que s'ils avaient été exactement identiques mais sous un statut de CDD (Coquet, 2013). En 2013, les contrats d'intérim ont été exemptés des sur-cotisations sur les contrats courts (*experience rating*), contribuant à rendre ce régime encore plus avantageux que le droit commun, car moins onéreux tout en conférant des droits plus importants aux chômeurs qui en relèvent. Au total :

- Cette annexe bénéficie encore principalement de deux règles dérogatoires : (1) une règle spécifique pour calculer le salaire de référence servant de base à l'allocation, et (2) des contributions plus avantageuses que le droit commun. Ces exceptions aux règles communes ne sont pas chiffrées par l'Unedic et ne peuvent l'être précisément sur la base des informations existantes ;
- Les règles de l'annexe 4 relatives à l'activité réduite qui ont alimenté le déficit jusqu'à leur alignement sur le droit commun ont disparu depuis 2014. L'économie réalisée grâce à cet alignement sur le droit commun n'a cependant pas été identifiée par l'Unedic²⁸ ;
- Au minimum, la dette de l'Unedic incorpore les déficits enregistrés jusqu'en 2014, soit 20 Md€ (graphique 6). Mais des coûts impossibles à chiffrer de manière indépendante continuent d'alimenter cette dette : un coût spécifique a disparu avec l'extension au droit commun des règles concernant l'activité réduite ; mais les autres règles dérogatoires subsistent, cependant que la dérogation accordée au regard des sur-contributions est très

28. La réforme des règles de l'*activité réduite* en 2014 a conduit à une homogénéisation du droit commun et de l'annexe 4 sur ce point, mais le coût des règles spécifiques de l'annexe 4 ne figure pas dans le *Dossier de référence* (Unedic, 2014a), ni l'impact financier du changement opéré dans l'évaluation *ex-ante* de la nouvelle convention (Unedic, 2014b).

coûteuse, de l'ordre de 550 Mo€ par an depuis mi-2013²⁹. On suppose donc, faute de mieux, que les règles dérogatoires de l'Annexe 4 dont bénéficient les entreprises d'intérim³⁰ continuent d'alimenter le déficit et la dette de l'Unedic au rythme d'environ 1 Md€ par an, tout en contribuant à la segmentation du marché du travail (Coquet, 2010b).

Réformer les règles de droit commun n'y changera rien, surtout si les réformes adoptées dans le droit commun ne sont pas étendues à l'intérim, comme ce fut le cas des sur-contributions sur les contrats courts. Tout ce qui accroît l'écart de réglementation entre ce régime spécial et le droit commun augmente la subvention croisée qui va des employeurs utilisant des contrats classiques vers les employeurs d'intérimaires (Coquet, 2013 ; p.111 & 112).

Les agents contractuels du secteur public

Les employeurs publics ne sont pas astreints à s'affilier à l'assurance chômage. Selon leur statut et celui de leurs salariés, certains d'entre eux peuvent choisir de le faire, pour certaines catégories d'agents seulement ou pour toutes, et parfois de manière réversible. Pour les agents titulaires l'affiliation est « impossible », tandis que pour les intermittents du spectacle et les apprentis l'affiliation est toujours obligatoire³¹.

Ce cadre légal ouvre d'importantes possibilités de *sélection adverse* de la part des employeurs, en contradiction avec l'un des principes vitaux sur lesquels doit impérativement reposer une assurance chômage mutualisée. En effet, si les employeurs publics sont de bons gestionnaires ils peuvent transférer des déficits à l'Unedic sans jamais lui transférer d'excédents³².

L'Unedic devrait être en mesure d'isoler une comptabilité précise de ce « secteur » très hétérogène des employeurs publics affiliés à l'Unedic (État, collectivités locales, établissement administratifs, consulaires, entreprises nationales, etc.), ainsi également qu'une comptabilité de l'impact financier de la non-affiliation des autres :

- Il n'existe pas de compte spécifique aux employeurs publics. Du point de vue des chômeurs concernés, cette situation est en partie logique : qu'ils soient couverts par l'auto-assurance ou bien affiliés, les règles d'indemnisation sont dans les deux cas celles du *droit commun* ; cependant seuls ceux qui sont affiliés participent à la solidarité interprofessionnelle entre salariés. Mais l'affiliation étant optionnelle et révocable, les employeurs publics ne participent en aucun cas à la solidarité interprofessionnelle entre

29. Les contrats d'intérim durant environ 10 jours en moyenne, on peut considérer qu'ils seraient taxés à 9,4 % au lieu de 6,4 %.

30. Il faut souligner qu'à la faveur des réformes intervenues depuis 2013, la subvention du régime d'assurance chômage qui passait auparavant par un revenu accru des intérimaires s'est aujourd'hui déplacée vers une subvention directe aux entreprises d'intérim.

31. Code du Travail, Art. L.5424-1 et www.pole-emploi.fr « Vous êtes un employeur public / l'assurance chômage des employeurs publics ».

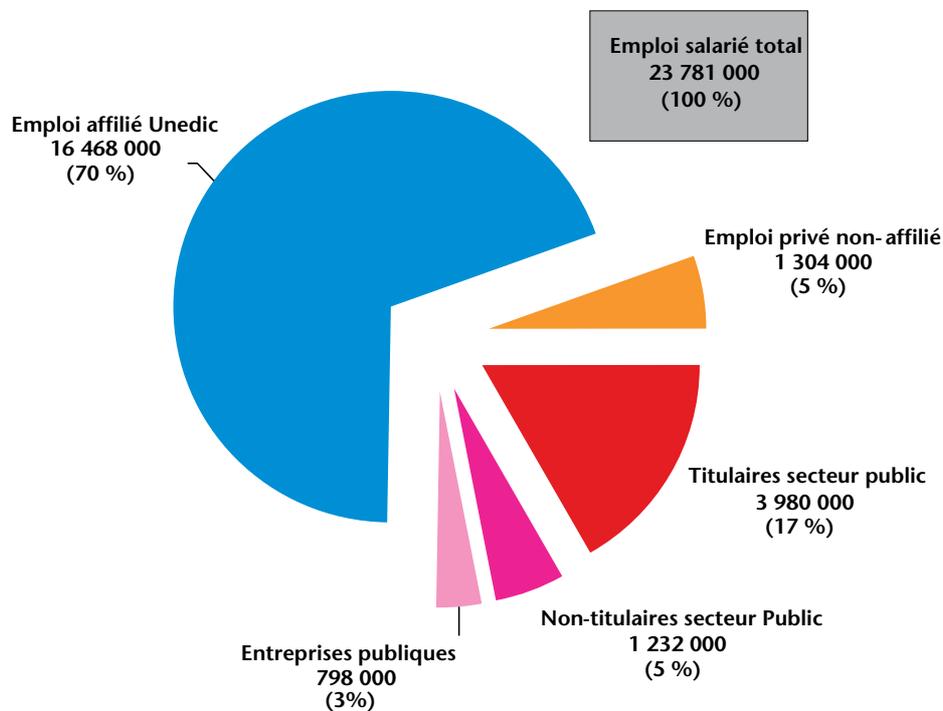
32. Pour analyse détaillée de l'assurance chômage dans le secteur public, cf. Coquet (2016b).

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

employeurs, qui n'est jamais mentionnée bien que tout aussi fondamentale que celle entre salariés ;

- Une comptabilité spécifique devrait estimer l'ampleur et le coût de la sélection adverse supportés par les chômeurs de droit commun. Elle permettrait d'estimer le manque à gagner par rapport à une situation de référence dans laquelle l'affiliation serait obligatoire pour tous les employeurs d'agents contractuels. Ce coût pourrait faire l'objet d'une compensation sous forme de dotation budgétaire.
- Cette situation engendre des transferts macroéconomiques très importants du secteur privé vers le secteur public (Coquet, 2016b).

Graphique 7. Structure de l'emploi salarié total en 2012



Sources : Insee, DGAFP (2014), Unedic. Calculs de l'auteur. Données extrapolées « France entière ».

Il faut aussi souligner que toute diminution de la générosité des règles de droit commun, de même qu'une hausse des contributions (par exemple sur les contrats courts en 2013) rendent plus rentable l'option de la non-affiliation, induisant une réduction de l'assiette de cotisation et des recettes de l'Unedic. Cet aspect complexifie le calcul du coût complet : en effet, si changer les règles de droit commun réduit les coûts associés à ces chômeurs ayant travaillé chez ces employeurs publics, cela renforce l'incitation à la non-affiliation, réduit les recettes de l'Unedic et accroît son manque à gagner.

Réformer les règles de droit commun ne changerait pas ces dispositions qui incitent les employeurs publics à mutualiser leurs pertes et « privatiser » leurs gains. En revanche, comme c'est le cas pour tous les régimes spéciaux, l'intensité de cette incitation serait renforcée si le droit commun devenait moins « généreux ».

Encadré 2. Assurance chômage : qui paye quoi quand ?

Les cotisations sont une taxe sur les salariés ou leurs employeurs

Si les cotisations sont augmentées pour financer les règles de l'assurance chômage, ce sont les salariés ou leurs employeurs qui payent. On doit distinguer le court et le long terme : si à court terme la différence entre cotisation salariale ou employeur est évidente, un consensus se dégage de la littérature économique pour considérer que, quel que soit le cotisant choisi, la cotisation s'impute largement sur les salaires nets, à moyen terme. Dans ce travail on considère pour simplifier que ce sont les salariés qui payent leur assurance chômage.

La contribution de solidarité est une taxe sur les salariés du secteur public

La *Contribution de solidarité* est une taxe de 1 % sur le traitement de base des salariés du secteur public, non-affiliés à l'Unedic. Elle est affectée au Fonds de solidarité qui finance notamment l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) versée sous conditions de ressources à certains chômeurs de longue durée ; comme les cotisations ne couvrent que la moitié des dépenses, le reste est financé par une subvention publique inscrite au budget de l'État.

Les subventions du budget de l'État sont payées par les contribuables

L'État peut allouer des crédits budgétaires au régime d'assurance chômage ou subventionner une règle particulière. C'est alors l'ensemble indistinct des contribuables qui finance la dépense, ou un sous-ensemble des contribuables lorsqu'il s'agit d'une taxe affectée (CSG).

La manière dont ces financements de l'État parviennent à l'assurance chômage n'est pas neutre : ce peut être une subvention forfaitaire, ou par chômeur, une dotation d'équilibre (qui peut symétriquement devenir un prélèvement en cas d'excédent). Mais les employeurs publics peuvent aussi financer l'assurance chômage en affiliant leurs propres salariés, même s'ils ont une probabilité de chômage nulle. Si les employeurs publics ne répercutent pas le coût de leur convention collective sur les salaires qu'ils versent, ce sont les contribuables ou les chômeurs qui financent les garanties d'emploi des salariés du secteur public.

Les réductions de droits sans baisse de cotisation sont une taxe sur les chômeurs

Si une réforme réduit les droits des chômeurs sans baisser les cotisations des salariés, elle s'apparente à une taxe sur les chômeurs, car ce sont eux qui financent la mesure nouvelle. Si tous les chômeurs ne sont pas affectés de la même manière par une réforme (en 2014 : délai de carence, taux de remplacement) alors cette taxe peut aussi être lue comme un transfert, des chômeurs impactés par la réforme vers ceux qui en sont exempts.

Ce qui changerait réellement les choses c'est que les employeurs publics soient obligés d'affilier tous leurs agents, indépendamment de leur statut : dans ce cas le transfert macroéconomique qui finance les garanties d'emploi dans le secteur public serait toujours aussi élevé, mais l'assurance chômage serait financée de manière beaucoup plus solidaire, et le coût du travail marchand pourrait être abaissé (*cf. infra*).

Les agents titulaires du secteur public

La question de l'assurance chômage des salariés titulaires de la fonction publique et des grandes entreprises nationales est d'une importance considérable pour comprendre la situation de l'Unedic et les réformes structurelles qu'il est

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

possible et souhaitable d'accomplir. Ce sujet très sensible est l'objet d'un travail à part entière (Coquet, 2016b).

L'Unedic, dont les fondements sont depuis 15 ans ébranlés par la segmentation du marché du travail, ne peut ignorer cet aspect des choses : parmi les 30 % de salariés qui demeurent hors du champ de la mutualisation, et qui de ce fait ne contribuent pas à l'assurance chômage (graphique 7), se trouvent les mieux protégés du chômage, tandis que ceux qu'elle assure y sont sur-exposés.

Ce débat interdit biaise fortement l'agenda des réformes du marché du travail, en particulier celles qui concernent la segmentation, ses causes, ses conséquences et les remèdes à lui apporter. Sur ce sujet plus que sur tout autre, la discussion – ou plus exactement l'absence de discussion – repose toujours sur des *a priori* aussi approximatifs que sentencieux.

Un risque de chômage uniformément réparti entre tous les employeurs privés et publics, et tous les salariés quel que soit leur statut, privé, titulaire et non titulaire dans le secteur public, aurait deux effets principaux : la structure des ressources de l'Unedic serait modifiée, et les coûts individuels et sociaux du chômage ne pèseraient plus uniquement sur les agents privés. Assises sur l'ensemble des salariés et des employeurs, le coût de l'assurance chômage serait mieux partagé, et l'élargissement de l'assiette permettrait de réduire le taux de cotisations à 4,4 %, au lieu de 6,4 % aujourd'hui³³. Dans l'hypothèse où les garanties d'emploi du secteur public ne créeraient ni emploi ni chômage malgré les effets que peuvent avoir ces « institutions » sur la segmentation du marché du travail, les employeurs publics peuvent grâce à elles maintenir une masse salariale supérieure de près de 30 Md€ à ce qu'elle serait si le chômage était uniformément réparti entre tous les actifs³⁴.

4. Qui paye et qui devrait payer la dette ?

Doit-on encore taxer les chômeurs pour payer la dette ?

Implicitement et au nom de la *solidarité interprofessionnelle*, le financement des régimes spéciaux a toujours été assuré au sein de la caisse commune, et donc par le droit commun qui est le seul régime d'assurance chômage excédentaire (graphique 6).

Les chômeurs de *droit commun* ont déjà largement couvert des charges qui ne leur incombaient pas ; sans leur contribution, l'Unedic aurait accumulé près de 84 Md€ de dettes à fin 2015. Mais le régime de droit commun ne parvient pas à suivre le rythme ; il est impuissant à dégager des excédents suffisants pour financer les besoins, semble-t-il insatiables, qu'engendrent les régimes spéciaux, les charges ponctuellement affectées à l'Unedic par l'État, la hausse structurelle du coût du Service public de l'emploi, etc. (Coquet, 2016a). L'Unedic a donc accumulé une dette de 25,9 Md€ ; il lui faut maintenant trouver les moyens de la rembourser, alors même qu'elle ne parvient même plus à enrayer sa progression.

33. Taux de cotisation à une assurance universelle et obligatoire pour 100 % des salariés (Coquet, 2016b).

34. Cf. Coquet (2016b) pour une discussion détaillée de ces aspects et de ces chiffres.

Changer les règles de *droit commun* pour financer des règles d'exception passées ou toujours en vigueur est bien sûr possible ; tout comme il est possible de taxer les chômeurs pour rembourser des charges affectées à l'Unedic par l'État. C'est la méthode privilégiée depuis très longtemps pour redresser les comptes, et elle se pratique dans une relative paix sociale. Cependant elle est inique et coûte cher à ceux qui sont taxés ; cette méthode mériterait donc d'être justifiée et expliquée. Le principe selon lequel les chômeurs de demain devront rembourser des dettes dont ils ne sont pas responsables, parce que celles-ci résultent de transactions entre l'État et l'Unedic ou de droits d'exception dont eux-mêmes sont – et ont toujours été – exclus, implique *nécessairement* de mettre en œuvre des règles sous-optimales donc inefficaces :

- Les recettes de l'assurance chômage sont prélevées pour financer une assurance du revenu. Par nature, les dépenses qui ne sont pas des dépenses d'indemnisation des chômeurs réduisent l'efficacité du régime.
- Une ressource optimale pour l'assurance chômage n'est pas prédisposée à être optimale pour financer une autre politique publique (Culture, service public de l'emploi, redistribution, etc.). Et plus encore si les dépenses ainsi financées pervertissent la mutualisation du risque, créant des inégalités entre affiliés et entre chômeurs indemnisés.
- Financer des politiques publiques avec des ressources destinées à l'indemnisation des chômeurs revient à augmenter le « coin fiscal » sur les allocations chômage. Cette technique, d'une efficacité éprouvée sur le plan budgétaire, nuit profondément à l'équité et à l'établissement d'incitations vertueuses. Nul besoin de justifier tout cela par des exégèses spécieuses de la littérature économique, d'invoquer l'efficacité de l'assurance, sa générosité éventuelle, de faire des évaluations, des comparaisons internationales : il s'agit tout simplement d'un prélèvement obligatoire sur les allocations chômage, une taxe sur les chômeurs (Encadré 2).

Trois options pour résoudre le problème de la dette

L'objectif ultime d'une réforme de l'assurance chômage est de la rendre optimale, ce qui – entre autres – a pour conséquence de garantir son équilibre financier à moyen terme.

L'enseignement principal qu'il faut tirer du passé, est très simple : les dépenses de l'assurance doivent être exclusivement des dépenses d'indemnisation ; si des exceptions sont acceptables c'est uniquement dans le cas où ces charges réduisent *effectivement* les dépenses d'indemnisation, à moyen terme, sans réduire le bien-être des chômeurs. L'expérience et la théorie économique ont abouti à cette conclusion il y a plus d'un siècle. Il est urgent de s'y conformer, en cessant d'affecter à l'assurance chômage des dépenses qui devraient être financées par d'autres ressources. Le corollaire de cette logique est qu'il faut décharger l'Unedic des dettes que ces pratiques ont créées, et qui menacent aujourd'hui l'existence du régime d'assurance chômage.

Le point de départ de la négociation devrait donc porter sur la reprise de dette. Moins il en sera demandé aux futurs chômeurs de droit commun, plus les

règles auront une chance d'être optimales. On peut envisager trois manières de traiter la dette, avec des variantes pour certaines d'entre elles :

- *La dette est reprise par l'État.* C'est la solution la plus simple et la plus équitable. Elle ne change rien à l'endettement public puisque la dette de l'Unedic y est déjà comptabilisée. La « cagnotte » que dégage le régime de droit commun en prélevant des cotisations bien trop élevées au regard des droits qu'il alloue, pourrait être affectée à des besoins d'indemnisation temporaire (par exemple en rendant le taux de conversion³⁵ dépendant du niveau de chômage afin de mieux couvrir les fins de droits durant la crise, etc.) ou à une baisse du coût du travail.
- *La dette est isolée au sein d'une caisse.* Dans le cas où l'État ne reprend pas la dette de l'Unedic, une cotisation spécifique pourrait être affectée au remboursement de la dette passée. Cela requiert au préalable de mettre fin aux différentes ponctions indûment opérées sur les ressources de l'assurance chômage afin de ne plus alimenter cette dette. Cette solution peut être intéressante si l'on souhaite que les ressources affectées au remboursement de la dette soient plus largement assises que les cotisations actuelles.
- *La dette est remboursée par l'Unedic.* C'est la logique habituelle et actuelle qui consiste à taxer les salaires sans changer les droits (hausse des cotisations), ou taxer les droits des chômeurs sans modifier le taux de cotisation (baisse des droits). Connaissant les sources qui alimentent la dette, toutes ces options et leurs combinaisons sont économiquement sous-optimales et socialement iniques. Elles impliquent que l'assurance chômage fonctionnera encore moins bien, que son déséquilibre structurel continuera de se creuser, que les inégalités s'accroîtront, et qu'une réforme plus douloureuse devra avoir lieu, plus tard.

Régler le problème des dettes passées est une condition préalable, *sine qua non*, de la mise en œuvre de règles optimales. Une situation financière assainie constitue une base claire et robuste pour enfin espérer établir des règles d'indemnisation optimales, assurant l'équilibre intertemporel des comptes de l'Unedic.

5. Agir en amont pour donner sa chance à la négociation

Ce travail montre clairement que la dette de l'assurance chômage ne peut pas être attribuée aux règles de droit commun, et donc *a fortiori* à leur générosité supposée³⁶. C'est pourtant sur ces règles que se sont concentrées les principales réformes des 15 dernières années, surtout quand il s'est agi de faire des économies. Et c'est sur elles encore que portent la plupart des propositions formulées pour résoudre les difficultés financières de l'Unedic.

Les cotisations prélevées au nom de l'assurance chômage pèsent lourdement sur le coût du travail et le pouvoir d'achat des salariés du secteur privé. Mais une

35. Rapport entre la durée de cotisation prise en compte pour l'éligibilité à l'assurance et la durée potentielle des droits. Aujourd'hui le taux de conversion est de 1 (1 jour travaillé pour un jour indemnisé).

36. Pour un point sur la mesure de la « générosité » on peut se référer à Coquet (2013), chap. 5.

grande partie de ces fonds est utilisée à d'autres fins que l'indemnisation des chômeurs. Ainsi non seulement l'assurance chômage coûte très cher, mais en partie détournée de sa raison d'être elle n'est ni efficace, ni équitable. Les dépenses qui creusent le déficit et la dette sont les régimes spéciaux d'indemnisation, le financement du Service public de l'emploi, des dépenses exceptionnelles mises à la charge de l'Unedic par l'État, des réductions de cotisations et les charges d'intérêt qui découlent de l'endettement créé par ces dépenses non-financées. À cela s'ajoute l'impossibilité de recourir à toutes les recettes dont pourrait disposer l'assurance chômage si elle pouvait enfin devenir obligatoire et universelle.

Un programme de réforme encore une fois focalisé sur la réduction de la « générosité » du droit commun ne résoudrait aucun des problèmes qui creusent le déficit et la dette ; bien au contraire, il les exacerberait en taxant encore un peu plus les chômeurs, au détriment de la justice sociale et au profit de la segmentation du marché du travail. On peut évidemment ambitionner une victoire à la Pyrrhus, le redressement comptable occultant une marginalisation de l'Unedic, qui n'indemniserait plus qu'une petite partie des chômeurs, tout en n'oubliant pas de taxer les salariés affiliés d'un mois de salaire net par an, obérant ainsi leurs possibilités de se constituer l'épargne de précaution que la baisse des droits rendrait plus nécessaire.

La négociation doit être précédée d'un aggiornamento du rôle dévolu à l'assurance chômage et des moyens dont elle dispose. Ce cadre stratégique renouvelé devrait reposer sur quatre piliers :

- *La reprise de la dette par l'État.* La dette n'est pas le fait des règles d'assurance de droit commun, mais elle empêche de réformer celui-ci de manière efficace et économique. Ce n'est pas un cadeau car l'Unedic a déjà payé plus que sa part en prenant sur les fonds destinés à l'indemnisation. L'État n'y perd rien, d'autant que cette dette est déjà comptabilisée dans la dette publique ;
- *La suppression des dépenses non-assurantielles.* L'assainissement de la dette doit être accompagné d'un assainissement des flux qui l'ont créée : les dépenses indûment imputées à l'assurance chômage doivent être financées par d'autres ressources que des taxes sur les chômeurs ;
- *Une assurance obligatoire.* Tous les employeurs et tous salariés doivent être affiliés, car le financement de l'assurance chômage doit s'appuyer sur des ressources plus larges et diversifiées ; son prix doit être mis en adéquation avec des dépenses recentrées. La solidarité interprofessionnelle sera ainsi accrue entre salariés et entre employeurs ;
- *Une assurance universelle.* L'unicité des règles est un principe intangible. L'assureur doit se recentrer sur l'assurance du risque de chômage et sa mutualisation. Les régimes spéciaux et autres règles dérogatoires doivent être rendus aux domaines qui sont les leurs, politiques publiques ou droit conventionnel selon les cas.

Les partenaires sociaux n'ont pas la latitude de prendre seuls ces décisions. Ainsi préparée, la négociation pourrait être concentrée sur les leviers qui importent : objectifs de l'assurance, règles appropriées pour les atteindre, maîtrise des droits et des incitations, taux de cotisation, etc. Chaque partie prenante retrouverait son rôle et ses responsabilités, au bénéfice de tous.

Références

- Archambault H., J.-D. Combrexelle, et J.-P. Gilles, 2015, *Bâtir un cadre stabilisé et sécurisé pour les intermittents du spectacle*, Rapport au Premier Ministre.
- Cahuc P. et C. Prost, 2015, « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi » *Note du Conseil d'Analyse Economique*, n° 24, septembre.
- Convention Tripartite, 2015, *Convention Tripartite État /Unedic /Pôle Emploi 2015-2018*. www.emploi.gouv.fr.
- Coquet B., 2015, « Intermittents du Spectacle: un modèle d'assurance chômage », in *Sociétal 2015*, Editions Eyrolles, Paris.
- Coquet B., 2016a, « L'assurance chômage doit-elle financer le Service public de l'emploi ? », *Note de l'OFCE*, n° 58.
- Coquet B., 2016b, « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas », *Note de l'OFCE*, n° 59.
- Coquet B., 2014, « L'assurance chômage : six enjeux pour une négociation » *Policy Paper*, Institut de l'Entreprise, Paris.
- Coquet B., 2013, *L'assurance chômage, une politique malmenée*. Editions de L'Harmattan, Paris.
- Coquet B., 2011, *L'assurance chômage et le marché du travail contemporain* Thèse de Doctorat, Université de la Méditerranée, Aix-en-Provence.
- Coquet B., 2010a, « Contrats courts et segmentation du marché du travail : le rôle paradoxal de l'assurance chômage », *Futuribles*, n° 368, novembre.
- Coquet B., 2010b, « L'assurance chômage des intermittents du spectacle : un régime avantageux et discutable », *Futuribles*, n° 367, octobre.
- Cour des comptes, 2006, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation au retour à l'emploi*, Rapport public thématique, mars.
- Cour des comptes, 2015, *Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse*, Rapport public thématique, juillet.
- Daniel C. et C. Tuschziner, 1999, *L'État face aux chômeurs*, Paris, Flammarion.
- Grangier J., 2015, « Les demandeurs d'emploi indemnisables par l'assurance chômage en 2013 », *Dares Analyses*, n° 062, septembre.
- IGAS-IGF, 2014, *Evaluation de la convention tripartite État-UNEDIC-Pôle Emploi 2012-2014*, Rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociale et de l'Inspection Générale des Finances, novembre.
- Programme de Stabilité, 2015, *Programme de stabilité de la France 2015-2018*. www.europa.eu.
- Unedic, 2014a, *Dossier de référence : l'assurance chômage*, janvier.
- Unedic, 2014b, *Impact de la nouvelle convention d'assurance chômage*, mai.
- Unedic, 2014c, *Les chiffres qui comptent*, octobre.
- Unedic, 2015a, *Les règles d'indemnisation de l'assurance chômage. Convention d'assurance chômage du 14 Mai 2014*, janvier.
- Unedic, 2015b, *Perspectives financières de l'assurance chômage 2015-2018*, juin.