



HAL
open science

Améliorer l'assurance chômage

Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo

► **To cite this version:**

Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo. Améliorer l'assurance chômage. Presses de Sciences Po, pp.111, 2014, 9782724616057. hal-01495271

HAL Id: hal-01495271

<https://sciencespo.hal.science/hal-01495271>

Submitted on 24 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Améliorer l'assurance chômage

Juin 2014

Pierre Cahuc

Stéphane Carcillo

Sommaire

Introduction	6
Chapitre 1 -Une indemnisation du chômage complexe mais généreuse.....	8
1. Comparer ce qui est comparable : l'indicateur synthétique de la générosité des prestations.....	9
2. Conditions d'éligibilité et durée des droits.....	12
3. Mesurer la couverture	Erreur ! Signet non défini.
4. Indice global de générosité.....	15
5. Tenir compte du suivi et des sanctions	17
Chapitre 2 - Identifier les effets du système d'indemnisation sur le chômage : questions de méthode	20
1. Une approche basée sur l'expérimentation contrôlée ou naturelle.....	Erreur ! Signet non défini.
2. Les analyses en différence de différences	22
3. Les analyses de discontinuité	24
4. Les études d'évènement (" <i>timing of event</i> ").....	25
Chapitre 3 - Les comportements des demandeurs d'emploi : les leçons de l'évaluation	28
1. Indemnisation et durée du chômage.....	29
2. Indemnisation et qualité des emplois	33
3. La participation obligatoire aux programmes actifs et l'effet des sanctions ...	37
Chapitre 4 - Le bon niveau d'assurance.....	42
1. Les objectifs du système d'assurance chômage	42
2. L'approche de Baily	43
3. L'approche de Chetty	46
4. L'approche de Shimer et Werning	49
5. Des connaissances parcellaires.....	50
Chapitre 5 - L'allocation chômage doit-elle décroître avec la durée du chômage ?...53	
1. Le cadre d'analyse.....	53
2. Le profil optimal en l'absence d'épargne des demandeurs d'emploi.....	54
3. Le profil optimal en présence d'épargne	57
Chapitre 6 - Le financement de l'assurance chômage.....	60
1. La justification économique de la modulation des cotisations à l'assurance chômage.....	61
2. L'application de la modulation en France.....	62
Chapitre 7 - Comment adapter l'assurance chômage au cours du cycle?.....	66

1. Est-il justifié d'accroître la générosité de l'indemnisation chômage lorsque le chômage est plus élevé?	67
2. Coordonner les paramètres de l'assurance chômage avec les politiques d'emploi	69
Conclusion : quels enseignements pour l'assurance chômage en France?	73

Remerciements

Nous remercions les partenaires de la chaire sécurisation des parcours professionnels pour leur soutien et leurs commentaires. Nous sommes en particulier reconnaissants à Alexandre Deloffre, Rozenn Desplatz, Cyril Nouveau et André Zylberberg pour leurs commentaires. Nous sommes seuls responsables du contenu de cet ouvrage.

Introduction

En France, le montant annuel des cotisations patronales et salariales à l'assurance chômage représente environ un mois de salaire net pour chaque salarié. Ce montant considérable, assure en retour une indemnisation conséquente en cas de perte d'emploi: en moyenne les allocataires de l'assurance chômage perçoivent un revenu net de l'ordre de 70% de leur salaire passé. Pour avoir droit à cette indemnisation, il faut avoir cotisé au moins quatre mois dans les 28 derniers mois. La durée d'indemnisation est égale à la durée cotisée, avec une durée maximale de 24 mois en dessous de 50 ans et de 36 mois au-delà.

L'ensemble des recettes de l'assurance chômage représente plus d'un point et demi de PIB, soit un peu plus de quatre fois le budget consacré à la justice, la moitié de celui dévolu à l'enseignement scolaire, ou encore un montant du même ordre de grandeur que le budget de la défense¹. En période de chômage élevé, les dépenses sont supérieures aux recettes. Ainsi l'assurance chômage affiche en 2013 un déficit de 4 milliards d'euros et un endettement de 18 milliards d'euros.

Ces chiffres, de par leur ampleur, suscitent de nombreux débats. Chacun a sa petite idée sur la générosité de l'assurance chômage. Pour certains, l'indemnisation est trop généreuse, car elle décourage les allocataires à chercher activement un emploi. Pour d'autres, l'indemnisation devrait être plus généreuse, car il est très difficile d'obtenir un emploi, même en cherchant activement.

En réalité, la "générosité" de l'assurance chômage n'est pas si facile à apprécier. Elle dépend de nombreux paramètres, comme le montant de l'allocation, sa durée, la durée de cotisation nécessaire pour être indemnisé, le taux de cotisation, les exigences en matière de recherche d'emploi, les sanctions en cas de manquement à

¹ En 2013, les recettes de l'assurance chômage sont de 33 milliards d'euros. Le budget du ministère de la justice est de 7,7 milliards, celui défense est de 38,1 milliards et celui de l'enseignement scolaire de 64 milliards d'euros. (http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/LFI2013/depliant_budget2013.pdf)

ces exigences, la possibilité de cumuler revenu d'activité et indemnisation ou encore le délai minimum entre le versement de l'allocation de chômage et la perte d'emploi.

Ces paramètres influencent aussi l'efficacité de l'assurance chômage. Une assurance chômage efficace doit combiner ces paramètres pour assurer au mieux les salariés contre le risque de chômage à moindre coût. Pour atteindre cet objectif, il faut connaître la réponse à de nombreuses questions. Doit-on fixer l'allocation chômage à 100%, 95%, 50%, ou 20% du salaire précédent ? Pour quelle durée ? À quelles conditions ? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de connaître précisément l'impact de ces paramètres sur le comportement des salariés, des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Cet ouvrage présente les principaux résultats des recherches consacrées à ce sujet. Depuis une quinzaine d'années, ces recherches ont réalisé des progrès significatifs. Elles ont élaboré des méthodes d'évaluation originales, mobilisant des bases de données de plus en plus importantes qui permettent de mieux cerner les réactions des salariés, des entreprises et des demandeurs d'emplois aux paramètres de l'assurance chômage. Malgré les progrès récents, les connaissances restent néanmoins insuffisantes pour apporter des réponses fiables à toutes les questions, que posent la gestion de l'assurance chômage. Ces recherches montrent néanmoins qu'il est primordial de prendre en compte l'influence des paramètres de l'assurance chômage sur les comportements pour élaborer une assurance chômage efficace. À ce titre, nous verrons qu'il existe d'importantes marges de manœuvre pour améliorer l'efficacité de l'assurance chômage en France.

Chapitre 1 –L’indemnisation du chômage en France : complexe mais généreuse

Les allocations chômage sont des prestations versées à des personnes en recherche d’emploi². L’indemnisation du chômage peut prendre des formes multiples. Elle peut dépendre des cotisations versées à un système d’assurance et n’être alors octroyée qu’à ceux ayant suffisamment contribué. Elle peut aussi prendre la forme, dans certains cas, de prestations d’assistance sociale (comme le Revenu de Solidarité Active ou RSA), obtenues sous conditions de ressources.

La comparaison de la générosité et de la couverture des systèmes d’indemnisation entre différents pays est délicate, car il faut tenir compte de l’ensemble des revenus, incluant l’indemnité de chômage, mais aussi les prestations familiales, les revenus d’assistance et les aides au logement. Il faut également déduire les charges sociales et les impôts qui sont parfois appliqués aux prestations sociales. Le ratio de ces allocations « réelles » au salaire moyen net, définit le *taux de remplacement* qui caractérise le système d’indemnisation du chômage dans sa globalité et qui peut être comparé entre pays.

Ce type de comparaison montre que la France a un taux de remplacement élevé au sein des pays de l’OCDE, autour de 70% du salaire moyen net pour un célibataire sans enfant. C’est aussi l’un des pays où *l’assurance chômage* couvre le plus grand nombre de chômeurs, autour de 80% grâce à une éligibilité dès 4 mois de travail³

² Selon la définition de l’OCDE (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2794>, voir également S. Carcillo, D. Grubb (2006), « From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies, » OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 36, OECD Publishing, p.12

³ Nous nous référons ici au nombre de chômeur au sens du Bureau International du travail et non au nombre d’inscrits à Pole Emploi.

(ce qui est la durée la plus courte observée⁴ parmi les pays de l'OCDE). La couverture atteint 90% si on y ajoute *l'assistance chômage*, correspondant aux allocations versées aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas assez cotisé pour être éligibles à l'assurance chômage ou qui ont épuisé leurs droits (Allocation de Solidarité Spécifique – ASS - en France). Elle plafonne même à 100% si l'on tient compte du RSA. La durée maximale d'indemnisation y est également l'une des plus élevée avec 24 mois sans dégressivité (36 mois pour les seniors). Le montant maximal d'indemnisation, à près de 6200 euros nets par mois, est le plus élevé au monde⁵.

Cette générosité est le résultat d'un système complexe impliquant une multiplicité d'acteurs. Elle ne s'accompagne ni d'un accompagnement des demandeurs d'emploi particulièrement intense, ni d'un système de sanction très strict en cas d'absence de recherche d'emploi ou de refus de propositions de formation ou d'offres d'emploi. De là naît un système dont le pilotage est difficile.

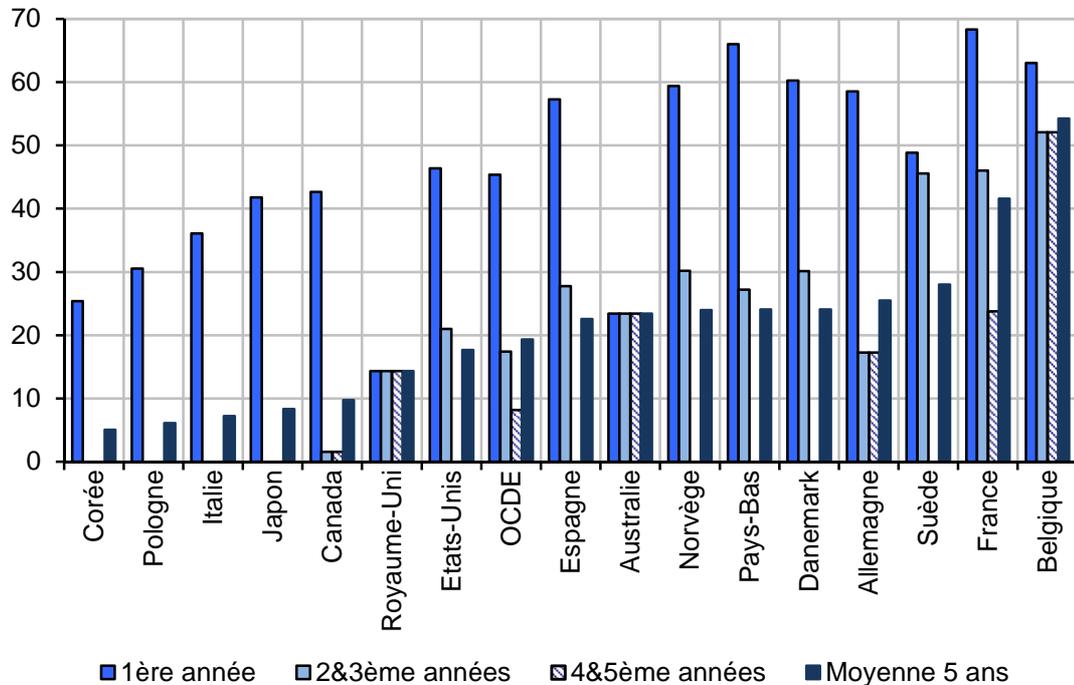
1. Comparer ce qui est comparable : l'indicateur synthétique de la générosité des prestations

Comparer la générosité des systèmes d'indemnisation ne se résume pas à la comparaison des principaux paramètres de l'assurance chômage. Certes, la durée et le niveau des prestations versées par cette assurance, qui constitue la première forme d'indemnisation dans quasiment tous les pays de l'OCDE, demeure un élément central. Mais il faut y adjoindre l'assistance chômage ainsi que l'ensemble des prestations sociales qui peuvent s'y substituer ou les compléter. Par exemple, dans certains pays, les allocations logement jouent un rôle quasiment aussi important que l'assurance chômage, alors que dans d'autres pays la situation familiale peut faire varier de manière significative le niveau de protection en fonction de la situation du ménage. Enfin, il faut déduire les charges sociales et les impôts qui pèsent de manière variables sur ces différents types de prestations.

⁴ Au Canada et en l'Islande la période minimale de contribution préalable pour être éligible au régime d'assurance chômage est de 3 mois mais sur une période de référence couvrant les 12 derniers mois (contre les 28 derniers mois en France).

⁵ Il ne concerne cependant que 0,05% des chômeurs indemnisés.

Figure 1 Taux de remplacement net de l'assurance chômage pour un célibataire sans enfant, 2011



Source : modèle Impôts et Prestations de l'OCDE

Commençons par examiner la générosité des allocations chômage – qui tient compte de l'assurance proprement dite (d'Aide au Retour à l'Emploi – ARE - en France) et des revenus de l'assistance (Allocation de Solidarité Spécifique – ASS - en France). Pour aboutir à des comparaisons ayant un sens, il faut procéder par « cas type », car la situation professionnelle et familiale influence le niveau et la durée des allocations de manière différente dans chaque pays. Considérons une célibataire sans enfant, de 40 ans qui possède son appartement et qui a travaillé sans discontinuer depuis l'âge de 18 ans. Comme le montre la Figure 1, elle perçoit en France une allocation chômage *nette* qui représente en moyenne (pour 3 niveaux possibles de salaire antérieurs) 70% de son ancien salaire *net* la première année. La France fait ainsi partie des pays où ce taux initial est le plus élevé (avec Israël, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovénie, et la Suisse où ce taux se situe entre 70 et 80%). À titre de comparaison, la première année une chômeuse célibataire ne perçoit que 60% de

son ancien salaire en moyenne en Allemagne, 50% en Suède et aux États-Unis, et seulement 15% au Royaume-Uni !

En réalité, cette moyenne cache une forte hétérogénéité. En particulier, l'indemnisation peut-être plus généreuse pour des rémunérations plus faibles. En France, le taux de remplacement de l'assurance chômage dépend du salaire de référence selon une formule complexe L'indemnité de chômage atteint au maximum 75% du salaire pour les plus basses rémunérations, ce qui correspond à un taux de remplacement *net* proche de 95% pour une personne seule si l'on exclut les compléments possibles comme les allocations logement (ce taux avoisine 85% pour les personnes à temps partiel). Pour les plus hautes rémunérations l'indemnité de chômage peut atteindre 57% du salaire, ce qui correspond à un de remplacement net de 66%. En 2011, la médiane des taux de remplacement net se situe autour de 70%, ce qui signifie qu'environ 50% des bénéficiaires ont un taux qui va au-delà de 70%. Un quart des bénéficiaires ont un taux égal ou supérieur à 85%.

Reprenons notre cas type d'une femme célibataire sans enfant au chômage. A partir de la troisième année, si elle n'a toujours pas trouvé d'emploi, son allocation nette tombe à 23% de son ancien salaire net (en passant de l'ARE à l'ASS) et reste à ce niveau par la suite. Cela semble peu, mais c'est mieux que dans 90% des autres pays de l'OCDE où dans bien des cas, à l'issue des allocations chômage, qui durent général moins de 2 ans, il n'y a aucun dispositif d'assistance spécifique aux chômeurs. Ces derniers bénéficient alors de l'assistance sociale (si elle existe) réservée à tous les habitants.

C'est pour cette raison que l'on inclut les revenus de l'assistance sociale dans la comparaison, car dans bien des pays c'est le seul type de prestation que perçoivent de nombreux demandeurs d'emploi. Le montant des prestations d'assistance dépend généralement des revenus et de la situation des ménages, notamment leur nombre d'enfant, et s'ils sont ou non propriétaire de leur logement. Ces prestations

peuvent prendre la forme d'une allocation de base, type RSA, mais aussi de compléments familiaux et pour le logement. Afin de présenter une image conforme de la générosité du système, il faut considérer à en sus de notre célibataire sans enfants, d'autres cas types. Nous considérons ainsi un parent isolé avec deux enfants, un couple sans enfant où une seule personne travaille, un couple avec deux enfants où un seul des adultes travaille, et le tout avec 3 niveaux possibles de salaire⁶.

Lorsqu'on tient compte de ces différentes situations on constate alors que notre système est l'un des plus généreux des pays développés pour la première année du chômage. Ce résultat est principalement dû à la générosité de notre assurance chômage. Les prestations sociales et familiales jouent un rôle plutôt marginal, comme c'est le cas d'ailleurs dans la plupart des autres pays à l'exception de ceux où les allocations chômage sont faibles (comme le Royaume-Uni où le taux de remplacement est doublé grâce à ces prestations, ainsi qu'au Japon, en Corée ou en Pologne). En revanche, les prestations d'assistance sociale jouent un rôle plus important sur une période de 5 ans de chômage, car leurs montants augmentent lorsque les allocations chômage sont épuisées, ce qui est le cas dans un délai de 12 à 24 mois dans la quasi-totalité de pays. La France se situe alors dans la moyenne des pays de l'OCDE avec un taux de remplacement autour de 50%, proche de celui observé au Royaume-Uni ou en Allemagne, bien supérieur à celui des États-Unis (30%), mais inférieur à ceux observés dans les pays du nord de l'Europe (plutôt proches de 60%).

2. Conditions d'éligibilité et durée des droits

Le montant ne fait pas tout. La durée d'indemnisation est un autre paramètre essentiel de la sécurisation des revenus. De ce point de vue, ce qui distingue la France c'est son système d'assurance chômage, car l'assistance chômage et les programmes de revenu minimum, sont en France comme dans la quasi-totalité des

⁶ À 67%, 100% et 150% du salaire moyen dans chaque pays.

autres pays développés illimités dans le temps (en France l'ASS est renouvelée tous les 6 mois sans limitation de durée).

Avec une durée maximale de 24 mois notre indemnisation du chômage est particulièrement longue. Seule la Belgique (où l'indemnisation du chômage est illimitée dans le temps), ainsi que la Suède et l'Islande (où elle dure 3 ans) ont des durées supérieures. En Allemagne, la durée maximale est de 12 mois, et aux États-Unis elle est de 23 mois actuellement suite à la crise, mais seulement de 6 mois en période « normale ». Une majorité de pays situent la limite à 12 mois ou moins.

Mais tous les chômeurs n'ont pas des droits potentiels de 24 mois, car tous n'ont pas travaillé suffisamment longtemps. Ainsi, un indicateur au moins aussi utile est le *taux de transformation*. Il représente le rapport entre la durée des droits à l'assurance chômage et la durée cotisée. Plus il est élevé et plus le système est protecteur. Là encore, avec un ratio de 1 (une année de cotisation donne des droits potentiels d'une année), la France fait partie des pays les plus généreux⁷. Seuls quelques pays du nord de l'Europe (le Danemark, la Finlande ou l'Islande) le sont plus. Dans les pays de l'OCDE, la durée des droits est en moyenne deux fois plus courte que la durée de cotisation requise.

En outre, des droits sont ouverts en France dès que l'on a travaillé 4 mois sur une période de 28 mois. Cela correspond à un *ratio d'éligibilité* de 0,14 ($4/28=0,14$). Plus ce ratio est faible plus le système est protecteur. La France dispose ainsi du ratio d'éligibilité le plus faible des pays développés. Le Canada et l'Islande indemnisent dès 3 mois de travail mais sur une période de référence de 12 mois, ce qui est plus contraignant (leur ratio d'éligibilité est donc de 0,25). En moyenne les pays de l'OCDE ont un ratio d'éligibilité de 0,5, comme c'est le cas en Allemagne ou au Royaume-Uni. Certains pays, comme les pays-Pays ou la Suède, sont encore plus exigeants.

⁷ Nous ne considérons ici que seul régime général, et excluons de la comparaison les annexes 4, 8 et 10 de la convention d'assurance chômage.

3. Mesurer la couverture contre le risque de chômage »

Avec un taux de transformation et un taux d'éligibilité de l'assurance chômage élevés, ainsi qu'une assistance chômage renouvelable indéfiniment, la population des demandeurs d'emploi est bien couverte en France, relativement aux autres pays de l'OCDE, contre le risque de chômage.

Pour étayer ce constat, il est utile de rapporter le nombre de bénéficiaires d'allocations chômage (ARE ou ASS pour la France) à la population des chômeurs au sens du Bureau International du Travail (BIT). On appelle ce rapport un pseudo-ratio de couverture. L'usage de l'adjectif « pseudo » tient au fait que la population des personnes indemnisées n'est pas toujours un sous ensemble du nombre de chômeurs comptabilisés. Ainsi, comme certaines personnes indemnisées ne se déclarent pas forcément comme chômeur dans les enquêtes, on obtient pour certains pays, comme l'Irlande, un ratio supérieur à 100. En Allemagne, à la suite des réformes Hartz, la grande majorité des personnes recevant l'assistance sociale sont comptabilisées comme chômeurs percevant une allocation alors que certaines d'entre elles ne cherchent pas activement un travail, ce qui explique un ratio supérieur à l'unité.

En France, le pseudo-ratio de couverture est exactement égal à 1 sur la période 2007-2010, ce qui signifie que le nombre de personnes indemnisées correspond au nombre de chômeurs au sens du BIT calculé par l'INSEE. Ce ratio est égal ou supérieur à l'unité dans seulement 7 pays sur 33. La moyenne des pays de l'OCDE se situe à 0,66. Le Danemark ou l'Espagne se situe dans cette moyenne, tandis que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni ont des ratios légèrement inférieurs à 60%.

Mais le pseudo-ratio de couverture ne tient pas compte des chômeurs allocataires de revenu minimum comme le RSA. En principe, il faudrait les inclure dès lors qu'ils doivent rechercher un emploi pour percevoir leur allocation. Dans 20 pays de l'OCDE

il n'y a tout simplement pas d'assistance chômage⁸, et la seule alternative est de percevoir le revenu minimum. Contrairement à de nombreux autres pays, la France a non seulement des chômeurs indemnisés par l'assistance chômage (ASS) mais aussi des chômeurs indemnisés par d'autres minimas sociaux⁹. Pour ne léser aucun bénéficiaire de l'ASS ou du RMI¹⁰, l'État a maintenu les deux systèmes au moment de la création du RSA. Si on incluait les bénéficiaires de revenus minimum recherchant un emploi, le pseudo-ratio de couverture serait encore plus élevé en France, mais aussi dans d'autres pays qui n'ont pas d'assistance chômage et qui exigent une recherche active d'emploi en contrepartie de l'assistance sociale (comme par exemple les Pays Bas ou le Royaume-Uni)¹¹. Malheureusement, sur ce sujet, les données harmonisées manquent pour un grand nombre de pays.

4. L'indice global de générosité

Quels que soient les paramètres retenus, l'ensemble de ces comparaisons laisse penser que la France a un système d'indemnisation du chômage généreux. Pour ne pas focaliser l'attention sur un point plutôt qu'un autre, nous avons construit un indicateur synthétique pour l'année 2011. Nous avons ainsi accordé une note allant de 1 (moins protecteur) à 5 (plus protecteur) à chacun des 7 paramètres suivants : le ratio d'éligibilité, le ratio de transformation, deux ratios nets de remplacement (la première année et en moyenne sur 5 ans - en tenant compte de l'assistance chômage après quelques années et de la possibilité de percevoir des prestations

⁸ Belgique, République Tchèque, Danemark, Islande, Luxembourg,, Italie, Pays-Bas, Pologne, République Slovaque et Suisse.

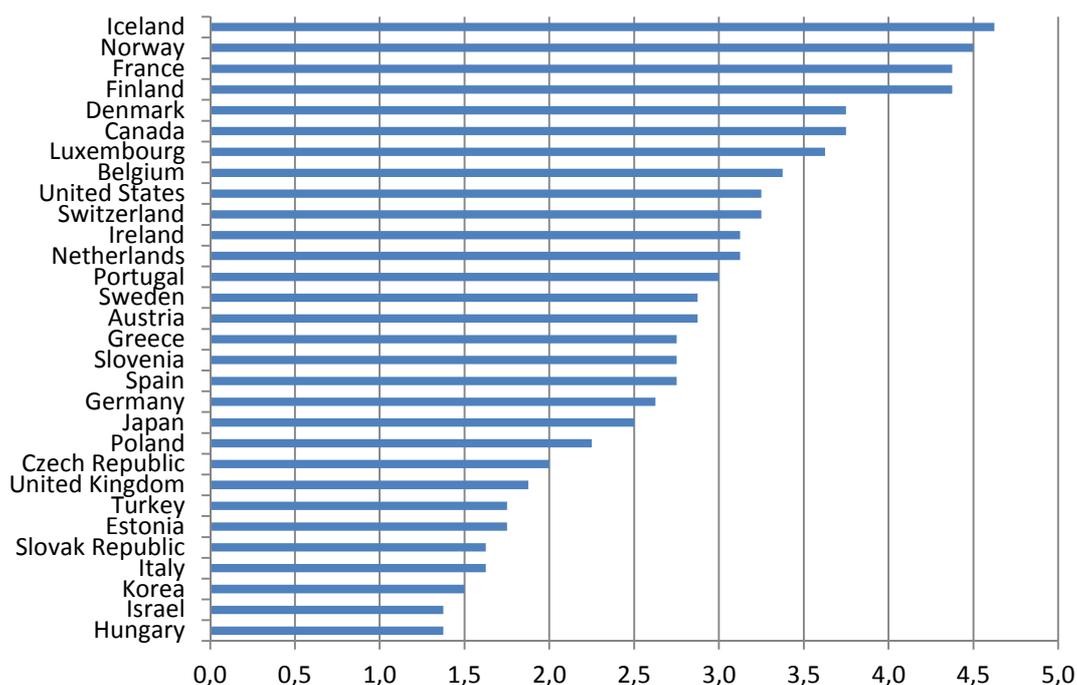
⁹ Cela provient du fait que l'ASS (qui relève de l'État et non des partenaires sociaux contrairement à l'assurance chômage) n'est accordée qu'à des chômeurs ayant cotisé au moins 5 ans à l'assurance chômage dans le passé et n'ayant plus de droits à faire valoir⁹, alors que dans les autres pays qui disposent d'une assistance chômage, soit tous les chômeurs y sont éligibles à condition de rechercher activement un emploi, soit les conditions de cotisation préalable sont moins exigeantes (de 2 à 6 mois, comme c'est le cas de la Suède, Estonie, Grèce, de la Hongrie et du Portugal).

¹⁰ Le montant de l'ASS varie suivant la situation conjugale, alors que celui du RMI – et aussi celui du RSA qui l'a remplacé – varie selon la situation familiale. Les possibilités de cumule avec un emploi différent également.

¹¹ Pour mémoire le nombre d'allocataires du RSA inscrits comme demandeurs d'emploi correspond à peu près au double du nombre de ceux percevant l'assistance chômage (environ 700 000 contre 350 000 en moyenne depuis 2009). Voir « Les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA en mars 2013 », Pole-Emploi, 2013, et statiques de le DREES sur les allocataires de minimas sociaux (<http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/xls/minima-sociaux-donnees-nationales.xls>)

sociales), le pseudo-ratio de couverture, la durée minimale de contribution exigée pour l'assurance chômage, et la durée maximale des allocations d'assurance. Notre indicateur synthétique est simplement égal à la moyenne des 7 paramètres.¹²

Figure 2 – Indicateur synthétique de protection contre le risque de chômage



Note : l'indicateur est une moyenne non pondérée des paramètres du système d'indemnisation du chômage. Une note allant de 1 (moins protecteur) à 5 (plus protecteur) est attribuée à chacun des paramètres suivants : le ratio d'éligibilité, le ratio de transformation, deux ratios nets de remplacement (la première année et en moyenne sur 5 ans - en tenant compte des prestations sociales), le pseudo-taux de couverture, la durée minimale de contribution exigée pour l'assurance chômage, et la durée maximale des allocations d'assurance. L'Australie et la Nouvelle Zélande qui n'ont pas de système assurantiel (mais uniquement une assistance chômage) ne sont pas compris dans cette comparaison.

Source : base de données sur les bénéficiaires de prestations sociales

La Figure 2 représente cet indicateur. Il apparaît que la France est, juste derrière l'Islande et la Norvège, le pays le plus protecteur au sein de l'OCDE. Si nous n'avions pas tenu compte du ratio net de remplacement sur 5 ans dans le calcul de notre indice synthétique, la France serait en deuxième position, juste derrière l'Islande. Les pays du Nord de l'Europe sont proches de la France, tandis que l'Allemagne,

¹² Pour chaque paramètre, la note attribuée correspond au quintile de la distribution du paramètre auquel appartient le pays.

l’Autriche le Japon se situent dans le milieu de la distribution. Les États-Unis sont dans le premier tiers du fait de l’extension temporaire de la durée d’indemnisation liée à la crise et qui a porté la durée maximale des droits de 6 à 23 mois. Les pays du Sud de l’Europe se situent plutôt en milieu de distribution à l’exception de l’Italie qui, avec la Hongrie et Israël, fait partie des pays les moins protecteurs. Les pays d’Europe de l’Est sont en général moins protecteurs que les pays d’Europe de l’Ouest.

5. Tenir compte du suivi et des sanctions

La protection des revenus n’est pas le seul aspect à prendre en compte pour comparer les systèmes d’indemnisation. Le suivi intensif de la recherche d’emploi et l’application des sanctions en cas de refus d’une offre d’emploi ou de participation à un programme actif jouent aussi un rôle.

Danielle Venn¹³ a étudié les règles en matière de sanction qui s’appliquent dans les pays de l’OCDE. Elle compare le caractère *a priori* plus ou moins strict de ces règles, sans préjuger de leur application. Il existe de fortes différences entre pays. La France n’a pas un système de sanctions très sévère en cas de refus d’offre d’emploi ou de formation, notamment en comparaison de pays du Nord de l’Europe dont la générosité est proche. La Norvège et le Danemark offrent peu de marges de manœuvre aux chômeurs pour refuser des offres d’emploi. Ainsi, les bénéficiaires d’allocation chômage sont tenus d’accepter tout travail qu’ils sont capables de faire, indépendamment de leur profession antérieure¹⁴. Les déplacements géographiques ne sont en général pas opposables, sauf en cas de responsabilité familiale. Deux refus successif d’une offre d’emploi ou de participation à un programme actif entraînent une suspension de 3 mois des allocations en Norvège (6 mois si 3 refus) et la suppression pure et simple des allocations au Danemark. Ce système, appliqué de manière stricte, aboutit *in fine* à peu de sanctions, car la menace est jugée crédible.

¹³ Venn (2012)

¹⁴ Venn, D., Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, 2012, OECD Publishing.

Depuis 2008¹⁵, en France un refus d'offre d'emploi est légitime dès lors que le secteur d'activité diffère des « compétences » du demandeur d'emploi, que le salaire est légèrement inférieur au salaire antérieur¹⁶ et que le lieu de travail se situe à plus de 30 kilomètres du domicile ou à plus d'une heure en transport en commun. Mais en cas de deux refus successifs non légitimes, une suppression de l'allocation pendant deux mois est en principe possible (réduction de 20% pendant 2 à 6 mois s'il s'agit d'un refus d'une formation ou d'un contrat aidé)¹⁷. Les sanctions sont cependant rarissimes, car leur procédure de mise en œuvre est difficilement applicable. Il faut parvenir à démontrer que le salaire offert n'est pas trop faible. Or, l'ensemble des éléments constituant la rémunération échappe souvent au conseiller de Pôle Emploi. En outre, la décision finale échappe à cet organisme, car elle relève du Préfet (avec réunion d'une commission ad hoc sous la présidence d'un représentant du préfet).¹⁸

L'essentiel des quelques 500 000 radiations des listes de Pôle emploi chaque année vient des non-réponses aux convocations (90% des radiations). Le reliquat se partage entre les motifs d'insuffisance de recherche d'emploi, de refus d'offre raisonnable d'emploi, de refus de formation, de contrat en alternance ou d'action d'insertion. De fait, aujourd'hui moins d'une dizaine de ces sanctions chaque mois concernent le « refus d'offre raisonnable d'emploi » (contre plus de 1000 pour « refus d'emploi » avant la loi de 2008 ayant redéfini la procédure et les critères de sanction).

¹⁵ Loi « Offre raisonnable d'emploi » du 1^{er} août 2008.

¹⁶ 95% du salaire antérieur après 3 mois de chômage, au moins 85% après six mois, au moins le montant de l'allocation perçue après un an, à condition que le plancher ne soit pas inférieur au salaire normalement pratiqué dans la profession.

¹⁷ Il ne faut pas confondre cette sanction, implique une suppression ou diminution des allocations, avec les « radiations administratives », qui sont des suspensions des allocations en cas d'absence à un entretien de suivi de la recherche d'emploi ou d'absence d'actualisation de la situation mensuelle de recherche d'emploi. Cette radiation est en générale réversible si le demandeur d'emploi fournit les informations demandées, et de fait elle est fréquente (représentant environ 10% des sorties mensuelles de Pôle emploi). Elle permet souvent de mettre fin à l'indemnisation de personnes ayant repris un emploi mais omis d'en informer Pôle Emploi.

¹⁸ En 2000 la convention d'assurance chômage issue de la négociation des partenaires sociaux prévoyait que la gestion des sanctions soit retirée à l'État et confiée aux Assedic. Elle n'a pas été agréée par le ministre du Travail et de l'Emploi de l'époque, notamment pour garder la main sur cet aspect (Martinot, B., Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance chômage, Note de l'Institut Montaigne, 2013).

Cette revue rapide du système français d'indemnisation chômage révèle un degré de protection globalement élevé combiné à un suivi des demandeurs d'emploi relativement peu rigoureux, comparé aux autres pays de l'OCDE. Cette situation résulte en partie d'une gouvernance complexe de l'assurance chômage et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les règles de l'assurance chômage sont édictées par les partenaires sociaux, celles des sanctions par l'État. En outre, les règles de l'assurance chômage sont fixées indépendamment de celles de l'assistance chômage (ASS) ou du revenu minimum (RSA). Cela rend le pilotage du système et l'appréciation de son caractère incitatif délicats.

Nous allons voir maintenant que cette situation constitue potentiellement une source importante d'inefficacité dans la mesure où le comportement de recherche d'emploi des chômeurs indemnisés est très sensible aux paramètres de l'indemnisation, quelle que soit la nature de cette dernière.

Chapitre 2 - Les effets de la générosité du système d'indemnisation sur le chômage : questions de méthode

Une bonne indemnisation du chômage sécurise les revenus individuels et peut contribuer à amortir l'impact macroéconomique des récessions en stabilisant la demande adressée aux entreprises. Mais elle comporte également le risque de ralentir la reprise d'un travail. En principe, pour régler ce problème un système efficace de contrôle de la recherche d'emploi, d'activation et de sanctions en cas de manquements ou de refus d'offres devrait faire l'affaire. Le problème est que même si, dans les textes, le versement des allocations est bien conditionnel à une recherche active d'emploi, en pratique, l'intensité de cette dernière est très difficile à contrôler.

Ces effets désincitatifs relèvent-ils du fantasme ? Les demandeurs d'emplois ont-ils tant de marges de manœuvre que cela dans leur décision de reprise d'emploi ? Et même s'ils en ont, des allocations trop faibles ou de courte durée ne risquent-elles pas de dégrader tout simplement la qualité des emplois retrouvés ? Pour répondre à ces questions, il faut parvenir à isoler l'effet de la générosité de l'indemnisation de tout autre facteur influençant la durée du chômage, à commencer par les caractéristiques des demandeurs d'emploi, la conjoncture et toute autre politique publique susceptible d'avoir un impact sur cette durée.

Ce chapitre explore les méthodes qui permettent d'y parvenir. La plupart des études qui s'appuient uniquement sur un suivi dans le temps de l'ensemble des demandeurs d'emploi ne peuvent identifier précisément les effets des règles de l'indemnisation. Pour y parvenir, il faut étudier l'effet de changements de la générosité sur certains groupes d'individus et disposer d'un point de comparaison valable permettant d'estimer ce qui se serait passé en l'absence de ce changement.

1. Expérience « contrôlée » et expérience « naturelle »

Pour étudier l'impact de l'assurance chômage sur la durée du chômage, une stratégie comparant simplement cette durée avant et après une modification des paramètres de l'assurance chômage conduirait très probablement à une erreur d'appréciation. La durée du chômage peut être influencée par de nombreux facteurs. Par exemple, un changement de la conjoncture économique.

Considérons les conséquences d'une amélioration de la générosité de l'indemnisation du chômage. Le problème de l'évaluation est le suivant : que ce serait-il passé pour les chômeurs ayant bénéficié de cette amélioration si cette dernière n'avait pas eu lieu ? Or, on n'observe jamais cette situation. Tout l'enjeu est donc de trouver un « contrefactuel », c'est-à-dire des individus en tout point comparables à ceux ayant bénéficié d'une meilleure indemnisation, mais qui n'en ont pas bénéficiée.

L'idéal serait de procéder à une « expérience contrôlée », c'est-à-dire à une expérience où c'est le chercheur qui attribue de manière aléatoire les bénéficiaires de l'amélioration des conditions d'indemnisation. On appelle parfois cette méthode « l'étalon or » de l'évaluation, car c'est en principe le meilleur moyen d'obtenir deux groupes de chômeurs en tous points comparables, dont l'un a bénéficié de la mesure et l'autre pas. En effet, si l'échantillon est suffisamment grand, il n'y a aucune raison qu'une allocation aléatoire conduise à sélectionner certains types d'individus plutôt que d'autres. Pour évaluer l'effet de l'amélioration des droits, il suffit alors de comparer la durée du chômage (ou la qualité des emplois selon l'objectif étudié) quelques mois après le début de l'expérience entre les deux groupes. Dans ce cas, il est valable de comparer les performances moyennes des groupes après l'expérience. Cette comparaison mesure l'effet « causal » de la politique. Malheureusement cette option est souvent difficile à mettre en œuvre, à la fois pour des raisons techniques et éthiques.

C'est la raison pour laquelle la plupart des études convaincantes s'appuient plutôt sur des « expériences naturelles », c'est-à-dire sur des réformes des conditions d'indemnisation décidées par les pouvoirs publics mais qui ont affecté spontanément certains groupes de chômeurs et pas d'autres, ou qui ont affecté différemment les groupes. Ce peut être une réforme qui augmente la durée maximale des droits à l'indemnisation des personnes vivant dans une région et pas dans une autre, ou ayant atteint un certain âge et pas les autres. De cette manière, on dispose d'un « groupe de contrôle ». Mais il faut s'assurer que ce groupe est aussi comparable que possible au « groupe traité » c'est-à-dire au groupe de chômeurs ayant subi une modification des règles de l'indemnisation. Selon le type de données disponibles trois techniques sont alors disponibles pour identifier les changements de comportements induits par les réformes : la différence de différences, l'analyse des discontinuités, et les études d'évènement.

Dans la plupart des études portant sur l'indemnisation du chômage, l'objet d'analyse est souvent la durée moyenne des épisodes de chômage, mais aussi la répartition de ces durées parmi les chômeurs, ce qui permet une appréciation plus fine des changements intervenus.

2. Les analyses en « différence de différences »

Les analyses en différence de différences comparent les résultats en termes de retour à l'emploi du groupe qui a bénéficié d'une modification des conditions d'indemnisation avec le groupe qui n'en a pas bénéficié. Il s'agit de faire non pas une simple différence, mais une double différence. On commence par comparer la durée du chômage entre ces deux groupes après la mise en œuvre de la réforme, comme on le ferait dans le cadre d'une expérience contrôlée. Imaginons qu'une amélioration de l'indemnisation soit appliquée partout en France sauf en Alsace. Supposons qu'en comparant la durée du chômage des chômeurs dans le reste de la France et en Alsace on obtienne une différence de 2 mois, c'est-à-dire que le groupe traité (dans le reste de la France) reste au chômage 2 mois de plus que le groupe de contrôle (en Alsace) après la réforme. Le problème est que, dans le cadre d'une

expérience naturelle, nos deux groupes n'ont pas été choisis de manière aléatoire. Il est donc possible qu'une part de cette différence reflète non pas l'impact de la réforme, mais des durées de retour à l'emploi qui différaient déjà avant la réforme entre l'Alsace et le reste de la France. Imaginons que ceux qui bénéficient de la réforme avaient déjà avant la mise en œuvre de cette dernière une durée du chômage en moyenne supérieure de 1 mois à ceux qui n'en bénéficient pas. Ce constat suggère que l'impact de la réforme sur la durée du chômage n'est pas de 2 mois mais de 1 mois (=2-1).

Bien entendu, ce calcul ne permet d'identifier les effets de la réforme que si la différence « structurelle » de 1 mois entre les deux groupes observée avant la réforme demeure identique après la mise en œuvre de cette dernière. On appelle cette condition « l'hypothèse de tendance commune » : en l'absence de la réforme, la différence de 1 mois dans la durée du chômage entre les deux groupes aurait continué à être observée. Autrement dit, les évolutions de la durée du chômage auraient été parallèles entre ces groupes. Il s'agit bien d'une hypothèse car, par définition, on n'observe pas ce qu'aurait été la durée du chômage après la date d'implémentation de la réforme pour les individus traités si cette dernière n'avait pas eu lieu. Pour évaluer si cette hypothèse est plausible, on peut regarder si par le passé, lorsque la réforme n'était pas encore appliquée, elle était systématiquement vérifiée (dans notre cas que la différence dans les durées soit bien de 1 mois en moyenne chaque année entre l'Alsace et le reste de la France).

La méthode de différence de différences permet de neutraliser l'effet de la conjoncture économique à condition que celle-ci soit partagée par les deux groupes que ces derniers y réagissent de la même manière. Une solution consiste à ne considérer que les individus proches géographiquement, par exemple ceux se situant de part et d'autre de la frontière séparant l'Alsace du reste de la France.

Un autre cas qui peut mettre en cause la validité de la méthode de différence de différences est celui où des changements institutionnels ou de politiques publiques pouvant influencer le retour à l'emploi seraient intervenus dans une des deux

régions et pas dans l'autre au même moment que la réforme de l'indemnisation du chômage.

3. Les analyses de « discontinuité »

Parfois, la manière dont la réforme est conçue facilite l'évaluation. Imaginons par exemple que l'amélioration de l'indemnisation s'applique aux personnes de 50 ans et plus, et pas aux autres chômeurs. Une aubaine pour l'évaluation ! Certes, les chômeurs de plus de 50 ans diffèrent des chômeurs plus jeunes dans leurs chances de retour à l'emploi. Mais il y a fort à parier que ceux qui ont tout juste 50 ans après la réforme soient très semblables à ceux qui ont encore 48 ou 49 ans et qui ne peuvent pas en bénéficier. On peut alors exploiter cette « discontinuité » autour de 50 ans pour construire un groupe test et un groupe de contrôle. Tout se passe comme si le pur hasard de l'année de naissance avait sélectionné de manière aveugle les individus pour faire partie d'un des deux groupes. L'effet sur le retour à l'emploi s'obtient en faisant une simple différence des durées du chômage entre ces deux groupes après l'implémentation de la réforme. Imaginons qu'après la réforme la durée moyenne du chômage soit de 10 mois pour les personnes âgées de de 50 à 51 ans, et de 8 mois pour les personnes de 48 à 49 ans, l'effet de la réforme peut alors être estimé à 2 mois.

Cette méthode n'est pas exempte de limites. D'une part, l'identification de l'effet de la mesure n'est possible que si les individus sont bien comparables en tout point autour de 50 ans du point de vue de la capacité de retour à l'emploi. Il est probable, par exemple, que la durée du chômage augmente spontanément avec l'âge des demandeurs d'emploi. Ce n'est pas un problème tant que cette tendance est partagée de part et d'autre de la « discontinuité ». Imaginons que la durée du chômage augmente en moyenne d'un demi mois par année. Il en résulterait alors qu'en moyenne le groupe des personnes de 50-51 ans devrait avoir une durée du chômage de 1 mois de plus celle du groupe des 48-49 ans, indépendamment de toute réforme. Il faut donc retrancher cette augmentation spontanée de la différence de 2 mois observée après la réforme, ce qui aboutit à un effet estimé de

la réforme de 1 mois. En revanche, s'il existait des caractéristiques spécifiques au plus de 50 ans influençant la durée du chômage qui ne sont pas partagée par les moins de 50 ans, cela créerait une discontinuité autour de 50 ans qui n'a rien à voir avec la réforme et qui conduirait alors à une erreur d'appréciation.

L'autre limite, c'est que la discontinuité doit être très nette. Imaginons que les données disponibles pour l'évaluation sont issues d'enquêtes dans lesquelles les individus déclarent leur âge sans donner leur date de naissance exacte. Il peut en résulter des erreurs ou imprécisions dans l'âge déclaré, conduisant par exemple à inclure des personnes qui ont en vérité 50 ans ou plus dans le groupe des plus jeunes, qui constitue ici le groupe de contrôle. Or l'administration qui s'appuie sur la date de naissance a bien appliqué des règles plus généreuses à ces personnes, ce qui rend notre groupe de contrôle moins précis. Il ne faut pas que le critère sur lequel se fonde la discontinuité puisse être manipulé par les individus, ou mal estimé par ces derniers ou par l'administration.

La dernière limite de cette approche est que l'estimation des effets est « locale » c'est-à-dire qu'elle a été réalisée sur une petite part des bénéficiaires de la réforme. Est-ce que ce mois supplémentaire peut-être extrapolé à des seniors plus âgés, par exemple de 55 ans ou plus ? Le changement de comportements est-il le même aux différents âges ? Il n'y a pas de réponse a priori à ces questions, cela dépend du type de réforme considéré.

4. Les études fondées sur la succession des événements

Parfois la politique étudiée ne consiste pas à changer les règles pour tous les chômeurs au même moment, mais à prévoir une application sélective des nouvelles règles. Par exemple, la participation à un programme actif peut être prescrite après quelques mois pour certains chômeurs qui en étaient exempts au préalable. Mais tous les chômeurs concernés ne participent pas à un programme actif, et tous ceux qui y participent ne le font pas au même moment. L'activation des mesures en faveur des chômeurs est en général appliquée de manière sélective, au fil du temps,

par le service public de l'emploi en fonction des comportements qu'il observe. Or, le service public de l'emploi n'observe pas tous les comportements parfaitement, et il y a une part de hasard dans l'application de la stratégie d'activation. L'idée est alors d'utiliser ce caractère aléatoire de survenue de ces « événements » pour constituer les groupes qui vont être ensuite comparés, sans avoir à s'appuyer pour cela sur une règle précise de la politique étudiée.

Pour ce faire on compare pour chaque durée du chômage le taux de sortie vers l'emploi de ceux à qui la politique a été appliquée et ceux à qui elle n'a pas été appliquée, en prenant en compte des caractéristiques individuelles des deux groupes pouvant également influencer les chances de sortie. Par exemple, le fait de participer à une formation au 10^{ème} mois plutôt qu'au 11^{ème} ou au 9^{ème} peut être simplement dû au hasard si les règles ne précisent pas que l'activation doit intervenir exactement au 10^{ème} mois. A caractéristiques individuelles égales (comme le niveau de diplôme, l'âge, situation familiale, l'expérience professionnelle passée etc.), si l'on suppose que ceux qui n'ont pas bénéficié d'une offre de participation à un programme pour recherche insuffisante d'emploi au sein de chaque classe de durée de chômage (9 mois, 10 mois, 11 mois, etc.) ont eu simplement moins de chance que les autres (ou plus de chances, cela dépend), ils devraient en principe leur être comparables et leur taux de sortie vers l'emploi peut alors être utilisé pour estimer celui qui aurait prévalu pour les chômeurs « activés » s'ils ne l'avaient pas été.

Cette approche suppose également que les individus n'anticipent pas le fait d'être sollicités à une date donnée, car cela aurait alors un effet sur leur recherche d'emploi, et qu'il n'existe pas de facteur non observé qui déterminerait de manière systématique à la fois la probabilité d'activation et les chances de sortie du chômage. C'est une hypothèse forte. Mais si c'est bien le cas on peut alors calculer l'effet des programmes actifs en faisant la moyenne des différences observées pour chaque durée du chômage entre ceux qui ont été bénéficiaires et ceux qui ne l'ont pas été, une fois neutralisé l'effet sur la sortie du chômage des diverses caractéristiques individuelles.

Ces différentes méthodes d'évaluation ont été appliquées à l'effet de réformes de l'indemnisation du chômage dans de nombreux pays. Comme nous allons le voir dans le prochain chapitre à l'aide de quelques études emblématiques, elles permettent d'identifier des effets de l'indemnisation.

Chapitre 3 - Les comportements des demandeurs d'emploi : les leçons de l'évaluation

Une meilleure indemnisation du chômage permet aux demandeurs d'emploi de chercher un emploi dans de meilleures conditions, et par conséquent exiger de meilleurs emplois, à la fois en termes de salaire, de type de contrat ou d'avantage en nature. Cette exigence présente l'avantage d'améliorer la qualité des emplois. Mais, en contrepartie, elle peut allonger la durée du chômage. L'allocation chômage exerce aussi un effet sur l'intensité de la recherche d'emploi. Les enquêtes sur les emplois du temps montrent que les demandeurs d'emploi qui perçoivent une allocation d'assurance chômage consacrent significativement plus de temps à rechercher un emploi à l'approche de la date de fin des droits à l'allocation¹⁹. Ainsi, aux Etats-Unis, les demandeurs d'emploi indemnisés consacrent quotidiennement environ 30 minutes à la recherche d'emploi au début de leur épisode de chômage. Néanmoins, ils intensifient significativement leur recherche, en multipliant par deux le temps qu'ils y consacrent, à l'approche de la date de fin de droits à l'allocation chômage, qui survient à la vingt-sixième semaine de chômage. Une fois cette échéance passée, l'intensité de la recherche chute, pour revenir à son niveau initial. La manière d'indemniser les chômeurs semble donc influencer significativement leurs comportements. Les évaluations empiriques menées depuis une quinzaine d'année apportent un éclairage de plus en plus précis sur ce sujet²⁰.

¹⁹ Voir Krueger, A. et Mueller, A. (2010). Job search and unemployment insurance: New evidence from time use data, *Journal of Public Economics*, 94(3-4), pp. 298-307. Krueger, A. et Mueller, A. (2011). Job Search, Emotional Well-Being and Job Finding in a Period of Mass Unemployment: Evidence from High-Frequency Longitudinal Data, *Brookings Papers on Economic Activity*, 42 (1), pp. 1-81. Krueger, A. et Mueller, A. (2012). The Lot of the Unemployed: A Time Use Perspective, *Journal of the European Economic Association*, 10(4), pp. 765--794.

²⁰ Pour approfondir les éléments présentés dans ce chapitre, voir Fremigacci, F. (2011). Evaluer l'impact de l'assurance chômage sur les trajectoires individuelles : de la théorie à la pratique, *Revue Française d'Economie*, vol. 26, n°1, pp. 49-95. et Cahuc, P., Carcillo, S. et Zylberberg, A. (2014). *Labor Economics*, 2nd edition, forthcoming, MIT Press.

Ces évaluations se sont appuyées essentiellement sur des différences géographiques ou démographiques dans les règles d'indemnisation du chômage. Elles se sont également appuyées sur des données très riches permettant de suivre avec beaucoup de précisions les chômeurs et les salariés au fil du temps tout en connaissant leurs caractéristiques.

1. Indemnisation et durée du chômage

En Autriche, au 1^{er} août 1989, le taux de remplacement, égal au rapport de l'allocation au salaire antérieur, a été augmenté d'environ 15% pour les chômeurs qui gagnaient moins d'un certain seuil, alors que pour les rémunérations au-delà de ce seuil le taux de remplacement est resté inchangé. C'est un changement important, suffisamment ample pour évaluer ses effets sur la durée du chômage. La durée potentielle d'indemnisation a été également augmentée en fonction de l'âge et de l'expérience: pour les travailleurs de moins de 40 ans et / ou pour les travailleurs ayant une durée de cotisation courte, la durée est restée inchangée; pour les travailleurs ayant une durée de cotisation longue, la durée potentielle d'indemnisation a augmenté, respectivement de 30 à 39 semaines pour le groupe d'âge 40-49 ans et de 30 à 52 semaines pour les travailleurs âgés de 50 ans et plus. Le tableau 1 décrit les groupes pour lesquels l'indemnisation s'est améliorée et ceux pour lesquels elle est restée inchangée.

Tableau 1 - L'effet de la réforme autrichienne de 1989 sur les allocations chômage et leur durée

		Age			
		< 40 ans		≥ 40 ans	
		Durée de cotisation		Durée de cotisation	
		<i>faible</i>	<i>élevée</i>	<i>faible</i>	<i>élevée</i>
Salaire mensuel	≤12,610 Shillings	↑ Alloc	↑ Alloc	↑ Alloc	↑ Alloc & Durée
	>12,610 Shillings	Inchangé	Inchangé	Inchangé	↑ Durée

Note : ↑ Durée signifie une hausse de la durée **potentielle** d'indemnisation, et ↑ Alloc signifie une hausse du taux de remplacement. *Source: Lalive et al. (2006, Tab 2, p. 1018)*

Ce type de réforme génère spontanément des groupes « traités », c'est-à-dire affectés par la réforme et des groupes de « contrôle », qui n'ont pas été concernés par la réforme comme ici les personnes jeunes et relativement bien payées et les personnes ayant une faible expérience professionnelle. Rafael Lalive, Jan van Ours et Josef Zweimuller²¹ ont utilisé cette réforme autrichienne pour identifier l'effet causal de l'amélioration des droits sur la durée du chômage.

Pour cela, ils ont utilisé une stratégie en différence de différences entre le groupe de contrôle et le groupe de traitement, telle que présentée dans le chapitre précédent. Ils disposaient de données individuelles détaillées sur l'emploi, le chômage et l'historique des prestations de chômage perçues depuis 1972 ainsi que des informations sur l'employeur. À partir de ces données; ils ont extrait un échantillon de 225 821 périodes de chômage contenant tous les nouveaux chômeurs ayant entre 35 et 54 ans pour la période allant du 1er Août 1987 (deux ans avant le changement de politique) au 31 Juillet, 1991 (deux ans après le changement de politique).

La comparaison de la durée moyenne du chômage entre ces groupes, avant et après la réforme démontre l'existence d'un effet substantiel sur la durée du chômage d'une amélioration des droits. Les résultats sont présentés dans le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 – Durée moyenne du chômage (en semaines)

	Avant août 89	Après août 89	Différence (Après- Avant)	Différence de différences (comparé au contrôle)
Groupe ↑ Durée	16.3	18.7	2.4	1.1
Groupe ↑ Alloc	17.8	20.0	2.2	0.9
Groupe ↑ Alloc & durée	19.0	23.6	4.6	3.3
Groupe de contrôle	15.8	16.5	1.3	

Note : ↑ Durée signifie une hausse de la durée potentielle d'indemnisation, et ↑ Alloc signifie une hausse du taux de remplacement. *Source : Lalive et al. (2006, Tab 4, p. 1020)*

²¹ Lalive, R., van Ours, J. et Zweimuller, J. (2006). How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment, *Review of Economic Studies*, 73, pp. 1009—1038.

Les résultats du tableau 2 montrent qu'une augmentation de 1% du taux de remplacement allonge la durée de chômage de 0,3%²². Ils montrent également qu'un accroissement de 1% de la durée potentielle du versement de l'allocation accroît la durée du chômage d'environ 0,2%.

Une synthèse de la littérature sur ce sujet réalisée par Konstantinos Tatsiramos et Jan van Ours²³ en 2012 montre que ces résultats s'inscrivent dans les fourchettes obtenues par de nombreuses autres études. Ces auteurs ont sélectionné plusieurs dizaines d'évaluations de réformes intervenues aux États-Unis²⁴, en Norvège²⁵, en Pologne²⁶, en Finlande²⁷, en Allemagne²⁸, en Slovénie²⁹, au Portugal³⁰ et dans d'autres pays Européens, en ne retenant que celles dont la stratégie d'identification des effets est crédible. Leur synthèse montre que l'ampleur des effets des allocations de chômage sur les comportements de recherche d'emploi diffère selon les pays, mais que ces effets sont toujours significatifs. En moyenne, lorsque le ratio de remplacement augmente de 1% la durée du chômage augmente entre 0,3% et 1,6%. Par ailleurs, une augmentation d'une semaine de la durée potentielle des

²² En effet, la durée du chômage moyenne du groupe « ↑ Alloc » est de 20.0 après la réforme. La dernière colonne du tableau 2 indique que cela aurait été plus faible de 0,9 point en l'absence d'une augmentation de l'allocation, soit 19,1. Donc la hausse du ratio de remplacement a augmenté la durée du chômage de $0.9/19.1 = 5\%$. Or le ratio de remplacement augmente d'environ 15%. Par conséquent, l'élasticité de la durée du chômage par rapport au ratio de remplacement est égal à $5\% / 15\% = 0,3$.

²³ Tatsiramos, K. et van Ours, J., (2012). Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design, *Journal of Economic Surveys*, à paraître.

²⁴ Card, D. et Levine, P.B. (2000). Extended benefits and the duration of UI spells: Evidence from the New Jersey Extended Benefit program. *Journal of Public Economics* 78: 107–138., Katz, L. et Meyer, B. (1990). The impact of potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment, *Journal of Public Economics*, 41(1), pp. 45-72.

²⁵ Roed, K. et Zhang, T. (2003). Does unemployment compensation affect unemployment duration? *Economic Journal* 113: 190–206.

²⁶ Puhani, P., (2000). Poland on the dole: The effect of reducing the unemployment benefit entitlement period during transition, *Journal of Population Economics*, Springer, vol. 13(1), pages 35-44.

²⁷ Kyyrä, T. & Ollikainen, V. (2008). To search or not to search? The effects of UI benefit extension for the older unemployed, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 92(10-11), pages 2048-2070, October.

²⁸ Hunt, J. (1995). The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 13(1), pages 88-120, January.

²⁹ van Ours, J. C. & Vodopivec, M. (2008). Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality?, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 92(3-4), pp. 684-695.

³⁰ Addison, J. T. et Portugal, P. (2008). How do different entitlements to unemployment benefits affect the transitions from unemployment into employment?, *Economics Letters*, Elsevier, vol. 101(3), pages 206-209, December.

allocations induit une augmentation de la durée de chômage comprise entre 0,1 et 0,4 semaine.

Les nombreuses études consacrées aux comportements des demandeurs d'emploi au moment où les droits à l'assurance chômage arrivent à échéance apportent un éclairage complémentaire sur les conséquences de l'indemnisation du chômage. Ces études mettent en évidence un pic significatif du taux de sortie du chômage dans la période précédant immédiatement l'épuisement des droits. Dans le cas français, ce pic a été identifié par les études de Brigitte Dormont, Denis Fougère et Ana Prieto³¹. Utilisant la dégressivité des allocations qui prévalait en France jusqu'en 2001, les auteurs montrent ainsi que le taux de sortie du chômage *vers l'emploi* augmente à l'approche de la période d'indemnisation, notamment pour les chômeurs qualifiés. Ce type de comportement a également été identifié en Autriche³², en Allemagne³³ et aux États-Unis.³⁴

Le pic observé est nettement plus prononcé si tous les types de sortie de chômage sont pris en compte, c'est-à-dire non seulement les sorties vers l'emploi mais aussi les sorties vers la formation et l'inactivité. Concernant l'Autriche, par exemple, David Card, Raj Chetty et Andrea Weber ont ainsi montré, en utilisant une « discontinuité » dans la durée maximale des droits entre les personnes ayant travaillé moins de 3 ans et celles ayant travaillé plus de 3 ans, que les taux de sortie vers l'emploi des chômeurs ayant des droits longs au cours des 20 premières semaines de chômage

³¹ Dormont B., D. Fougère et A. Prieto (2001). L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi, *Economie et Statistique*, n° 343, 3-28.

³² Card, D., Chetty, R. et Weber, A. (2007). The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job?, *American Economic Review*, 97, pp. 113-118, Katz, L. et Meyer, B. (1990). The impact of potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment, *Journal of Public Economics*, 41(1), pp. 45-72.

³³ Caliendo, M., Tatsiramos, K. et Uhlendorff, A. (2013). Benefit Duration, Unemployment Duration And Job Match Quality: A Regression - Discontinuity Approach, *Journal of Applied Econometrics*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 28(4), pp. 604-627, Schmieder, J., von Wachter, T., Bender, S. (2012). The Long-Term Effects of Unemployment Insurance Extensions on Employment, NBER Working Paper No. 17814.

³⁴ Katz, L. et Meyer, B. (1990). The impact of potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment, *Journal of Public Economics*, 41(1), pp. 45-72.

sont 5 à 9% inférieurs à ceux qui ont des droits courts³⁵. Par ailleurs, le taux de sortie du chômage est multiplié par 2.4 autour de la date de fin des allocations par rapport au taux observé au début de la période de chômage. Mais le taux de retour vers l'emploi, n'est multiplié que par 1,15 seulement³⁶.

Dans le cas des chômeurs âgés, une augmentation de la durée des droits potentiels augmente également la durée du chômage, et ce d'autant plus que l'âge de départ en retraite est proche³⁷. Mais les résultats sur données américaines suggèrent qu'une partie importante des sorties observées à l'épuisement des droits correspond en réalité à des sorties pures et simples du marché du travail et non à des retours vers l'emploi³⁸.

Dans l'ensemble, ces études montrent qu'une indemnisation du chômage plus généreuse accroît la durée du chômage et, dans une moindre mesure, réduit le taux de retour vers l'emploi.

2. Indemnisation et qualité des emplois

L'un des objectifs de l'indemnisation du chômage est d'assurer aux chômeurs les moyens de chercher convenablement un emploi afin d'améliorer la qualité des emplois qui seront *in fine* retrouvés, à la fois en termes de salaires mais aussi du point de vue de leur stabilité. Prendre le temps de chercher un emploi est en effet susceptible d'améliorer la qualité de l'appariement entre les offres d'emploi et les

³⁵ Card, D., Chetty, R. et Weber, A. , (2007b). Cash-on-hand and competing models of intertemporal behavior: new evidence from the labor market. *Quarterly Journal of Economics* 122: 1511–1560.

³⁶ Card, D., Chetty, R. et Weber, A. ,(2007). The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job?, *American Economic Review*, 97, pp. 113-118.

³⁷ Lalive, R. (2008). How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics* 142: 785–806, exploite une augmentation de la durée maximale des prestations en Autriche intervenue en Juin 1988 pour les travailleurs de 50 ans ou plus ayant dans certaines régions (mais pas dans toutes), passant ainsi de 30 à 209 semaines. Pour les hommes la durée de recherche d'emploi a été prolongée d'environ 14,8 semaines, alors que pour les femmes cette augmentation était de 74,8 semaines. Cela peut être rapproché de l'âge de la retraite anticipée qui pour les femmes était de 54 ans, alors que pour les hommes il était de 59 ans.

³⁸ Hunt, J. (1995). The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 13(1), pages 88-120, January.

compétences et aspirations de chacun. Mais ceci peut également détériorer la qualité des emplois si le chômage de longue durée a des effets stigmatisants, ou s'il conduit à une dépréciation du capital humain. Dès lors, se concentrer uniquement sur la durée du chômage et le taux de sortie vers l'emploi est insuffisant pour estimer pleinement les effets du système d'indemnisation du chômage.

Peu d'études se sont penchées sur cet aspect. Dans la plupart d'entre-elles, la qualité de l'emploi est appréciée par le biais du niveau de salaire et la durée des emplois retrouvés.

Une des premières études disponible sur ce sujet utilise une série de réformes intervenue au Canada en 1971 et 1978. En 1971 le Canada a augmenté la durée maximale d'indemnisation du chômage sans affecter le taux de remplacement. Mais cette réforme a été par la suite progressivement retirée. Notamment, en 1977 la durée maximale a été réduite d'environ 3 semaines. Christian Belzil³⁹ a étudié l'effet de cette baisse pour des hommes âgés de 18 à 25 ans (une population donc relativement jeune) ayant perdu leur emploi entre 1976 et 1978. Il trouve qu'une durée d'indemnisation plus longue d'une semaine conduit les jeunes hommes à augmenter la durée du chômage de 1 à 1,5 jour, mais augmente également la durée des emplois retrouvés de 0,5 à 0,9 jour. Dans les 5 semaines précédant la fin des prestations, l'augmentation du taux de sortie du chômage s'accompagne également d'une réduction de la durée des emplois ainsi repris. Ces résultats suggèrent donc un effet positif, mais modéré de la durée de l'indemnisation sur la durée des épisodes d'emploi.

Aux États-Unis, des effets positifs sur la durée des emplois ont également été identifiés. Les différents États des États-Unis ont en effet des réglementations prévoyant des durées maximales d'indemnisation différentes, ce qui permet de comparer les effets de la durée sur des chômeurs aux caractéristiques par ailleurs

³⁹ Belzil, C. (2001). "Unemployment insurance and subsequent job duration: job matching versus unobserved heterogeneity," *Journal of Applied Econometrics*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 16(5), pages 619-636.

similaires. À l'aide de données d'enquête, Mاريو Centeno⁴⁰ a ainsi montré qu'une augmentation de la durée d'indemnisation aboutissant à une hausse de 10% de l'ensemble des prestations versées augmentait la durée d'emploi d'environ 2 semaines.

Plus récemment, d'autres chercheurs ont exploité des différences plus nettes dans la durée maximale du chômage entre groupes, notamment à partir de données européennes. Ils aboutissent à des résultats sensiblement différents. Dans le cas de l'Autriche (dont le système a été beaucoup étudié car il présentait de nombreuses « discontinuités » du fait de ses règles d'indemnisation), les personnes ayant travaillé moins de 36 mois dans les cinq dernières années ont droit à 20 semaines d'allocations au maximum, tandis que ceux qui ont travaillé pendant 36 mois ou plus peuvent les percevoir durant 30 semaines. David Card, Raj Chetty et Andrea Weber, dont nous avons déjà cité l'étude, ont exploité cette différence et ont abouti à la conclusion que les chômeurs bénéficiant de 20 semaines d'allocations chômage ne sortaient pas du chômage vers des emplois moins bien rémunérés ou plus instables que ceux ayant bénéficié de 30 semaines, alors même que ces derniers recherchent plus longtemps un emploi en moyenne⁴¹.

Dans le cas de l'Allemagne, il est également possible d'exploiter une forte discontinuité dans la durée potentielle d'indemnisation du chômage liée à l'âge des bénéficiaires. En effet, cette durée augmente soudainement de 12 à 18 mois à l'âge de 45 ans. En ne considérant que des chômeurs juste en-dessous et juste au-dessus de l'âge de 45 ans, Marco Caliendo, Konstantinos Tatsiramos et Arne Uhlendorff⁴² montrent que cette différence explique une durée plus importante du chômage pour les personnes de plus de 45 ans. Mais ils trouvent peu d'effets sur la qualité de l'emploi et ces effets semblent hétérogènes : les emplois repris par les hommes sont

⁴⁰ Centeno, M. (2004). The Match Quality Gains from Unemployment Insurance, *Journal of Human Resources*, University of Wisconsin Press, vol. 39(3)..

⁴¹ Card, D., Chetty, R. et Weber, A. , (2007b). Cash-on-hand and competing models of intertemporal behavior: new evidence from the labor market. *Quarterly Journal of Economics* 122: 1511–1560

⁴² Caliendo, M., Tatsiramos, K. et Uhlendorff, A. (2013). Benefit Duration, Unemployment Duration And Job Match Quality: A Regression-Discontinuity Approach, *Journal of Applied Econometrics*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 28(4), pp. 604-627

sensiblement plus instables et moins bien rémunérés lorsqu'ils ne disposent que de 12 mois d'indemnisation, mais ce n'est pas le cas pour les femmes. Ces résultats sont d'ailleurs cohérents avec d'autres obtenus par le passé (par exemple concernant les années 1980⁴³) et qui n'identifient pas d'effets en Allemagne.

Si tous les chômeurs ne bénéficient pas de la même manière de droits étendus, ce peut être du fait que certains ont plus de ressources que d'autres, ce qui leur permet de rechercher un emploi dans de bonnes conditions indépendamment de la durée d'indemnisation. Dans le cas du Portugal, Mário Centeno et Álvaro Novo⁴⁴ ont utilisé le fait que la durée potentielle des allocations augmente de 6 mois à l'âge de 30 ans, et de 6 mois encore à 40 ans. Ils trouvent que seuls les chômeurs les plus contraints financièrement obtiennent de meilleurs emplois du fait de droits potentiels plus longs. Par exemple, autour de 30 ans, l'effet sur les salaires d'une extension de 6 mois de la durée des allocations est bien positif (autour de 3%) pour les personnes qui avaient des salaires inférieurs à la médiane avant d'être au chômage. Mais l'impact sur les personnes ayant eu des salaires au-dessus de la médiane est lui négatif (pour atteindre -6,5% en haut de la distribution des salaires). Les auteurs trouvent des résultats similaires pour les personnes autour de 40 ans.

D'autres études concluent à une absence totale d'effet de la durée potentielle d'indemnisation sur la qualité des emplois retrouvés. Par exemple, en Slovénie Jan van Ours et Milan Vodopivec⁴⁵ ne constatent aucun effet d'une baisse de la durée maximale des prestations sur la qualité des emplois à la sortie de la période du chômage, ni en termes de salaires, de type de contrats (permanent vs temporaire)

⁴³ Fitzenberger B. et Wilke RA. (2010). Unemployment durations in West Germany before and after the reform of the unemployment compensation system during the 1980s. *German Economic Review*, 11: pp. 336–366 ne trouvent pas d'amélioration de la qualité de l'appariement pour les travailleurs âgés après les prolongations des durées maximales d'indemnisation pour ce groupe de chômeurs en Allemagne dans les années 1980.

⁴⁴ Centeno, M. et Novo, A. (2009). Reemployment wages and UI liquidity effect: a regression discontinuity approach, *Portuguese Economic Journal*, Springer, vol. 8(1), pp. 45-52.

⁴⁵ van Ours, Jan C. & Vodopivec, M. (2008). Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality?, *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 92(3-4), pp. 684-695.

ou de durée d'emploi. Thomas le Barbanchon⁴⁶ a obtenu des résultats similaires pour la France. Il utilise des données portant sur la période 2000-2002. Durant cette période, si un chômeur avait travaillé entre 6 et 8 mois pendant l'année précédant son entrée au chômage, il était indemnisé pendant une durée maximale de 7 mois. Mais s'il avait travaillé au-delà de 8 mois il pouvait être indemnisé pendant 15 mois. L'écart était donc très important et susceptible d'induire des différences significatives dans la qualité des emplois retrouvés. Thomas le Barbanchon montre que le taux de retour à l'emploi diminue de 28 % lorsque la durée d'indemnisation est portée ainsi de 7 à 15 mois. Pourtant, ni la stabilité de l'emploi retrouvé, ni le salaire perçu par ceux ayant repris un emploi ne sont significativement améliorés. Ce résultat est d'autant plus intéressant que les chômeurs étudiés dans cet échantillon sont plutôt moins qualifiés et ont été moins bien rémunérés par le passé que la moyenne. Les effets identifiés au Portugal ne semblent donc pas à l'œuvre dans le cas de la France.

3. La participation obligatoire aux programmes actifs et l'effet des sanctions

Il est souvent affirmé qu'imposer un système de droits et devoirs en contrepartie de l'indemnisation, avec la participation obligatoire à des programmes de formation ou d'accompagnement et l'application stricte de sanctions en cas de refus ou d'insuffisance de la recherche d'emploi pourrait sensiblement influencer les effets de l'indemnisation sur la durée du chômage.

En premier lieu, le caractère obligatoire des programmes après un certain nombre de mois passés au chômage pourrait inciter les chômeurs à intensifier leur recherche afin d'éviter d'avoir à y participer. C'est ce qu'on appelle l'« effet de menace » des programmes actifs.

⁴⁶ Le Barbanchon, T. (2012). The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exits to Work and Match Quality in France, Working Papers 2012-21, Centre de Recherche en Economie et Statistique.

Les évaluations empiriques soulignent l'importance de cet effet. Michael Rosholm et Michael Svarer⁴⁷ ont analysé les conséquences de l'obligation de participer à un programme actif au Danemark au cours des années 1992-2002, à partir de données administratives très fines et en utilisant la méthode présentée dans le chapitre précédent de la succession des évènements. Au Danemark à cette époque, après un an de chômage, il était impossible de refuser une offre de participation à un programme actif sans perdre le bénéfice des allocations (c'est d'ailleurs toujours le cas). Les auteurs estiment qu'anticiper une participation obligatoire à ces programmes raccourcit la durée du chômage, même lorsque la participation effective au programme n'a pas de véritable effet sur les chances de réemploi! L'ampleur de cet effet est évaluée à trois semaines en moyenne. Des résultats similaires ont été obtenus par Lars Pico Geerdsen⁴⁸, toujours dans le cas du Danemark, qui constate que les effets sont comparables à ceux liés à l'épuisement de droits à l'indemnisation obtenus dans les études du système d'assurance-chômage aux États-Unis. Au sein de l'OCDE, seuls 5 pays rendent la participation à un programme après une période définie de chômage obligatoire (l'Australie, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni). Mais la participation peut devenir obligatoire dans de nombreux autres pays sur décision du conseiller en charge de l'accompagnement du chômeur⁴⁹.

La perspective de sanctions a également un impact sur les bénéficiaires de prestations sociales qui doivent rechercher un emploi, et pas exclusivement sur les allocataires de l'assurance chômage. Par exemple, aux Pays-Bas les bénéficiaires du revenu minimum qui sont en principe capables de travailler peuvent subir une réduction temporaire de leurs prestations s'ils ne respectent pas les exigences minimales en matière de recherche d'emploi. Gérard van den Berg, Bas van der

⁴⁷ Rosholm, M. et Svarer, M. (2008). The Threat Effect of Active Labour Market Programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 110(2), pp. 385-401.

⁴⁸ Geerdsen L. P. (2006), Is there a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System, *The Economic Journal*, 116, pp. 738—750.

⁴⁹ Voir OCDE (2007), *Employment Outlook*, OCDE, Paris, chap . 5 , tableau 5.5.

Klaauw et Jan van Ours⁵⁰ ont étudié l'impact de ces sanctions lorsqu'elles ont été introduites à Rotterdam dans les années 1990. Parmi des individus ayant les mêmes chances d'être sanctionnés, ils estiment l'effet des sanctions en comparant les durées de recherche d'emploi des individus effectivement sanctionnés avec ceux qui n'ont subi aucune sanction. Ils trouvent que la réduction de 20% de la prestation versée aux demandeurs d'emploi sur une période de deux semaines, imposée à titre de sanction, *double* les taux de sortie du chômage des personnes concernées. En outre, ils estiment que ces effets persistent au-delà de la période de deux semaines durant laquelle les prestations sont réduites. Ils concluent également que, plus les sanctions interviennent tôt au cours de la période d'indemnisation, plus la probabilité de devenir dépendant de l'assistance sociale à long terme est réduite.

L'impact des sanctions, que ce soit à travers leur effet de menace ou suite à leur application effective, est également confirmé par un dispositif expérimental développé par Jan Boone, Sadrieh Abdolkarim et Jan van Ours⁵¹. Dans cette expérience, des étudiants placés en situation de recherche d'emploi ont été invités à accepter ou refuser des offres de travail fictives, dont le salaire était variable, sachant qu'en cas de refus il y avait 40% de chance que leur allocation soit réduite (plus ou moins fortement selon les groupes). Un groupe de contrôle ne subissait aucune sanction en cas de refus d'emploi. Les auteurs trouvent dans ce contexte que l'effet de menace des sanctions est plus fort que leur application. L'ampleur respective des deux effets dépend probablement du système de sanctions et de suivi des demandeurs d'emploi. Dans les pays où le suivi est faible, c'est l'effet de l'application des sanctions qui serait primordial, alors que dans les pays où le suivi est intensif, c'est l'effet de menace qui l'emporterait⁵².

Des incitations monétaires peuvent parfois se substituer aux sanctions, ou être utilisées en complément. Elles relèvent en principe de la même logique, puisqu'elles

⁵⁰ van den Berg G., van der Klaauw, B. et van Ours, J. (2004). Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, *Journal of Labor Economics*, 22(1), pp. 211-241.

⁵¹ Boone, J., Sadrieh, A. et van Ours, J. (2009). Experiments on unemployment benefit sanctions and job search behavior, *European Economic Review*, 53(8), pp. 937-951.

⁵² Boone, J. et Van Ours, J.C., (2006). Modelling financial incentives to get the unemployed back to work. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 162, 227–252.

augmentent les gains moyens attendus de la reprise d'emploi. Ainsi, entre 1997 et 2002 les bénéficiaires de prestations sociales depuis plus d'un an pouvaient bénéficier à Rotterdam d'une prime à la reprise d'emploi si la durée de l'emploi était au moins de 6 mois. Ce dispositif s'ajoutait à celui régissant le système de sanction déjà décrit. Mais à la fin de cette période le dispositif a été progressivement aboli, ce qui offre un groupe de contrôle avec des bénéficiaires soumis au seul risque de sanctions. En utilisant cette expérience naturelle, Bas van der Klaauw et Jan van Ours⁵³ ont établi que les sanctions ont été plus efficaces que les primes pour inciter les bénéficiaires à reprendre un emploi.

L'effet de la menace de sanction est difficile à établir, car il faut savoir comment les individus estiment leurs chances d'être sanctionnés. Les données Suisses apportent des informations sur ce sujet. En effet, en Suisse un demandeur d'emploi doit obligatoirement être informé à l'avance du risque de sanction lorsqu'il contrevient à ses obligations de recherche d'emploi. Les données du registre du chômage contiennent non seulement la date de sanction mais également la date de l'avertissement préalable. En outre, la politique de l'emploi est décentralisée et les bureaux du service public de l'emploi n'appliquent pas avec la même intensité le régime de sanction à travers tout le territoire. Cela fournit plusieurs points de comparaison utiles pour étudier l'effet d'une hausse de la probabilité d'être sanctionné sur le taux de sortie du chômage. C'est ce que font Rafael Lalive, Jan van Ours et Josef Zweimüller⁵⁴ en s'appuyant sur des données couvrant l'ensemble des personnes qui sont entrées au chômage entre septembre 1997 et mars 1998. Ils trouvent que les deux effets exercent une pression similaire sur les efforts de recherche, et que les deux contribuent à la réduction de la durée du chômage.

⁵³ Van der Klaauw , B. et Van Ours, J. (2013). Carrot And Stick: How Re - Employment Bonuses And Benefit Sanctions Affect Exit Rates From Welfare, *Journal of Applied Econometrics*, John Wiley & Sons, Ltd., vol. 28(2), pages 275-296, 03.

⁵⁴ Lalive, R., van Ours, J et Zweimüller J. (2005). The Effect Of Benefit Sanctions On The Duration Of Unemployment, *Journal of the European Economic Association*, 3(6), pp. 1386-1417.

L'impact positif des sanctions sur le taux de sortie du chômage est l'objet d'un relatif consensus dans la littérature, mais deux études récentes suggèrent que la qualité des emplois trouvés pourrait s'en trouver affectée, car les sanctions peuvent aussi pousser les demandeurs d'emploi à accepter des offres qu'ils auraient par ailleurs refusées. En utilisant les données suisses qui viennent d'être mentionnées, Patrick Arni, Rafael Lalive et Jan van Ours⁵⁵ ont constaté que la menace d'être sanctionné (effet ex ante) réduisait les salaires des emplois repris, tandis que les sanctions effectivement appliquées tendaient à réduire à la fois les salaires et la durée de ces emplois. Ainsi, sur une période de 2 ans suivant la reprise d'emploi, un chômeur qui a été sanctionné a une rémunération annuelle inférieure d'environ un mois de salaire, tandis que l'effet de menace réduit la rémunération d'environ 4 jours sur cette même période. De manière similaire, des données suédoises entre 1999 et 2004 ont permis à Gerard van den Berg et Johan Vikström⁵⁶ de constater que les salaires horaires et le nombre d'heures travaillées sont plus faibles pour les chômeurs qui ont été sanctionnés.

Globalement, les études empiriques confirment l'existence d'effets significatifs de l'indemnisation du chômage sur les comportements des demandeurs d'emploi. Des allocations versées plus longtemps réduisent le taux de retour vers l'emploi sans que la qualité des emplois retrouvés s'améliore. En moyenne, lorsque le ratio de remplacement augmente de 1% la durée du chômage augmente entre 0,3% et 1,6%. Par ailleurs, une augmentation d'une semaine de la durée potentielle des allocations conduit à une augmentation de la durée de chômage comprise entre 0,1 et 0,4 semaine. L'instauration d'un système de sanctions efficaces peut cependant compenser en partie ces effets désincitatifs.

⁵⁵ Arni, P., Lalive, R. et van Ours, J.C. (2009). "How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit" IZA Discussion Paper 4509

⁵⁶ van den Berg, G.. et Vikström, J. (2009). Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality, IZA Discussion Papers 4325, Institute for the Study of Labor (IZA).

Chapitre 4 - Le bon niveau d'assurance

L'assurance chômage a pour but de procurer des ressources aux personnes qui perdent leur emploi afin d'éviter une trop forte dégradation de leur niveau de vie. Si l'assurance était « parfaite », les personnes qui perdent involontairement leur emploi devraient pouvoir maintenir leur niveau de consommation habituel jusqu'à ce qu'elles en retrouvent un⁵⁷.

Cependant, dans tous les systèmes d'assurance chômage, l'indemnité chômage ne permet pas, en général, de maintenir le niveau de vie: l'assurance est imparfaite. Cette imperfection est justifiée par le fait qu'il est nécessaire de donner des incitations à la reprise d'emploi. Nous avons vu, dans le chapitre précédent, que la durée du chômage et les décisions de reprise d'emploi sont influencées par le niveau de l'allocation chômage.

Quel est alors le niveau souhaitable d'indemnisation? Faut-il verser une indemnité chômage égale à 99%, à 50% ou à 10% du salaire auquel peut prétendre un demandeur d'emploi? De nombreuses recherches ont été consacrées à cette question. Elles cherchent à définir le degré souhaitable d'assurance. Par définition, ce degré concilie le meilleur niveau possible de bien-être des travailleurs avec l'équilibre financier de l'assurance chômage⁵⁸.

1. Les objectifs du système d'assurance chômage

La recherche du niveau optimal d'assurance chômage s'effectue dans un cadre conceptuel très simple qui distingue deux situations: l'emploi à plein temps et le chômage. À chaque instant, les personnes en emploi peuvent perdre leur emploi

⁵⁷ On admet généralement que l'utilité marginale de la consommation reste identique lorsqu'une personne perd son emploi et en recherche un activement.

⁵⁸ Nous présentons ici cette recherche de façon informelle et synthétique. Pour approfondir cette présentation, il est possible de se référer à Cahuc, P., Carcillo, S. et Zylberberg, A. (2014). Labor Economics, 2nd edition, à paraître, MIT Press.

pour des raisons indépendantes de leur volonté. Les demandeurs d'emploi peuvent accroître leur chance de retrouver un emploi en consacrant du temps et des efforts à la recherche d'emploi. Conformément aux enseignements des travaux empiriques présentés dans le précédent chapitre, il est supposé que l'effort de recherche d'emploi des chômeurs décroît avec la générosité de l'indemnisation chômage.

L'objectif de l'assurance chômage consiste à maximiser le bien-être des salariés. Ces derniers ont de l'aversion pour le risque. Ils peuvent épargner mais ils ont un accès limité aux marchés financiers ce qui les empêche de s'endetter autant qu'ils le souhaiteraient et de se couvrir contre le risque de chômage. Quant à l'assurance chômage, elle est soumise à une contrainte budgétaire: ses ressources, prélevées sur les salaires, doivent équilibrer les dépenses⁵⁹. Ce cadre analytique permet de trouver le bon arbitrage entre incitation et assurance.

2. L'approche de Baily

Martin Baily⁶⁰ a été le premier à proposer une formule simple définissant l'indemnisation chômage optimale dans le cadre présenté ci-dessus. À partir de cette formule et de la valeur empirique des paramètres qu'elle contient, il est possible de calculer un niveau optimal d'indemnisation.

Baily montre que l'allocation chômage optimale dépend de trois facteurs: les comportements d'épargne de précaution, l'aversion au risque et la sensibilité de la durée du chômage par rapport à l'indemnisation chômage.

L'indemnisation doit être moins généreuse lorsque l'épargne de précaution est plus importante, puisque l'épargne permet à elle seule de lisser la consommation en cas de chute temporaire du revenu. L'épargne de précaution dépend des préférences,

⁵⁹ Comme la contrainte budgétaire est inter-temporelle, l'assurance chômage peut s'endetter temporairement lorsque l'économie est affectée par des chocs macroéconomiques qui augmentent le chômage temporairement.

⁶⁰ Baily, M. (1978). Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Public Economics*, 10, pp. 379-402.

mais aussi du niveau de revenu. Les personnes qui perçoivent des bas salaires disposent généralement d'une épargne de précaution moindre car leur capacité d'épargne est relativement faible. Ces personnes devraient bénéficier d'une indemnité chômage plus élevée, en proportion de leur salaire, que celles percevant des salaires plus élevés.

Une aversion au risque plus importante doit aussi se traduire par une indemnité plus généreuse, puisque l'aversion réduit le bien-être des personnes dans un monde où il existe des risques de fluctuation des revenus. En revanche, une plus forte sensibilité de la durée du chômage par rapport au montant de l'indemnisation chômage devrait diminuer l'indemnisation chômage. En effet, accroître le montant de l'indemnité chômage est plus coûteux pour l'assurance chômage si cela induit une augmentation plus forte de la durée du chômage. La sensibilité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité chômage constitue donc un frein à la générosité de l'assurance chômage.

Plus précisément, la formule de Baily montre que l'allocation chômage optimale doit être telle que l'écart relatif entre la consommation des salariés et celle des chômeurs⁶¹ soit égal au rapport entre l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité de chômage et le coefficient relatif d'aversion pour le risque⁶².

Cette formule implique que la consommation des chômeurs doit être égale à celle des salariés si l'indemnité chômage n'exerce aucun effet sur la durée du chômage. Il y a alors assurance parfaite. Mais dès lors que l'indemnisation du chômage affecte la durée du chômage, la consommation des chômeurs est nécessairement plus faible que celle des salariés. Cette consommation diminue avec la sensibilité de la durée du chômage par rapport à l'indemnisation chômage.

⁶¹ Soit $(C_e - C_u)/C_e$, où C_e désigne la consommation d'un salarié employé et C_u la consommation d'un chômeur.

⁶² Soit $(C_e - C_u)/C_e = E/r$ où E désigne l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité chômage et r le coefficient relatif d'aversion au risque. Par définition de la notion d'élasticité, la durée du chômage varie de $E\%$ si l'indemnité chômage augmente de 1%.

La formule de Baily définit l'assurance chômage optimale de façon très simple. Cependant, les ordres de grandeurs plausibles des paramètres clefs de la formule de Baily ne permettent pas de donner une estimation précise du niveau optimal de l'allocation chômage. En effet, en partant de la fourchette des estimations de l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité de chômage, qui varie entre 0,3 et 1,6, et en retenant des valeurs du coefficient relatif d'aversion pour le risque comprises entre 1 et 2, la valeur optimale du ratio entre la consommation d'un chômeur et celle d'un salarié est comprise entre zéro et 85%⁶³.

Jonathan Gruber⁶⁴ a utilisé la formule de Baily pour calculer le ratio de remplacement (égal au rapport entre l'indemnité de chômage et le salaire) optimal aux États-Unis. Il estime la relation entre la consommation et l'indemnité chômage à l'aide de données sur les dépenses de consommation alimentaire des ménages nord-américains pour la période 1968-1987 et utilise les résultats d'autres études portant sur les États-Unis durant la même période pour calculer l'élasticité de la durée du chômage. Il considère aussi un ensemble de valeurs plausibles du coefficient d'aversion relative au risque. Gruber trouve une valeur très faible pour le ratio de remplacement optimal, de l'ordre de 1 à 2% ! Ce ratio est très nettement inférieur à celui alors en vigueur aux États-Unis, d'environ 40%.

Ces résultats ne doivent pas être pris au pied de la lettre, car les valeurs empiriques des paramètres sont très incertaines. En particulier, le coefficient d'aversion au risque est difficile à estimer en pratique. En outre, la formule de Baily porte sur les consommations et non directement sur les revenus des salariés et des demandeurs d'emploi. Les consommations sont généralement bien plus difficiles à observer que les revenus. Les calculs de Gruber ne portent que sur un sous ensemble des

⁶³ On déduit de la formule de Baily présentée plus haut que le ratio optimal entre la consommation d'un chômeur C_u et celle d'un salarié C_e , soit C_u/C_e est égal à $1-(E/r)$ où E désigne l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité chômage et r le coefficient relatif d'aversion au risque.

⁶⁴ Gruber, J. (1997). "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, 87, pp. 192-205.

consommations (la consommation alimentaire), ce qui peut biaiser l'estimation de la relation entre la consommation totale et l'indemnité de chômage.

Pour surmonter ces difficultés, des recherches ultérieures ont défini l'allocation chômage optimale à partir d'autres paramètres, plus faciles à estimer.

3. L'approche de Chetty

Raj Chetty⁶⁵ s'inscrit dans le même cadre conceptuel que celui de Baily : il considère le problème d'une agence d'assurance chômage qui maximise le bien-être des salariés sous une contrainte d'équilibre budgétaire.

Chetty remarque que l'indemnité chômage influence la durée du chômage à travers deux effets.

Un "effet liquidité", signifiant que l'augmentation de l'indemnité de chômage desserre la contrainte financière des ménages et accroît donc la capacité d'attendre de meilleures propositions d'emploi. Le desserrement de cette contrainte est socialement souhaitable. Il permet d'allonger le temps de recherche d'un emploi et favorise, à ce titre, la qualité des emplois acceptés. Comme nous l'avons plus haut, l'effet liquidité est susceptible de jouer un rôle plus important pour les ménages dont les revenus sont plus faibles et qui disposent par conséquent d'une plus faible d'épargne de précaution.

L'indemnisation du chômage influence aussi la durée du chômage par le biais d'un "effet d'aléa moral", prédisant qu'une allocation chômage plus généreuse réduit l'intensité de l'effort de recherche. Les estimations empiriques confirment que toutes les catégories de chômeurs sont soumises à cet effet d'aléa moral.

⁶⁵ Chetty, R. (2008). Moral Hazard vs. Liquidity and Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Political Economy*, 116(2), pp. 173-234.

L'effet total d'un accroissement de l'indemnité de chômage sur la durée du chômage est égal à la somme de l'effet de liquidité et de l'effet d'aléa moral. L'effet liquidité, est souhaitable socialement, car il améliore les conditions de recherche d'emploi. L'effet d'aléa moral n'est pas souhaitable socialement, car il réduit l'intensité de recherche des demandeurs d'emploi.

A priori, l'ampleur de l'effet liquidité doit diminuer avec l'indemnité de chômage, car les contraintes financières jouent un rôle plus important lorsque le revenu est plus faible. En revanche, l'ampleur de l'effet d'aléa moral doit croître avec l'indemnité de chômage car l'incitation à rechercher un emploi n'est véritablement freinée par l'indemnité de chômage que lorsque cette dernière est suffisamment généreuse.

Chetty montre que l'allocation chômage optimale doit être telle que le rapport entre l'effet liquidité et l'effet d'aléa moral est égal à l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité de chômage.⁶⁶ Si l'effet liquidité est trop important par rapport à l'effet d'aléa moral pour satisfaire cette égalité, il faut accroître l'indemnité de chômage (ce qui réduit l'importance relative de l'effet liquidité et augmente celle de l'effet d'aléa moral), et la réduire dans le cas contraire.

L'intérêt de la formule de Chetty, par rapport à celle de Baily, est de caractériser l'indemnité de chômage optimale à partir de paramètres nouveaux, a priori plus faciles à estimer. En particulier, la formule de Chetty comporte trois paramètres qui concernent uniquement la durée du chômage. Cette formule ne fait plus intervenir le coefficient d'aversion au risque et la relation entre la consommation et l'indemnité de chômage dont l'estimation est très délicate.

Chetty estime les effets de liquidité et d'aléa moral en déployant plusieurs stratégies.

⁶⁶ Formellement, l'effet liquidité est égal à la dérivée de la durée du chômage par rapport à la richesse et l'effet d'aléa moral est égal à la valeur absolue de la dérivée de la durée du chômage par rapport au salaire auquel peut prétendre le chercheur d'emploi.

Il estime tout d'abord l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité de chômage, ou en d'autres termes, la somme des effets de liquidité et d'aléa moral. Il part du constat que l'indemnité de chômage a une influence négligeable sur la capacité à attendre une offre d'emploi jugée convenable les personnes suffisamment riches, et disposant donc d'une épargne élevée. En revanche, pour les personnes ayant peu ou pas d'épargne, l'indemnité de chômage améliore cette capacité d'attente en desserrant la contrainte financière. Partant de ce constat, il est possible de mesurer l'effet liquidité à partir de la différence d'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité de chômage entre les personnes non contraintes par la liquidité et celles qui sont contraintes.

Chetty compare ainsi les durées de chômage de groupes de demandeurs d'emploi aux Etats-Unis qui se différencient selon leur richesse liquide nette au moment de la perte d'emploi. Il considère aussi des groupes différenciés selon leur statut marital dans la mesure où les personnes isolées où dont le conjoint ne travaille pas ont moins de possibilité de lisser le revenu du ménage que celles dont le conjoint travaille. Une autre stratégie consiste à comparer le comportement de demandeurs d'emploi qui ont perçu des indemnités de licenciement, leur permettant de desserrer leur contrainte financière, avec celui de demandeurs d'emploi qui n'ont pas bénéficié de telles indemnités.

Les résultats obtenus avec ces stratégies suggèrent que la relation entre la durée du chômage et l'allocation de chômage s'explique principalement par l'existence d'un sous ensemble de la population confronté à des contraintes financières et dont la capacité à lisser la consommation est donc limitée. L'effet de liquidité expliquerait environ 60% de l'impact de l'indemnité de chômage sur la durée du chômage. Chetty estime que le rapport entre l'effet de liquidité et l'effet d'aléa moral est de l'ordre de 0,6 tandis que l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'allocation chômage serait de l'ordre de 0,5 aux États-Unis. Comme l'allocation chômage optimale doit être telle que le rapport entre l'effet liquidité et l'effet d'aléa moral soit égal à l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité de chômage, ces

chiffres suggèrent que l'indemnité de chômage serait légèrement trop faible aux États-Unis par rapport à sa valeur optimale.

4. L'approche de Shimer et Werning

Robert Shimer et Ivàn Werning⁶⁷ ont cherché, comme Raj Chetty, une formule pour caractériser l'allocation chômage optimale à partir de paramètres plus simples à estimer que ceux contenus dans la formule initiale de Baily.

Shimer et Werning ont caractérisé l'allocation de chômage optimale en analysant les propriétés du « salaire de réservation », qui, par définition, désigne le salaire plancher acceptable pour occuper un emploi. Une allocation de chômage plus généreuse augmente le salaire de réservation. Partant de ce constat, Shimer et Werning obtiennent une formule qui caractérise l'allocation chômage optimale en fonction de la durée du chômage, de l'impact de l'allocation de chômage sur le salaire de réservation et de l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'allocation de chômage.

Ils utilisent leur formule pour estimer l'allocation de chômage optimale aux États-Unis à l'aide des résultats d'évaluations des paramètres obtenus par diverses études. Ainsi, l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'allocation de chômage provient d'une étude de Meyer⁶⁸, qui obtient une valeur de 0,88. La relation entre le salaire de réservation et l'allocation de chômage provient d'une étude de Felstein et Poterba⁶⁹ exploitant une enquête qui interroge 2228 demandeurs d'emploi aux États-Unis sur le plus petit salaire auquel ils sont prêts à travailler. Felstein et Poterba calculent alors qu'une augmentation de 1 dollar de l'allocation chômage augmente le salaire de réservation dans une fourchette comprise entre 0,1 et 0,4 dollars.

⁶⁷ Shimer, R. et Werning, I. (2007). Reservation Wages and Unemployment Insurance, *Quarterly Journal of Economics*, 122(3), pp. 1145-1185.

⁶⁸ Meyer, B. (1990). Unemployment Insurance and Unemployment Spells, *Econometrica*, 58, pp. 757-782.

⁶⁹ Feldstein, M. et Poterba, J. (1984). Unemployment Insurance and Reservation Wages, *Journal of Public Economics*, 23(1-2), pp. 141-167.

À partir de ces chiffres et de données complémentaires sur la durée du chômage, Shimer et Werning estiment qu'il est vraisemblablement souhaitable d'accroître l'allocation chômage aux Etats-Unis. Cette conclusion repose néanmoins sur des approximations dont la fiabilité n'est pas toujours garantie.

5. Des connaissances parcellaires

Les recherches sur l'assurance chômage optimale présentent l'intérêt de montrer qu'il est possible d'optimiser la gestion de l'assurance chômage sur la base d'une meilleure connaissance des comportements des salariés et des chômeurs. Elles fournissent des repères qui peuvent éventuellement éclairer les gestionnaires de l'assurance chômage. Ces recherches sont néanmoins encore embryonnaires : elles se situent dans un cadre analytique très simplificateur et souffrent d'un manque de travaux empiriques.

En pratique, l'assurance chômage dépend d'une multitude de facteurs rarement pris en compte par les analyses théoriques. Ainsi, dans les faits, les emplois peuvent être à durée déterminée ou indéterminée, peuvent avoir une nature saisonnière, peuvent être à temps partiel ou à temps plein. Par ailleurs, la générosité de l'assurance chômage ne se mesure pas uniquement par le montant de l'indemnisation. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, dans tous les pays, à l'exception de la Belgique, l'assurance chômage verse une allocation pour une durée limitée, au maximum de 24 mois en France pour les personnes de moins de 50 ans et de 36 mois pour les personnes au-delà de cet âge. La durée de cotisation nécessaire pour bénéficier de l'allocation de chômage constitue aussi un paramètre essentiel de l'assurance chômage. La période de carence, correspondant à la période entre la perte de l'emploi et la date de début de versement de l'allocation, la possibilité de cumuler l'allocation avec des salaires pour des emplois de courte durée sont également des caractéristiques importantes de l'assurance chômage.

Les travaux théoriques ne prennent jamais en compte l'ensemble de ces facteurs. Ils se bornent le plus souvent à considérer une situation dans laquelle les individus peuvent être soit chômeur, soit employé. Les rares contributions qui prennent en compte l'hétérogénéité des emplois n'intègrent que les différences de salaires et négligent l'hétérogénéité de la durée des emplois, qui joue pourtant un rôle de premier plan en pratique.

Idéalement, l'analyse économique devrait fournir des indications sur les conditions d'éligibilité, la durée de versement des allocations, les délais de carence, les possibilités de cumul entre allocation de chômage et revenu du travail dans un environnement où coexistent des emplois hétérogènes dans plusieurs dimensions: durée de l'épisode d'emploi, nombre hebdomadaire d'heures de travail, salaires, conditions de travail.

Nous en sommes très loin car le cadre théorique nécessaire à l'intégration de ces éléments s'avère extrêmement complexe. Il existe cependant quelques travaux consacrés à l'analyse des conditions d'éligibilité à l'indemnisation. Ils montrent qu'il est efficace de conditionner la possibilité de percevoir l'indemnisation de chômage à au parcours professionnel d'un individu dès lors que les démissions ne peuvent être parfaitement distinguées des licenciements. Ils montrent aussi que l'indemnisation doit alors croître avec les périodes passées en emploi⁷⁰. Mais ces travaux sont trop sommaires pour apporter un éclairage quantitatif. Ils nécessitent de connaître l'influence des paramètres de l'assurance chômage sur les transitions entre l'emploi

⁷⁰ Voir Hopenhayn, H. et Nicolini, J. (2009). Optimal Unemployment Insurance and Employment History, *Review of Economic Studies*, 76, pp. 1049--1070.

et le chômage⁷¹. Par ailleurs, il existe très peu de travaux sur la durée optimale de l'indemnisation⁷².

La revue rapide des recherches sur l'assurance chômage optimale montre qu'il est essentiel de disposer d'une information précise sur les comportements des demandeurs d'emploi. Cette information concerne notamment les revenus, le patrimoine, les consommations, les périodes d'emploi et de chômage, la situation familiale, la localisation sur des périodes longues. Nous ne disposons pas à l'heure actuelle d'une information de ce type suffisamment précise pour déterminer l'allocation chômage optimale. Il y a un besoin criant, dans ce domaine, d'études empiriques plus nombreuses.

⁷¹ Voir Wang, C. et Williamson, S. (1996). Unemployment Insurance with Moral Hazard in a Dynamic Economy, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 44, pp. 1–41 ; Wang, C. et Williamson, S. (2002). Moral Hazard, Optimal Unemployment Insurance and Experience Rating, *Journal of Monetary Economics*, 49, pp. 1337–1371 ; Christophides, L. et McKenna, C. (1996). Unemployment Insurance and Job Duration in Canada, *Journal of Labor Economics*, 14, 286–313.

⁷² Pavoni, N., (2007). On Optimal Unemployment Compensation, *Journal of Monetary Economics*, 54(6), 1612-1630; Pavoni, N. (2009). Optimal Unemployment Insurance, with Human Capital Depreciation and Duration Dependence, *International Economic Review*, 50(2), 323-362; Pavoni, N., Violante, G., (2005). Optimal Welfare-to-Works Programs. Discussion Paper 143. Federal Reserve Bank of Minneapolis; prennent en compte la dépréciation des compétences des demandeurs d'emploi. Dans cadre, il est optimal de verser une indemnité d'assurance chômage avec une exigence en matière d'effort de recherche d'emploi au début des épisodes de chômage. Cette période initiale est suivie d'un passage à un régime d'assistance où le demandeur d'emploi perçoit une rémunération plus faible sans obligation de rechercher un emploi.

Chapitre 5 - L'allocation chômage doit-elle décroître avec la durée du chômage ?

Dans tous les pays, à l'exception de la Belgique, l'indemnité perçue au titre de l'assurance chômage diminue de facto avec la durée du chômage dans la mesure où l'indemnité est versée pour une période limitée. À l'issue de cette période, les demandeurs d'emploi perçoivent généralement les minima sociaux. L'indemnité d'assurance chômage peut aussi diminuer par pallier avec la durée du chômage. Tel a été le cas en France de 1992 à 2001, où l'allocation diminuait tous les 4 mois. Brigitte Dormont, Denis Fougère et Ana Prieto⁷³ ont bien mis en évidence l'influence du profil de l'indemnisation du chômage sur le taux de sortie vers l'emploi. La dégressivité des allocations pourrait donc être un levier efficace pour réduire les dépenses de l'assurance chômage, puisqu'elle permettrait de verser des allocations moins longtemps tout en incitant les demandeurs d'emploi à retrouver un emploi plus rapidement. Nous allons voir que l'analyse économique apporte un éclairage différent. Elle montre que la dégressivité de l'allocation de chômage n'est pas toujours souhaitable, loin de là.

1. Le cadre d'analyse

La question de la dégressivité de l'allocation chômage a été étudiée dans le même cadre conceptuel que celui du choix du niveau optimal d'allocation chômage. On considère donc la situation d'une agence qui gère l'assurance chômage et dont l'objectif consiste à maximiser le bien-être des salariés sous une contrainte d'équilibre budgétaire. Les salariés peuvent perdre leur emploi et devenir chômeur. Leur probabilité de retrouver un emploi dépend de leur effort de recherche d'emploi, lui-même influencé par les règles d'indemnisation du chômage. L'agence

⁷³ Dormont, Fougère et Prieto (2001, op cit, chapitre 3).

choisit l'indemnité de chômage, selon, entre autre, la durée passée au chômage. Dans ce contexte, le profil optimal de l'allocation dépend de tous les instruments à la disposition des gestionnaires de l'assurance chômage et de la capacité des demandeurs d'emploi à épargner.

2. Le profil optimal en l'absence d'épargne des demandeurs d'emploi

Les premiers modèles consacrés à la dégressivité de l'allocation chômage négligeaient l'existence d'épargne privée⁷⁴. La prise en compte de l'épargne des demandeurs d'emploi complexifie l'analyse. Les modèles sans épargne montrent que l'allocation chômage optimale doit décroître au cours de l'épisode de chômage. La dégressivité incite le demandeur d'emploi à accentuer son effort de recherche et à réduire ses exigences salariales du fait de la menace de la baisse *future* de l'allocation. La décroissance de l'allocation améliore donc les incitations sans réduire le revenu courant des demandeurs d'emploi. Là réside son principal avantage. Évidemment, comme tous chômeurs ne retrouvent pas instantanément un emploi même si l'allocation chômage décroît très rapidement, la dégressivité de l'allocation admet des limites: elle pénalise les individus qui recherchent activement un emploi mais qui ont moins de chances que les autres d'en trouver.

La dégressivité optimale peut être assez rapide comme l'illustrent les résultats des simulations réalisées par Hopenhayn et Nicolini à partir de la situation en vigueur aux États-Unis dans les années 1980 où l'assurance chômage accorde une indemnisation correspondant à un ratio de remplacement de 66% pendant 26 semaines. Hopenhayn et Nicolini calculent le profil optimal d'assurance chômage donnant le même niveau de bien-être à un demandeur d'emploi entrant au chômage que le système en vigueur aux États-Unis, mais qui minimise les coûts de l'agence en charge de d'assurance chômage. En début d'épisode de chômage, le taux de

⁷⁴ Shavell, S. and Weiss, L. (1979). The Optimal Payment of Unemployment Insurance et Hopenhayn, H. et Nicolini, J. (1997). Optimal Unemployment Insurance, *Journal of Political Economy*, 105, pp. 412-438.

remplacement optimal, égal à 86%, est nettement supérieur au ratio alors en vigueur. Cependant, le taux optimal décroît rapidement, pour atteindre 60% à la huitième semaine et atteindre 13% à la cinquante deuxième semaine. Ce profil décroissant permettrait de réduire le coût de l'assurance chômage d'environ 7%. C'est un montant non négligeable, qui peut être utilisé pour améliorer la générosité d'ensemble du système.

Hopenhayn et Nicolini ont cependant montré qu'il était possible de réduire encore plus les coûts de l'assurance chômage en introduisant une prime à la reprise d'emploi en sus de la dégressivité de l'allocation chômage. Cette prime dépend de la durée du chômage. Pour être incitative, elle doit être plus généreuse pour les personnes qui retrouvent plus rapidement un emploi. Cette prime peut même devenir négative, c'est-à-dire devenir une taxe, si l'épisode de chômage dure longtemps. Hopenhayn et Nicolini ont simulé les profils optimaux d'allocation de chômage et de prime à la reprise d'emploi en prenant toujours comme référence le système en vigueur aux États-Unis à la fin des années 1980. Ils cherchent donc un profil d'allocation et de prime qui procure le même bien-être à une personne débutant un épisode de chômage que le système alors en vigueur aux États Unis, mais qui minimise le coût de l'assurance chômage.

Hopenhayn et Nicolini trouvent que le ratio de remplacement optimal est très élevé et pratiquement plat pendant les 52 premières semaines. Le taux de remplacement atteint même 99% au début de l'épisode de chômage et reste à un niveau élevé, de 94%, à la cinquante deuxième semaine de chômage. Ce résultat signifie que la prime à la reprise d'emploi peut constituer un outil très efficace. Elle procure une incitation à rechercher un emploi sans réduire le revenu des chômeurs. Dans ce contexte, la dégressivité de l'allocation chômage présente un intérêt limité et il est vraisemblable que le coût de sa mise en œuvre ne compense pas le gain qu'elle procure.

Hopenhayn et Nicolini ont montré par ailleurs que la prime optimale devrait décroître avec la durée du chômage. Elle est positive, de l'ordre de 0,5% du salaire (et versée durant tout l'épisode d'emploi) pour les personnes qui trouvent un emploi

au bout d'une semaine de chômage. Elle devient négative à partir de la septième semaine de chômage pour atteindre 4,5% du salaire à la cinquante deuxième semaine. L'utilisation des primes à la reprise d'emploi permettrait de faire des économies substantielles. Hopenhayn et Nicolini estiment qu'elle réduit le coût de l'assurance chômage d'environ 25%.

La contribution de Hopenhayn et Nicolini suggère que la dégressivité de l'allocation de chômage selon la durée du chômage présente un intérêt limité lorsque l'assurance chômage peut utiliser d'autres outils pour inciter les demandeurs d'emploi. Une prime à la reprise d'emploi pourrait être, en fin de compte, plus efficace que la dégressivité de l'allocation chômage. Il faut toutefois noter que la prime à la reprise d'emploi pose d'autres problèmes négligés par Hopenhayn et Nicolini. Dans leur contribution, la probabilité de perte d'emploi est une donnée indépendante des comportements des salariés. En réalité, lorsque la prime est négative, les salariés ont un moindre intérêt à conserver leur emploi. Par ailleurs, la prime devrait être versée de manière lissée dans le temps pour éviter les comportements d'optimisation visant à quitter l'emploi sitôt la prime perçue. Ces aspects-peuvent réduire l'efficacité de la prime et en complexifier la mise en œuvre.

Pour prendre ces aspects en considération, la prime à la reprise d'emploi devrait ne pas dépendre seulement de la durée de l'épisode de chômage, mais aussi varier au cours des épisodes d'emploi. Plus généralement, les taux de cotisation à l'assurance chômage (qui peuvent baisser et ainsi intégrer la prime lorsqu'elle est positive, ou bien augmenter et incorporer une taxe supplémentaire) devraient dépendre, tout comme l'allocation de chômage, du parcours de chaque individu. Dans cette perspective, en théorie, il est souhaitable de créer des comptes individuels dans lesquels la cotisation et l'indemnité chômage dépendent du parcours de chaque individu sur le marché du travail. La cotisation diminuant et l'allocation chômage augmentant lorsque les périodes d'emplois passées s'allongent⁷⁵.

⁷⁵ Voir sur ce point Wang, C. et Williamson, S. (1996). Unemployment Insurance with Moral Hazard in a Dynamic Economy, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 44, pp. 1—41; Wang, C. et Williamson, S. (2002). Moral Hazard, Optimal Unemployment Insurance and Experience Rating,

D'autres instruments que la dégressivité des allocations ou la prime de retour peuvent être utilisés, comme la formation ou l'aide à la recherche d'emploi. L'optimisation de l'assurance chômage doit coordonner ces instruments tout au long des épisodes de chômage. Les rares travaux menés dans ce domaine montrent qu'il peut être souhaitable de faire varier l'intensité des formations⁷⁶ et de l'accompagnement⁷⁷ avec la durée du chômage et selon le type des demandeurs d'emplois. Ces travaux, peu nombreux et encore à un stade exploratoire, doivent être développés pour aboutir à des recommandations opérationnelles.

En tout état de cause, on peut retenir de ces recherches que la dégressivité de l'allocation de chômage avec la durée du chômage n'est pas nécessairement l'outil le plus efficace pour inciter les chômeurs à chercher et accepter un emploi lorsque la cotisation à l'assurance chômage intègre un bonus-malus modulé selon l'historique d'emploi et de chômage.

3. Le profil optimal en présence d'épargne

La prise en compte de l'épargne, qui leur permet aux ménages de couvrir partiellement le risque de chômage, modifie considérablement l'analyse du profil optimal de l'allocation chômage. En effet, contrairement à l'aléa moral, la présence d'épargne justifie un profil d'indemnisation *croissant* avec la durée du chômage. Lorsqu'ils débutent leur épisode de chômage, les demandeurs d'emploi peuvent puiser dans leur épargne. C'est ce qui se passe au début des périodes

Journal of Monetary Economics, 49, pp. 1337–1371; Feldstein, M. (2005). Rethinking Social Insurance, American Economic Review, 95(1), 1–24; Feldstein, M. et Altman, D. (1998). Unemployment Insurance Savings Accounts, NBER Working Paper 6860.

⁷⁶ Pavoni, N., Violante, G., (2005). Optimal Welfare-to-Works Programs. Discussion Paper 143. Federal Reserve Bank of Minneapolis; Wunsch, C. (2008). Optimal Use of Labour Market Policies, University of St. Gallen Working Paper; Spinnewijn, J. (2013). Training and Search during Unemployment, Journal of Public Economics 99, pp. 49-65.

⁷⁷ Pavoni, N., and G.L. Violante (2007). Optimal Welfare-to-Work Programs, Review of Economic Studies, vol. 74(1), 283-318, Wunsch, C. (2013). Optimal Use of Labor Market Policies: The Role of Job Search Assistance, Review of Economics and Statistics, 95(3), 1030-1045.

d'indemnisation avec les périodes de carence qui sont d'autant plus longues que les individus ont perçu une indemnité de licenciement importante dans laquelle ils peuvent puiser⁷⁸. L'allocation de chômage a alors un intérêt limité pour lisser la consommation. Mais son intérêt croît au fur et à mesure que la durée du chômage s'allonge, car l'épargne s'épuise.

En présence d'épargne et d'aléa moral, le profil optimal de l'allocation chômage résulte donc de deux forces contradictoires: l'aléa moral, qui justifie un profil décroissant, et l'épargne, qui justifie un profil croissant. Les simulations réalisées dans ce cadre montre que le profil optimal peut être croissant, décroissant, ou non monotone (décroissant puis croissant par exemple) pour des valeurs plausibles des paramètres des modèles et que les gains de profils d'indemnisation non constants, par rapport à un profil plat indépendant de la durée du chômage, sont très faibles⁷⁹.

Ces résultats, valables en moyenne, doivent être modulés selon les caractéristiques individuelles. Ainsi, pour les personnes qui ont une grande facilité à trouver un emploi, l'aléa moral est plus important, ce qui justifie un profil d'allocation chômage plus décroissant. Pour les personnes qui disposent d'une épargne liquide importante, et qui peuvent maintenir leur consommation sans percevoir de revenu pendant un certain temps, l'allocation chômage devrait au contraire être croissante : plus faible au départ afin d'obliger à recourir à l'épargne, et plus importante après une longue période de chômage pouvant conduire à un épuisement de l'épargne. Ainsi, l'alliance d'une période de carence en début de période, puis d'une allocation chômage dégressive est plus justifiée pour les personnes percevant des hauts salaires, qui ont généralement une plus grande facilité à trouver un emploi et qui disposent aussi, le plus souvent, d'une épargne leur permettant de maintenir un

⁷⁸ En France, la période de carence était jusqu'en 2014 de 75 jours au maximum. Avec la nouvelle convention d'assurance chômage, à partir du second semestre 2014 elle pourra atteindre jusqu'à 180 jours pour les personnes ayant perçu des indemnités de départ de 16 200 euros et plus.

⁷⁹ Shimer, R. et Werning, I. (2008). Liquidity and Insurance for the Unemployed, *American Economic Review*, vol 98(5), pp. 1922-1942; , Wang, C. et Williamson, S. (2002). Moral Hazard, Optimal Unemployment Insurance and Experience Rating, *Journal of Monetary Economics*, 49, pp. 1337--1371.

niveau élevé de consommation durant une période conséquente. En revanche, pour les personnes ayant peu d'épargne et une plus grande difficulté à retrouver un emploi, un profil sans dégressivité semble plus justifié.

En définitive, l'analyse économique apporte peu de justification à un profil d'allocation chômage systématiquement décroissant avec la durée du chômage. À ce titre, il est peu vraisemblable que l'introduction d'une allocation dégressive pour *l'ensemble* des demandeurs d'emploi améliore l'efficacité de l'assurance chômage. Certes, elle permettrait sans doute de faire des économies, mais l'analyse économique suggère que cette voie n'est pas la plus efficace pour réaliser cet objectif si l'on se soucie du bien-être des salariés et des demandeurs d'emploi, notamment ceux qui ont de faibles marges de manœuvre dans leur capacité à retrouver un emploi.

Néanmoins, une assurance chômage efficace devrait conditionner les allocations chômage et les cotisations à l'historique de chaque assuré: cotisations et allocations devraient varier avec les durées passées de chômage et d'emploi selon une logique de bonus-malus, comme dans la plupart des régimes d'assurance confrontés à des problèmes d'aléa moral. Pour mettre en place un tel système, encore faut-il connaître précisément les réactions des entreprises, des demandeurs d'emploi et des salariés aux paramètres de l'assurance chômage. Sur ce point, les travaux empiriques ont apportés des éclairages intéressants, mais ils sont encore insuffisants.

Chapitre 6 - Le financement de l'assurance chômage

En France, l'assurance chômage est financée par des cotisations prélevées sur les salaires. La part patronale s'élève à 4% du salaire brut et la part salariale 2,4%. Le montant de ces cotisations est considérable. Il représente, pour chaque cotisant, environ 1 mois de salaire net par an.

Depuis le 1er juillet 2013, le taux de la contribution patronale d'assurance chômage est modulé en fonction de la durée et du type de contrat de travail. La contribution est majorée pour les CDD courts de moins de trois mois⁸⁰ et elle est minorée temporairement pour les embauches des jeunes de moins de 26 ans en CDI.⁸¹ L'objectif de cette modulation des cotisations d'assurance chômage, instaurée par la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013, est de réduire l'utilisation des emplois instables par les entreprises.

Ce mode de financement de l'assurance chômage est-il justifié et efficace? Il est certainement trop tôt pour en évaluer les effets, mais les expériences menées aux États-Unis dans ce domaine depuis 80 ans, ainsi que la théorie permettent d'en éclairer les bénéfices probables ainsi que les limites.

⁸⁰ Le taux de la contribution est majoré en fonction de la durée et du motif de recours au CDD. La majoration est applicable

- aux CDD conclus pour accroissement temporaire d'activité d'une durée inférieure ou égale à 3 mois. Dans ce cas, elle est de 3% pour les contrats de moins d'un mois et de 1,5% pour les contrats de 1 à 3 mois)

- aux contrats d'usage d'une durée inférieure ou égale à 3 mois (visés au 3° de l'article L.1242-2 du code du travail et secteurs d'activités listés à l'article D.1242-1 du code du travail). Dans ce cas, la majoration est de 0,5%.

La majoration ne s'applique pas aux contrats de travail temporaire conclus par les entreprises de travail temporaire et aux employeurs du secteur public en auto-assurance et en convention de gestion.

⁸¹ Il y a exonération de la part patronale lorsque le salarié est âgé de moins de 26 ans à la date de prise d'effet du contrat de travail. La durée de cette exonération est de 4 mois pour les entreprises de moins de 50 salariés et de 3 mois à partir de 50 salariés.

1. La justification économique de la modulation des cotisations à l'assurance chômage

La modulation des cotisations à l'assurance chômage repose sur une logique de bonus-malus. En l'absence de modulation, lorsque les cotisations ne dépendent que du salaire, les entreprises qui utilisent beaucoup d'emplois courts infligent un coût à l'assurance chômage, parce qu'elles cotisent peu par rapport aux dépenses qu'elles génèrent du fait des indemnités versées à leurs salariés devenus demandeurs d'emploi. À contrario, une entreprise qui n'offrirait que des emplois à vie n'infligerait aucun coût à l'assurance chômage. Par conséquent, les différences de taux de rotation induisent des transferts au profit des entreprises et secteurs dont la rotation de la main-d'œuvre est élevée. Or, les entreprises ont certaines marges de manœuvre dans le choix du type de contrat qu'elles offrent : dans bien des cas, plusieurs CDD sur un même poste pourraient être remplacés par un CDI. Tous les contrats courts ne sont pas dus à des imprévus ou au remplacement de salariés absents.

Ces transferts ont deux conséquences importantes. Tout d'abord, les entreprises et secteurs qui en bénéficient y sont fortement attachés. Ils sont opposés à tout changement en la matière. Ensuite, une assurance chômage avec un taux de cotisation uniforme sur les salaires, indépendant de la rotation de la main-d'œuvre, tend à accroître la part des emplois instables.

L'absence de modulation des cotisations d'assurance chômage est inefficace dans la mesure où les entreprises qui détruisent les emplois ne tiennent pas compte du fait que ce sont les cotisations payées par les autres entreprises et leurs salariés qui financent l'indemnisation du chômage des personnes qui perdent ainsi leur emploi. Elles ne tiennent pas non plus compte du fait que l'emploi détruit ne permettra plus de payer des cotisations finançant l'assurance chômage.

Un système de bonus-malus, qui module la cotisation de l'entreprise à l'assurance chômage en fonction de l'historique de ses licenciements, incite les entreprises à

prendre en compte le coût qu'elles infligent à l'assurance chômage lorsqu'elles se séparent de salariés qui vont devenir des chômeurs indemnisés⁸². Un tel système est en place aux États-Unis depuis les années 1930⁸³. Dans ce système, chaque entreprise dispose d'un compte, qui comptabilise ses cotisations et les sommes versées aux demandeurs d'emploi provenant de l'entreprise. Le taux de cotisation est modulé selon le solde de ce compte: il croît lorsque le rapport entre les cotisations et les sommes versées diminue, et inversement. Le détail des règles de ce système varie selon les États. En général, les entreprises ne supportent pas totalement le coût infligé à l'assurance chômage. En moyenne, elles en supportent environ 60%.

Les études empiriques réalisées aux États-Unis estiment que la modulation des cotisations patronales à l'assurance chômage exerce un impact significatif sur la stabilité des emplois. Elles suggèrent même que le passage à un système où les entreprises paieraient 100% et non 60% des indemnités versées à leurs salariés permettrait de réduire les licenciements de salariés éligibles à l'indemnisation chômage de l'ordre de 20 à 30%⁸⁴.

2. L'application de la modulation en France

La mise en place d'une forme de modulation de la cotisation à l'assurance chômage par la loi du 14 juin 2013 en France constitue un premier pas vers un système de bonus-malus. Le dispositif actuel est cependant loin d'être cohérent.

Tout d'abord, il n'y a aucun lien entre le coût d'utilisation des contrats courts pour l'assurance chômage et la modulation de la cotisation. Ainsi, les CDD courts sont

⁸² Blanchard, O. et Tirole, J., (2007). "The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass ", *Journal of the European Economic Association*, 6(1), pp. 45-77.

⁸³ Pour plus de détail sur ce système, voir la synthèse de Stéphane Auray et David Fuller sur *l'experience rating*, intitulée *L'assurance-chômage aux Etats-Unis*, publiée dans la même collection que le présent ouvrage aux Presses de Sciences Po.

⁸⁴ Topel (1983), Anderson et Meyer (1994), Card, D. et Levine, P. (1994). *Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment*, *Journal of Public Economics*, 53(1), pp. 1-29..

taxés même si le contrat concerne un salarié qui ne consomme pas ses droits à l'indemnisation du chômage (ce qui peut arriver s'il retrouve un emploi rapidement). Ce n'est donc pas la logique du bonus-malus, qui constitue pourtant la justification cohérente de la modulation des cotisations d'assurance chômage qui a été privilégiée. Il n'est donc pas certain que les cotisations soient majorées pour les entreprises dont la gestion de la main-d'œuvre coûte le plus cher à l'assurance chômage.

Cette modulation peut aussi susciter une optimisation des périodes d'essai dans le cadre des embauches réalisées en contrat à durée indéterminée. Les CDI, quelle que soit leur durée, sont en effet exclus de la majoration. Or une fin de CDI durant la période d'essai ne coûte rien à l'employeur, et la période d'essai peut dans la plupart des cas être renouvelée une fois pour atteindre 4 mois pour les ouvriers et les employés, et jusqu'à 8 mois pour les cadres.

Il aussi est vraisemblable que les cotisations n'augmentent pas significativement pour les entreprises dont la main-d'œuvre est très instable, dans la mesure où les catégories d'emploi concernées, qui coûtent le plus cher à l'assurance chômage, sont totalement ou partiellement exonérées de la majoration de cotisation. Les emplois temporaires (intérim) sont ainsi totalement exonérés. La majoration est de seulement 0,5% pour les contrats d'usage de moins de 3 mois, au lieu de 3% pour les CDD de moins d'un mois et de 1,5% pour les CDD compris entre 1 et 3 mois. Les contrats d'usage sont des contrats à durée déterminée⁸⁵ utilisés dans des secteurs particuliers⁸⁶ où il y a une pratique ancienne et fréquente de ne pas recourir au

⁸⁵ Le contrat d'usage peut être reconduit sans limitation. Il n'y a pas de délai de carence entre la signature de deux CDD d'usage. L'indemnité de précarité, payée en fin de contrat et égale à 10% des salaires versés n'est pas due. Le contrat d'usage ne comporte pas nécessairement de date de fin du contrat. Le contrat d'usage doit cependant être écrit et comporter la mention précise du motif de recours comme tout CDD.

⁸⁶ La liste, fixé par décret comprends les exploitations forestières ; la réparation navale ; le déménagement ; l'hôtellerie et la restauration ; les spectacles ; l'action culturelle ; l'audiovisuel ; l'information ; la production cinématographique ; l'enseignement ; les activités d'enquête et de sondage ; l'édition phonographique ; les centres de loisirs et de vacances ; l'entreposage et le stockage de la viande ; le sport professionnel ; le bâtiment et les travaux publics pour les chantiers à l'étranger ; les activités de coopération, d'assistance technique, d'ingénierie et de recherche à l'étranger ; la recherche scientifique dans le cadre d'une convention ou d'un arrangement administratif

contrat à durée indéterminée en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois.

Les intérimaires sont essentiellement couverts par l'annexe 4 de l'assurance chômage qui offre de plus grandes facilités de cumuler revenu d'activité et allocation chômage que dans le régime général. De fait, le régime de cette annexe est structurellement déficitaire comme nous le verrons dans la conclusion. Ces différences de taux d'exonération entre secteurs d'activité et type de contrat de travail n'ont pas de justification économique. Elles entraînent des transferts qui ont tendance à favoriser les secteurs qui contribuent à créer les emplois les plus instables, secteurs déjà favorisés par les règles de l'activité réduite. En outre, elles ne permettent pas de mettre à contribution les entreprises qui coûtent le plus cher à l'assurance chômage.

Enfin, la contrepartie de l'augmentation de la cotisation sur les emplois courts est une exonération temporaire de cotisation pour l'embauche en contrat à durée indéterminée de jeunes de moins de 26 ans. Cibler la contrepartie sur les jeunes présente l'intérêt de faciliter leur entrée sur le marché du travail. Néanmoins, ce sont surtout des jeunes qualifiés, voire très qualifiés, qui sont embauchés en contrat à durée indéterminée. Les jeunes peu qualifiés, qui rencontrent le plus de difficulté pour s'insérer dans l'emploi, obtiennent dans leur écrasante majorité des emplois à durée déterminée. Par conséquent, les jeunes peu qualifiés sont doublement pénalisés par la taxation des contrats courts : ils subissent de plein fouet les effets sur l'offre de ces emplois et bénéficient très marginalement des contreparties.

Au total, la loi du 14 juin 2013 a initié un premier pas vers la modulation des cotisations à l'assurance chômage. Mais elle n'incite pas véritablement les entreprises à prendre en compte l'impact de leur politique de gestion de l'emploi sur le coût de l'assurance chômage. Le dispositif actuel cumule les défauts de nombreux textes législatifs: il est alambiqué et son rendement est neutralisé en grande partie,

international ; les activités relevant des associations intermédiaires ; l'activité d'embauche à titre onéreux de travailleurs pour les mettre à disposition de personnes physiques par des associations agréées de services à domicile ; les activités de montages et de démontages d'installations foraines.

car il aménage des exceptions pour des acteurs qui auraient dû contribuer massivement.

La mise en place d'un système cohérent, qui améliore véritablement l'assurance chômage, requiert un système de bonus-malus, où chaque entreprise dispose d'un compte qui comptabilise ses cotisations et les dépenses d'indemnisation de ses ex-salariés au chômage, quel que soit le type de contrat sur lequel ils sont embauchés. Le solde de ce compte doit constituer le paramètre déterminant le taux de cotisation de l'entreprise. Un système efficace devrait comporter des règles homogènes, identiques pour tous les contrats de travail et pour toutes les entreprises, quels que soient leur taille ou leur secteur d'activité.

Chapitre 7 - Comment adapter l'assurance chômage au cours du cycle ?

Aux États-Unis et au Canada, les paramètres de l'assurance chômage varient au cours du cycle économique. Aux États-Unis, l'État fédéral assure une indemnisation pour une durée maximale de 26 semaines. Depuis les années 1950, cette durée maximale peut être augmentée jusqu'à 46 semaines lorsque le taux de chômage dépasse certains seuils. En outre, des programmes temporaires peuvent accroître ces durées maximales au-delà de 46 semaines durant les récessions. De tels programmes ont été mis en œuvre 8 fois depuis 1950. Après la récession de 2008, le "Federal emergency unemployment program" a instauré des extensions automatiques de durée d'indemnisation, qui dépendent du taux de chômage local, et qui peuvent atteindre 99 semaines⁸⁷. Le Canada a un système plus sophistiqué dans lequel les règles d'éligibilité, le niveau et la durée du chômage varient de façon différenciée au sein des 13 provinces selon des indicateurs du cycle économique transparents et préétablies⁸⁸. La durée maximale d'indemnisation varie de 19 à 50 semaines selon le taux de chômage local. La raison de ces ajustements n'est pas seulement de mieux soutenir la demande des ménages dans un contexte macro-économique dégradé⁸⁹. Il s'agit également d'améliorer le bien-être des demandeurs d'emploi et de leurs familles. Sous certaines conditions, il est possible que ces ajustements temporaires ne pèsent pas trop sur les chances de retour vers l'emploi. C'est notamment le cas lorsqu'on parvient à coordonner l'ensemble des politiques du marché du travail.

⁸⁷ Whittaker, J. M. et Isaacs, K.P. (2013). Unemployment Insurance: Legislative Issues in the 113 th Congress CRS Report for Congress, Report 42936, Congressional Research Service, May. <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42936.pdf>.

⁸⁸ voir <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/sc/ei/index.shtml> pour une présentation générale et <http://www.servicecanada.gc.ca/eng/ei/types/regular.shtml#section3> pour le calcul de la durée

⁸⁹ Dolls, M., C. Fuest et A. Peichl (2012). Automatic Stabilization and Discretionary Fiscal Policy in the Financial Crisis, *IZA Journal of Labor Policy* 1:4; montrent que l'assurance chômage contribue significativement à la stabilisation du revenu des ménages dans plusieurs pays européens, dont la France. Hagedorn et al. (2013) ont cependant souligné qu'un accroissement de la générosité de l'assurance chômage en période de mauvaise conjoncture pouvait limiter l'ajustement à la baisse des salaires et amplifier l'effet des récessions.

1. Est-il justifié d'accroître l'indemnisation du chômage lorsque le chômage est plus élevé?

Les recherches sur l'assurance chômage optimale présentées dans le chapitre 4 montrent que deux facteurs influencent l'indemnisation optimale en sens opposés au cours du cycle.

Le premier facteur est lié au fait qu'il y a plus de personnes à indemniser et moins de cotisants lorsque le chômage augmente. L'augmentation du chômage se traduit alors par une dégradation de la situation financière de l'assurance chômage. Ceci conduit à limiter la générosité de l'indemnisation durant les récessions si l'agence gérant l'assurance chômage n'est pas en mesure de s'assurer parfaitement contre les chocs macroéconomiques, ce qui constitue une hypothèse vraisemblable dans de nombreux pays.

Le second facteur, qui tend au contraire à rendre l'indemnisation chômage plus généreuse en période de récession, provient du fait que la durée du chômage peut être moins sensible à l'allocation chômage, car les offres d'emplois sont plus rares durant ces périodes. Si les offres d'emplois sont rares, le taux de sortie du chômage devient moins sensible à l'indemnisation du chômage. Il est alors possible d'indemniser plus généreusement les chômeurs sans trop réduire leur taux de sortie du chômage, qui est de toute façon relativement bas. L'assurance chômage joue alors son rôle de « stabilisateur automatique » : les revenus de remplacement comblent le manque de revenus d'activité et soutiennent ainsi la consommation. Les rares estimations sur l'évolution au cours du cycle de l'élasticité de la durée du chômage par rapport à l'indemnité de chômage trouvent des résultats mitigés qui semblent influencés par le contexte institutionnel. Les travaux réalisés en Allemagne suggèrent que les effets désincitatifs de l'assurance chômage sur le retour à l'emploi diminuent

durant les grandes récessions⁹⁰. Les évaluations réalisées aux États-Unis obtiennent néanmoins des résultats divergents⁹¹.

Le bon arbitrage entre, d'une part, la dégradation de la situation financière de l'assurance chômage et, d'autre part, le moindre effet désincitatif de l'allocation chômage en période de phase basse du cycle dépend du contexte, comme bien souvent en économie. Ainsi, lorsque les salaires sont peu sensibles au chômage, les récessions sont marquées par une importante diminution des perspectives d'emploi. Il est alors souhaitable d'accroître la générosité de l'indemnisation du chômage pendant les périodes de récession pour contrecarrer la rareté des embauches, tout en aidant à la reprise d'emploi en parallèle afin de contrecarrer l'effet malgré tout négatif d'une meilleure indemnisation sur la sortie du chômage⁹².

En revanche, lorsque le chômage exerce une influence significative sur le salaire, les opportunités d'emploi sont moins réduites, en période de récession, que lorsque les salaires sont rigides à la baisse. Dans ce contexte, renforcer l'indemnisation peut être d'autant plus désincitatif à la reprise d'emploi que les ré-embauches se font, elles, à des conditions moins bonnes qu'avant la crise. Il est alors optimal de réduire à la fois la durée et le niveau de l'indemnité chômage dans les récessions, afin d'éviter une forte désincitation à la reprise d'emploi⁹³.

Appliqués au cas Français, où le salaire minimum exerce une importante rigidité à la baisse sur les bas salaires, ces résultats suggèrent que des politiques d'indemnisation

⁹⁰ Bender S., J. Schmieder et T von Wachter, (2012). The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Regression Discontinuity Estimates Estimates over 20 years, *The Quarterly Journal of Economics*, vol 127 (2): pp. 701-752.

⁹¹ Landais, C., (2011). Heterogeneity and Behavioral Responses to Unemployment Benefits over the Business Cycle, working paper, Stanford University, estime que les effets désincitatifs de l'indemnisation ne varient pas au cours du cycle aux États-Unis dans les années 1970 et 1980 tandis que Kroft et Notowidigdo (2011) estiment que ces effets sont bien procycliques et concluent que l'indemnisation chômage devrait être plus généreuse lorsque le chômage augmente.

⁹² Landais, C., P. Michailat, et E. Saez (2010). Optimal Unemployment Insurance over the Business Cycle, NBER Working Papers 16526, National Bureau of Economic Research, Inc.

⁹³ Mitman, K., et S. Rabinovich (2011). Pro-cyclical Unemployment Benefits? Optimal Policy in an Equilibrium Business Cycle Model, PIER Working Paper No 11-023.

du chômage contra-cycliques pourraient être souhaitables. Mais les connaissances dans ce domaine sont encore trop succinctes pour conclure définitivement.

2. Coordonner les paramètres de l'assurance chômage avec les politiques d'emploi

En tout état de cause, s'il peut être souhaitable de modifier les paramètres de l'assurance chômage au cours du cycle, il est tout aussi important de coordonner ces changements avec les politiques d'emploi, car le coût des pertes d'emploi pour l'assurance chômage comme pour l'ensemble de l'économie varie au cours du cycle. À ce titre, il est souhaitable de coordonner le choix des paramètres de l'indemnisation du chômage avec des subventions aux embauches et des taxes sur les licenciements⁹⁴. Des subventions aux embauches et des taxes sur les licenciements sont utiles, car les décisions de création et de destruction d'emploi exercent des effets sur l'ensemble de la société qui ne sont pas pris en compte par les entreprises⁹⁵.

Ces "externalités" proviennent du coût d'indemnisation du chômage et des taxes prélevées sur les salaires, qui n'existent que si des emplois sont créés. Elles proviennent aussi de l'impact du chômage sur la santé et sur la criminalité. Ainsi, le chômage des jeunes exerce un impact positif sur la criminalité (vols, effractions, drogue) en France sur la période 1990-2000⁹⁶. Les licenciements collectifs peuvent avoir des conséquences néfastes sur la santé, notamment pour les hommes ayant beaucoup d'ancienneté dans l'emploi. Par exemple, aux États-Unis, le taux de mortalité augmente entre 50 et 100% dans l'année qui suit la perte de l'emploi. 20 ans après, cette hausse se situe entre 10 et 15% ce qui équivaut à une baisse de la

⁹⁴ Jung, P., et Kuester, K., (2014). Optimal Labor Market Policy in Recessions, à paraître, American Economic Journals: Macroeconomics.

⁹⁵ Blanchard, O. et Tirole, J., (2007). "The Optimal Design of Unemployment Insurance and Employment Protection: A First Pass ", Journal of the European Economic Association, 6(1), pp. 45-77 ; Cahuc, P., et A. Zylberberg (2008). Optimum income taxation and layoff taxes, Journal of Public Economics, 92(10-11), 2003–2019; Coles, M. (2008). Optimal unemployment policy in a matching equilibrium, Labour Economics, 15(4), 537–559.

⁹⁶ Fougère D., F. Kramarz, J. Pouget (2009). Youth Unemployment and Crime in France , The Journal of the European Economic Association, September, 7(5), 909-938.

durée de vie de 1 à 1,5 an en moyenne pour quelqu'un perdant son emploi à 40 ans⁹⁷.

Dans les phases basses du cycle, où la durée du chômage est plus élevée, ces externalités sont dans l'ensemble plus importantes. Par conséquent, les subventions aux offres d'emplois et la taxation des licenciements devraient accompagner l'augmentation de l'indemnisation chômage. Les subventions à l'emploi peuvent être efficaces pour stimuler les embauches même en période de crise, tout particulièrement dans un contexte où le coût du salaire minimum est élevé, mais à condition d'être ciblées sur les bas salaires⁹⁸. Réduire au maximum les licenciements est également possible par le biais de taxes, ou en utilisant le levier du chômage partiel. En effet, en subventionnant l'emploi en période de baisse de la productivité, le chômage partiel augmente le coût relatif du licenciement par rapport à celui du maintien dans l'emploi. Ainsi, il peut être efficace d'accroître la générosité des dispositifs de chômage partiel dans les récessions, à l'instar des pratiques observées dans de nombreux pays de l'OCDE pendant la récession de 2008-2009⁹⁹.

Pour contrecarrer le supplément de coût du travail induit par les dispositifs qui incitent les entreprises à limiter les licenciements, il est souhaitable de subventionner les embauches. Cette coordination entre des politiques qui visent à limiter les destructions d'emploi, accroître les embauches et la générosité de l'indemnisation lorsque le chômage augmente peut être socialement efficace¹⁰⁰. Elle doit néanmoins s'inscrire dans le cadre de règles préétablies, dans la mesure où elles induisent une redistribution du revenu entre des catégories de salariés et d'entreprises qui peuvent avoir des intérêts antagoniques et fluctuants avec la

⁹⁷ Sullivan D. et von Wachter, T. (2009). Job Displacement and Mortality: An Analysis using Administrative Data, *Quarterly Journal of Economics*, vol 124(3), pp. 1265-1306.

⁹⁸ Cahuc, P., Carcillo, S. et Zylberberg, A. (2014). *Labor Economics*, 2nd edition, MIT Press.

⁹⁹ Cahuc, P., et Carcillo, S. (2011). Is short-time work a good method to keep unemployment down?, *Nordic Economic Policy Review*, vol 1(1), pp. 133-165; , Boeri, T. et Bruecker, H. (2011). Short-time Work Benefits Revisited: some Lessons from the Great Recession, *Economic Policy*, Vol. 26, Nr. 68, pp. 697-765.

¹⁰⁰ Jung, P., et Kuester, K., (2014). Optimal Labor Market Policy in Recessions, à paraître, *American Economic Journals: Macroeconomics*.

conjoncture. Des règles préétablies, intangibles, permettent d'opérer des compensations entre perdants et gagnants entre les phases du cycle.

Les paramètres de l'assurance chômage doivent aussi être coordonnés avec les politiques de formation des demandeurs d'emploi, car ces dernières ont un meilleur rendement si elles sont mises en œuvre pendant des récessions¹⁰¹. Ainsi, les politiques de formation ont généralement un impact négatif à court terme sur les entrées en emploi, car les personnes qui se forment ne sont pas immédiatement disponibles pour occuper un emploi. C'est l'effet de blocage ou « *lock-in* » par lequel la participation à certains programmes réduit la recherche d'emploi pendant le déroulement du programme. Afin de minimiser l'ampleur de cet effet, il est préférable de mettre en œuvre les formations au cours des récessions, lorsque les offres d'emploi sont rares, et lorsque la probabilité de trouver un emploi est relativement faible. En outre, les rendements à moyen terme des programmes de formation sont plus élevés lorsque les formations se sont déroulées en période de récession, car les effets positifs des formations prennent une plus grande ampleur lorsque l'économie est dans la phase de rebond qui succède à la phase de récession. Une étude réalisée en Suède, apporte un éclairage complémentaire¹⁰². Elle compare les conséquences de programmes de formation pour des personnes en emploi d'une part, et au chômage d'autre part. La formation des personnes en emploi a un impact plus important à court terme, mais le résultat est inversé au-delà d'une période de 100 jours. L'effet de *lock-in* des programmes de formation des chômeurs est aussi amoindri dans les régions où le chômage est plus élevé. Ces résultats sont confirmés par plusieurs études empiriques qui montrent que les programmes de formation ont des effets positifs plus importants s'ils se déroulent pendant les récessions¹⁰³.

¹⁰¹ Lechner M. et C.Wunsch (2009). Are Training Programs More Effective When Unemployment Is High?, *Journal of Labor Economics*, Vol. 27, No. 4, pp. 653-692, Forslund A., P. Fredriksson et J. Vikström (2011). What active labor market policy works in a recession?, IFAU Working Paper No 2011:2.

¹⁰² Forslund et al. (2011) op cit..

¹⁰³ Kluve J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs, *Labour Economics* 17 (2010) 904–918.

Plus généralement, les études empiriques disponibles indiquent que les récessions constituent le moment privilégié pour investir dans des programmes dont les effets de *lock in* sont importants. Ces politiques présentent en outre l'avantage de maintenir les personnes en contact avec le marché du travail (à l'issue de la formation la motivation pour rechercher un emploi est renforcée), dont elles ont tendance à sortir en période de récession lorsque les offres d'emplois se raréfient. À contrario, les politiques de type *work first* dont l'objectif est de susciter une entrée immédiate dans l'emploi, en augmentant la motivation et l'intensité de la recherche, ont un rendement relativement faible dans les récessions. Ainsi, les dépenses pour l'accompagnement de la recherche d'emploi et le contrôle des chômeurs devraient être plutôt pro-cycliques tandis que les dépenses pour les politiques de formation devraient être de nature contra-cyclique.

Conclusion : quels enseignements pour l'assurance chômage en France ?

Les recherches présentées dans cet ouvrage montrent qu'il est primordial de prendre en compte l'influence des paramètres de l'assurance chômage sur les comportements des salariés et des chômeurs pour instaurer une assurance efficace. Elles nous éclairent également sur les directions à prendre et les difficultés à résoudre.

Dans le cas de la France, il faut sans aucun doute revenir sur les situations où le taux de remplacement approche voire dépasse les 100%, simplifier le dispositif de suivi et de sanction de la recherche d'emploi et mettre fin aux déséquilibres profonds de certains pans du régime d'assurance chômage. Notre système devrait évoluer sur les lignes directrices suivantes :

- 1/ Éviter des revenus de remplacement plus grands que les revenus du travail, et éviter ainsi les désincitations les plus flagrantes à la reprise d'emploi;
- 2/ Conditionner la générosité de l'indemnisation du chômage à la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi;
- 3/ Moduler les cotisations des entreprises et des salariés en fonction du coût qu'ils font supporter à l'assurance chômage et limiter ainsi les subventions croisées inefficaces entre secteurs d'activité et salariés de différents niveaux de qualification;
- 4/ Moduler la générosité du système en fonction de la situation macro-économique et améliorer ainsi la protection en temps de crise tout en créant des excédents en période de croissance.

Éviter les revenus de remplacement supérieurs ou égaux au revenu du travail

Les travaux empiriques montrent que la durée du chômage s'allonge systématiquement suite à une hausse de l'allocation de chômage. À ce titre, la situation de certaines catégories de demandeurs d'emploi, dont le taux de remplacement net est très proche ou même supérieur à 1 demande à être révisée.

Tel est notamment le cas du contrat de sécurisation professionnelle dont bénéficient les salariés perdant leur emploi dans le cadre d'un licenciement économique. D'une durée maximale de 12 mois, il a pour objet l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi, le cas échéant au moyen d'une reconversion ou d'une création ou reprise d'entreprise. Pendant la durée de ce contrat, le titulaire du contrat de sécurisation professionnelle perçoit une "allocation spécifique de sécurisation professionnelle" égale à 80 % du salaire journalier de référence, correspondant environ à 100% du *salaire net*, pour les salariés justifiant d'un an d'ancienneté dans l'entreprise.

En France, comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, le taux de remplacement *net* peut atteindre près de 95% pour une personne seule qui ne travaille pas tous les jours de l'année, et ce en excluant les compléments possibles comme les allocations logement (ce taux est proche de 85% pour les personnes à temps partiel).

Par ailleurs, grâce au versement d'allocations chômage complémentaires, il est possible dans le cadre du dispositif d'activité réduite de percevoir un revenu total supérieur à l'ancien salaire net en travaillant pour une rémunération juste inférieure au seuil maximal autorisé¹⁰⁴. Ces situations où le taux de remplacement se

¹⁰⁴ Ce seuil correspond à 70% de l'ancienne rémunération brute. Par exemple, une personne ayant eu un salaire brut de référence de 2100 euros par mois (1600 euros nets), perçoit une allocation nette de 1100 euros. Elle peut avoir une activité réduite jusqu'au seuil de 1470 euros. Juste en dessous de ce seuil, on lui verse une allocation chômage de 350 euros. Ses revenus totaux atteignent alors 1820 euros, soit 114% de son ancien salaire net. A partir du second semestre 2014 la nouvelle convention

rapproche voire dépasse 100% sont néfastes à la reprise d'emploi sans que l'accompagnement ait véritablement les moyens d'éviter les dérives¹⁰⁵.

Une option alternative consisterait à laisser perdurer ces situations pendant quelques mois, mais à prévoir une dégressivité des allocations passé une certaine période au chômage. Sur ce point, nous avons vu que la dégressivité de l'allocation chômage n'est pas nécessairement l'outil le plus efficace pour inciter les chômeurs à chercher et accepter un emploi. La dégressivité peut être justifiée dans une certaine mesure dans le cas de personnes qualifiées, ayant les moyens de décider elles-mêmes de leur reprise d'emploi, mais elle serait de peu d'effet sur les comportements de personnes les moins qualifiées qui subissent très largement les situations de chômage. Dans tous les cas, elle serait de peu d'intérêt lorsque, de manière alternative, la cotisation à l'assurance chômage peut intégrer un bonus-malus modulé selon l'historique d'emploi et de chômage (voir ci-dessous).

Améliorer l'accompagnement pour mieux indemniser

L'efficacité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi conditionne la générosité de l'assurance chômage. Un accompagnement plus efficace, qui accroît le taux de retour à l'emploi et limite l'aléa moral, permet de verser des allocations chômage plus généreuses.

À ce titre, il existe d'importantes marges pour améliorer la coordination entre l'assurance chômage et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Mise à part l'amélioration de la recherche d'emploi, se pose ici l'épineux problème des sanctions. Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, le système de sanction pour recherche insuffisante d'emploi est largement inappliqué, car inapplicable, en

d'assurance chômage va cependant conduire à plafonner le cumul à l'équivalent de 100% de l'ancien salaire net.

¹⁰⁵ En principe l'activité réduite peut inciter à la reprise d'emploi, mais elle peut également conduire à allonger la période totale de chômage, notamment si elle aboutit à des taux de remplacement élevés. Dans le cas des États-Unis, McCall, B. (1996). Unemployment insurance Rules, Joblessness, and Part-Time Work, *Econometrica*, Vol. 64, No. 3., a montré que la possibilité de percevoir ainsi une partie des allocations chômage en supplément d'une activité à temps partielle augmentait les chances de reprise d'emploi au début de l'épisode ce chômage, tout en réduisant la durée totale de l'épisode de chômage. Il n'existe malheureusement pas d'étude comparable concernant la France.

France, particulièrement depuis la loi de 2008 qui en a réformé et complexifié les modalités. Il faut le simplifier en laissant la décision finale au service public de l'emploi et en particulier au conseiller en charge du demandeur d'emploi qui seul est en mesure de juger de la réalité de la recherche d'emploi (avec bien entendu la possibilité de faire appel de cette décision). Le préfet ou son représentant n'a en aucun cas les moyens d'apprécier cette situation, ni même d'ailleurs les agents des services déconcentrés du ministère de l'emploi.

Dans les pays ayant suivi cette direction le résultat a été non pas d'augmenter le nombre de sanctions mais d'améliorer leur crédibilité et l'effet de « menace » qu'elles peuvent exercer. Le Danemark se distingue depuis 2003 par l'absence de toute définition précise d'un emploi « acceptable » : un demandeur d'emploi est tenu d'accepter tout emploi qu'il est en mesure d'occuper ou qu'il serait en mesure d'occuper après une formation. Les agents du service public de l'emploi ont ~~donc~~ toute liberté pour juger de la situation, mais ils doivent avertir les demandeurs d'emploi en cas de risque de sanction.

De même, en Allemagne depuis la loi Hartz IV entrée en vigueur en 2005 les chômeurs bénéficiant du système de solidarité sont eux aussi tenus d'accepter toute offre, même si l'emploi proposé ne correspond pas aux qualifications ou au secteur professionnel d'où ils proviennent et quel que soit le niveau de salaire proposé. La situation est identique en Grande-Bretagne dès 6 mois de chômage, où aucune exigence de rémunération ne peut être opposée à la reprise d'un emploi.

Éviter les subventions croisées

L'assurance chômage, de par sa nature assurantielle, suppose un budget équilibré sinon certains régimes dont le solde est déficitaire sont subventionnés par d'autres. La loi prévoit d'ailleurs que cet équilibre doit être respecté¹⁰⁶. L'assurance chômage est avant tout une assurance contre les risques individuels. Son but n'est pas de

¹⁰⁶ Code du travail Art. L. 5422-12.

redistribuer les revenus entre salariés de qualifications différentes ou entre entreprises de secteurs différents. Ceci est l'objet de la fiscalité.

La situation française ne s'inscrit pas du tout dans cette logique. Elle comprend d'importantes subventions croisées entre les emplois stables et instables et entre les niveaux de salaire du fait, notamment, des différences entre régimes. En fait, le système actuel opère une redistribution à grande échelle entre secteurs et niveaux de salaire. Ces transferts réduisent l'efficacité de l'assurance chômage. En particulier, ils favorisent les emplois instables.

L'assurance chômage est caractérisée par d'importants transferts entre le régime général, d'une part, et les régimes relevant des annexes 4 (emplois intérimaires et contrats intermittents), 8 et 10 (intermittents du spectacle) d'autre part. Comme le montre le tableau 3, le régime général est structurellement excédentaire, tandis que les régimes des annexes sont structurellement déficitaires¹⁰⁷. En réalité, cette situation dure depuis le début des années 1990¹⁰⁸. Rien qu'en 2012, et malgré une sur-cotisation, le régime des intérimaires était déficitaire de 1,9 milliard d'euros, alors que le solde cotisations-allocations des CDI dans le cadre du régime général affichait un excédent de 11 milliards d'euros¹⁰⁹. Une partie de ces différences provient de la plus grande instabilité des emplois relevant des annexes. Une autre partie provient néanmoins des différences entre les règles d'indemnisation, plus favorables dans les annexes (absence de plafond d'heures, de rémunération et de durée maximale pour l'activité réduite, notamment). Ces différences ont tendance à subventionner les emplois instables qu'elles contribuent à développer.

¹⁰⁷ Juridiquement, il n'y pas de séparation du financement et du versement des allocations d'Assurance chômage pour les différentes « annexes », qui ne s'apparentent donc pas à pas des régimes séparés. Toutefois, en pratique les annexes 8 et 10 s'approchent de la notion de régime dans la mesure où les contributions et les indemnisations répondent à des règles différentes et le bénéfice de ces règles dépend du métier exercé et du secteur d'activité. Ce n'est pas le cas pour l'annexe 4, dont les bénéficiaires n'ont pas de contrat, ni de métier, ni de secteur d'activité particulier. En revanche, de fait l'essentiel des bénéficiaires sont issues de l'intérim (seulement 10% des personnes indemnisées en annexe 4 n'avaient pas pour dernier contrat une mission d'intérim).

¹⁰⁸ voir Coquet (2013)

¹⁰⁹ http://www.unedic.org/sites/default/files/donnees_de_cadrage_1.pdf

Il existe également d'importants transferts au sein du régime général entre emplois à durée indéterminée et emplois à durée déterminée. Le recours excessif aux contrats courts entraîne un surcroît d'indemnisation. Le solde des contributions des CDD est ainsi déficitaire de 5,5 milliards d'euros depuis 2009¹¹⁰. La taxe sur les contrats courts (qui exclut l'intérim) mise en place depuis le 1^{er} juillet 2013 à la suite de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 devrait réduire les incitations à recourir à des contrats de très courte durée¹¹¹.

Tableau 3: Décomposition du solde de l'assurance chômage (contributions moins allocations) par régime et nature de contrat.

en M€	2008	2009	2010	2011
(1) Régime général : solde CDI	14 403	13 029	11 490	12 522
(2) Régime général : solde CDD	- 4 259	- 5 738	- 5 959	- 5 592
(3) Annexes 8 et 10 : solde intermittents du spectacle	- 1 022	- 1 054	- 1 031	- 1 011
(4) Annexe 4 : soldes intérimaires	- 1 276	- 2 281	- 1 676	- 1 464
(a) = (1)+(2)+(3)+(4)	7 846	3 956	2 824	4 455
Solde global des cotisations et des				
(b) Autres recettes et dépenses du RAC	- 3 248	- 5 128	- 5 794	- 6 019
(c) = (a) +(b) Déficit du RAC (depuis 2009)	4 598	- 1 172	- 2 970	- 1 564*

Note : * Hors éléments exceptionnels. Les quatre premières lignes (1), (2), (3) et (4) du tableau font apparaître le solde entre les cotisations pouvant être rattachées aux principaux types de contrat (CDI, CDD, contrat d'intermittent du spectacle ou contrat d'intérim) et les allocations de retour à l'emploi perçues par les demandeurs d'emploi dont les droits ont été ouverts au titre de ces différents types de contrat ; la ligne (a) est la somme des lignes (1) à (4) ; la ligne (b) est le solde entre les autres contributions (résiduelles) et les autres dépenses du régime d'assurance chômage, ces dernières recouvrant d'une part les aides autres que les allocations de retour à l'emploi, telles que l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, d'autre part la subvention de fonctionnement versée par l'Unédic à Pôle emploi (financée par un prélèvement de 10 % sur les cotisations) ; la ligne (c) correspond à la variation de trésorerie annuelle du régime d'assurance chômage.

Source : Unédic cité par la Cour des Comptes (Le régime d'indemnisation du chômage à l'issue des emplois précaires)

L'assurance chômage comprend aussi des transferts importants des hautes rémunérations vers les basses rémunérations. Le montant total des cotisations des salariés dont les rémunérations sont élevées est supérieur aux allocations qu'ils perçoivent. En revanche, pour les faibles niveaux de rémunérations, les allocations

¹¹⁰ C'est toujours le cas en 2012. Voir

http://www.unedic.org/sites/default/files/donnees_de_cadrage_1.pdf

¹¹¹ Les contributions au régime d'assurance chômage sont de 6,4% du salaire brut, dont 4% à la charge des employeurs et 2,4% à la charge des salariés. Depuis le 1^{er} juillet 2013, la part employeur est majorée pour les CDD conclus pour surcroît d'activité et les CDD dits « d'usage » suivant leur durée. Elle est portée à 7% pour les contrats d'une durée inférieure ou égale à 1 mois, à 5,5% pour les contrats d'une durée supérieure à 1 mois et inférieure ou égale à 3 mois, et à 4,5% pour les contrats de travail dits d'usage (et seulement ceux-ci) d'une durée inférieure ou égale à 3 mois. Des taux majorés s'appliquent également aux employeurs ayant recours aux intermittents du spectacle mais pas à l'intérim (pas de sur-cotisation applicable spécifiquement aux salariés qui pourraient être couverts par l'annexe 4).

perçues sont supérieures aux cotisations. L'assurance chômage entraîne donc une redistribution des hauts vers les bas salaires.

Fin 2010, moins de 2% seulement des chômeurs indemnisés percevaient plus de 2250 euros net mensuels, soit environ deux fois le SMIC net ou l'équivalent du salaire moyen net à cette époque¹¹². Ils représentaient environ 10% des dépenses d'indemnisation de l'Unedic, mais ils contribuent à hauteur de 20% des cotisations perçues¹¹³. En revanche près d'un tiers des allocataires perçoivent une allocation nette inférieure à 1000 euros, ce qui représente environ 60% des dépenses de l'assurance chômage, mais ils ne contribuent qu'à hauteur de 30% seulement des ressources du régime.

Pour limiter ces transferts et les comportements d'optimisation, il est souhaitable de moduler les cotisations des entreprises et des salariés en fonction du coût qu'ils font supporter à l'assurance chômage. La mise en place d'un système cohérent requiert d'adopter une logique de bonus-malus, où chaque entreprise dispose d'un compte, qui comptabilise ses cotisations et les dépenses d'indemnisation de ses ex-salariés au chômage. Le solde de ce compte doit constituer le paramètre qui détermine le taux de cotisation de l'entreprise. Les allocations chômage et les cotisations de chaque assuré devraient elles-aussi varier avec les durées passées de chômage et d'emploi selon la même logique de bonus-malus, comme dans la plupart des régimes d'assurance confrontés à des problèmes d'aléa moral.

Évidemment la modulation doit être encadrée. Pour choisir au mieux les paramètres, il faut connaître précisément les marges de manœuvre dont disposent les entreprises et les salariés. Par exemple, la modulation devrait être plus limitée pour les catégories de salariés ayant les plus grandes difficultés à retrouver un emploi, et plus forte pour ceux disposant de grandes marges de manœuvre. Sur ce point, les

¹¹² DADS (INSEE, 2010) et Unédic

(http://www.unedic.org/sites/default/files/indemn_nettesalaire_net_a4_0.pdf)

¹¹³ http://www.lesechos.fr/10/09/2013/LesEchos/21518-015-ECH_la-cgc-veut-peser-dans-la-negociation-sur-l-assurance-chomage.htm

recherches récentes apportent un début d'éclairage, mais beaucoup de chemin reste à parcourir.

Moduler la générosité du système en fonction de la situation macro-économique

La modulation peut également dépendre de la situation macroéconomique, comme c'est le cas au Canada et aux États-Unis. En améliorant l'efficacité de l'assurance, la mise en œuvre de ces principes peut aboutir à des taux de remplacement très élevés, notamment lorsqu'il y a beaucoup de chômage. En revanche, en période de croissance, la durée maximale d'indemnisation peut décroître de manière très significative (passante de 23 à 6 mois par exemple aux États-Unis). Par ailleurs, il est important de coordonner ces modifications de l'assurance chômage avec les autres aspects de la politique de l'emploi. En particulier, les efforts de formation et les subventions à l'embauche doivent être soutenus en période de récession, tandis les dispositifs permettant le maintien dans l'emploi doivent être renforcés.

En France, la seule politique véritablement contra-cyclique a été celle du chômage partiel dont les règles et le financement ont été significativement ajustés lors de la dernière crise afin de limiter les licenciements. L'assurance chômage s'est également un peu améliorée, notamment en étendant la couverture aux contrats entre 4 et 6 mois. Mais l'expérience démontre qu'il est difficile de revenir sur ces extensions en période de reprise s'il n'y a pas de règle automatique. Quant aux montants dévolus aux autres politiques de l'emploi, et notamment la formation, ils ont été plutôt pro-cycliques dans le passé, c'est-à-dire que les montants dépensés par demandeur d'emploi ont diminué durant la crise. Il existe donc des marges d'amélioration dans la méthode d'ajustement de notre système d'assurance aux conditions économiques.