

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 [ici\[1\]](#)). 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.

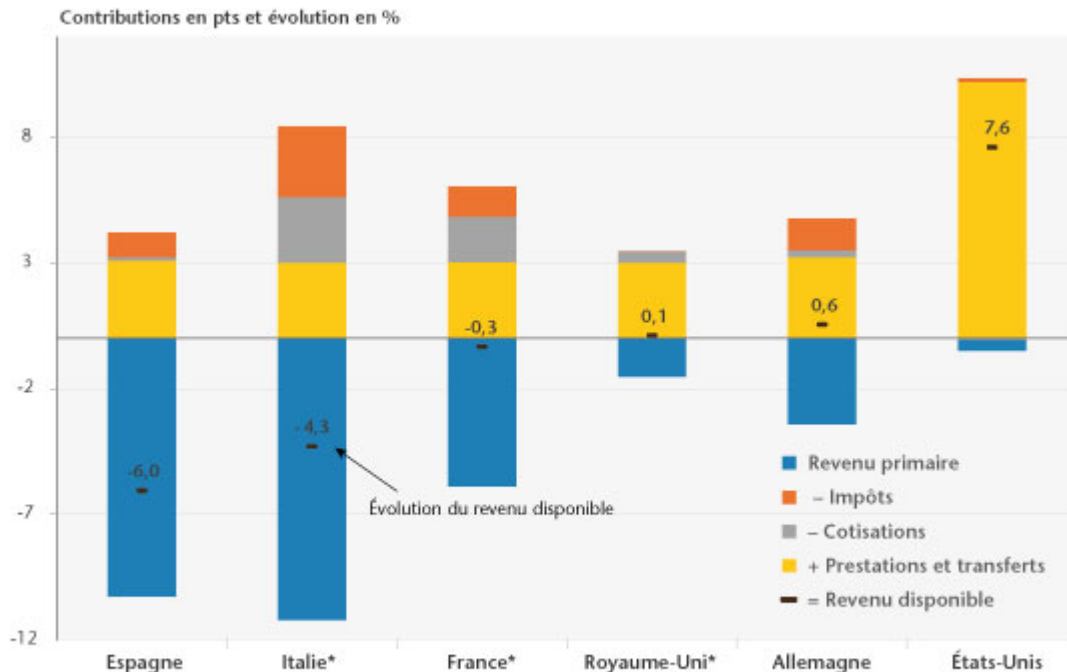
Evolution et composition du revenu disponible des ménages

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-Atlantique les 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 inclus. 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 a 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 [selon la Banque de France](#) 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>

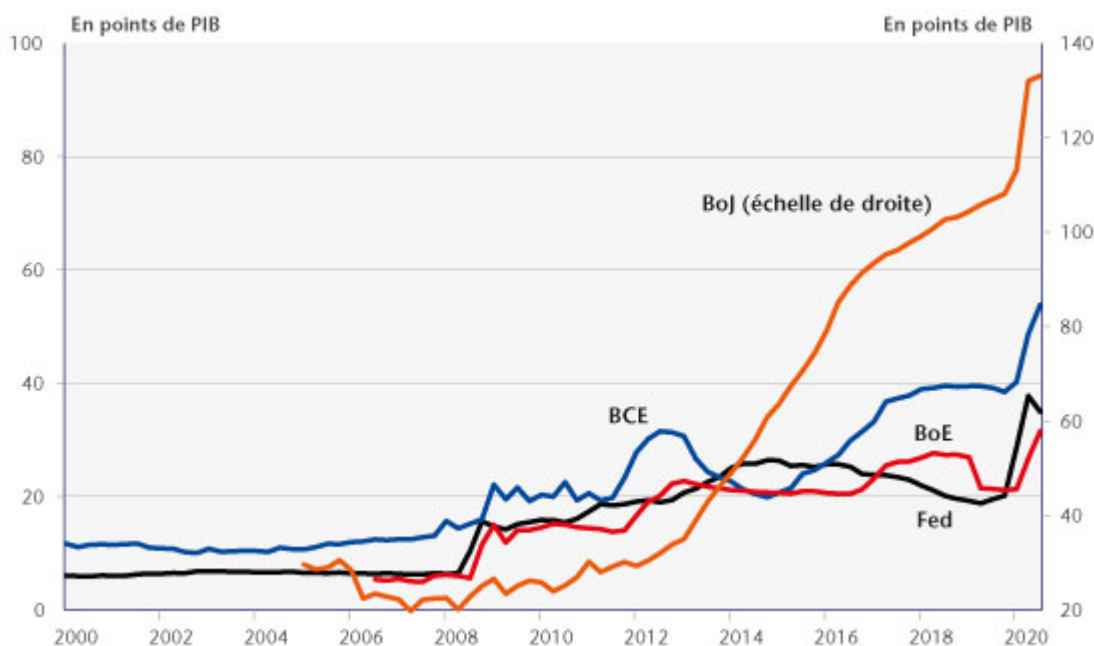
Dettes publiques : les banques centrales à la rescousse ?

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 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

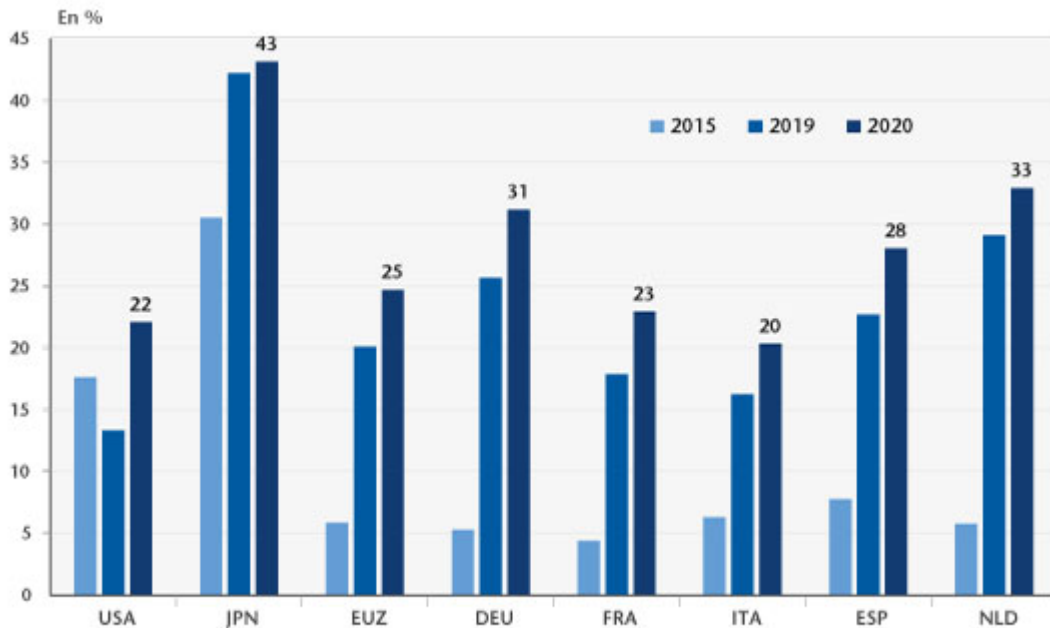


Source : Thomson Reuters Datastream.

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, [financés par l'émission de réserves](#), 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

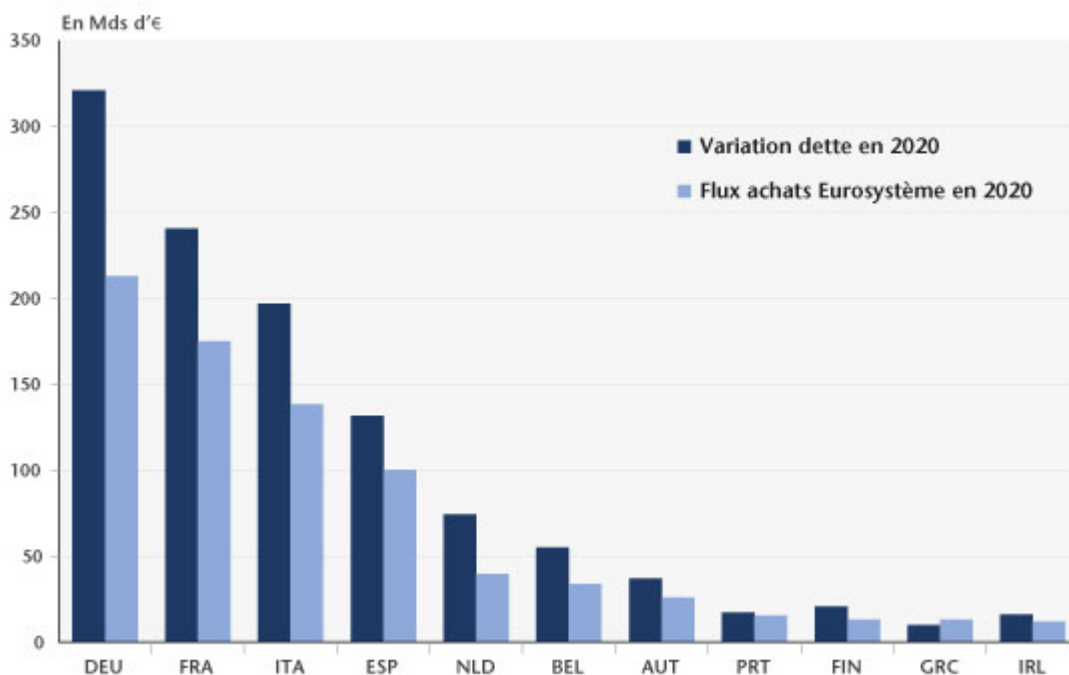


Note : les chiffres 2020 sont calculés sur la base des données disponibles au troisième trimestre aux États-Unis et au quatrième trimestre pour le Japon. Dans la zone euro, le niveau de dette en 2020 est issu de la prévision réalisée par la Commission européenne (base de données AMECO).

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).

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 [de limiter les écarts de taux](#) 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 [Vincent 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° 83 (<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2021/OFCEpbrief83.pdf>).

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.

Salair e 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 un 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, [« Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs 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 déplacé 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 d'or « 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.