Secteur public : l’assurance chômage qui n’existe pas

Bruno Coquet, Chercheur affilié à l’OFCE et IZA

Une assurance chômage peu solidaire

En France seuls les salariés du secteur privé ont une obligation d’affiliation et de cotisation à l’assurance chômage. Ceux du secteur public étant couverts par une garantie d’emploi ou l’auto-assurance de leur employeur, leur affiliation à l’Unedic n’est pas obligatoire. Néanmoins, l’affiliation à l’Unedic reste possible pour la plupart des employeurs publics qui le désirent, notamment si la précarité importante des contrats de leurs salariés non-titulaires rend le choix de l’auto-assurance trop coûteux pour eux.

Cette réglementation a pour résultat de réduire la solidarité interprofessionnelle organisée par l’Unedic pour prendre en charge le chômage, puisque 30% des salariés n’y participent pas. La France est le seul pays où les employeurs publics ne contribuent pas à l’assurance chômage mutualisée et où, en même temps, la puissance publique ne finance pas l’assurance chômage par des subventions et/ou des dotations d’équilibre, faisant de l’Unedic une assurance chômage financée par le secteur privé pour lui-même.

La situation financière délicate dans laquelle se trouve l’Unedic pourrait constituer le motif d’une diminution des droits et/ou d’une augmentation des contributions à l’assurance chômage ; le contraste est fort avec le financement des garanties d’emploi et de l’auto-assurance des employeurs publics, qui n’est pas un objet de débat alors même qu’il n’est ni explicite ni clair. Ces garanties sont-elles gratuites ? Si oui, pourquoi alors ne pas généraliser ces dispositions bien plus économiques que l’assurance chômage ?

Et sinon quel est leur coût, par qui et comment sont-elles financées ?

La *Note de l'OFCE* (n° 59 du 2 mars 2016) a pour objectif de documenter ces questions, afin de contribuer à la réflexion sur le fonctionnement de l'assurance chômage, notamment en s'interrogeant sur les raisons pour lesquelles celle-ci n'est pas obligatoire ni dotée de règles universelles, et à mesurer les conséquences de ces choix.

Assurer le chômage ou assurer l'emploi ?

Les emplois publics ne sont pas créés au motif de réduire le chômage, mais pour offrir des services publics aux citoyens ou –lorsqu'il s'agit d'entreprises publiques– d'accroître leur valeur ajoutée. La création d'emplois publics peut néanmoins être vue comme un complément, voire une alternative, à l'assurance chômage dans la mesure où les garanties d'emploi et les dispositions conventionnelles d'auto-assurance en vigueur dans le secteur public ont pour effet de protéger du chômage et de ses conséquences, tout comme l'assurance chômage.

Si créer des emplois publics suffisait à réduire le chômage, une sur-représentation de ces emplois au sein de l'économie pourrait constituer un symptôme de l'utilisation de ces dispositions comme un instrument de réduction du chômage, et donc une contribution de la puissance publique à une forme d'assurance chômage. La combinaison du nombre élevé de ces emplois et de leurs caractéristiques pourrait produire des externalités massives sur le marché du travail dans son ensemble, et en particulier sur le régime d'assurance chômage en raison de la différence qui en découle au regard de l'affiliation et du financement de l'assurance chômage.

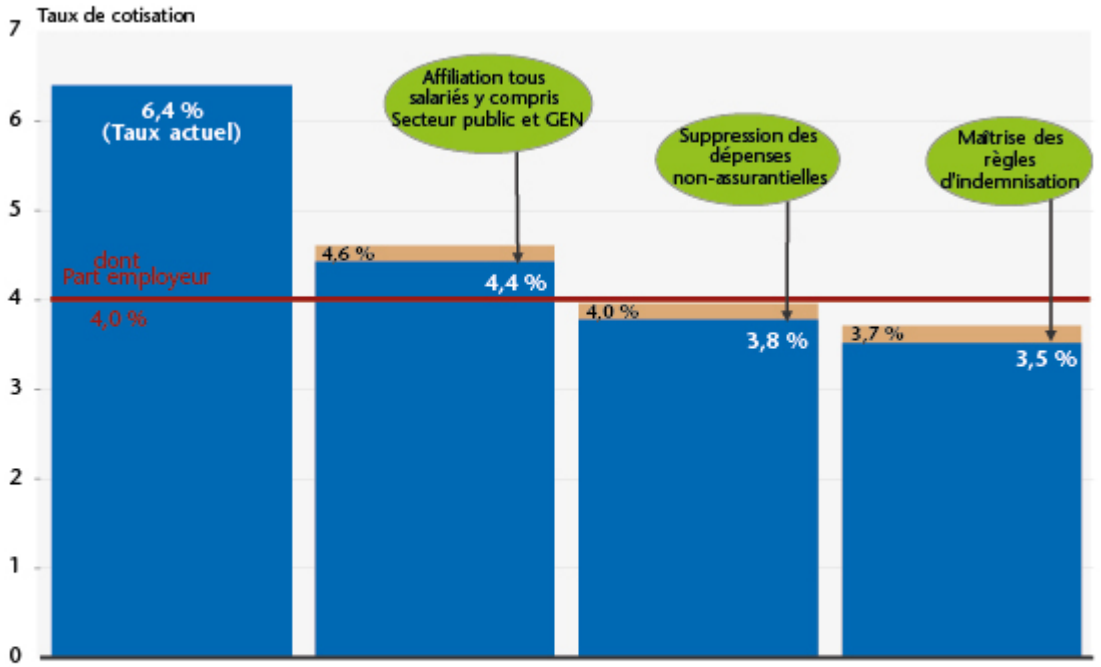
La question des dispositions conventionnelles en vigueur dans le secteur public est en effet distincte de celle de la participation au régime mutualisé d'assurance chômage de droit

commun : les garanties d'emploi n'impliquent pas une dispense d'affiliation et de contributions à l'Unedic, ni *a fortiori* que celle-ci s'étende sous forme d'auto-assurance aux emplois publics non-titulaires, au seul motif que tous sont salariés d'employeurs publics. De plus l'affiliation optionnelle des salariés non-titulaires enfreint les règles prophylactiques les plus élémentaires dont toute assurance chômage doit impérativement être dotée. Incitant à la sélection adverse, cette réglementation complexe va même jusqu'à l'organiser (intermittents, apprentis, emplois aidés, etc.) concourant à transférer des déficits vers l'Unedic et à maintenir des excédents dans les caisses des employeurs publics. Ceux-ci s'adaptent clairement à ces incitations et aux opportunités qui leur sont données de se soustraire à l'assurance chômage mutualisée, ce qui crée des subventions croisées qui vont du secteur privé vers le secteur public.

Des enjeux financiers très importants

Ce transfert implicite du secteur privé affilié à l'assurance chômage vers les secteurs publics qui n'y sont pas affiliés peut être estimé sur la base des recettes de cotisations. En effet, pour compenser le manque à gagner résultant de la dispense de cotisations des emplois publics l'Unedic doit appliquer à ses affiliés un taux de cotisation plus élevé qu'à l'optimum. Sur le périmètre de l'emploi salarié total l'assiette des cotisations Unedic serait 44,3% supérieure à ce qu'elle est actuellement, générant un rendement de 47,0 Md€ au taux de cotisation actuel (6,4 %). Considérant que l'emploi et le chômage seraient inchangés, un taux de cotisation de 4,4 % suffirait donc pour collecter les 32,5 Md€ de recettes perçues par l'Unedic en 2012.

Graphique. Taux de cotisation selon l'assiette et le périmètre de l'assurance



Lecture : sur l'assiette actuelle de cotisation il faut un taux de 6,4 % qui rapporte 32,5 Md€, il faudrait un taux de 5,0 % pour rapporter un montant identique sur une assiette élargie à la fonction publique et de 4,4 % sur une assiette élargie à tous les salariés. Sur cette dernière assiette un taux de 4,6 % rapporterait les 33,8 Md€ nécessaires à financer une assurance chômage universelle élargie à la solidarité. Si en outre on réalisait 4,6 Md€ d'économies par an en redéployant les charges qui ne sont pas des dépenses d'indemnisation mais sont actuellement affectées à l'Unedic, le taux de cotisations pourrait être abaissé à 4,0 %. Des réformes résolvant des défauts de gestion qui affectent les règles actuelles pourraient permettre de gagner encore un peu plus de 0,3 point de cotisations.

Sources : Données DGAFP (2014), Insee, Unedic. Calculs de l'auteur.

Mais, même indemnisé, le chômage engendre des coûts importants pour les chômeurs indemnisés mais aussi pour les employeurs et les salariés assurés, qui vont bien au-delà d'une simple exemption de cotisations. Sous l'hypothèse technique d'une probabilité de chômage homogène dans les deux secteurs, ou si le coût des garanties d'emploi était entièrement assumé par les employeurs publics, la simulation d'une assurance chômage obligatoire et universelle met en évidence que la masse salariale des secteurs affiliés à l'Unedic est actuellement réduite de 29,4 Md€. Cette somme représente la « subvention croisée » qui va du secteur privé vers le secteur public pour financer le coût actuel des garanties d'emploi et de l'auto-assurance. C'est aussi le gain brut potentiel associé au passage à une assurance chômage obligatoire et universelle indépendamment de la distribution effective du risque de chômage qui est, elle, liée aux caractéristiques individuelles et aux statuts (principe analogue à celui appliqué en Allemagne par exemple).

Une assurance plus équitable et plus efficace

Les ressources que devraient trouver les employeurs publics pour financer ces dépenses devraient s'appuyer sur des taxes nouvelles ou l'augmentation de taxes existantes. Une réforme de l'assurance chômage se ferait donc à taux de prélèvements obligatoires constant *ex-ante,* et substituerait un financement fiscal de l'assurance chômage au financement actuellement assis sur le coût du travail marchand. Les nouvelles ressources étant à la fois plus appropriées et équitables, l'assurance chômage serait plus optimale, donc plus efficace et moins coûteuse à moyen terme, ouvrant la possibilité d'une baisse du taux de prélèvements obligatoires *ex post*. S'agissant de répartir plus équitablement une charge qui pèse aujourd'hui exclusivement sur les salariés, les employeurs et les chômeurs du secteur privé, il est nécessaire et acceptable, qu'une telle réforme fasse des « perdants », car elle accroîtrait le bien-être collectif. Ceux-ci se trouveraient majoritairement parmi les contribuables, car c'est vers eux que se déplacerait le financement d'une assurance chômage devenue obligatoire et universelle.

De la même manière que les dispositions statutaires qui régissent les emplois publics n'impliquent en rien d'exonérer ceux-ci d'affiliation à l'assurance chômage, rendre l'assurance chômage obligatoire et universelle ne nécessite pas de réformer ces dispositions ; ces deux sujets sont disjoints. Dans le secteur public comme dans le secteur privé l'assureur n'a pas besoin de tenir compte des arrangements contractuels, mais il doit vérifier qu'il n'en supporte pas de coût, et de manière plus générale que les règles d'assurance encouragent les dispositions de ce type qui réduisent ses coûts sans affecter ses ressources et découragent celles qui vont en sens opposé.

Combien d’euros par emploi créé ?

Par Guillaume Allègre, @g_allegre

Pacte de responsabilité, CICE, allégements de cotisations : peut-on réduire l’évaluation de ce type de mesures au coût en euros de chaque emploi créé ? Si l’évaluation est évidemment importante, le chiffre final fait souvent l’objet d’une mauvaise interprétation ou d’une utilisation abusive dans le débat public, et ce par des personnes de parfaite bonne foi. Pour certains commentateurs, un coût par emploi créé très élevé, largement plus élevé que le coût réel moyen d’un emploi public (ou privé), est un gâchis d’argent public qui serait mieux utilisé ailleurs : en crèches, dans l’éducation ou la police nationale.

Ce type de raisonnement s’appuie sur une interprétation erronée des milliards en jeu. Pour le comprendre, faisons l’expérience de pensée suivante : prenons deux mesures fiscales, disons *A* et *B*, qui ont pour objet d’alléger le coût du travail afin de créer des emplois. La mesure *A* crée 200 000 emplois et coûte *ex post* (c’est-à-dire après prise en compte des emplois créés et interaction avec les autres dispositifs sociaux et fiscaux) 20 milliards et 1 euros à l’Etat et aux administrations publiques. Le coût par emploi créé est ainsi de 100 000 euros, ce qui paraît excessif. La mesure *B* crée 180 000 emplois et coûte *ex post* 20 milliards d‘euros, soit 111 111 euros, ce qui est encore moins bien. À première vue, il ne faut mettre en place ni la mesure *A*, ni la mesure *B* : le coût par emploi créé est bien trop important. Maintenant, supposons qu’il est également possible de mettre en place –*A* ou –*B* qui, inversement à *A* et *B*, augmentent le coût du travail

(par un accroissement des cotisations) avec des effets symétriques sur l'emploi. Supposons aussi que les effets sur l'emploi et le coût soient additifs lorsqu'on met en place deux mesures en même temps. Alors il paraît évident qu'il faut mettre en place [A-B][1]: alléger le coût du travail par *A* et l'augmenter par *–B* permettrait de créer 20 000 emplois pour un coût de 1 euro, soit 0,00005 euro par emploi créé ! Le ratio de coût d'emploi créé entre la mesure *A* et la mesure [A-B] est de 1 sur 2 milliards (=100 000/0,00005) ! Un esprit distrait pourrait dire alors : il ne faut surtout pas mettre en place la mesure A…

	Nombre d'emplois créés	Coût ex post de la mesure	coût par emploi créé
A	200 000	20 000 000 001	100 000
B	180 000	20 000 000 000	111 111
[A-B]	20 000	1	0,00005

Depuis Ricardo, on sait en économie que ce sont bien souvent les avantages relatifs qui comptent et non les avantages absolus : toute seule, *A* ne paraît pas une mesure intéressante, mais combinée à *–B*, elle s'avère très puissante, de même qu'au Poker, un 2 de cœur dans une main n'a pas la même valeur avec des Valets ou avec les 2 de pique, de trèfle et de carreau… Les mesures de politiques économiques ne peuvent donc être évaluées seules : il faut les évaluer dans leur interaction avec l'ensemble des instruments déjà mis en œuvre ou simplement disponibles.

Outre la non-prise en compte du bouclage macroéconomique ou du financement, une autre limite du raisonnement en termes de coût par emploi créé est qu'il ne prend pas toujours bien en compte les questions : qui paie la note et qui reçoit quoi ? Une dépense de l'Etat (en termes de crèches, d'éducation ou de police nationale) n'est pas équivalent à une dépense fiscale : si elles sont financées, la première réduit le revenu disponible des ménages alors que la seconde non (c'est un transfert entre ménages, entre entreprises, ou entre ménages et entreprises). Par conséquent, il est trompeur de comparer

les deux types de dépenses seulement en termes d'emplois créés. En effet, les emplois créés ne sont qu'une conséquence indirecte d'une dépense fiscale (l'effet direct est le transfert de l'Etat vers les ménages et les entreprises) ; si elle est financée, comme dans [*A–B*], les emplois créés sont un effet de second ordre lié à une réponse comportementale différente à *A* et *–B*. Au contraire, l'augmentation structurelle des dépenses de l'Etat (et donc des prélèvements obligatoires) a pour effet premier d'augmenter la consommation de biens publics et de réduire la consommation de biens privés. Si on ne raisonne qu'en termes d'emplois, on risque de se retrouver avec le plein-emploi mais au sein d'une économie entièrement socialisée. Pour évaluer ce type de transferts, il faut rajouter des paramètres au-delà de la création d'emplois. Il faut notamment tenir compte du bien-être (quelle est l'utilité des crèches, des dépenses d'éducation et de police nationale par rapport aux dépenses privées ?) et des effets d'incitation (quel est l'effet de l'augmentation des prélèvements sur les incitations à répondre aux besoins économiques des consommateurs ?). Il est aussi nécessaire de réfléchir en termes d'incidence fiscale. [*A–B*] ne peut créer des emplois qu'en organisant des transferts au sein des ménages et/ou des entreprises. Les questions pertinentes sont donc : qui sont les gagnants et les perdants *ex post* (en tenant compte des emplois créés et de l'évolution des prix et des salaires) ? Ces transferts réduisent-ils ou augmentent-ils les inégalités ? Contreviennent-ils à l'équité horizontale (à faculté contributive égale, impôt égal) ? Sont-ils susceptibles de modifier la croissance à long-terme (*via* la structure de l'emploi, les effets substitution capital-travail etc.) ?

Pour contacter l'auteur : guillaume.allegre@sciencespo.fr

Pour suivre l'auteur sur Twitter : @g_allegre

[1] Par exemple, on peut financer une baisse ciblée des cotisations sociales patronales (*A*) par une hausse générale de ces cotisations (-*B*).