## Mesures d'urgence, revenus et épargne : une analyse du choc sur les ménages

par Christophe Blot, Magali Dauvin et Raul Sampognaro

La pandémie de Covid-19 a provoqué

la plus forte récession depuis la Seconde Guerre mondiale et fortement dégradé

la situation des agents économiques. Pour autant, une partie du choc de revenu

a été compensée par le soutien des mesures budgétaires prises tout au long de

l'année 2020 (voir <u>ici[1]</u>).

Pour les ménages européens, le soutien est essentiellement venu de la mise en

place de l'activité partielle. Aux États-Unis, l'emploi ne fut pas protégé

si bien que les fluctuations du taux de chômage ont été plus rapides et plus importantes.

Pour autant, les ménages ont pu bénéficier de transferts budgétaires

additionnels. L'impact de la crise et les mesures prises pour l'endiguer ont eu

une incidence sur le revenu disponible des ménages mais également sur sa

composition. À court terme, tant que la consommation reste en partie

empêchée, il en résulte une accumulation d'épargne exceptionnelle dont la

mobilisation sera certainement un facteur clé pour la reprise une fois que

l'épidémie aura été totalement maîtrisée.

## **Evolution et composition du revenu disponible des ménages**

La crise de la Covid-19 a mis à

mal le fonctionnement de l'économie marchande. Avec l'arrêt du tissu productif,

la distribution des revenus primaires[2] s'est

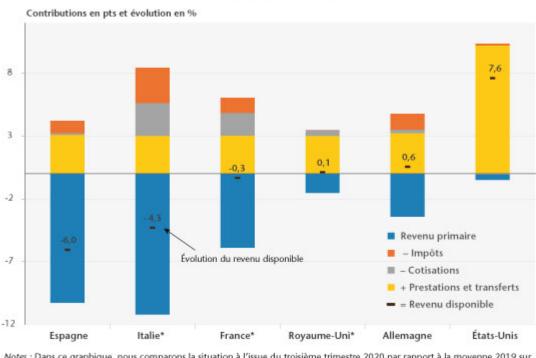
fortement grippée au cours des trois premiers trimestres de l'année. Ceux-ci ont

baissé de plus de 10 % en Espagne et en Italie, de plus de 5 % en France et un

peu moins fortement en Allemagne, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

La situation financière des ménages dans leur ensemble a cependant été préservée grâce à l'action des pouvoirs publics (Graphique 1). Trois groupes de pays se distinguent. En Espagne et en Italie, les ménages dans leur ensemble ont subi des pertes de revenu disponible (après transferts et impôts directs) de l'ordre de 5 points. L'intervention publique a permis de compenser la moitié du choc initial massif. À l'issue du troisième trimestre 2020, les mesures mises en place en France, au Royaume-Uni et en Allemagne permettaient un impact quasi-nul de la crise de la Covid-19 sur le revenu disponible des ménages ; outre-Atlantiqueles Américains connaissent une augmentation de leur revenu disponible spectaculaire malgré la quasi-stabilisation des revenus primaires distribués. Il faut noter que les dispositifs publics peuvent contribuer à la stabilisation des revenus grâce aux stabilisateurs automatiques et aux dispositifs explicitement décidés pour faire face à la crise de la Covid-19. La faiblesse de ces stabilisateurs automatiques aux États-Unis expliquent aussi pourquoi le gouvernement américain a pris des mesures discrétionnaires de plus grande ampleur que celles des autres économies avancées. Le soutien massif aux ménages peut alors s'interpréter comme une assurance exceptionnelle et transitoire permettant de palier les besoins

des ménages à court terme.



Graphique. Contributions au revenu disponible des ménages à l'issue du troisième trimestre en 2020

Notes: Dans ce graphique, nous comparons la situation à l'issue du troisième trimestre 2020 par rapport à la moyenne 2019 sur neuf mois. Pour les pays suivis de \*, seuls les ménages et entrepreneurs individuels sont considérés tandis que pour les autres, les ISBLSM sont incluses. Pour l'Allemagne, les revenus primaire et disponible sont exprimés en termes nets.

Sources: Comptabilités nationales, calculs des auteurs.

### Une épargne qui s'accumule

La préservation des revenus

observée dans les principales économies avancées analysées a eu lieu dans un

contexte où la consommation des ménages a été contenue, à la fois par des

décisions administratives empêchant le commerce de plusieurs biens et services

et par un comportement de prudence des individus qui ont pu éviter de réaliser

des achats nécessitant des interactions sociales[3]. Avec les données disponibles au troisième trimestre 2020, le niveau de la

consommation des ménages est en net retrait dans tous les pays. Les pertes de

consommation vont de -12 % en Espagne jusqu'à -4 % aux États-Unis[4].

Ainsi, le maintien du revenu conjugué

à une consommation fortement empêchée se traduit dans une hausse massive de

l'épargne des ménages. Selon nos calculs, au cours des neuf premiers mois de

l'année, 238 milliards d'euros d'épargne ont pu être accumulés dans le quatre plus

grandes économies de la zone euro. En Allemagne, l'épargne excédentaire cumulée

pendant la période serait de 89 milliards d'euros (6 points de RDB). Elle

serait de 66 milliards (6 points de RDB) en France, de 35 milliards d'euros en

Espagne et 48 milliards d'euros en Italie (respectivement 6 et 8 points de

RDB). Au Royaume-Uni, l'épargne sur-accumulée s'élève à 122 milliards de livres

(11 points de RDB) et aux États-Unis la hausse s'établit à 1 377 milliards de

dollars (12 points de RDB).

La masse d'« épargne covid »

accumulée dans les principales économies avancées vient aggraver un des

déséquilibres majeurs que l'économie mondiale connaissait avant le

déclenchement de la pandémie de Covid-19 : le décalage grandissant entre

une volonté croissante d'épargne de la part des agents privés alors que le taux

d'investissement productif marque le pas. Cette masse d'épargne privée

abondante cherche des placements à faible risque à un moment où les projets

privés se font rares, ce qui devrait renforcer à court terme la tendance

structurelle à la baisse des taux d'intérêt.

#### Et en 2021 ?

La mobilisation de cette « épargne

covid » sera un facteur clé du rebond. Or, la capacité des ménages à la

débloquer dépend de plusieurs facteurs.

D'abord, l'incertitude régnant

sur la vitesse de normalisation de la situation joue un rôle clé. Avec une

crise qui se prolonge, la multiplication des faillites d'entreprises peut

laisser des stigmates durables sur la capacité de rebond de la production et le

chômage peut augmenter fortement avec la volonté des entreprises de rétablir

leurs marges[5]. Dès

lors, le taux d'épargne peut peiner à retrouver son niveau d'avant-Covid-19 et

créer une situation de faible croissance durable, même après la levée des

mesures sanitaires. Les solutions nationales alternatives peuvent jouer un rôle

majeur en 2021. Le déploiement massif de l'activité partielle permet de ne pas

rompre le contrat de travail et de limiter les pertes éventuelles de revenu des

personnes dont l'activité professionnelle est à l'arrêt. Aux États-Unis, il n'y

pas de chômage partiel et peu de stabilisateurs automatiques (la durée des

allocations chômage est limitée et la couverture de santé est souvent liée au

contrat de travail). Dans ce contexte, les ménages américains peuvent avoir vu

leur revenu préservé, voire fortement augmenté, mais ils ont été laissés à une plus forte incertitude. D'où la nécessité de mesures idoines. Ces mesures sont

temporaires mais la durée de la crise sanitaire force (plus qu'ailleurs) à

prolonger les dispositifs : allocation chômage fédérale, crédit d'impôts,

aides alimentaires… votées le 21 décembre et en cours d'élaboration une fois le

Président Biden investi. Ainsi, même si le choc de la Covid-19 est plus que

compensé, il faudra sans doute continuer à soutenir les ménages même lorsque la

crise sera terminée. Les chiffres d'emploi et du chômage pour le dernier

trimestre suggèrent effectivement une stabilisation, à un niveau dégradé, de la

situation sur le marché du travail, ce qui se traduit notamment par un

allongement du chômage de longue durée et un risque d'accroissement des inégalités.

Ensuite, le deuxième facteur clé

qui déterminera la normalisation de l'épargne dépend de la répartition de

« l'épargne covid ». Les ménages pouvant télétravailler n'ont pas de

pertes de revenus et épargnent. Pour les ménages bénéficiant des dispositifs de

chômage partiel, la perte de revenus n'est généralement pas intégralement

compensée. La consommation de certains de ces ménages pouvait être contrainte

aux biens et services essentiels avant la crise, si bien que la baisse des

revenus peut se traduire par une détérioration de leur situation. Pour les

ménages moins contraints, la baisse de consommation en services de loisirs ou

de restauration peut être plus forte que la baisse de revenu et entraîner une

accumulation d'épargne. Enfin, les ménages plus précaires — ceux en contrats

courts, en activité partielle avant la crise ou en marge du marché du travail —

ne peuvent prétendre à l'activité

partielle et à une allocation chômage[6]. Pour

eux il n'y a pas d'« épargne covid », et on assiste à une plus grande

paupérisation qui est actuellement l'angle mort des mesures de soutien et devient

donc un enjeu de la politique budgétaire future.

En France, selon les premières

analyses du CAE[7], l'« épargne

covid » serait concentrée chez les ménages à fort niveau de consommation, a

priori plus aisés. En temps normal, ces ménages ont plutôt tendance à

utiliser leur surplus de revenu pour consommer des services de loisirs,

précisément les mêmes qui garderont des contraintes dans leur activité au moins

au cours du premier semestre.

Avec l'incertitude régnante et

une distribution de la masse d'« épargne covid » concentrée chez les

individus à fort pouvoir d'achat qui verront leur consommation empêchée, il

semble difficile d'envisager une hausse rapide de la consommation des ménages

tant que des mesures prophylactiques prévaudront. Par ailleurs, il ne peut pas

être exclu que l'épargne exceptionnelle cumulée en 2020 — notamment par les

ménages moins fortunés — serve à réduire l'endettement des ménages, ce qui peut

contribuer à réduire les risques auxquels le système financier est exposé,

notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni (pays où la dette des ménages

est de 76 % et de 88% du PIB respectivement selon la BRI à la fin du premier

semestre 2020), mais également amoindrir le potentiel de rebond. En France,

l'endettement des ménages représente 66 % du PIB et <u>selon</u>
<u>la Banque de France</u> on constate au mois de novembre une très légère baisse

de l'encours des crédits à la consommation même si les crédits immobiliers

restent dynamiques.

### [1] La mise

à jour des données de la comptabilité nationale n'a pas abouti à des révisions

majeures pour le premier semestre de l'année. Le diagnostic établi dans le post

de blog précédant n'est pas modifié par la publication des derniers comptes nationaux.

### [2] Les

revenus primaires comprennent les revenus directement liés à une participation

au processus de production. La majeure partie des revenus primaires des ménages

est constituée des salaires et des revenus de la propriété.

### [3] Ce

comportement de prudence est relativement bien documenté dans certains pays

ayant mis en place des restrictions publiques moins strictes.

Par exemple, Golsbee et Syverson (2021), « Fear,

lockdown and diversion : Comparing drivers of pandemic economic decline

2020 » montrent qu'aux États-Unis la fréquentation des

commerces dans les comtés n'ayant pas mis en œuvre des mesures de confinement

ou de limitation des mouvements recule de 53 %, tandis que la baisse dans les

comtés les ayant mis en place est de 60 %. L'essentiel de la baisse de la

fréquentation s'expliquerait donc par une réaction de prudence des

consommateurs.

### [4] Ces

pertes sont calculées comme l'écart entre la consommation des ménages observée

au cours des trois premiers trimestres de l'année et la consommation

trimestrielle moyenne de l'ensemble de l'année 2019 multipliée par 3.

### [5] Encore

une fois, les États-Unis se distinguent des autres pays avec une

amélioration des taux de marge en 2020. En moyenne sur les trois premiers

trimestres, ce taux s'établit en effet à 34,4 % contre 33,2 % en

2019. Corrigé de l'impôt sur les sociétés et de la consommation de capital

fixe, le taux de marge s'est cependant stabilisé, mais du fait d'une forte

chute au premier trimestre 2020 suivie de deux trimestres de

hausse.

```
[6] Aux États-Unis,
il faut être éligible à l'allocation chômage standard dans son
État pour
prétendre à l'allocation fédérale additionnelle.
```

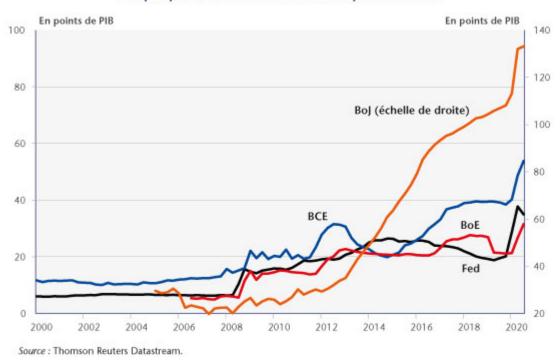
```
[7] Voir
notamment l'étude publiée en octobre 2020
http://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-focus049-cb.pdf)
```

# Dettes publiques : les banques centrales à la rescousse ?

Par Christophe Blot et Paul Hubert

Pour faire face à la crise sanitaire et économique, les gouvernements ont déployé de nombreuses mesures d'urgence qui se traduisent par une forte augmentation des dettes publiques. Pour autant, les États n'ont eu aucune difficulté à financer ces nouvelles émissions massives : malgré des dettes publiques à des niveaux records, leur coût a fortement baissé (voir Plus ou moins de dette publique en France ?, par Xavier Ragot). Cette tendance résulte de facteurs structurels liés à une abondance d'épargne au niveau mondial et à une forte de demande pour des actifs sûrs et liquides, caractéristiques que remplissent généralement les titres publics. Cette situation est aussi liée aux opérations d'achats de titres menées par les banques centrales, qui se sont intensifiées depuis l'éclatement de la pandémie. Sur l'ensemble de l'année 2020, la BCE a acquis pour près de 800 milliards d'euros de titres

émis par les gouvernements des pays de la zone euro. Dans ces conditions, les banques centrales détiennent une fraction de plus en plus élevée du stock de dette organisant une coordination de facto des politiques monétaire et budgétaire.



Graphique 1. Taille du bilan des banques centrales

A partir de 2009, les banques

centrales ont lancé des programmes d'achats d'actifs, afin de renforcer le

caractère expansionniste de la politique monétaire dans un contexte où leur

taux directeur atteignait un niveau proche de 0 %[1].

L'objectif annoncé était principalement d'assouplir les conditions de

financement en pesant sur les taux d'intérêt de marché de long terme. Il en a résulté

une forte augmentation de la taille de leur bilan. Celui-ci représente plus de

53 points de PIB dans la zone euro et 35 points aux États-Unis, le record étant

détenu par celui de la Banque du Japon qui s'élève à 133

points de PIB (graphique

1). Ces programmes, <u>financés</u>

<u>par l'émission de réserves</u>, se sont fortement portés sur les titres publics

si bien qu'une proportion importante du stock de dette publique est désormais

détenue par les banques centrales (graphique 2). Cette part atteint 43 %

au Japon, 22 % aux Etats-Unis et 25% dans la zone euro. Dans la zone euro,

en l'absence d'eurobonds, la répartition des achats de titres dépend de la part

de chaque banque centrale nationale dans le capital de la BCE. La clé de

répartition de la BCE contraint les achats à être proportionnels à la part du

capital de la BCE détenue par les banques centrales nationales[2]. Par

conséquent, les achats de titres sont indépendants des niveaux et trajectoires

de dettes publiques. Comme ces derniers sont hétérogènes, on observe des

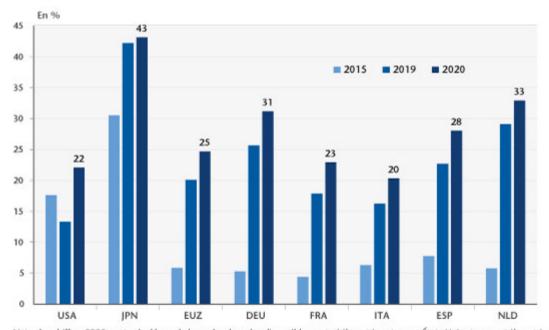
différences dans la part des dettes publiques détenue par les banques centrales

nationales[3]. Ainsi,

31 % de la dette publique allemande est détenue par l'Eurosystème contre

20 % de la dette publique italienne.

Graphique 2. Stock de dette publique détenue par les banques centrales



Note: les chiffres 2020 sont calculés sur la base des données disponibles au troisième trimestre aux États-Unis et au quatrième trimestre pour le Japon. Dans la zone euro, le niveau de dette en 2020 est issu de la prévision réalisée par la Commission européenne (base de données AMECO).

Sources : Réserve fédérale (flow of funds), Eurostat, BCE, AMECO, Banque du Japon.

La décentralisation des politiques budgétaires en zone euro a aussi pour conséquence l'apparition de tensions sur les marchés de dette souveraine de certains pays membres, comme on l'a vu entre 2010 et 2012 et plus récemment en mars 2020. C'est pourquoi Christine Lagarde a lancé un nouveau programme d'achats d'actifs appelé PEPP (Pandemic emergency purchase programme). Si la clé de répartition n'est pas formellement abolie, son application peut être plus souple afin de permettre à la BCE de réduire les écarts de taux souverains entre les pays membres. En analysant cette fois-ci les flux d'achats de titres effectués par les banques centrales de la zone euro et les émissions de dette des États membres, il ressort que l'Eurosystème a absorbé en moyenne 72 % de la dette publique émise en 2020, soit 830 milliards sur les 1150 milliards de dette publique supplémentaire. Cette part s'élève à 76 % pour l'Espagne, 73 % pour la France, 70 % pour l'Italie et 66 % pour l'Allemagne (graphique 3).

En Mds d'€ 300 Variation dette en 2020 Flux achats Eurosystème en 2020 250 200 150 100 50 ITA ESP NLD BEL AUT FIN GRC IRL FRA

Graphique 3. Flux d'émission de dette publique absorbée par l'Eurosystème

Note: Le niveau de dette en 2020 est issu de la prévision réalisée par la Commission européenne (base de données AMECO).

Sources: BCE. AMECO.

Contrairement aux achats réalisés

dans le cadre du programme APP, qui visent à atteindre la cible d'inflation,

l'objectif du PEPP est d'abord <u>de</u>

<u>limiter les écarts de taux</u> comme l'a rappelé Christine Lagarde le 16

juillet 2020. De fait, même s'il existe une tendance structurelle à la baisse

des taux d'intérêt, certains marchés peuvent être exposés à des tensions. Les

pays de la zone euro y sont d'autant plus exposés que les investisseurs peuvent

arbitrer entre les différents marchés sans prendre de risque de change. C'est

la raison pour laquelle, ils peuvent privilégier les titres allemands aux

titres italiens compromettant alors une transmission homogène de la politique

monétaire au sein de la zone euro. Au-delà de l'argument lié au risque de

fragmentation, ces opérations marquent aussi une forme de

### coordination

implicite entre la politique monétaire unique et les politiques budgétaires,

permettant de donner les marges de manœuvre nécessaires aux pays afin de

prendre les mesures qui s'imposent pour faire face à la crise sanitaire et

économique. En déclarant le 10 décembre que l'enveloppe allouée au programme

passerait à 1850 milliards d'ici mars 2022 au moins, la BCE a envoyé le signal

qu'elle maintiendrait son soutien durant toute la durée de la pandémie[4].

### [1] Cette politique, qualifiée généralement

d'assouplissement quantitatif (QE), fut lancée en mars 2009 par la Banque

d'Angleterre et la Réserve fédérale des États-Unis. Le Japon avait déjà initié

ce type de mesures dites non-conventionnelles entre 2001 et 2006, et les a

reprises à partir d'octobre 2010. Quant à la BCE, des premiers achats de titres

ciblés sur certains pays en crise ont été effectués à partir de mai 2010. Mais

il a fallu attendre mars 2015 pour le développement d'un programme de QE

comparable à celui mis en œuvre par les autres grandes banques centrales.

- [2] En pratique, cette part est assez proche du poids du PIB de chaque pays membre dans celui de la zone euro.
- [3] Les opérations d'achat de titres sont décentralisées au niveau des banques centrales nationales. Ce choix réduit par conséquent le

partage du risque au sein de l'Eurosystème puisque les éventuelles pertes

seraient assumées par les banques centrales nationales, contrairement aux

actifs détenus directement par la BCE et pour lesquels il y a un partage du

risque dépendant de la part de chaque banque centrale nationale dans le capital de la BCE.

[4] L'enveloppe initiale était de 750 milliards d'euros, augmentée une première fois de 600 milliards en juin 2020. Au 31 décembre 2020,

les achats au titre du PEPP s'élevaient à 650 milliards.

## Heurs et malheurs du système universel de retraite

par André Masson (CNRS, PSE, EHESS, Chaire TDTE) et <u>Vincent</u> Touzé

L'année 2020 aurait dû voir

naître un système universel de retraite (SUR) à la suite de l'adoption des

projets de loi par l'Assemblée nationale le 5 mars 2020.

Le nouveau système prévu est

universel, ce qui signifie qu'il a pour vocation de remplacer les 42 régimes

actuels de retraite. Le principe de la répartition est préservé : les

cotisations prélevées sur les revenus des travailleurs financent les pensions

des retraités. Le système prévoit un socle contributif de pension à points

(chaque euro cotisé ouvre les mêmes droits) et un socle solidaire avec une

garantie d'une pension minimum fixée à 85 % du SMIC net pour une carrière complète.

Cette nouvelle organisation devait

être mise en place progressivement dès 2025. Il n'en sera rien. Le 16 mars

2020, en raison de la crise économique et sanitaire consécutive de la pandémie

de la Covid-19, le Président Macron a annoncé que la réforme était désormais suspendue.

Pour comprendre l'avenir de cette

réforme en suspens, nous proposons de revenir sur les « heurs » et « malheurs »

de cet ambitieux projet présenté dans le *Policy* 

*brief* de l'OFCE n°

(https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2021/0FCEpbrief83.
pdf).

83

Dans un premier temps, la réforme

a reçu un accueil plutôt favorable en raison d'attentes sociales fortes pour

une plus grande égalité et simplicité dans le mode d'attribution de droits à la

retraite. En 2017, la formule de campagne présidentielle d'Emmanuel Macron « un

euro cotisé offre les mêmes droits quel que soit le statut » a contribué à la

popularité du projet. La consultation citoyenne lancée en

2018, en parallèle à celle des partenaires sociaux, devait consolider le soutien des Français.

Dans un second temps,

l'élaboration pratique de la réforme s'est heurtée à une difficulté majeure :

celle de dégager une large adhésion sur un projet aussi ambitieux. Plusieurs

facteurs expliquent cette difficulté :

- L'instauration d'un système «
- super-universel » a été confrontée, simultanément, au problème posé par les
- problèmes de financement du système actuel en cas de croissance faible ;
- Le problème des transitions a été sous-estimé et s'est heurté à la question inéluctable des gagnants et perdants;
- Les propositions de réforme

bénéficient rarement, par nature, d'un large consensus initial dans la mesure

où elles engendrent des oppositions idéologiques ; de plus, il subsiste des

désaccords profonds au sein même de ses partisans.

### Salaire de référence des

## chômeurs : supprimer le problème ou le résoudre

par Bruno Coquet

Les allocations chômage que perçoivent

les chômeurs indemnisés remplacent une partie du salaire qu'ils recevaient

lorsqu'ils occupaient un emploi : ce salaire sert de référence au calcul

de l'allocation, il est celui auquel est appliqué le taux de remplacement et

sur la base duquel l'assureur essaie de stabiliser la consommation du chômeur ;

il représente donc une question fondamentale en matière d'assurance chômage.

Les règles en vigueur en France,

inchangées depuis des décennies, qui reposaient sur le salaire des jours

travaillés, ont été modifiées dans le cadre de la réforme de l'assurance

chômage de 2019. Les nouvelles règles qui privilégiaient un salaire mensuel

moyen englobant les jours travaillés et non-travaillés ont cependant été

invalidées par le Conseil d'État car elles engendraient « une différence de traitement manifestement disproportionnée » au détriment

des chômeurs ayant occupé des emplois en contrats courts.

La règle du salaire journalier prévaut donc à nouveau, et le sujet du « salaire de référence » est donc de

nouveau ouvert à la discussion.

## Une règle problématique qui doit être corrigée

Les règles en vigueur engendrent de très

fortes inégalités entre les chômeurs ayant des historiques d'emploi fractionnés

et les autres. Le taux de remplacement réglementaire du salaire mensuel peut en effet dépasser 100% :

en effet, lorsque le taux de remplacement est appliqué au salaire journalier

pour calculer une allocation journalière, cette dernière peut être servie tous

les jours du mois, alors que lorsqu'il était en emploi ce chômeur ne

travaillait pas forcément tous les jours de chaque mois. Il en résulte qu'un

chômeur qui ne travaille pas en activité réduite peut « gagner plus au

chômage qu'en travaillant ». Même si c'est loin d'être le cas général,

ce type de situation devrait néanmoins être impossible d'un point de vue réglementaire,

car préjudiciable pour les comportements et financièrement insoutenable pour

l'assureur. Ces règles devraient donc être changées.

Les règles définissant le salaire de

référence étaient bien adaptées au marché du travail des Trente glorieuses,

mais elles ont peu à peu révélé des faiblesses et craqué sous la pression de

l'usage débridé des contrats courts dans un contexte de chômage élevé.

De nombreux salariés alternent des

contrats courts et des périodes non-rémunérées. Leur revenu salarial est souvent

complété par un minimum social, la prime d'activité, etc., ce qui leur permet

de vivre sans occuper un emploi à temps plein. Lorsqu'ils ont accumulé

suffisamment de périodes d'emploi pour être éligibles à l'assurance chômage,

ils restent susceptibles d'exercer ponctuellement une emploi en contrat court,

d'autant qu'ils sont logiquement incités à le faire pour favoriser leur

employabilité et leur retour à l'emploi durable ; mais le changement vient

de ce que les périodes inter-contrats sont alors indemnisées par l'assurance chômage.

Il en résulte un effet d'optique à

l'origine des différences d'appréciation quant au nombre de chômeurs qui

« gagnent plus au chômage qu'en travaillant » : lorsque

le nombre de jours indemnisés est réduit à proportion du nombre de jours

travaillés dans le mois, le taux de remplacement apparent devient inférieur au

taux réglementaire, et la fréquence des taux de remplacement supérieurs à 100%

diminue. En réalité les défauts de la règle restent identiques, mais ils sont masqués.

Au total la multiplication des

situations où le cumul allocations chômage/salaire est un fait, de même que les

cas où celles-ci sont plus rémunératrices que l'emploi ; et tout donne à

penser que ces possibilités ont peu à peu contribué à stimuler

l'usage des

contrats courts, et les dépenses d'indemnisation afférentes. Dans tous les cas,

les règles de l'assurance chômage ne devraient pas ouvrir ce type de

possibilité, a fortiori à grande échelle.

## Abracadabra : plus de problèmes de salaire de référence pour les chômeurs non-éligibles

Pour bien comprendre ce problème

complexe, ce nouveau document de travail, <u>« Comment déterminer</u> <u>le salaire de référence des chômeurs</u>

indemnisés ? », le décompose. Il

apparaît alors clairement que ce qui se manifeste au travers du salaire de

référence, ce sont d'abord les effets des règles d'éligibilité à l'assurance chômage.

Les chômeurs qui n'ont pas accès à

l'assurance chômage ont un taux de remplacement nul. Pour ceux qui y ont accès,

le taux de remplacement dépasse le taux réglementaire dès lors qu'il existe des

jours non-travaillés dans leur historique d'emploi. L'intensité d'emploi exigée

par l'assurance, c'est-à-dire le nombre de jours travaillés durant la période

de référence, détermine dans quelle mesure le taux de remplacement effectif

peut dépasser le taux réglementaire.

La réforme de 2019 a profondément

modifié les règles d'éligibilité : période de référence raccourcie de 28 à

24 mois, seuil minimum d'éligibilité relevé de 4 à 6 mois, restriction des *rechargements* 

de droits. Ces nouvelles règles impliquent que 400 000 chômeurs ne seront

plus éligibles (la moitié pourrait cependant le devenir avec un décalage de 12

mois au moins). De plus, le passage du seuil minimal d'éligibilité à 6 mois sur

les 24 derniers replie l'éventail des salaires, en ce sens que le salaire

mensuel moyen sur la période de référence qui pouvait être jusqu'à 7 fois

moindre que le salaire journalier des jours travaillés quand l'éligibilité

était fixée à 4 mois parmi 28 ne peut désormais être que 4 fois moindre au

maximum (6/24). Si la formule du salaire de référence ne changeait pas, le taux

de remplacement maximum passerait donc d'environ 7 à 4 fois le taux

réglementaire du seul fait du changement d'éligibilité.

Enfin, environ 1 million de chômeurs verraient la durée de leurs droits

réduite, parce qu'ils acquièrent leurs droits en plus de 24 mois. Les

restrictions d'éligibilité visant la récurrence au chômage des contrats courts

toucheront donc en réalité fortement des chômeurs issus d'emplois stables et peu fractionnés.

Pour ces chômeurs

désormais inéligibles dont le taux de remplacement devient nul, ou ceux dont

l'allocation baissera du seul fait du durcissement des règles d'éligibilité,

une discussion restreinte au salaire de référence qui n'inclurait pas les

règles d'éligibilité ne changera rien.

Le problème tel qu'il était posé,

c'est à dire « plus de 20% des chômeurs ont un taux de remplacement net

supérieur à 100% » est supprimé pour environ la moitié des chômeurs

concernés, par ces seules restrictions de l'éligibilité et non par la règle

censurée du salaire de référence. Cela a plusieurs conséquences : d'une

part les faits qui ont justifié la modification de la règle du salaire de

référence sont moins beaucoup prégnants, d'autre part une discussion restreinte

aux règles du salaire de référence ne changera rien à la situation des chômeurs

devenus inéligibles ou ceux dont l'allocation baissera du seul fait des règles d'éligibilité.

La nouvelle règle censurée du salaire

de référence arasait ce qu'il reste des taux de remplacement supérieurs à 100%,

et supérieurs au taux réglementaire. Si la réforme n'avait changé que cette

règle en laissant intacts les paramètres d'éligibilité, un plus grand nombre de

chômeurs précaires seraient restés éligibles avec une indemnisation réduite,

mais le problème du taux de remplacement tel qu'il était posé aurait aussi

disparu. Plus exactement la nouvelle règle aurait déplaçé le problème :

par souci de ne pas spolier les chômeurs concernés, le capital de droits (durée

potentielle des droits en jours x allocation journalière) tel qui ressortait de

l'ancienne règle, aurait été maintenu en allongeant la durée

potentielle des

droits en sorte de compenser la baisse de l'allocation journalière issue de la

nouvelle règle. Ce faisant les inégalités de taux de remplacement étaient supprimées,

mais des inégalités quasiment équivalentes apparaissaient dans les durées potentielles

des droits, ce qui impliquait l'abandon de facto de la règle  ${\tt d'or} \ll 1$ 

jour travaillé / 1 jour indemnisé ».

Au total, la double-lame de la réforme

a supprimé le problème plutôt qu'elle ne l'a résolu. Il reste nécessaire de

revoir la définition du salaire de référence à remplacer, mais il est

souhaitable de le faire en cohérence avec les règles d'éligibilité.

## Le salaire de référence : nécessairement imparfait, au plus près du revenu assuré

Vouloir contrôler le salaire de

référence sans auparavant bien contrôler l'éligibilité et la manière dont les

chômeurs constituent leur historique d'emploi, aboutit nécessairement à une

formule imparfaite, inégalitaire, diffusant de mauvaises incitations. Ces

variables ne peuvent clairement pas être conçues indépendamment les unes des autres.

Il n'existe cependant pas de formule

magique du salaire de référence. Une fois les chômeurs départagés par les

règles d'éligibilité, il est clairement souhaitable de tenir compte de la

régularité avec laquelle les nouveaux entrants en indemnisation ont acquis

leurs droits, et du caractère involontaire des périodes entre deux contrats lorsque

l'historique d'emploi est fractionné. Ces critères sont objectifs, en ce sens

qu'ils réfèrent aux comportements ou aux contributions des chômeurs lorsqu'ils

étaient salariés, ce qui les rend bien préférables à des paramètres abstraits tels

des « diviseurs » qui visent seulement à contraindre arbitrairement le

résultat de la formule du salaire de référence, sans lien avec les caractéristiques

du chômeur. Enfin, en dernier lieu, il est alors beaucoup plus facile de

déterminer une formule du salaire de référence réaliste, lisible, à mi-chemin

des deux extrêmes imparfaits que sont d'une part le salaire journalier des

seuls jours travaillés sur lequel s'appuie l'ancienne règle, ou le salaire

moyen sur la période servant à ouvrir les droits qui devait la remplacer en 2019.