

Quand l'Etat se sert de l'assurance chômage pour se financer

Michaël Zemmour 10/10/2018, Alternatives Economiques,

Dans une « lettre de cadrage » adressée le 25 septembre dernier aux partenaires sociaux (organisations syndicales et patronales, gestionnaires de l'assurance chômage), le gouvernement les a enjoint à réduire les dépenses de l'Unédic de 3 à 3,9 milliards en trois ans. Alors que la première séance de négociation devrait commencer le 24 octobre, cette lettre de cadrage a provoqué de vives réactions de la part de la plupart des organisations syndicales, certaines refusant même d'engager la discussion sur ces bases. Il y a de quoi. D'autant que la négociation d'un bonus-malus sur les contrats courts – qui coûtent 5 milliards d'euros à l'assurance-chômage –, pourtant demandée par la ministre du Travail cet été, ne figure plus dans le cahier des charges remis aux partenaires sociaux.

Lente décrue du chômage

Lors de sa campagne présidentielle, le candidat Macron avait bien annoncé une baisse des dépenses de l'assurance chômage (de l'ordre de 2 milliards d'euros par an sur le quinquennat). De ce point de vue donc la volonté de réduire les dépenses de l'Unédic n'est pas une surprise. Mais cet objectif était explicitement adossé à l'engagement de réduire fortement le chômage pour atteindre 7% en 2022. Or, depuis l'élection présidentielle, le chômage se réduit beaucoup moins vite que prévu (le taux de chômage est à 9,1% au second trimestre 2018) et l'objectif de 7% paraît désormais bien loin. Aussi lorsque le gouvernement exige une réduction des dépenses de l'assurance chômage alors même que le chômage persiste, c'est peu dire qu'il n'a pas rempli sa part du contrat par rapport au programme présidentiel.

Quand le gouvernement exige une réduction des dépenses de l'Unédic, alors que le chômage persiste, c'est peu dire qu'il n'a pas rempli sa part du contrat par rapport au programme présidentiel

Dans le même temps, le nombre de personnes en « activité réduite » (catégories B et C de Pôle emploi), c'est-à-dire alternant plusieurs fois au cours d'un mois contrat de travail et période de chômage n'a cessé d'augmenter. Ces personnes ne sont pas comptabilisées dans le « taux de chômage », mais une partie d'entre elle (700 000), sont indemnisées au cours du mois, en complément du salaire qu'elles reçoivent. Ce sont ces indemnités qui sont particulièrement visées par le gouvernement dans sa lettre de cadrage.

Les salariés précaires pénalisés

Sur le fond, personne ne se satisfait de la banalisation de « l'activité réduite » : dans bien des cas, elle est le fait d'employeurs qui jouent de la précarité en embauchant et licenciant les mêmes salariés plusieurs fois au cours du mois, voire de la même semaine. C'est par exemple le cas dans la restauration où certaines personnes sont embauchées du jeudi au dimanche et licenciées du lundi au mercredi. Dans ce cas les employeurs se reposent sur l'assurance chômage pour remplacer la rémunération qu'ils ne prennent pas en charge.

Mais plutôt que de réglementer l'usage de ces contrats courts, ou – car la réglementation existe parfois – de donner les moyens à l'inspection du travail de sanctionner les abus, le gouvernement préconise de réduire l'indemnisation des personnes en activité réduite pour les « inciter » à se tourner vers des emplois stables. Comme si les personnes concernées avaient choisi l'instabilité par confort ! Il y a vraisemblablement un cercle vicieux de l'activité réduite, alimenté en partie par les mécanismes d'indemnisation. Mais baisser brutalement les prestations va coûter cher à ceux qui en ont besoin et ne garantit en rien que les employeurs renoncent aux contrats précaires¹.

Une baisse de pouvoir d'achat

Mais surtout, c'est le montant d'économie exigé qui frappe : 3 à 3,9 milliards en trois ans c'est environ 10 % du montant des indemnités chômage versées chaque année. En moyenne, cela reviendrait à une baisse de revenu annuelle de 1 400 euros pour les 2,7 millions de personnes indemnisées ; et ce n'est qu'une moyenne puisque cette baisse doit être particulièrement concentrée sur les travailleuses et travailleurs indemnisés en activité réduite.

Alors que le gouvernement communique massivement sur les gains de pouvoirs d'achats occasionnés par les baisses de prélèvement obligatoires (notamment la taxe d'habitation), il faut mesurer ce que représente une telle baisse d'indemnisation pour les ménages concernés.

Quand l'Etat ponctionne l'assurance chômage

Enfin, les exigences financières du gouvernement sont particulièrement mal venues vis-à-vis de l'Unédic. En effet, cela a été peu remarqué, mais en 2018, l'Etat a pris prétexte du financement de l'assurance chômage pour augmenter les prélèvements obligatoires et financer ses propres dépenses, sans lien avec le chômage. Voici comment.

Au premier janvier 2018, la CSG a augmenté de 1,7 point sur tous les revenus. Cette hausse de prélèvement a été présentée comme nécessaire au financement de l'assurance chômage, en contrepartie d'une baisse des cotisations chômage (2,5 points). Mais, si la CSG a bien augmenté au 1^{er} janvier, le gouvernement a repoussé une partie de la baisse des cotisations chômage à octobre 2018. Bilan de l'opération : la hausse de la CSG a rapporté à titre exceptionnel 5,9 milliards d'euros supplémentaires.

Les 5,9 milliards de hausse de la CSG ne sont venus financer ni l'assurance chômage, ni même la Sécurité sociale, mais simplement l'Etat qui, en 2018, en avait particulièrement besoin

Bonne nouvelle pour l'Unédic ? Pas vraiment. Car ces 5,9 milliards ne sont venus financer ni l'assurance chômage, ni même la Sécurité sociale, mais simplement l'Etat qui cette année-là en avait particulièrement besoin (projet de loi de Finances 2018 p. 99). Il est donc particulièrement audacieux de la part de l'Etat d'exiger dès 2019 ce plan d'économie à marche forcée, alors même qu'en 2018 les contribuables ont consenti une hausse de prélèvement pour financer le chômage.

C'est seulement en 2019 que ces recettes exceptionnelles seront reversées aux deux organismes sociaux (projet de loi de Finances 2019, article 36). Il est donc particulièrement audacieux de la part de l'Etat d'exiger dès 2019 ce plan d'économie à marche forcée, alors

même qu'en 2018 les contribuables ont consenti une hausse de prélèvement pour financer le chômage, qui a d'abord servi à l'Etat à faire de la trésorerie.

C'est seulement en 2019 que ces recettes exceptionnelles seront reversées aux deux organismes sociaux

De manière plus générale, s'il est sain de vouloir sur le long terme équilibrer les comptes de l'assurance chômage, il existe des alternatives à la réduction brutale des prestations ; par exemple en élargissant l'assiette des cotisations. Aujourd'hui, une partie de la rémunération des salariés, comme l'épargne salariale, n'est pas incluse dans l'assiette des cotisations.

Michaël Zemmour est maître de conférences en économie à l'université Lille 1.

- **1.** On peut faire un parallèle avec la baisse des aides au logement décidée il y a quelques mois : il y a sans doute un effet inflationniste des aides au logement, mais baisser les aides au logement ne garantit pas une baisse des prix de la part des propriétaires et a pour première conséquence une baisse de revenu pour les bénéficiaires de l'aide.