

## L'assurance chômage est par nature redistributive

*Deux notes complémentaires récemment publiées par l'Institut des Politiques Publiques<sup>1</sup> apportent un éclairage original pour les débats relatifs à la réforme de l'assurance chômage. A l'aide de techniques sophistiquées d'exploitation de données statistiques, les auteurs fournissent des informations riches d'enseignements sur son impact redistributif. Ces résultats sont mobilisés pour préconiser la généralisation d'un système de bonus-malus à l'ensemble des employeurs. On serait tenté d'y voir un point d'appui précieux à une revendication qui est soutenue de longue date par l'ensemble des organisations syndicales. Toutefois, les thèses sous-jacentes paraissent être en contradiction avec l'expérience historique et avec les fondements théoriques de l'assurance chômage.*

Par Jacques Freyssinet, chercheur associé à l'IRES

## Un apport original sur les impacts redistributifs de l'assurance chômage

Les auteurs exploitent, sur la période 2003-2012, un panel issu du croisement entre le Fichier historique des demandeurs d'emploi et les Déclarations annuelles de données salariales. Ils établissent des « balances annuelles » mesurant, à l'échelle individuelle, la différence entre les cotisations versées et les allocations perçues. Ils établissent,

<sup>1</sup> François Fontaine, Basile Vidalenc, « L'assurance chômage, miroir de la segmentation du marché du travail » et « Faut-il moduler les cotisations des employeurs à l'assurance chômage ? », *Les notes de l'IPP*, n° 57 et n° 58, septembre 2020.

### Au sommaire

1. Un apport original sur les impacts redistributifs de l'assurance chômage
2. Quelques éléments d'histoire : l'assurance chômage a dès l'origine intégré des mécanismes de solidarité
3. Quelques éléments de théorie : l'assurance chômage est une assurance sociale
4. Repositionner les termes du débat

par exemple, que 27 % des ressources de l'assurance chômage sont consacrées à une redistribution entre les déciles de revenus avec une concentration sur une fraction des actifs à bas salaires qui demeurent en permanence bénéficiaires. Parallèlement, 20 % des ressources vont à des transferts entre secteurs d'activité qui s'accompagnent, au sein de chaque secteur, de transferts entre entreprises.

L'analyse débouche sur des préconisations (*Note* n° 57, p.1 et *Note* n° 58, p.1 ; c'est nous qui soulignons).

- « La possibilité de cumuler allocation et revenu d'activité accroît les transferts et **doit donc être mieux encadrée** ».
- « La modulation des cotisations employeur est **un outil essentiel pour limiter** les subventions croisées ».
- « Contrairement à ce qui a été prévu dans la réforme de 2019, cette modulation **doit concerner** tous les secteurs et toutes les entreprises ».

Ainsi, la thèse soutenue par la conjonction de ces deux textes est qu'il est souhaitable sinon d'éliminer, pour le moins de réduire les transferts qui auraient progressivement détourné le régime d'assurance chômage de « la logique de proportionnalité et d'équilibre entre contributions passées et droits acquis<sup>2</sup> » (*Note* n° 58, p.2). Les réserves que suscitent cette démarche ne concernent pas l'exactitude des calculs mais la conception de la réalité historique et de la fonction théorique de l'assurance chômage qui fondent le raisonnement des auteurs.

## Quelques éléments d'histoire : l'assurance chômage a dès l'origine intégré des mécanismes de solidarité

La *Note* n° 58 s'ouvre sur des affirmations qui s'écartent de l'histoire du régime paritaire d'indemnisation du chômage (p.1 ; c'est nous qui soulignons) :

« **A l'origine**, l'assurance chômage a été conçue pour limiter les pertes de revenus en cas de chômage, pas pour corriger les inégalités de rémunération sur le marché du travail. **Ainsi**, les allocations chômage sont proportionnelles aux salaires passés et **la durée de chômage indemnisé dépend de la durée d'emploi passée** (...) Nous montrons qu'au-delà de son rôle

---

<sup>2</sup> Remarquons qu'il convient de distinguer entre les « droits acquis » qu'évoquent ici les auteurs et les « allocations perçues » sur lesquelles portent leurs calculs. Beaucoup de chômeurs n'ont pas épuisé leurs droits à indemnisation lors de la reprise d'emploi.

d'assurance, **elle** (l'assurance chômage) **est devenue petit à petit un instrument de redistribution (...) transférant des ressources entre niveaux de revenus** ».

Quelques faits méritent d'être rappelés<sup>3</sup>.

- Si l'accord fondateur du 31 décembre 1958 a bien pour objet de « limiter les pertes de revenu en cas de chômage », il ouvre pour cela une période unique d'indemnisation de 270 jours, avec prolongation possible jusqu'à un an, quelle que soit la durée de cotisation<sup>4</sup>.
- Lorsque cette durée d'indemnisation est ultérieurement prolongée pour les chômeurs âgés, ce n'est pas en invoquant une plus longue durée de cotisation, mais une plus grande difficulté pour retrouver un emploi.
- Très vite, le régime accepte de couvrir différentes catégories de non cotisants : jeunes primo-demandeurs d'emploi diplômés de l'enseignement professionnel, jeunes libérés du service militaire, anciens salariés agricoles, anciens détenus, rapatriés d'Algérie... C'est le principe de solidarité qui est chaque fois invoqué.
- Une relation approximative entre durée de cotisation et durée d'indemnisation n'apparaît, sous la modalité des « filières », qu'en 1982, soit vingt-quatre ans après la création du régime. Elle n'est pas introduite par les gestionnaires du régime, mais par le gouvernement qui, après l'échec de négociations paritaires, doit prendre les commandes. La justification alors donnée est l'impératif de réduction des droits pour faire face au déficit massif du régime. Par la suite, les paramètres régissant les filières sont durcis ou assouplis à plusieurs reprises non pas pour mieux faire coïncider durées de cotisation et d'allocation, mais en fonction des fluctuations de la situation financière du régime selon la conjoncture du marché du travail.
- Le principe 1 jour / 1 jour n'est introduit que par l'accord du 23 décembre 2008, soit cinquante ans après la création du régime. Encore ne s'applique-t-il que plafonné par des durées maximales d'indemnisation quelle que soit la durée de cotisation.

---

<sup>3</sup> Pour une présentation de l'histoire du régime d'assurance chômage : UNEDIC, *Historique du régime d'assurance chômage 1959-1982*, Paris, 1983 et *Historique du régime d'assurance chômage 1982-1986*, Paris, 1986 ; Christine Daniel, Carole Tuchsirer, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999 ; Jacques Freyssinet, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, CEE-Editions Liaisons, 2010.

<sup>4</sup> Comme dans tous les régimes d'assurance sociale, il fixe une durée minimum de cotisation (3 mois) pour éviter des ententes opportunistes ou frauduleuses entre employeurs et salariés.

Lorsque les auteurs écrivent (*Note* n° 58, p.2) : « en s'éloignant de la logique de proportionnalité et d'équilibre entre contributions passées et droits acquis, l'assurance chômage devient plus difficile à piloter financièrement », ils commettent un contresens en ce qui concerne la durée de cotisation. Pour cette dernière, la logique de proportionnalité n'a été adoptée (imparfaitement) qu'il y a douze ans. Elle n'a pas été « petit à petit » remise en cause telle qu'elle aurait été « conçue à l'origine ». Au contraire, absente à l'origine, elle n'a été que tardivement introduite.

## Quelques éléments de théorie : l'assurance chômage est une assurance sociale

Les auteurs définissent en ces termes la « logique d'équilibre » de l'assurance chômage : « Cet équilibre doit se comprendre « en espérance » c'est-à-dire qu'il n'est pas vrai pour tous les individus à chaque instant mais que les individus ayant cotisé un certain montant doivent consommer « en moyenne » des droits qui correspondent à ce montant. Cet équilibre doit être vrai pour les différents niveaux de cotisations » (*Note* n° 58, note 2). Il semble qu'il y ait là une confusion entre les principes de l'assurance *stricto sensu* (ou assurance privée ou assurance marchande) et ceux de l'assurance sociale (ou de la protection sociale) dont relève l'assurance chômage.

En théorie, l'assurance *stricto sensu* est fondée sur un calcul probabiliste d'équivalence pour chaque assuré entre les sommes actualisées des cotisations et des prestations (ou neutralité actuarielle), sous réserve du taux de profit de l'assureur. L'assuré est libre d'adhérer ; l'assureur est libre d'accepter l'adhésion ; le contrat est l'objet d'une négociation individualisée. Un nombre élevé d'assurés est requis pour faire face au caractère probabiliste du risque<sup>5</sup>.

Un régime général d'assurance chômage ne peut fonctionner selon les règles de l'assurance *stricto sensu*<sup>6</sup>. Les obstacles sont multiples<sup>7</sup> : aléa moral, sélection adverse avec pénalisation

---

<sup>5</sup> Une situation intermédiaire apparaît lorsque l'assurance privée est rendue obligatoire. L'assureur cherche alors à séparer par classes de risques dans la limite de ce qu'autorise la loi.

<sup>6</sup> Ce qui n'exclut pas son existence pour des catégories de la population active présentant des caractéristiques spécifiques.

inéquitable des « mauvais risques », asymétries d'information, caractère systémique du risque. Ainsi conclut Bruno Coquet : « L'intervention publique à l'échelle nationale est indispensable pour qu'une assurance chômage viable et d'un coût raisonnable puisse exister durablement. La solution qui s'est très largement imposée consiste à organiser un régime mutualisé obligatoire » (*op.cit.*, p.49). C'est dire que l'assurance chômage ne relève pas de l'assurance *stricto sensu*, mais de l'assurance sociale ou de la protection sociale.

L'assurance sociale vise à garantir l'ensemble des membres d'une population contre des risques de coûts ou de pertes de revenu engendrés par des événements dont ces personnes ne peuvent maîtriser l'occurrence. Son équilibre financier suppose une obligation d'adhésion. L'objectif de protection du revenu suppose un degré de proportionnalité entre les prestations en espèces et le revenu antérieur à la survenance du risque. En principe, la prestation est maintenue aussi longtemps que persistent les conséquences de l'événement générateur et non selon la durée de cotisation<sup>8</sup>. Une caractéristique de l'assurance sociale est l'impossibilité de dissocier dans ses règles de fonctionnement les mécanismes purement assurantiels des mécanismes redistributifs. Pour reprendre la formulation d'un Inspecteur des finances, Nicolas Dufourcq : « le financement des régimes de Sécurité sociale a toujours été, au moins partiellement redistributif ; les prestations proportionnelles et redistributives sont imbriquées dans une mesure telle que leur partage est impossible »<sup>9</sup>. Cette affirmation d'indissociabilité concerne les règles de détermination des cotisations et des prestations ; elle ne réduit en rien, nous y reviendrons, l'intérêt qu'on trouve à mesurer *ex post* par le calcul l'ampleur des flux redistributifs.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la priorité accordée aux politiques de plein emploi a conduit à exclure le risque chômage de ceux couverts par la Sécurité sociale en cours d'édification. Cette lacune a été bientôt critiquée et elle est devenue intolérable lorsque l'intensification des restructurations industrielles a engendré une croissance du chômage frictionnel auquel s'ajoutait périodiquement un chômage cyclique créé par les politiques macroéconomiques de *stop and go*. Ainsi, en 1958, le régime paritaire est négocié, sous forte pression étatique, comme un régime complémentaire de l'aide publique alors largement

---

7 Voir, par exemple, avec des bibliographies : Didier Blanchet, « La référence assurantielle en matière de protection sociale : apports et limites », *Economie et Statistique*, n° 291-292, 1996, p.33-45 ; Bruno Coquet, *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Paris, L'Harmattan, 2013, Chapitre 3. Théorie, p.47-82.

<sup>8</sup> Ainsi, pour l'assurance maladie ou les accidents du travail et les maladies professionnelles.

<sup>9</sup> Nicolas Dufourcq, « Sécurité sociale : le mythe de l'assurance », *Droit Social*, mars 1994, p.293.

insuffisante. L'innovation se situe indiscutablement dans une logique d'amélioration de la protection sociale et non de développement du champ de l'assurance privée. Le choix d'un taux de cotisation unique crée dès l'origine deux flux massifs de transferts.

- En premier lieu, le CNPF, dont la politique sociale est fortement pilotée par l'UIMM (Union des Industries Métallurgiques et Minières), doit vaincre les résistances des branches prospères créatrices d'emploi qui souhaiteraient imposer des taux différenciés en fonction des risques sectoriels de chômage. Le taux unique est justifié au nom de la solidarité interprofessionnelle. Dans la mesure où, au départ, les employeurs supportent 80 % de la cotisation, l'adoption du taux unique bénéficie alors largement, par différence avec des taux sectoriels, aux industries minières, métallurgiques ou textiles les plus génératrices d'entrées en chômage.
- En second lieu, la forte corrélation négative qui est observée entre les niveaux de salaire et les risques de chômage, engendre une considérable inégalité selon les catégories professionnelles dans les ratios entre les cotisations versées et les allocations effectivement perçues (qu'il importe de distinguer des droits à prestations)<sup>10</sup>.

- **Encadré : un nouveau contexte**

- Quel que soit leur intérêt rétrospectif et leur apport méthodologique, les résultats obtenus sur la période 2003-2012 sont d'une utilisation délicate pour éclairer les choix actuels. Depuis 2018, le financement de l'assurance chômage a subi une double transformation.
- En premier lieu, les cotisations des salariés ont été supprimées. Formellement, elles sont remplacées par une fraction variable de la CSG, mais le principe de l'unité budgétaire rend cette affectation conventionnelle.
- En second lieu, les cotisations patronales ont été supprimées au niveau du SMIC avec une exonération dégressive jusqu'au seuil de 1,6 SMIC, c'est-à-dire que sont concernés la quasi-totalité des emplois de très courte durée visés par un éventuel malus.
- Dans les deux cas, c'est un financement public qui prend le relais. Ainsi, alors que les droits à prestations sont de plus en plus dépendants des revenus salariaux et des durées d'emploi antérieurs, ils sont de plus en plus déconnectés des cotisations versées, ce qui rend problématique le calcul de balances individuelles.

-

<sup>10</sup> La fixation d'un plafond n'engendre qu'une faible limitation de ce flux de transferts redistributifs verticaux car ce plafond est situé à un niveau élevé (quatre fois le plafond de la Sécurité sociale).

Ces transferts de grande ampleur, générateurs d'écart permanents entre cotisations et allocations, sont donc le produit des règles fondatrices du régime. Ils ne résultent pas d'un éloignement progressif d'une logique de proportionnalité. Ils traduisent l'appartenance de l'assurance chômage à la sphère de l'assurance sociale ou de la protection sociale.

## Repositionner les termes du débat

Ces observations ne doivent pas conduire à sous-estimer l'intérêt des questions soulevées par les deux textes.

En premier lieu, des analyses se sont développées au cours des dernières décennies sur l'opportunité et l'impact de l'introduction de certains mécanismes de l'assurance privée dans le domaine des assurances sociales, en particulier de l'assurance chômage<sup>11</sup>. L'exemple le plus évident est celui du bonus-malus à l'égard des employeurs. Le principe un jour / un jour va également dans ce sens dans la mesure où il individualise le mécanisme de création des droits. Remarquons que l'introduction de droits rechargeables obéit à la même logique, celle de l'alignement des durées de droit à allocation sur les durées de cotisation.

En second lieu, si des transferts de grande ampleur sont, dès l'origine, au principe du régime d'assurance chômage, leur ampleur est mal connue et leurs justifications sont hétérogènes parfois non explicitées. S'agit-il de mettre en œuvre une solidarité interprofessionnelle entre employeurs et/ou entre salariés (taux unique) ? S'agit-il de prendre en compte les conditions spécifiques de certaines activités (les intermittents du spectacle et, pendant longtemps, l'intérim) ? S'agit-il de peser sur les comportements des salariés (activité partielle, droits rechargeables) ou sur ceux des employeurs (bonus-malus) ?

La connaissance de la nature, de l'évolution et du volume des transferts réalisés par le régime d'assurance chômage est précieuse pour éclairer ces débats. Il ne s'agit pas de chercher à rétablir une mythique « logique de proportionnalité et d'équilibre » qui n'a jamais existé et dont le régime, depuis sa création, s'est plus rapproché qu'éloigné. Il s'agit de fournir des bases empiriques pour mettre en discussion la légitimité de ces transferts, leur efficacité, leur impact sur les comportements, leurs effets redistributifs et donc de peser les arguments avancés pour leur éventuelle réforme.

---

<sup>11</sup> Voir, par exemple, les travaux cités précédemment.