



HAL
open science

Dégressivité des allocations chômage : que peut-on en attendre ?

Bruno Coquet

► **To cite this version:**

| Bruno Coquet. Dégressivité des allocations chômage : que peut-on en attendre ?. 2020. hal-03370452

HAL Id: hal-03370452

<https://sciencespo.hal.science/hal-03370452>

Preprint submitted on 8 Oct 2021

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.

DÉGRESSIVITE DES ALLOCATIONS CHÔMAGE : QUE PEUT-ON EN ATTENDRE ?

Bruno Coquet

EDITORIAL BOARD

Chair: Xavier Ragot (Sciences Po, OFCE)

Members: Jérôme Creel (Sciences Po, OFCE), **Eric Heyer** (Sciences Po, OFCE), **Sarah Guillou** (Sciences Po, OFCE), **Xavier Timbeau** (Sciences Po, OFCE)

CONTACT US

OFCE
10 place de Catalogne | 75014 Paris | France
Tél. +33 1 44 18 54 24

www.ofce.fr

WORKING PAPER CITATION

This Working Paper:

Bruno Coquet,

Dégressivité des allocations chômage : que peut-on en attendre ?

Sciences Po OFCE Working Paper, n° 27/2020.

Downloaded from URL: www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2020-27.pdf

DOI - ISSN

ABOUT THE AUTHORS

Bruno Coquet, Chercheur associé à l'OFCE, IZA Policy Fellow,
Email Address: bjc.coquet@gmail.com

ABSTRACT

A Declining unemployment benefits is a popular provision of Unemployment Insurance, due to its intuitive mechanism of financial pressure on benefits recipients. However, it faces strong opposition from the targeted unemployed, and also in the economic literature. Indeed, when analyzing declining UI benefits into a comprehensive landscape of the various aspects of unemployment insurance, a large majority of economic studies rule out this design, theory largely favors constant or progressive benefits and, despite the immediate gains of a declining pattern as regards exits from unemployment and a fall of insurance expenditure, economic evaluations conclude to many adverse effects. In practice, only a minority of countries similar to France have implemented declining UI benefits. Despite this inauspicious background the insurer may choose this formula preventing the odds: if so, declining benefits should be part of a coherent set of UI rules, allowing for positive effects to materialize and preventing adverse effects. Reviewing the rules that will soon be implemented in France, five aspects are highlighted that could raise difficulties. We propose operational solutions that can shed light and feed the round of negotiation currently underway.

KEYWORDS

Assurance chômage, allocations chômage, taux de remplacement.

JEL

E24, J64, J65, H53.

DEGRESSIVITE DES ALLOCATIONS CHOMAGE : QUE PEUT-ON EN ATTENDRE ?

Bruno Coquet

Chercheur associé à l'OFCE, IZA Policy Fellow

Résumé

La dégressivité des allocations chômage est une disposition populaire, car sa mécanique intuitive de pression financière sur les chômeurs possède la force de l'évidence ; elle fait cependant face à une forte opposition des chômeurs concernés, et dans la littérature économique. En effet, cette dernière replace la dégressivité au sein du panorama complet des différents aspects de l'assurance chômage, ce qui conduit très majoritairement à écarter cette modalité : la théorie plaide largement en faveur de profils constants ou progressifs, et si les gains immédiats de la dégressivité en termes de sorties du chômage et de baisse des dépenses d'assurance à court terme sont le plus souvent au rendez-vous, les évaluations observent de nombreux effets délétères. En pratique, la dégressivité n'est en vigueur que dans une petite minorité de pays comparables à la France.

Si l'assureur choisit de retenir cette formule, il doit malgré tout inscrire la dégressivité dans un schéma cohérent permettant d'optimiser ses effets positifs et de prévenir ses effets indésirables, qui sont illustrés ici au travers de cinq aspects qui pourraient soulever des difficultés, en regard desquelles nous proposons des solutions pouvant éclairer la concertation actuellement en cours.

Mots clé : assurance chômage, allocations chômage, taux de remplacement.

Classifications JEL : E24, J64, J65, H53.

DECLINING UNEMPLOYMENT BENEFITS : WHAT TO EXPECT ?

Bruno Coquet

OFCE Research Fellow, IZA Policy Fellow

Abstract

Declining unemployment benefits is a popular provision of Unemployment Insurance, due to its intuitive mechanism of financial pressure on benefits recipients. However, it faces strong opposition from the targeted unemployed, and also in the economic literature. Indeed, when analyzing declining UI benefits into a comprehensive landscape of the various aspects of unemployment insurance, a large majority of economic studies rule out this design, theory largely favors constant or progressive benefits and, despite the immediate gains of a declining pattern as regards exits from unemployment and a fall of insurance expenditure, economic evaluations conclude to many adverse effects. In practice, only a minority of countries similar to France have implemented declining UI benefits.

Despite this inauspicious background the insurer may choose this formula preventing the odds: if so, declining benefits should be part of a coherent set of UI rules, allowing for positive effects to materialize and preventing adverse effects. Reviewing the rules that will soon be implemented in France, five aspects are highlighted that could raise difficulties. We propose operational solutions that can shed light and feed the round of negotiation currently underway.

Keywords: unemployment insurance, unemployment benefits, replacement rate.

JEL Classification: E24, J64, J65, H53

1- Pourquoi rendre les allocations chômage dégressives ?

1.1- Objectifs de l'assurance chômage de la dégressivité

L'assurance chômage a pour but d'indemniser les chômeurs afin de limiter la contrainte financière qui s'exerce sur eux et qu'ils puissent ainsi maintenir leur consommation¹ sans être dans l'obligation d'accepter à tout prix le premier emploi venu, et ce jusqu'à ce qu'ils retrouvent un emploi adapté à leurs compétences et rémunéré en conséquence.

L'incitation à la reprise d'emploi du chômeur indemnisé vient de ce que le chômage est moins rémunérateur que l'emploi, l'allocation significativement inférieure au salaire ; l'incitation découle également du flux de revenus futurs que le chômeur peut espérer, selon qu'il sera en emploi ou aura accumulé et fait valoir de nouveaux droits à l'assurance chômage. Ces incitations sont croissantes, car chaque jour passé sans emploi rapproche le chômeur de la fin de ses droits et d'un revenu nul² ou d'un minimum social, ce qui le pousse à retrouver un emploi et à reconstituer sa protection assurantielle contre le chômage.

La dégressivité consiste, après un certain temps passé au chômage indemnisé, à réduire l'allocation en-deçà de sa valeur optimale fixée au début de l'épisode de chômage afin de diminuer le niveau de « bien-être » du chômeur, ce qui renforce la contrainte financière qui s'exerce sur lui. Il est ainsi incité à rechercher plus activement un emploi, à accepter plus vite un emploi moins rémunérateur, ou sinon à puiser dans sa propre épargne de précaution³.

La dégressivité des allocations procède d'incitations analogues à celles qui entourent la fin de droits à l'assurance chômage –qui correspond à une dégressivité de 100%. Elle ne doit cependant pas être confondue avec la baisse des allocations qui intervient en fin de droits pour les chômeurs éligibles à une assistance chômage ou une assurance sociale, souvent sous condition de ressources, comme c'est le cas en France avec l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) ou le Revenu de Solidarité Active (RSA)⁴.

1.2- Une modalité qui dessert ses propres objectifs, et l'intérêt général

La dégressivité produit indéniablement les principaux effets qui en sont attendus. Proportionnels à la chute de l'allocation⁵, ceux-ci sont en partie comptables, car le montant des allocations baisse toutes choses égales par ailleurs, et pour partie comportementaux, dans la mesure où des chômeurs concernés sortent plus vite de l'indemnisation, ce qui permet à l'assureur de faire des économies.

Cependant, les caractéristiques, comportements, préférences des chômeurs et des employeurs évoluent tout au long de l'épisode de chômage. D'un côté il est très difficile de rendre compte de tous ces aspects simultanément au sein d'un seul modèle ; de l'autre côté, chacun de ces aspects pris isolément agit dans une direction et selon une temporalité spécifiques, conduisant à chaque fois à prescrire un profil temporel optimal de l'allocation

¹ Altérer cette fonction de maintien de la consommation réduit l'effet stabilisateur de l'assurance chômage.

² Mortensen (1977).

³ Mais il faut cependant qu'il puisse constituer cette épargne, ce qui implique de réduire les contributions existantes sur les salaires aux fins de financer l'assurance chômage.

⁴ Cet aspect doit être précisément pris en compte, notamment si l'on s'appuie sur les travaux de comparaison à partir des données « prestations et salaires » de l'OCDE qui décrivent ces trois types d'indemnisation dans un même ensemble. Voir par exemple Hijzen & Salvatori (2020).

⁵ Rebollo-Sanz & Rodriguez-Planas (2016) pour une évaluation de ces effets sur données espagnoles, DellaVigna & al. (2017) sur données Hongroises, ou Unedic (2019) pour des simulations ex-ante dans le cas français.

chômage, selon les cas tantôt constant, progressif ou dégressif, voire une combinaison de ces formules⁶.

La littérature économique montre aussi, et surtout, que les effets positifs immédiats de la dégressivité s'accompagnent d'effets indésirables qui prennent le dessus à moyen terme. On peut observer ces effets lorsque l'impact de la dégressivité est mesuré dans un contexte plus large, sur des critères diversifiés et que certaines hypothèses restrictives sont relâchées. On peut notamment souligner quelques aspects saillants de cette littérature :

- Indépendamment du profil des allocations, la pression augmente progressivement sur le chômeur dont le chômage se prolonge : d'une part, son employabilité s'étiolle sans que l'intensité de sa recherche d'emploi ne soit forcément en cause ; d'autre part, ses éventuelles ressources financières propres s'assèchent. La dégressivité accentue cette pression qui se renforce déjà spontanément sur le chômeur, au risque de la rendre excessive.
- Comme toute règle de droit commun, la dégressivité vise à contrôler un comportement généralisé parmi la population à laquelle elle s'applique. Toutefois, une incitation *générale* instaurée pour contrôler un comportement *marginal*, est par essence sous-optimale pour l'immense majorité de la population si celle-ci est innocente du comportement que l'assureur désire contrôler. L'*alea moral* des chômeurs visés doit donc être largement répandu.
- La plupart des travaux mesurent exclusivement l'effet de la dégressivité sur l'offre de travail des chômeurs, à un niveau agrégé, souvent sans retracer l'hétérogénéité de leurs caractéristiques, notamment le niveau de leur salaire de référence.
- La dégressivité n'accroît pas le nombre d'offres d'emplois à destination des chômeurs, et la demande de travail des employeurs est la plupart du temps traitée de manière exogène. Plus généralement, la demande de travail est souvent stylisée à l'extrême : offres d'emploi disponibles sans limite, contrats de travail homogènes, un seul niveau de salaire, etc.
- L'idée que la dégressivité n'a d'impact que sur l'intensité de la recherche d'emploi, sans abaisser la qualité de l'emploi retrouvé ou le salaire de réserve, est réaliste pour les chômeurs dont le salaire de référence était proche du salaire minimum, car leur salaire horaire dans l'emploi retrouvé ne peut pas baisser. De plus, ces catégories ont souvent un taux de remplacement élevé⁷, qui rend peu incitatif l'arbitrage financier entre emploi et chômage. Dans ces cas, l'accompagnement renforcé et les contrôles sont les leviers recommandés pour stimuler le retour à l'emploi, mais pas toujours efficaces si les offres d'emplois sont trop rares, ou ces chômeurs peu employables. La dégressivité apparaîtrait alors comme le seul levier disponible, mais avec le risque d'appauvrir le chômeur, en contradiction avec la raison d'être de l'assurance chômage. A l'opposé, pour des chômeurs dont les compétences sont habituellement rémunérées au-dessus du salaire minimum, la dégressivité les force à accepter des offres auparavant considérées comme non-raisonnables, donc à abaisser leur salaire de réserve⁸. Les chômeurs plus qualifiés s'intercalent donc dans la file d'attente lorsque leur allocation est réduite, entrant en concurrence avec des chômeurs moins indemnisés et moins qualifiés. Ces derniers ont

⁶ Coquet (2017).

⁷ Du fait de l'existence d'un plancher minimal ou d'un plafond maximal pour l'allocation, de l'éligibilité à des transferts sociaux, etc.

⁸ Nafilyan (2016).

alors plus de mal des à retrouver un emploi⁹, et ils héritent alors du mistigri de l'indolence : le coût de leur indemnisation s'accroît, ce qui dégrade les comptes de l'assureur.

- La dégressivité s'apprécie par rapport au taux de remplacement initial des allocations. Or les pays qui pratiquent la dégressivité ont aussi souvent des taux de remplacement initiaux élevés¹⁰. A cela s'ajoute des taux de remplacement très variables selon le statut des chômeurs, leur historique d'emploi, leur salaire de référence, etc. ce qui complique la compréhension des incitations. Ainsi, un taux de remplacement initial supérieur à l'optimum peut stimuler l'*alea moral* durant les premiers mois de chômage¹¹, ce qui par contraste peut faire apparaître la dégressivité comme optimale, même si la hausse des sorties vers l'emploi provient simplement d'un retour du taux de remplacement vers son niveau optimal, et donc à des incitations saines. La dégressivité doit donc tenir compte du niveau du taux de remplacement effectif du chômeur.

Au total, la littérature économique démontre largement et avec constance que la dégressivité ne produit pas les résultats escomptés au-delà de ses vertus incitatives et financières immédiates¹². Par de multiples canaux la dégressivité finit toujours par amoindrir les effets bénéfiques de l'assurance chômage, stabilisateur automatique, innovation, croissance, bien-être, etc. ce qui à terme détériore les comptes de l'assureur¹³. Ces résultats sont bien établis, tant par des travaux théoriques que des évaluations, et précisément documentés¹⁴.

1.3- Base morale ou factuelle ?

La dégressivité des allocations chômage bénéficie d'un fort soutien populaire : près de trois quart des français y sont favorables (74%), et cette proportion grimpe même à 85% si la dégressivité est ciblée sur les chômeurs ayant eu de hauts revenus lorsqu'ils étaient salariés. Ce soutien massif ne tient pas seulement à l'efficacité supposée de la dégressivité, car seulement 54% des sondés pensent qu'elle peut accélérer le retour à l'emploi des chômeurs. Comme souvent avec l'assurance chômage, la morale et les stéréotypes ne sont donc jamais loin, puisque 36% des sondés pensent aussi que le chômage est de la responsabilité des chômeurs, ce qui peut justifier de leur mettre la pression en réduisant leurs allocations¹⁵. Ces résultats, dont on verra ci-dessous qu'ils reflètent en grande partie des opinions non-étayées par des faits, sont en outre très biaisés, car près des deux tiers des individus de l'échantillon interrogé n'auront jamais besoin de l'assurance chômage (retraités, agents publics, inactifs, etc.) et l'essentiel d'entre eux n'y contribuent pas.

L'assureur doit être pragmatique, donc s'appuyer sur des faits : avant d'instaurer une règle destinée à contrôler un comportement indésirable, il doit vérifier que celui-ci est attesté.

En l'occurrence, la dégressivité est motivée par le fait que des chômeurs indemnisés reçoivent et refusent à répétition des offres d'emplois *dites raisonnables*. Avant d'envisager une

⁹ Cahuc & Lehmann (2000).

¹⁰ Hijzen & Salvatori (2020).

¹¹ Rebollo-Sanz & Rodríguez-Planas (2016) ou Campos & al. (2017) observent entre autres des effets de cette nature.

¹² Kolsrud & al. (2018). Pour références de travaux théoriques sur différentes externalités cf. Coquet (2017).

¹³ Dormont & al. (2001), Kolsrud & al. (2018).

¹⁴ Coquet (2016) & (2017), Hijzen & Salvatori (2020).

¹⁵ Pour des résultats détaillés *Les Français et l'assurance chômage* (4 enquêtes [Elabe](#) / Les Échos depuis 2018). Les salariés affiliés et les chômeurs indemnisés par l'Unedic forment un ensemble d'un peu moins de 20 millions d'actifs, soit 38% des 52,6 millions de français de 18 ans et plus (Insee) : donc environ 62% de personnes interrogées ne sont pas concernées, *a fortiori* par une dégressivité des allocations qui, dans la réforme 2019, ne cible qu'environ 160 000 chômeurs indemnisés, soit 0,3% de l'échantillon.

modification du profil temporel des allocations, l'assureur doit alors avant tout s'interroger sur la défaillance de ses outils d'activation des chômeurs, de contrôle, de sanctions prévues en cas de non-respect des contreparties de l'indemnisation, notamment les obligations de recherche d'emploi. En France, ces instruments ont été récemment renforcés¹⁶, et les comportements de recherche d'emploi ne trahissent pas l'existence de comportements propices à l'instauration d'une dégressivité des allocations et susceptible de garantir son efficacité :

- La recherche et la reprise d'emploi ne sont pas des problèmes généraux : les contrôles réalisés par Pôle emploi montrent que 88% des chômeurs satisfont à leurs obligations de recherche d'emploi¹⁷. De plus, la forte récurrence au chômage des salariés en contrats courts (problème d'ailleurs visé par d'autres volets de la réforme en cours) témoigne de ce que ces chômeurs, dont les allocations sont le plus souvent assez faibles et les taux de remplacement élevés, retrouvent facilement un emploi (certes souvent précaire, peu attractif, faiblement rémunéré).
- Les chômeurs indemnisés par l'assurance sont les plus prompts à rechercher un emploi : seulement 8% sont radiés pour insuffisance de recherche d'emploi, contre 15% pour ceux indemnisables par le régime de solidarité (ASS) et 19% pour les non-indemnisables (Graphique 1).
- L'intensité de recherche d'emploi apparaît nettement plus forte parmi les populations dont on peut présumer qu'elles ont des allocations supérieures à la moyenne (cadres, qualifiés, diplômés, seniors) : étonnamment, ce sont ces catégories les plus actives que veut stimuler la formule de dégressivité qui a été retenue (Graphique 1).
- Les chômeurs indemnisés concèdent de très fortes baisses de salaire pour sortir du chômage, d'autant plus si leur salaire antérieur était élevé et qu'ils avancent en âge¹⁸. Il n'y a pas de lien évident entre le niveau de l'ancien salaire et le taux de consommation des droits¹⁹. Aucun élément statistique ne montre que ces chômeurs reçoivent beaucoup d'offres d'emplois²⁰, *a fortiori* des offres *raisonnables*, ni le cas échéant qu'ils les refusent de manière répétée, le tout en échappant au contrôle et aux sanctions, contrairement aux chômeurs moins bien indemnisés.
- La durée d'inscription influe peu sur l'intensité de recherche d'emploi : le taux de sanction pour insuffisance de recherche d'emploi reste très proche de la moyenne (12%), et surtout indifférent à la durée d'inscription au-delà de 6 mois²¹.

En l'absence de la base factuelle sur laquelle elle s'appuie, la dégressivité n'engendrerait pas les comportements vertueux attendus. Paradoxalement, la combinaison des faits listés ci-dessus et de la logique de stimulation du comportement de recherche d'emploi sur laquelle repose la dégressivité devrait plutôt conduire à viser les chômeurs peu qualifiés, jeunes, à bas

¹⁶ Décret n°2018-1335 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi.

¹⁷ Cette proportion est celle observée sur des contrôles « aléatoires » parmi une population restreinte des chômeurs inscrits depuis plus de 3 mois, elle est de 86% si l'on inclut les contrôles ciblés (signalement, etc.). Gaignon & Lieurade (2018).

¹⁸ Ces effets sont bien documentés dans la littérature. Sur données françaises Nafilyan (2016) montre que les salariés licenciés qui retrouvent un emploi suite à un épisode de chômage acceptent une perte de salaire de 15% à 20% en moyenne, qui s'accroît avec le salaire de référence. Leur probabilité de travailler à temps partiel ou à un niveau hiérarchique inférieur est plus élevée, ainsi que leur risque de chômage, neuf fois plus élevé celui de ceux qui n'ont pas été licenciés.

¹⁹ Unedic (2019)

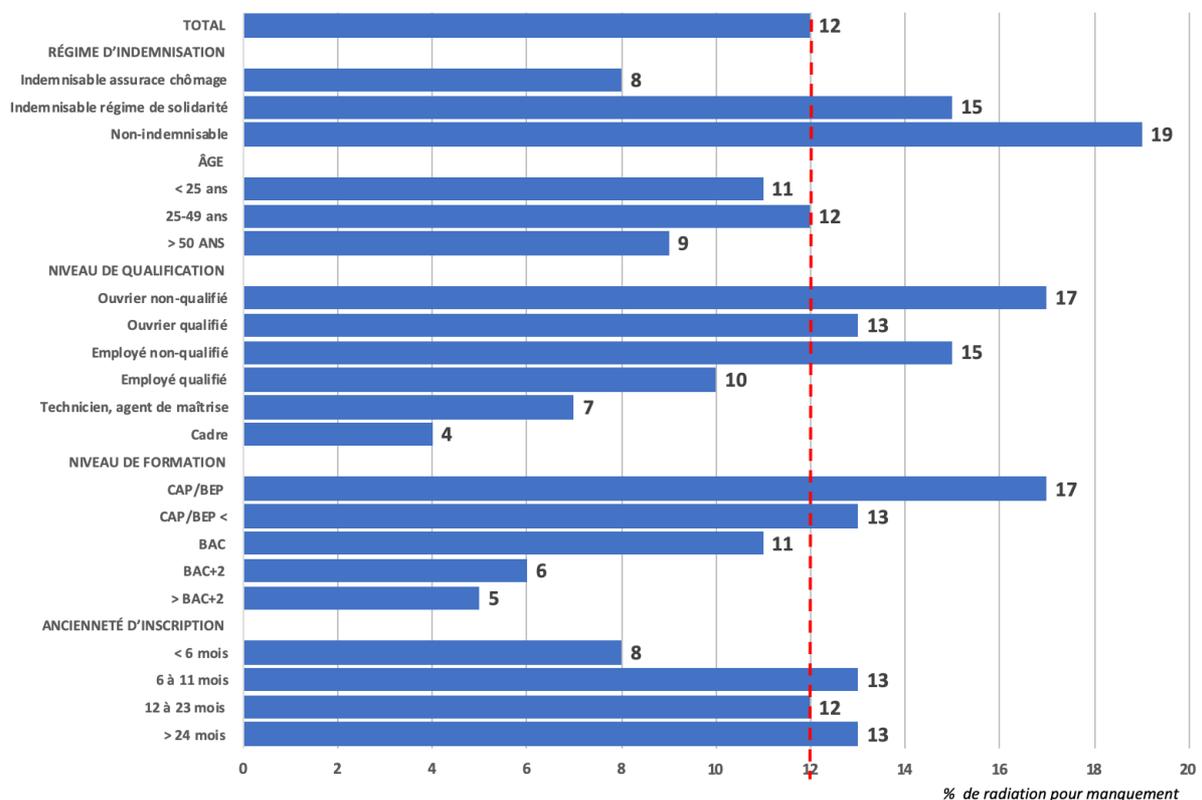
²⁰ Précisons aussi que le pic de sorties à l'approche de la fin de droits n'est pas le symptôme d'une propension à repousser la reprise d'emploi. Pour une discussion de cet aspect, cf. Coquet (2017).

²¹ Le taux de sanction à 8% avant 6 mois n'apparaît pas significatif car ces profils sont fortement sous-représentés dans l'échantillon alors qu'ils comptent pour environ deux tiers des DEFAM ABC.

salaires, etc. qui reçoivent de nombreuses offres d'emplois en contrats courts ; cela serait en outre plus économique si tel est le but recherché, mais naturellement très délicat si l'objectif est de renforcer l'équité ou la justice sociale.

Ces éléments théoriques et factuels sont essentiels pour informer précisément le débat. La récente décision du Conseil d'État²² sur la réforme 2019 en fournit une bonne illustration : tout en mobilisant les thématiques pertinentes (incitations à la reprise d'emploi induites par l'assurance chômage, niveau du coefficient de dégressivité, difficultés des seniors à retrouver un emploi, etc.) elle ne peut pas analyser dans le détail les hypothèses, ni les conséquences économique de la lettre du texte qui lui est soumis. La production d'études et d'analyses économiques n'étant pas du ressort des magistrats, la procédure contradictoire est inévitablement conduite à s'appuyer, faute de mieux, sur les arguments les plus sonores du débat public, quelle qu'en soit la pertinence, la qualité ou même la véracité.

Graphique 1 : Taux de radiation selon les caractéristiques des chômeurs
(contrôles aléatoires)



Source : Pôle Emploi, Gaignon & Lieurade (2018).

2- La dégressivité programmée : ce qui pourrait encore être débattu

Les vertus attribuées à la dégressivité des allocations, qui réduirait le chômage tout en accroissant la justice sociale, renforcerait l'équité et en améliorant le fonctionnement du marché du travail, ne sont guère bousculées par l'accumulation d'éléments théoriques, pratiques et factuels très défavorables. En 2019, dans un contexte de recherche d'économies au sein des dépenses d'assurance chômage, l'introduction de la dégressivité de l'indemnisation visait « *les salariés dont les revenus sont les plus élevés car ce sont ceux qui*

²² Conseil d'État (2020).

retrouvent le plus facilement un emploi. C'est affaire d'équité et de justice dans une société de liberté et de responsabilité »²³. Il est donc crucial de veiller à ce que les modalités de cette dégressivité ne suscitent pas les problèmes connus et décrits dans la littérature économique.

2.1- La réglementation est ambiguë, ses effets incertains

Le champ d'application de la dégressivité de l'allocation chômage apparaît ambigu (cf. Tableau 1). En témoigne la lecture que l'Unedic retient du décret du 26 juillet 2019²⁴ :

« Deux cas de figure sont possibles pour déterminer le montant de l'allocation journalière après l'application de la dégressivité :

- si le montant de l'allocation journalière avant dégressivité était situé entre 84,67€ et 120,96€, le montant de l'allocation à taux réduit sera de 84,67€. En effet, la règle précise que le montant de l'allocation après application de la dégressivité ne peut descendre en deçà du plancher de 84,67€.
- si le montant de l'allocation journalière avant dégressivité était supérieur à 120,96 €, le montant de l'allocation sera réduit de 30% ».

Cette lecture est aussi celle du Conseil d'État : « l'application du coefficient de dégressivité ne peut conduire à ce que le montant de l'allocation journalière soit inférieur à 84,33 euros », « le coefficient de 0,7 ne s'appliquera pleinement [qu'aux personnes] qui percevaient une rémunération brute supérieure à 6 430 euros », « eu égard au niveau du coefficient de dégressivité et aux modalités de prise en considération du montant de la rémunération antérieure, qui évite les effets de seuil par la fixation d'une valeur plancher de l'allocation journalière en-deçà de laquelle l'application du coefficient ne peut conduire »²⁵.

Il est surprenant que soit considéré comme « plancher » le montant défini à l'alinéa 3 du Décret (84,33€) tout en n'utilisant pas celui défini explicitement comme tel (59,03€, alinéa 2) : cela suggère au minimum une marge d'appréciation dans la manière dont la règle est rédigée. D'autant que pour fixer un plancher à 84,33€ une rédaction plus simple aurait pu être substituée aux alinéas 2 et 3 de l'article 17^{bis}, comme par exemple « Ce coefficient s'applique aux allocations journalières supérieures à 84,33€, et ne peut avoir pour effet de porter celles-ci en dessous d'un plancher égal à ce montant. »

Il est donc nécessaire de comprendre à quoi fait référence ce « plancher fixé à 59,03€ », dans quelles conditions il peut être atteint et avec quelles conséquences. C'est ce à quoi s'attache le Tableau 1 : si l'on souscrit à l'interprétation qui en découle, les allocations d'un chômeur ayant un salaire de référence de 4 500€ sont initialement fixées à 2 560€ par mois et baisseraient instantanément de 30% après 6 mois, à environ 1 800€. Il existerait alors un seuil produisant une inversion des incitations entre les chômeurs concernés par la dégressivité et ceux dont l'allocation est comprise entre 59,03€ et 84,33€, donc non soumise à dégressivité (Graphique 2)²⁶. De fortes inégalités en résulteraient, ayant des influences ambivalentes sur les comportements des chômeurs, qu'ils soient ou non concernés par la dégressivité. Un plus

²³ Discours de Politique Générale du Premier Ministre, 13 juin 2019.

²⁴ Unedic <https://bit.ly/39raKmm> (Dernière mise à jour le 24 août 2020) et aussi Unedic (2019) p.29 et suivantes. Pour la clarté de l'exposé on utilise ce seuil de 4 500€ et les montants inscrits dans le Décret du 26 juillet 2019, mais ceux-ci ont été revalorisés de +0,4% au 1^{er} juillet 2020 (le seuil est désormais à 4 518€). Les montants calculés dans la suite du texte sont arrondis à la dizaine d'euros la plus proche.

²⁵ Conseil d'État (2020). Citations extraites des §19 et §24. Une formulation très proche est employée au §29.

²⁶ Quand bien même l'interprétation de l'Unedic et du Conseil d'État seraient correctes, l'effet de seuil ne serait pas évité (§24, Conseil d'État, 2020), il serait simplement moins brutal, car toutes les allocations issues de salaires de référence compris entre 4 500 et 6 430€ seraient nivelées à 84,33€.

grand nombre de chômeurs exempts de dégressivité seraient en effet concurrencés dans leur recherche d'emploi par ceux, plus qualifiés, dont l'allocation aura été amputée : la durée de leur épisode de chômage s'allongerait, sans que cela résulte d'un affaiblissement de leur comportement de recherche d'emploi. De plus, ces inégalités pourraient se combiner de manière fâcheuse avec les durées potentielles d'indemnisation, elles-mêmes dépendantes de la durée d'affiliation et de l'âge du chômeur. Les effets d'éviction décrits par la littérature seraient donc exacerbés²⁷ : à moyen terme les effets négatifs l'emporteraient, engendrant une baisse du bien-être des actifs, de la croissance et donc probablement la détérioration des comptes de l'assurance.

Tableau 1 : La dégressivité instituée par la réforme de 2019 : paramètres et population cible

Texte du décret	Interprétation possible
<p>« L'allocation journalière déterminée en application des articles 14 à 16 pour les allocataires âgés de moins de 57 ans à la date de leur fin de contrat de travail est affectée d'un coefficient de dégressivité égal à 0,7 à partir du 183e jour d'indemnisation. »</p>	<p>Définit le seuil de jours d'indemnisation consommés à partir duquel s'applique la dégressivité (183 jours, soit 6 mois), la limite d'âge à partir de laquelle elle ne s'applique plus (57 ans), et le coefficient de dégressivité (30%=1-0,7)</p>
<p>« Toutefois, ce coefficient n'est pas appliqué lorsqu'il a pour effet de porter le montant journalier de l'allocation en dessous d'un plancher fixé à 59,03 euros. »</p>	<p>Définit les allocations journalières (AJ) auxquelles est applicable le coefficient de dégressivité : toutes celles supérieures à 59,03€. Ce montant constituant un plancher, l'allocation résultant de l'application du coefficient de dégressivité (0,7) est donc le maximum de $\text{Max} [AJ \times 0,7 ; 59,03€]$. Cet alinéa est suffisant si l'assureur veut que la dégressivité s'applique au-dessus du seuil de salaire (3 150€ par mois) donnant droit à une allocation journalière de 59,03€.</p>
<p>« Lorsqu'en application du premier alinéa, l'allocataire se voit appliquer le coefficient de dégressivité, le montant de l'allocation journalière ne peut être inférieur à 84,33 euros. »</p>	<p>Mais l'assureur souhaite que la dégressivité ne s'applique qu'au-dessus d'un salaire mensuel de référence de 4 500€ brut. Cet alinéa précise donc que la dégressivité n'est pas applicable aux AJ inférieures à 84,33€ (2 565€ par mois), soit celles découlant d'un salaire mensuel inférieur à 4 500€ ($4\ 500 \times 57\% = 2\ 565$). L'application du coefficient de dégressivité à ce niveau d'allocation aboutit au « plancher » défini à l'alinéa 2 : $84,33€ \times 0,7 = 59,03€$. Par conséquent, la dégressivité résultant des alinéas 2 et 3 : - ne s'applique pas aux salaires entre 3 150€ et 4 500€ - s'applique pleinement à partir de 4 500€ (-30%). Ces deux alinéas créent donc un effet de seuil très prononcé.</p>

Source : Légifrance, §1^{er} de l'Article 17 bis du Décret n°2019-797.

Source : auteur.

Si l'interprétation du Tableau 1 était exacte le capital de droits bruts d'un chômeur ayant un salaire de référence de 4 499€ serait donc jusqu'à 36% supérieur à celui d'un chômeur ayant gagné 1€ de plus par mois. Ce dernier aurait quant à lui un capital de droits identique à celui qu'il aurait eu avec un salaire de référence de 2 930€ bruts. Le Graphique 3 permet de visualiser l'ampleur de la dégressivité et quelques conséquences des effets de seuil induits par

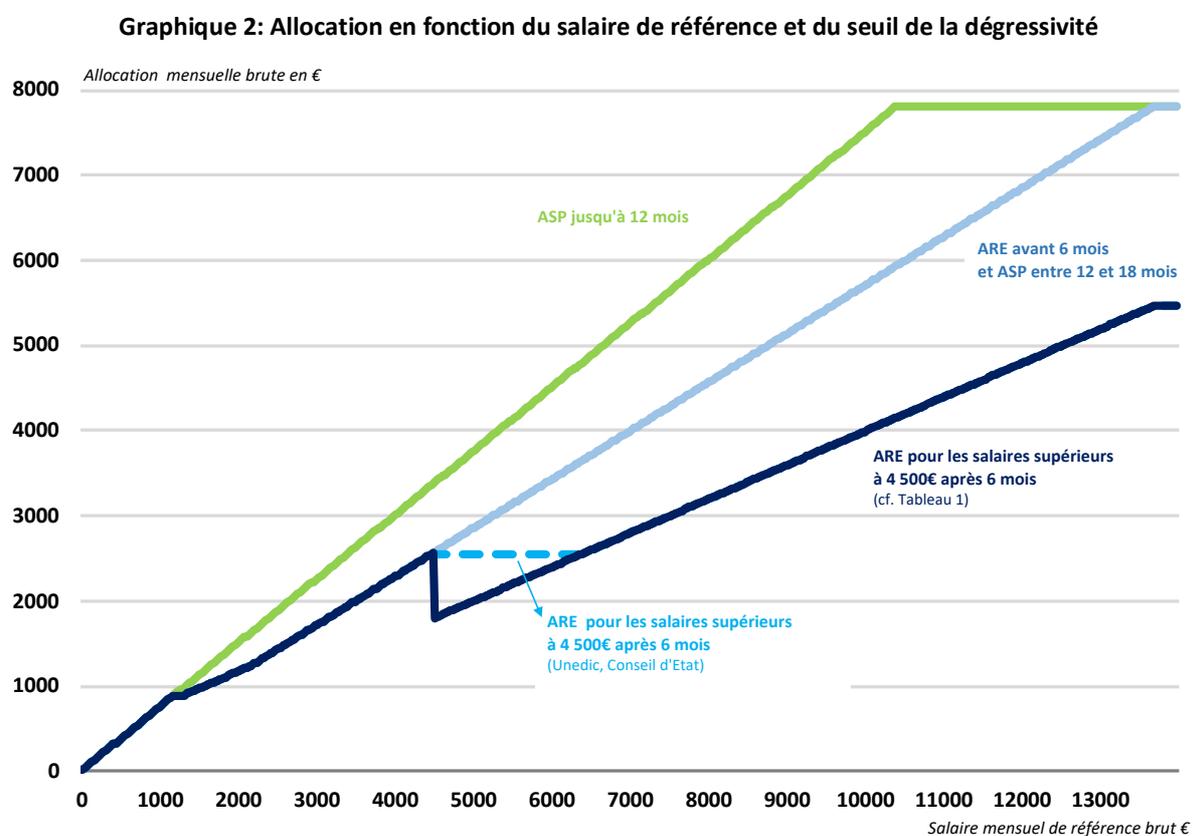
²⁷ Cf. en particulier Cahuc & Lehmann (2000) si l'effet de seuil était tel que dans le Tableau 1.

la manière dont elle s'applique, engendrant une très forte hétérogénéité des incitations et de la situation financière des chômeurs.

Si l'interprétation communément admise était erronée, le nombre d'allocataires concernés resterait le même mais la réduction de droits consécutive à l'application de la dégressivité serait beaucoup plus forte, et produirait des économies 2,5 fois plus élevées que celles chiffrées par l'Unedic (Encadré 1).

2.2- Le coefficient de dégressivité très prononcé accroît le risque d'insolvabilité

Les données disponibles n'attestent pas d'un problème d'intensité de la recherche d'emploi, en particulier des chômeurs à salaire de référence élevé, puisqu'il est avéré que celle-ci croît avec le niveau de l'ancien salaire (Graphique 1)²⁸. De plus il est démontré que le niveau de salaire de réserve des chômeurs ayant des durées potentielles d'indemnisation supérieures à 6 mois n'est pas excessif²⁹.



Source : Calculs de l'auteur. L'ARE est l'Allocation de Recherche d'Emploi. L'ASP (Allocation de Sécurisation Professionnelle) est celle d'un chômeur éligible au CSP, ayant plus d'un an d'ancienneté dans l'entreprise de moins de 1000 salariés qui l'a licencié.

La forte rupture que crée ce seuil de dégressivité de 30% a donc les caractéristiques d'une taxe, dont le niveau est remarquable : le taux de prélèvement sur l'allocation chômage serait identique à celui appliqué aux dividendes³⁰ ; mais contrairement à ceux-ci l'allocation resterait

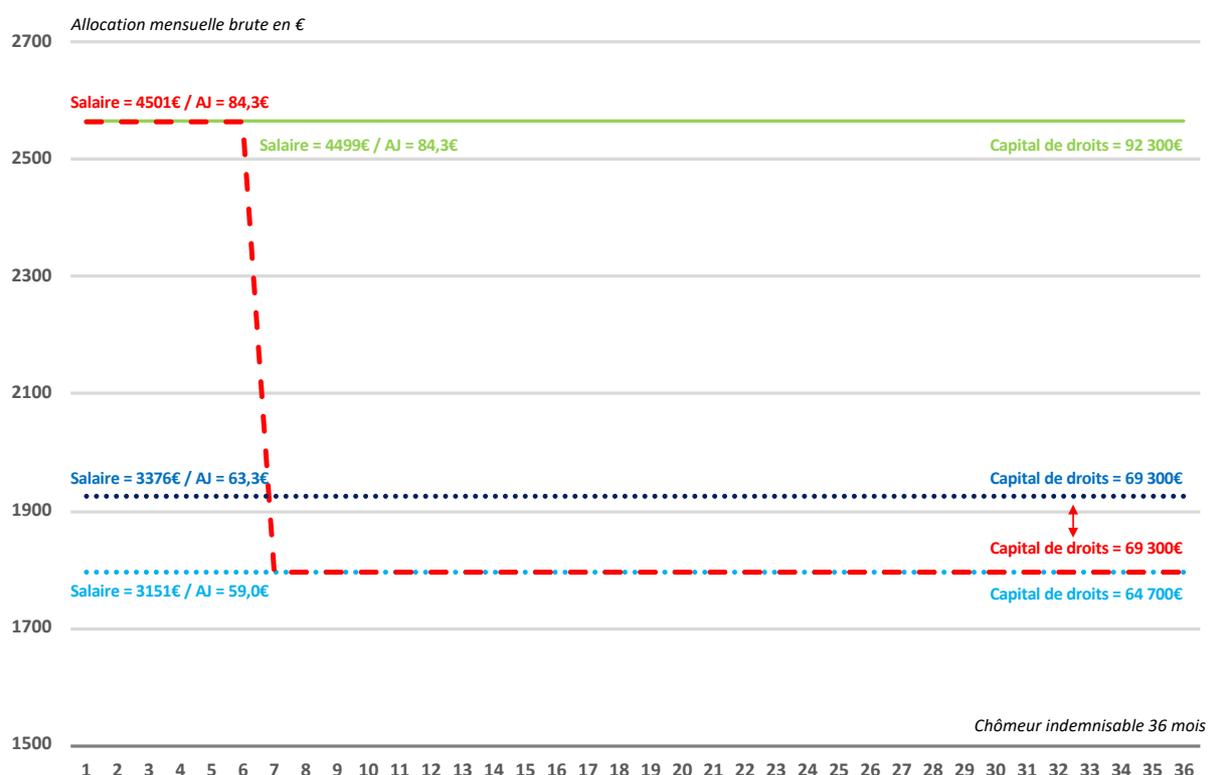
²⁸ Gaignon & Lieurade (2018).

²⁹ Le Barbanchon & al (2018).

³⁰ La comparaison avec un revenu d'épargne est d'autant plus appropriée que l'un des principaux arguments qui légitiment l'assurance chômage est qu'elle est un substitut (plus efficace) de l'épargne de précaution.

imposable à la CSG et à l'impôt sur le revenu, sanctionnant le fait que les chômeurs concernés ne sont pas parvenus pas à retrouver rapidement un emploi *raisonnable*, adapté à leurs compétences, et ce sans que les contrôles de Pôle Emploi aient repéré de manquement à leurs obligations. Cette taxe motivée par l'équité et la justice est curieusement appliquée sur un critère passé, le salaire que le chômeur percevait naguère en emploi (sur lequel il a déjà été imposé), et non sa situation actuelle. Techniquement, l'objectif est de contraindre le chômeur d'accepter une offre d'emploi à un niveau de salaire beaucoup plus faible que celui auquel il pourrait prétendre au regard de ses qualifications ou de son expérience : l'incitation au retour à l'emploi est donc aussi une incitation au déclassement, si bien que les effets de cette dégressivité sur les chômeurs concernés seront proportionnels au déclassement accepté.

Graphique 3 : Illustration de différentes situations produites par l'effet de seuil de la dégressivité



Source : Tableau 1 et calculs de l'auteur. Le capital de droit est arrondi à la centaine d'euros la plus proche.

En droit, le Conseil d'État considère qu'une formule de dégressivité ne conduisant pas à une allocation inférieure à l'allocation journalière minimale (29,26€) s'inscrit dans le cadre légal, et qu'en particulier celle retenue par la réforme de 2019 n'engendre pas une « *différence de traitement manifestement disproportionnée au regard de la différence de situation qui la justifie* »³¹. Il faut toutefois vérifier que l'objectif économique assigné à l'assurance chômage, qui est de stabiliser de la consommation du chômeur –et qui dépend du taux de remplacement et non du niveau de l'allocation– ne soit pas compromis par un coefficient de dégressivité excessif.

³¹ Conseil d'État (2020), §20 p9 et §24 p10. Cette lecture peut poser la question de savoir si le cadre légal serait flexible au point d'autoriser une transformation de l'ARE en une allocation forfaitaire unique, dès lors que son montant ne serait pas inférieur au minimum légal.

Encadré 1

Des économies très importantes, réalisées sur peu de chômeurs, et qui restent à préciser.

Les données concernant la distribution des salaires de référence, des allocations, des durées d'indemnisation et de consommation de droits étant rares et lacunaires, il est très difficile de réaliser un chiffrage précis des effets de la dégressivité.

En 2017, 10% des salariés du secteur privé gagnaient plus de 4 650€ par mois (3 654€ nets). Pour Pôle Emploi 7,8% des chômeurs éligibles à l'ARE (210 000 allocataires) avaient un salaire mensuel de référence supérieur à 4 000€ en fin d'année 2019, dont 5% un salaire supérieur à 4 818€ (135 000 allocataires). Mais par ailleurs seulement 4,2% des chômeurs bénéficiaires de l'ARE (110 000 allocataires) percevaient plus de 2 500€ bruts, ce qui correspond à un salaire de référence de 4 386€ bruts.

Tableau 2 : Effectif d'allocataires selon le salaire de référence et le montant d'indemnisation

Salaires			Montants		
Tranche	Effectif	%	Tranche	Effectif	%
3 000€ à 4 000€	182 907	6,8%	2 500€ à 3 000€	39 088	1,5%
4 000€ et +	209 574	7,8%	3 000€ et +	71 424	2,7%
Total	2 678 416	100%	Total	2 678 416	100%
C95*	4 818 €		C95*	2 349 €	

Source : Pôle Emploi « Tranche de montants » et « Tranches de salaires » décembre 2019 (extrait)

*C95 = « 95% des allocataires percevaient moins de... ».

Pour l'Unedic environ 2% des allocataires entrant indemnisation ont un salaire de référence supérieur à 4 500€ ; ayant une durée potentielle de droits supérieure à la moyenne, ils représentent environ 4% des allocataires indemnisés. Ainsi 70 000 allocataires seraient concernés chaque année par la dégressivité, et en moyenne 40 000 auront chaque jour une allocation réduite : ces effectifs sont donc très nettement inférieurs à ceux de Pôle Emploi. L'Unedic observe également un taux de consommation des droits de l'ordre de 70%, indépendant du salaire de référence, et fait l'hypothèse que les allocataires concernés par la dégressivité consommeront en moyenne environ 20 mois d'allocations, dont 14 à taux réduit.

Au total, on peut raisonnablement penser qu'environ 6% chômeurs bénéficiaires de l'ARE (160 000), seraient concernés par la dégressivité, donc significativement plus que les 4,2% d'allocataires indemnisés plus de 2 500€ par mois (Tableau 2). En effet, certains allocataires ne sont pas indemnisés ou ont une allocation inférieure au droit théorique parce qu'ils exercent une activité réduite, ce qui peut décaler la distribution des allocations vers le bas ; le coût total de leur indemnisation n'est donc pas réduit mais reporté si bien que le nombre total de jours indemnisés resterait alors le même que celui indiqué par l'Unedic (20 mois, environ 600 jours), mais étalés sur une durée plus étendue.

Si l'on fait l'hypothèse que ces chômeurs ont droit à une allocation de 3 000€ à taux plein, celle-ci serait réduite à 2 100€ après application de la dégressivité. Indemnisés 20 mois en moyenne, ces 160 000 chômeurs coûteraient 5,8 Md€ par an aujourd'hui : avec une allocation est à taux plein sur 6 mois, puis réduite à 2 100€, ils coûteraient 4,6 Md€ soit une économie brute *ex-ante* de 1,2 Md€. Si la dégressivité incite ces chômeurs à reprendre un emploi plus vite, l'économie sera accrue *ex-post* en proportion du raccourcissement de leur durée d'indemnisation ; en contrepartie, si le nombre d'emplois restait constant dans l'économie, d'autres chômeurs ne sortiraient pas, réduisant ainsi l'économie pour l'assureur.

Cette estimation est très supérieure à celle de l'Unedic, qui projetait une économie de 220 Mo€ pour une année de croisière, revue depuis à 460 Mo€. Outre l'interprétation différente de la réglementation (Tableau 1) cet écart s'explique par la différence très importantes entre les effectifs que nous avons retenus à partir des données de Pôle Emploi et ceux projetés par l'Unedic. L'hypothèse d'allocation moyenne que nous retenons est basse, ce qui sous-estime la dépense actuelle et l'économie future. A l'image de notre calcul strictement comptable, l'Unedic n'indique pas faire d'hypothèse sur les changements de comportements.

Sources : Notes d'impact Unedic (2019, 2020). calculs de l'auteur sur données Pôle Emploi et Unedic. Insee (Bonnet et Vuillemin,, 2020) Ces statistiques n'incluent pas les intermittents du spectacle, ni les bénéficiaires de l'AREF ou du CSP.

Or, le coefficient de dégressivité est nettement plus fort (-30%) que celui en vigueur dans les autres pays pratiquant la dégressivité³². C'est d'autant plus notable que le taux de remplacement initial est plus faible en France que chez nos voisins, si bien que la dégressivité fera passer le taux de remplacement brut de 57% à 39,9% après 6 mois (Graphique 4). A ce niveau, le taux de remplacement est en-deçà du seuil minimal de 45% prescrit par la Convention n°102 de l'OIT, relative aux normes minimales de sécurité sociale à laquelle l'Unedic se réfère³³. Ce coefficient de dégressivité aura donc des effets massifs sur le revenu des chômeurs ayant un salaire de référence supérieur à 4 500€ (Tableau 1), qui sont précisément ceux dont le taux de remplacement initial est le plus faible et sont aussi les plus fréquemment soumis à des différés d'indemnisation (assimilables à conditions de ressources imposées aux chômeurs) consécutifs à la perception d'indemnités de rupture du contrat de travail.

Ce taux de remplacement particulièrement faible compromet donc l'objectif essentiel de maintien de la consommation des chômeurs concernés : l'Insee estime en effet que les dépenses contraintes, « *pré-engagées* » ou « *peu compressibles* » comptent pour environ 50% du revenu des catégories visées (cadres, classes aisées)³⁴. Après 6 mois de chômage, la majeure partie des individus concernés risquera donc l'insolvabilité, le déclassement ou les deux, renforçant ainsi considérablement la sanction que constitue déjà le chômage.

Ce seuil à 4 500€ des conséquences importantes sur la contributivité, caractéristique essentielle de l'assurance chômage :

- Désormais, par le jeu cumulé des exonérations de cotisations employeurs accordées sur les bas salaires et de la CSG sur les revenus d'activité, les contributions sont fortement progressives, alors qu'à l'opposé le taux de remplacement est dégressif en fonction du salaire de référence (Graphique 4), ce qui est caractéristique d'un système de redistribution et non d'un régime d'assurance contributif.
- La rupture de la contributivité des droits à l'assurance chômage est forte même pour des individus très semblables, et nivelle les situations. D'une part un salarié rémunéré 6 130€ bruts et un autre rémunéré 4 499€ bruts obtiendront un capital de droits identique –s'ils sont éligibles pour 36 mois, alors qu'à affiliation égale les contributions du premier auront été de supérieures de 3 420€ (+36%)³⁵. D'autre part, le capital de contributions payées est d'autant plus élevé que la carrière du salarié a été ininterrompue et ascendante, si bien que les salariés ayant des allocations élevées ont souvent un historique d'affiliation bien supérieur aux maximum de 24 ou 36 mois pris en compte la dégressivité s'appliquant de manière homogène : la contributivité est donc également amoindrie par ce canal.

On peut aussi remarquer que l'allocation nette du chômeur affecté par la dégressivité sera en outre plus faible de près de 50€ par mois en raison du fait que les cotisations de retraites complémentaires sont calculées avec pour assiette le salaire de référence et non l'allocation

³² Par exemple, et bien que les nombreux paramètres et le détail infini des règles d'assurance chômage rendent les pays très difficilement comparables entre eux : en Suède la dégressivité fait passer le taux de remplacement de 80% à 70% après 200 jours ; aux Pays-Bas le taux de remplacement passe de 75% à 70% après deux mois ; en Espagne de 70 à 50% après 180 jours ; en Belgique de 65% à 60% après 3 mois, etc. Pour plus de détails et d'autres exemples, voir fiches pays de l'OCDE ou pour une vue globale Hijzen & Salvatori (2020).

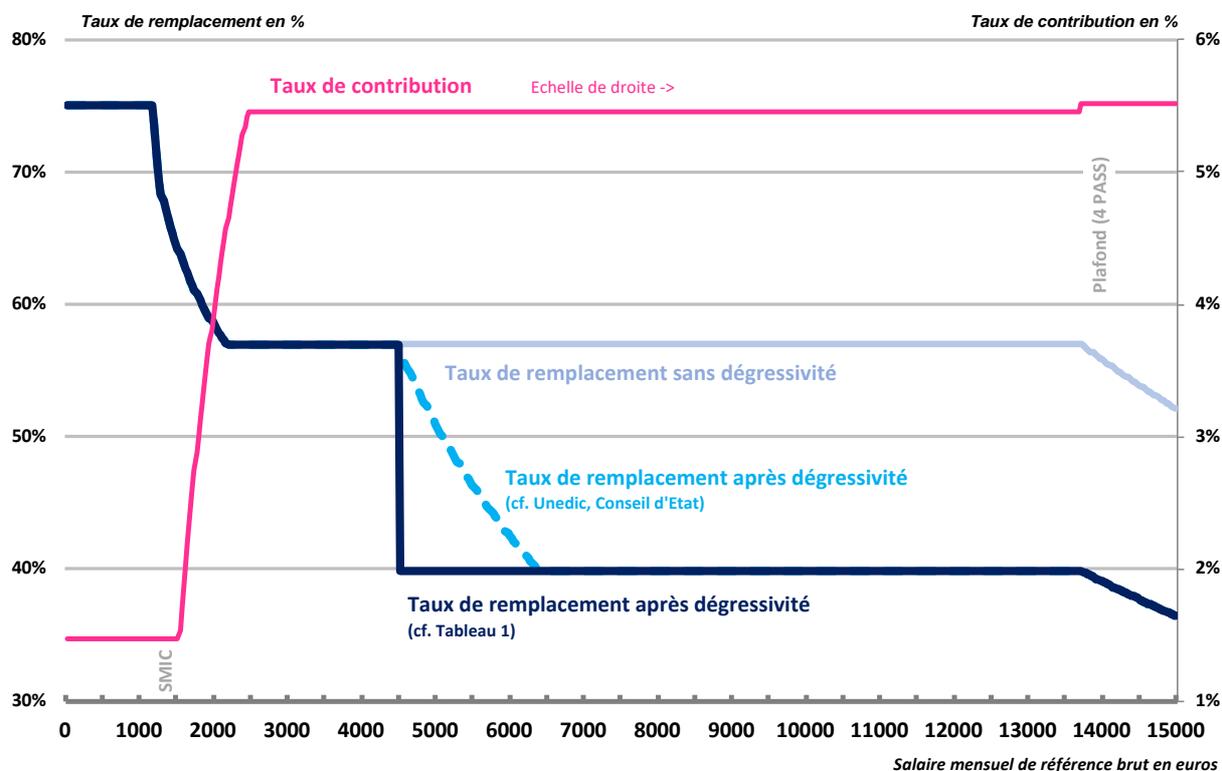
³³ Unedic (2016) p188. Un taux de remplacement à l'assurance chômage inférieur à 40% est rarissime dans l'OCDE.

³⁴ Accardo & Billot (2020). Le revenu pris en compte s'entend après impôts et charges sociales (RDBA).

³⁵ Calcul pour des chômeurs ayant cotisé le minimum requis (36 mois) pour obtenir cette durée de droits. Le surcoût moyen est en réalité plus élevé, les chômeurs avec de longs droits potentiels (même inférieurs à 36 mois) ayant souvent cotisé bien plus longtemps que la durée requise pour les obtenir. Pour un salaire de 6 130€ bruts, l'allocation nette sera d'environ 2 100€ après application de la dégressivité de 30%.

(135€ par mois pour un salaire de référence de 4 500€ contre 88€ pour un salaire 2 930€, soit un écart de 1 690€ sur 36 mois³⁶).

Graphique 4 : Taux de remplacement et taux de contribution en fonction du salaire de référence



Source : Réglementation, Unedic, Acoess et calculs de l'auteur. Les contributions sont calculées avec un taux de contribution du salarié égal à 1,47 point de CSG (cf. PLFSS 2021, Annexe 6) et en appliquant le barème des exonérations générales proportionnellement à la contribution de 4,05% due par les employeurs au titre de l'assurance chômage (cf. Urssaf.fr <https://bit.ly/39kzuwJ>).

2.3- Une pénalité d'autant plus forte que la durée potentielle des droits est longue

La dégressivité intervient au 7^{ème} mois, donc de manière à la fois précoce et inégalement précoce relativement à la durée potentielle des droits. Ce seuil de dégressivité fonction de la durée passée au chômage a l'avantage de la simplicité mais peut soulever des questions. En effet, la durée potentielle des droits signale des caractéristiques et des incitations très différentes selon les chômeurs, et ce n'est pas parce que les chômeurs ont des droits potentiels longs ou élevés que leur salaire de réserve est excessif³⁷. Dans ces conditions, un couperet uniforme après 183 jours indemnisés produit des incitations très hétérogènes sur des chômeurs du fait que leurs profils sont très différenciés, ce qui est difficilement justifiable du point de vue de l'efficacité de l'assurance comme de l'équité.

En cohérence avec la logique poursuivie par l'assureur, la période de dégressivité pourrait être proportionnelle à la durée potentielle des droits : par exemple en étant fixée de manière relative à la moitié de la durée potentielle des droits (après 3 mois si la durée potentielle des droits est de 6 mois, après 4 mois pour des droits de 8 mois, etc.), quel que soit le niveau de revenu. Une telle formule aurait aussi l'avantage de rétablir une meilleure équité du point de vue de la contributivité ; néanmoins celle-ci resterait globalement amoindrie (cf. ci-dessus).

³⁶ Soit pour ce chômeur un peu plus de 1 mois d'allocation nette après application de la dégressivité de 30%.

³⁷ Le Barbanchon & al. (2018).

2.4- La dégressivité en fonction du statut, délicate à justifier

La dégressivité ne s'applique qu'à des chômeurs bénéficiaires de l'ARE. Cette restriction crée des inégalités très importantes, à niveau de salaire de référence égal et sans lien avec le comportement de recherche d'emploi, entre des chômeurs indemnisés au titre du droit commun ou bien au titre de règles particulières.

La réglementation est très abondante et complexe à appréhender dans son ensemble, mais celle du CSP apparaît pour l'instant inchangée au regard de la dégressivité des allocations³⁸. La dégressivité s'appliquerait donc inégalement aux chômeurs ayant subi un licenciement économique et ayant plus d'un an d'ancienneté, selon qu'ils travaillaient dans une entreprise employant moins de 1000 salariés, ce qui les rend éligibles au *Contrat de Sécurisation Professionnelle* (CSP), ou sinon au *Congé de Reclassement* si l'effectif de leur entreprise dépassait 1 000 salariés. Le salarié peut seulement choisir ou refuser le dispositif auquel il a droit selon la taille de son entreprise. Un chômeur issu d'une entreprise de moins de 1 000 salariés aurait donc droit à l'*Allocation de Sécurisation Professionnelle* (ASP), à la fois supérieure à l'ARE et non dégressive durant 12 mois ; il basculerait alors vers l'ARE s'il n'a pas retrouvé d'emploi, et serait donc affecté par la dégressivité au plus tôt 6 mois plus tard, après son 18^{ème} mois d'indemnisation, cependant l'ARE d'un chômeur licencié par une entreprise plus grande aurait été réduite 12 mois plus tôt, après seulement 6 mois d'indemnisation.

Pour ces chômeurs ayant une ancienneté supérieure à un an, l'ASP est égale à 75% du salaire de référence, quel que soit le niveau de celui-ci, ce qui rend le dispositif d'autant plus intéressant que le salaire était élevé, au contraire de l'ARE dont le taux de remplacement est décroissant en fonction de l'ancien salaire de référence. L'inégalité ainsi créée est extrême (Graphique 4) : l'allocation du chômeur ayant la possibilité d'opter pour le CSP sera 88% plus élevée (après dégressivité) que celle d'un chômeur n'ayant accès qu'à l'ARE de droit commun, soit sur 18 mois, un capital de droits près de 60% supérieur.

Pour les salariés licenciés avec moins d'un an d'ancienneté qui adhèrent au CSP, la situation est plus ambiguë puisque la réglementation prévoit qu'ils « *perçoivent le même montant que celui auquel ils auraient eu droit au titre de l'ARE* ». Outre que leur taux de remplacement est dégressif avec le salaire de référence, ce lien explicite avec l'ARE peut suggérer que la dégressivité s'appliquerait à eux, d'où résulterait une inégalité importante au sein même des bénéficiaires du CSP.

Plus habituel, le traitement singulier des annexes VIII et X se vérifie aussi s'agissant la dégressivité, les intermittents du spectacle n'étant pas concernés, quel que soit le niveau de leur allocation. Mais il s'agit bien aussi d'une inégalité fondée sur le statut.

La dégressivité s'appliquerait donc en fonction du statut du salarié avant son entrée au chômage, indépendamment de son comportement de recherche d'emploi en tant que chômeur. Contrairement aux objectifs assignés à la formule de dégressivité décidée en 2019, certains chômeurs confrontés à un marché du travail objectivement plus difficile pourraient être sanctionnés plus durement du fait de critères statutaire et anciens, mais qui surtout ne résultaient pas d'un choix de leur part. Outre cette rupture d'égalité, la nouvelle réglementation induirait des incitations incontrôlées, et doperait probablement l'attractivité et les entrées dans le CSP³⁹.

³⁸ Voir Unedic <https://bit.ly/33mP9I8> ; Pôle Emploi <https://bit.ly/2KlyE2l> ; Ministère du Travail : <https://bit.ly/3mh5uVT>.

³⁹ Effet qui devrait être déduit des estimations d'économies consécutives à l'instauration de la dégressivité (Encadré 1).

En dehors de l'application de la dégressivité à l'ASP, l'inégalité découlant de l'accès restreint au CSP peut être supprimée de deux façons : soit ouvrir l'accès à ce dispositif pour les salariés licenciés par une entreprise de plus de 1 000 salariés, soit étendre les règles du CSP (allocation et ensemble des droits et devoirs associés) aux salariés passés par un congé de reclassement.

2.5- L'âge d'entrée au chômage doit-il primer sur l'âge du chômeur ?

La dégressivité vise à inciter le chômeur dans des conditions de marché du travail données : or, un salarié entrant au chômage la veille de son 57^{ème} anniversaire verra ses droits sévèrement réduits par rapport à un salarié en tous points semblable mais entrant au chômage 1 jour plus tard. Pourtant ces deux chômeurs aux caractéristiques identiques à un jour près, seront tous deux confrontés au même marché du travail, aux mêmes offres d'emploi (ou plutôt à leur absence, dans cette tranche d'âge), et surtout aux mêmes discriminations : quand bien même les conditions seraient favorables à l'instauration de la dégressivité en-deçà de 57 ans (une borne d'âge inférieure, eu égard à la réalité du marché du travail des seniors se justifierait pleinement), une incitation différente après ce seuil d'âge pose tout à la fois un problème de logique et d'équité.

La cohérence de la réglementation devrait conduire à n'appliquer la dégressivité qu'avant la borne d'âge (57 ans à l'heure actuelle) puis la faire revenir l'allocation à son niveau initial, non-amputé, dès que le chômeur franchit cette borne (57^{ème} anniversaire du chômeur), quel que soit l'âge auquel a débuté son épisode d'indemnisation.

Bibliographie

- ACCARDO Jérôme, Sylvain BILLOT (2020) « Plus d'épargne chez les plus aisés, plus de dépenses contraintes chez les plus modestes » *Insee Première* n°1815.
- BONNET Odran, Tony VUILLEMIN (2020) « Salaires dans le secteur privé en 2017 : le salaire net moyen augmente de 0,9 % en euros constants » *Insee Première* n°1798.
- CAHUC Pierre, Etienne LEHMANN (2000) « Should unemployment benefits decrease with unemployment spell? », *Journal of Public Economics*, Vol.77.
- CAMPOS Rodolfo, Ignacio GARCÍA-PÉREZ, Iliana REGGIO (2017), "Moral Hazard versus Liquidity and the Optimal Timing of Unemployment Benefits", *Working Papers FEDEA*, n°2017-10.
- CONSEIL D'ETAT (2020) *Décision n°434920*, 25 novembre 2020.
- COQUET Bruno (2017) « Les allocations chômage devraient-elles être dégressives ? » OFCE, *Working Paper* n°2017-01
- COQUET Bruno (2016) « Dégressivité des allocations chômage : une réforme ni nécessaire ni efficace », OFCE *Policy Brief* n°4.
- DELLAVIGNA Stefano, Attila LINDNER, Balázs REIZER, Johannes SCHMIEDER (2017), "Reference-Dependent Job Search: Evidence from Hungary", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 132.
- DORMONT Brigitte, Denis FOUGERE, Ana PRIETO (2001) « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi » *Économie et Statistique* n°343, 2001-3.
- GAIGNON Alexis, Cécile LIEURADE (2018) « Le contrôle de la recherche d'emploi : l'impact sur le parcours des demandeurs d'emploi » Pôle Emploi, *Éclairages et Synthèses* n°45
- HIJZEN Alexander, Andrea SALVATORI (2020) "The design of unemployment benefits schedules over the unemployment spell: The case of Belgium" *OECD Working Paper*, DELSA/ELSA/WD/SEM(2020)2.
- KOLSRUD Jonas, Camille LANDAIS, Peter NILSSON, Johannes SPINNEWIJN (2018) "The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden." *American Economic Review*, Vol. 108, April
- LE BARBANCHON Thomas, Roland RATHELOT, Alexandra ROULET (2017) "Unemployment insurance and reservation wages: evidence from administrative data", *NBER Working Paper* n°23406.
- MORTENSEN Dale (1977) « Unemployment insurance and job search decisions » *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.30 n°4.
- NAFILYAN Vahé (2016) « Lost and found, the cost of job loss in France » *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n°194, August.
- PLFSS (2021) « Relations financières entre la Sécurité Sociale et les autres administrations publiques, Annexe 6 au *Projet de loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2021*.
- REBOLLO-SANZ Yolanda, Núria RODRÍGUEZ-PLANAS (2016) "When the Going Gets Tough... Financial Incentives, Duration of Unemployment and Job-Match Quality" *IZA Discussion Paper* n°10044.
- UNEDIC (2020) *Étude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1^{er} avril 2021*, novembre.
- UNEDIC (2019) *Impact de la réforme de l'assurance chômage 2019*, septembre.
- UNEDIC (2016) *Dossier de référence de la négociation* - Février 2016 (p.188).



ABOUT OFCE

The Paris-based Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), or French Economic Observatory is an independent and publicly-funded centre whose activities focus on economic research, forecasting and the evaluation of public policy.

Its 1981 founding charter established it as part of the French Fondation nationale des sciences politiques (Sciences Po), and gave it the mission is to “ensure that the fruits of scientific rigour and academic independence serve the public debate about the economy”. The OFCE fulfils this mission by conducting theoretical and empirical studies, taking part in international scientific networks, and assuring a regular presence in the media through close cooperation with the French and European public authorities. The work of the OFCE covers most fields of economic analysis, from macroeconomics, growth, social welfare programmes, taxation and employment policy to sustainable development, competition, innovation and regulatory affairs.

ABOUT SCIENCES PO

Sciences Po is an institution of higher education and research in the humanities and social sciences. Its work in law, economics, history, political science and sociology is pursued through [ten research units](#) and several crosscutting programmes.

Its research community includes over [two hundred twenty members](#) and [three hundred fifty PhD candidates](#). Recognized internationally, their work covers [a wide range of topics](#) including education, democracies, urban development, globalization and public health.

One of Sciences Po's key objectives is to make a significant contribution to methodological, epistemological and theoretical advances in the humanities and social sciences. Sciences Po's mission is also to share the results of its research with the international research community, students, and more broadly, society as a whole.

PARTNERSHIP
