

DÉGRESSIVITÉ DES ALLOCATIONS CHÔMAGE : UNE RÉFORME NI NÉCESSAIRE NI EFFICACE

Bruno Coquet

Chercheur affilié à l'OFCE & IZA

RÉSUMÉ

La dégressivité des allocations chômage est une réforme populaire, qui trouve écho dans des propositions à droite comme à gauche de l'échiquier politique. Elle poursuit un double objectif : redresser les comptes de l'assurance chômage et stimuler la reprise d'emploi.

Cependant, les éléments disponibles pour aider à la décision n'attestent pas de ces effets positifs prêtés à la dégressivité. Ce *policy brief* montre que :

- *La théorie économique* conclut à l'optimalité de droits constants, et parfois même progressifs. La préconisation d'un profil dégressif y est très minoritaire et associée à une générosité (très) élevée ;
- *La seule évaluation empirique* – qui porte sur l'expérience française des années 1990 - montre que la dégressivité aurait alors « ralenti le retour à l'emploi » ;
- *La situation financière de l'assurance chômage* est le fruit de dépenses sans rapport avec les allocations de droit commun, dont la gestion est excédentaire ;
- *Les comportements des chômeurs* ne trahissent pas une préférence pour le chômage, les retours à l'emploi sont (très) fréquents et la « générosité » de l'assurance chômage n'est pas très importante si l'on se réfère à la comptabilité des droits constatés et au prix auquel elle est facturée.

Ces éléments montrent que les bénéfices de la dégressivité sont douteux et qu'elle crée des effets indésirables. Les défauts structurels qui sont à l'origine de la faillite de notre régime d'assurance chômage seraient inchangés et pour certains amplifiés par ce type de profilage des droits, en particulier si son objectif principal était de faire des économies. En outre, la dégressivité est une mesure délicate car ayant pour effet principal de taxer les chômeurs de longue durée, sans garantir le redressement des comptes de l'Unedic ni celui des comportements de reprise d'emploi.

Pour atteindre plus sûrement les objectifs poursuivis il serait bien plus efficace d'instaurer un mécanisme automatique qui garantisse que la durée potentielle des droits est toujours en phase avec la conjoncture économique.

Qu'est-ce que la dégressivité ?

1.

Un sondage du 4 février 2016 (Elabe/Les Echos, l'Institut Montaigne et Radio Classique) montre que 58 % des Français y sont favorables. Les biais de sélection sont cependant réels car les retraités (qui ne contribuent pas à l'Unedic et n'ont pas de risque de chômage) y sont favorables à 63 % alors que seulement 51 % des 50-64 ans y sont favorables (pour eux le chômage est très coûteux sur la trajectoire et souvent de longue durée).

2.

La Belgique est considérée comme le seul pays versant des allocations chômage sans limite de durée. Mais si l'on se place point de vue des revenus du chômeur, cette lecture peut être faite dans de nombreux pays. Si en France, Unedic et Fonds de Solidarité étaient fusionnés, les droits apparaîtraient aussi illimités.

3.

Voir chiffrage en fin de document et note n° 18.

La *dégressivité* consiste à réduire le montant des allocations au fur et à mesure que l'épisode de chômage indemnisé s'allonge. L'objectif de ce profil est de soumettre les chômeurs indemnisés à une contrainte financière croissante afin qu'ils reprennent un emploi plus vite, ce qui serait à la fois efficace pour contrôler les comportements, moral – car économe des deniers publics, et profitable aux finances de l'Unedic¹.

La diminution des allocations peut suivre un nombre infini de profils, et en pratique tous les pays limitent la durée potentielle des droits à l'assurance chômage². On peut distinguer 3 profils-type :

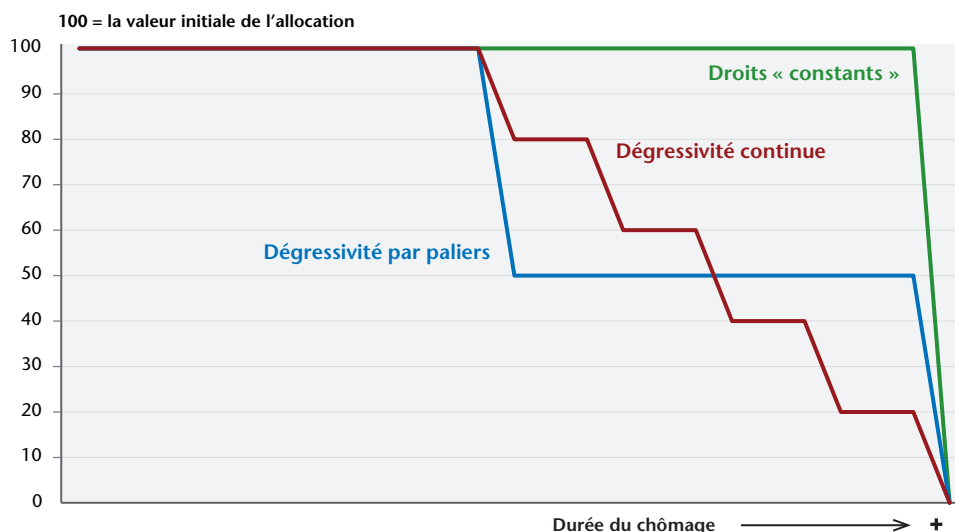
- *dégressivité continue*. La baisse de l'allocation suit des paliers courts et fréquents ; c'est la formule appliquée en France dans les années 1990 (encadré) ;
- *droits « constants » limités dans le temps*. Une date butoir suffit à créer la dynamique de recherche d'emploi et de baisse du salaire de réserve. Communément qualifié de « constant », ce profil est en réalité dégressif car l'allocation devient nulle en fin de droits ;
- *dégressivité par paliers*. Hybride des deux précédents, souvent retenu en pratique, les paliers ont une durée assez longue, entre 6 mois et 1 an chacun.

Les droits constants sont le profil retenu en France et dans la majorité des pays. Comme le chômage n'est pas en France un motif suffisant pour bénéficier d'allocations autres que l'assurance, la dégressivité en vigueur dans notre pays est même très marquée par rapport au reste des pays de l'OCDE (graphique 3).

Parmi les nombreux profils possibles les propositions récentes s'orientent plutôt vers une dégressivité ciblée sur les chômeurs de longue durée, avec des allocations réduites après 12 mois de chômage, puis restant constantes jusqu'à épuisement des droits.

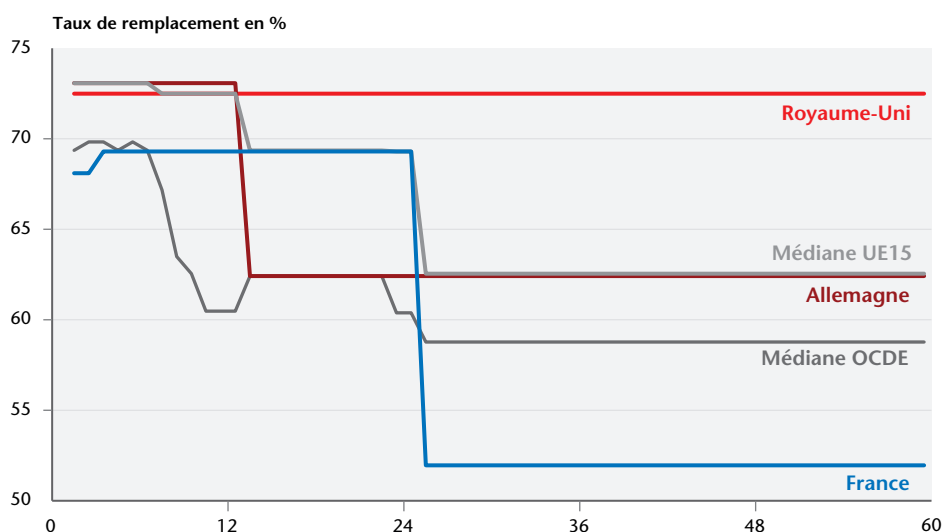
Presque tous les candidats à la primaire *Les Républicains* se prononcent en faveur d'une diminution progressive des allocations chômage, tout comme l'ont fait plusieurs membres du gouvernement en marge de la négociation de la Convention d'assurance chômage au 1^{er} semestre 2016. Les modalités sont rarement précises, mais la dégressivité se ferait en un ou plusieurs paliers, parfois dès 6 mois, dans tous les cas après 12 mois de chômage indemnisé, puis éventuellement encore après 18 mois, avant de rester constantes jusqu'à épuisement des droits³. Parmi les nombreux profils possibles les propositions récentes s'orientent plutôt vers une dégressivité ciblée sur les chômeurs de longue durée. On propose et discute des évaluations quantitatives dans la Section 3.

Graphique 1. Les différents types de dégressivité temporelle des allocations chômage



Source : Calculs de l'auteur.

Graphique 2. Dégressivité temporelle des revenus des chômeurs (allocations chômage + sociales)



Source : OCDE, Bases de données Prestations et Salaires (2013). Cas type : couple monoactif avec 2 enfants au salaire moyen.

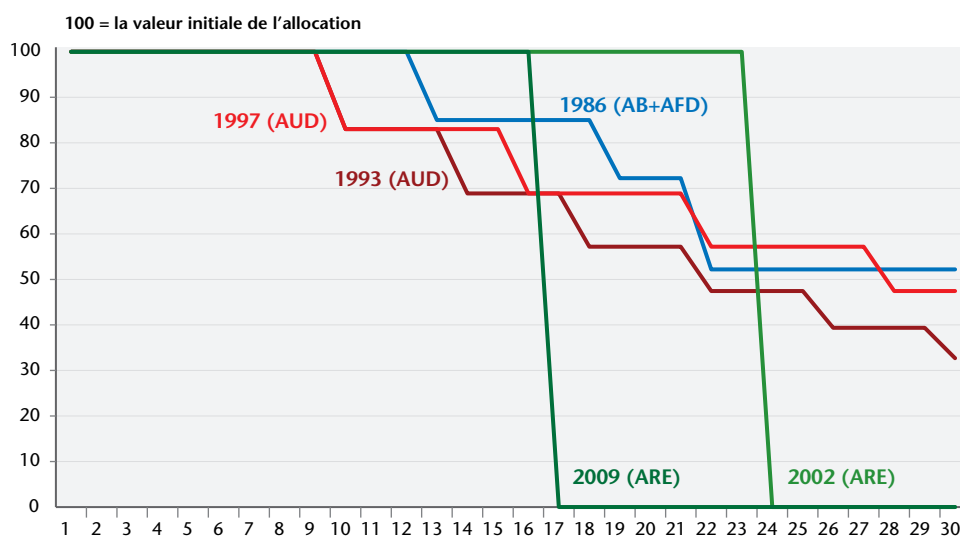
Une vieille histoire : la dégressivité en France

La dégressivité a été pratiquée sous diverses formes en France, et son abandon a été négocié en contrepartie de réductions drastiques de la durée des droits potentiels :

Avant 1993, l'Allocation de Base puis l'Allocation de Fin de Droits sont versées pour une durée totale de 3 à 30 mois au maximum (moins de 50 ans), jusqu'à 60 mois (50+ et 55+). Une dégressivité de 15 % (10 % pour les 50+) est applicable après 12 mois de droits, par paliers de 6 mois ;

- en 1993, l'Allocation Unique Dégressive (AUD) sert des droits pendant 4 à 60 mois selon la durée d'affiliation et l'âge. Une dégressivité de 8 % à 25 %, est appliquée après un premier palier de 0 mois (jeunes) à 33 mois (55+) ;
- en 1997 les coefficients de dégressivité sont réduits, les paliers allongés, et le nombre de filières est réduit à 4 (au lieu de 8) ;

Graphique 3. Évolution du profil des droits 1986-2016



Source : Unedic. Calculs de l'auteur. Le profil AB+AFD est celui d'un salarié au SMIC (règles décrites par Amira, 1996). Cette représentation est simplifiée, des changements marginaux de règles intervenant parfois entre les dates représentées ici.

- en 2002 la dégressivité est supprimée, les filières sont réduites à 3 (dont 1 seniors), et la durée des droits est fortement amputée.

Au total la dégressivité puis son abandon ont conduit à raccourcir les droits de manière très importante et à diminuer les dépenses de manière ciblée cependant que les cotisations demeureraient identiques après avoir été fortement augmentées à partir de 1991.

Que dit la littérature économique ?

La littérature théorique ne conclut pas à la nécessité de la dégressivité

4. « Optimal » car il est aussi nuisible et coûteux que les règles soient trop « généreuses » que pas assez (éligibilité, taux de remplacement, durée potentielle des droits trop longue).

5. L'équilibre budgétaire est instantané, l'effet de stabilisation de l'activité économique est réduit.

6. À l'exception de Shavell et Weiss (1979), tous les travaux cités ci-dessus retiennent cette hypothèse qui suppose l'aléa moral maximal et avantage le profil dégressif pour le contrôler ; néanmoins le profil dégressif est rarement optimal.

7. Les modèles sont la plupart du temps calibrés sur les États-Unis où le taux de remplacement est de 50 % et la durée maximale des droits de 6 mois ; il n'y a pas d'allocation d'assistance sociale.

8. La littérature conclut que l'élasticité du chômage à la générosité des paramètres est d'environ 0,35 (Coquet, 2013), dont seulement 40 % provient de l'aléa moral (Chetty, 2008). Le Service Public de l'Emploi (SPE) étant rémunéré pour contrôler que les chômeurs respectent leurs obligations, l'introduction de la dégressivité au motif que ce contrôle est inefficace devrait entraîner une réduction du coût facturé par le SPE pour le contrôle (116 € par mois par chômeur ; Coquet, 2016c).

La littérature économique aborde la dégressivité dans le cadre plus large de la question du « profil optimal des allocations »⁴ : il s'agit de comprendre comment l'assureur doit combiner le montant et la durée potentielle des droits pour atteindre ses objectifs. Ces travaux théoriques s'appuient naturellement sur des hypothèses et des faits stylisés, indispensables à réaliser les expériences *in vitro*, mais aussi parfois déterminants des résultats obtenus :

- l'assurance est dotée d'une ressource exogène (taxe sur la masse salariale, dotation budgétaire, etc.), qui finance l'ensemble de ses dépenses⁵ ;
- l'assureur ne contrôle pas l'effort de recherche d'emploi⁶ ;
- les chômeurs sont homogènes : âge, qualification, éligibilité inconditionnelle, etc. ;
- des emplois sont disponibles et régulièrement offerts au chômeur, qui choisit sa date de retour à l'emploi ;
- la probabilité d'obtenir un emploi dépend des efforts de recherche d'emploi ;
- la distribution des salaires est stationnaire (salaire unique et exogène) ;
- les chômeurs n'épargnent pas et n'ont pas accès au crédit. L'assureur connaît l'ensemble de leur revenu, et contrôle les incitations qui en découlent.

Tous les profils – décroissant, constant, croissant, non monotone – sont possiblement optimaux (Shavell et Weiss, 1979). Le résultat dépend fortement des hypothèses que les auteurs choisissent de relâcher afin d'introduire plus de réalisme :

- *si l'assurance est financée par les anciens chômeurs indemnisés*, la dégressivité est optimale, d'autant plus forte que la taxe payée par les ex-chômeurs et l'aversion pour le risque sont faibles et que la probabilité de sortie du chômage est élevée. Les droits sont bien plus « généreux » que dans l'économie de référence (Hoppenhayn et Nicolini, 1997)⁷ ;
- *si l'assureur contrôle la recherche d'emploi* – ce qui en réalité est toujours le cas –, le profil optimal est constant (Shavell et Weiss, 1979). Cette conclusion est d'autant plus robuste que dans la réalité l'aléa moral est limité⁸ ;
- *si tous les chômeurs n'ont pas les mêmes qualifications*, une faible dégressivité, atténuée par une prime à la reprise d'emploi, est optimale. La générosité est très forte (taux de remplacement initial 93 %, durée potentielle des droits de 3 ans), et en fin de droits des allocations sont versées sans limite de durée à un taux de remplacement de près de 75 % (Pavoni, 2009) ;
- *si tous les chômeurs n'ont pas la même aptitude à la recherche d'emploi*, le profil optimal est progressif afin de bien protéger les chômeurs de longue durée (Blumkin et Sadka, 2009) ;
- *si tous les chômeurs ne sont pas éligibles à l'assurance chômage*, les non-indemnisés sont incités à travailler pour remplir les conditions d'accès à l'assurance ; cette concurrence réduit la probabilité de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés. Un profil constant est optimal, avec un taux de remplacement d'autant plus élevé que la part des chômeurs indemnisés est faible et la durée des droits illimitée (Davidson et Woodbury, 1995). Un profil progressif peut aussi être

optimal car il évite que les chômeurs indemnisés n'abaissent trop leurs prétentions, ce qui réduirait le bien être agrégé (Cahuc et Lehman, 2000 ; Johansson et Selén, 2002) ;

- *si tous les emplois n'offrent pas le même salaire*, un profil dégressif durant l'indemnisation, puis constant après, est optimal (Fredricksson et Holmlund, 2001). Toutefois si les salaires et l'effort de recherche d'emploi sont endogènes et que l'assureur a pour objectif d'accroître le bien-être agrégé sans dégrader celui des chômeurs non-indemnisés, un profil progressif est optimal (Cahuc et Lehmann, 2000) ;
- *si les actifs peuvent épargner ou s'endetter*⁹, ils puisent dans cette épargne en cas de chômage et celle-ci s'épuise progressivement. Cette contrainte financière croissante amoindrit spontanément leur capacité à stabiliser leur consommation. Un profil constant – voire légèrement croissant – est alors optimal, pour une durée illimitée avec un taux de remplacement modéré (Lentz, 2010 ; Shimer et Werning, 2008 ; Kocherlakota, 2004). Le chômeur devant puiser dans une épargne qu'il conserverait s'il était en emploi, l'aléa moral est très bien contrôlé¹⁰ ;
- *si l'aversion pour le risque est importante*¹¹, le profil optimal est constant pendant une durée illimitée. Réduire la durée d'indemnisation accroît fortement le taux de remplacement optimal (Davidson et Woodbury, 1995).

S'il est parfois optimal d'adapter finement les règles aux caractéristiques des chômeurs, un tel paramétrage est délicat et procure de faibles gains financiers et comportementaux. Des allocations constantes sont préférables parce qu'elles sont aisées à gérer tout en diffusant des incitations simples et maîtrisables (Shimer et Werning, 2008).

L'évaluation ne plaide pas en faveur de la dégressivité

Il existe une seule évaluation empirique d'une expérience d'allocations dégressives, celle mise en place en France dans les années 1990 (Dormont *et al.*, 2001 ; encadré). Le débat économique et politique autour de la dégressivité s'appuie largement sur les résultats de ce travail. C'est un paradoxe, car si cette évaluation conclut que la dégressivité « *a écrêté le profil temporel des taux de reprise d'emploi* » (*le pic de sorties*), elle montre clairement que la dégressivité « *telle qu'elle a été mise en œuvre de 1992 à 1996, aurait ralenti le retour à l'emploi* ». S'agissant du premier aspect, les auteurs insistent fortement sur l'apparente capacité des chômeurs à haut revenu de manipuler la date de leur reprise d'emploi, tout en notant que leurs données ne permettent pas de juger la qualité ni la rémunération des emplois obtenus. Pour le second aspect, le taux de retour à l'emploi est devenu plus faible après l'introduction de l'Allocation Unique Dégressive (AUD).

La dégressivité n'est pas une réponse appropriée aux problèmes actuels Le redressement des comptes ne passe pas par la dégressivité

Un calcul statique *ex ante* montre indéniablement que la dégressivité réduirait les dépenses. L'indemnisation des chômeurs au-delà du 12^e mois coûte environ 8,0 Md€ par an, dont 3,2 Md€ pour les seniors. Un taux de dégressivité de 10 % à partir de 12 mois rapporterait donc environ 800 Mo€ par an *ex ante*. Si la dégressivité était de -20 % après 12 mois et à nouveau de -20 % à nouveau après 18 mois, l'économie serait de 2,4 Md€ par an¹². Si les propositions de dégressivité ciblent toujours l'activation du comportement des chômeurs, elles ne chiffrent jamais les économies qui en découle-

9.

Et tout ce qui influe sur la contrainte de liquidité du chômeur (accès au crédit, revenus, patrimoine, indemnités de rupture du contrat, etc. ainsi que ceux du conjoint).

10.

Un profil non-monotone peut être optimal (Shavell et Weiss, 1979 ; Wang et Williamson, 1996, 2002). En France le différé d'indemnisation et le délai de carence créent ce type de profil.

11.

Ce qui est le cas en France (Postel-Vinay et Saint Martin, 2004).

12.

Les candidats à la primaire *Les Républicains* (sauf J.-F. Poisson) proposent la dégressivité. Le profil évalué ici est celui proposé par N. Sarkozy, le seul suffisamment précis à ce stade pour être chiffrable. Les estimations réalisables à partir des paramètres qu'appliqueraient...

12 (suite)

... les autres candidats (source presse écrite et audiovisuelle) situeraient les économies entre 1,2 et 9,6 Md€ *ex ante* (sous l'hypothèse que les paliers comptabilisent les droits consommés, et non le temps écoulé depuis l'inscription). Les membres du Gouvernement qui ont évoqué la dégressivité n'ont pas précisé des paramètres qui permettraient un chiffrage.

13.

Proposition faite dans le programme de F. Fillon.

14.

Restriction de l'éligibilité, réduction de durée du premier palier avant application de la dégressivité, allongement du délai de carence, création des différés d'indemnisation, ainsi que des suppressions de filières longues à partir de 1997.

15.

Taux de cotisation Unedic : 4,78% le 1/1/1991 ; 4,90 % le 1/1/1992 ; 5,70 % le 1/8/1992 ; 6,60 % 1/8/1993. Le niveau actuel de la taxe (6,40 %) exclut aujourd'hui de procéder à un tel choc (Coquet, 2016b).

raient ; les éléments théoriques et empiriques présentés ci-dessus suggèrent néanmoins qu'en ralentissant le retour à l'emploi et en modifiant les comportements, ce profil pourrait être coûteux.

De ce fait, l'objectif budgétaire de court terme est le seul chiffré et il est de ce fait toujours placé au premier plan, suggérant que ces réformes sont plutôt paramétriques que structurelles. Cette interprétation est confortée à l'examen des dispositions qui accompagneraient le nouveau profil d'indemnisation, notamment la sanction des refus d'offres valables d'emploi ou de formation (dégressivité, dégressivité additionnelle, exclusion de l'indemnisation). Rigoureusement appliquées, celles-ci peuvent être extrêmement économiques *ex ante*, parfois bien plus que le profil dégressif lui-même (les seuils de déclenchement de la dégressivité seraient rarement atteints).

Ces dispositions adjacentes modifieraient très profondément la nature de l'assurance, et ce d'autant plus qu'elles procureraient beaucoup d'économies : dans ces conditions le chiffrage isolé du volet dégressivité apparaît à la fois secondaire et très fragile. Ne changeant pas le niveau d'emploi à court terme, la dégressivité et les dispositions qui lui seraient associées auraient des effets massifs sur le revenu des chômeurs indemnisés. Dans l'exemple chiffré ci-dessus, la dégressivité apparaît clairement comme une taxe de 10 % à 30 % sur le revenu des chômeurs de longue durée indemnisés. On ne peut exclure que des réductions de droits d'une telle ampleur créent une pression à la baisse des cotisations, car les salariés devraient s'assurer auprès de régimes complémentaires¹³ ou s'auto-assurer en épargnant.

En France, l'expérience montre que l'AUD introduite en 1992 n'a que marginalement contribué résorber le déficit et la dette de l'Unedic. Outre que d'autres paramètres ont amoindri la « générosité » de l'assurance¹⁴, c'est surtout la hausse du taux de cotisations qui a engendré une augmentation colossale des recettes (+60 % de 1991 à 1995). Un choc analogue sur les recettes actuelles (entre +1,8 point et +38 % de hausse du taux) rapporterait entre 30 et 40 Md€ à l'Unedic, lui permettant de rembourser l'ensemble de sa dette dans les 3 années à venir¹⁵.

L'Unedic ne recevant pas de dotation budgétaire de la part de l'État, la disparition du déficit de l'assurance chômage ne soulagerait pas directement les contribuables. Mais si la dégressivité diminuait les dépenses à destination des allocataires, elle laisserait inchangés les financements que l'Unedic apporte aux politiques publiques qui sont sous-optimaux, si bien que le déséquilibre des comptes persisterait (service public de l'emploi, culture, intérim, industries électriques et gazières, etc.).

L'assurance chômage française ne peut pas être qualifiée de généreuse

La « générosité » de l'assurance chômage est un argument constant à l'appui des propositions de dégressivité. Le problème est qu'elle n'est établie que de manière théorique, sur la base de comparaisons internationales uniquement appuyées sur des paramètres à la fois théoriques et extrêmes (durée maximale des droits, taux de remplacement brut, seuil minimal d'éligibilité, allocation maximale, etc.). Or en France les droits effectifs sont assez éloignés des droits théoriques : par exemple 60 % des chômeurs n'obtiennent pas la durée maximale de 24 mois, et moins de 15 % obtiennent 7 mois de droits potentiels ou moins, contre 24 % avant l'abaissement du seuil d'éligibilité de 6 à 4 mois en 2009¹⁶.

Une comparaison internationale basée sur l'analyse économique ou financière des droits constatés, et donc du revenu de remplacement effectif des chômeurs, situe la France dans la moyenne européenne¹⁷. L'assurance chômage française sert des prestations nominales relativement élevées, mais les chômeurs ne peuvent compter que sur elles, car les autres revenus de transfert qui leur sont alloués sont faibles (graphique 4).

16.

Données Dares.

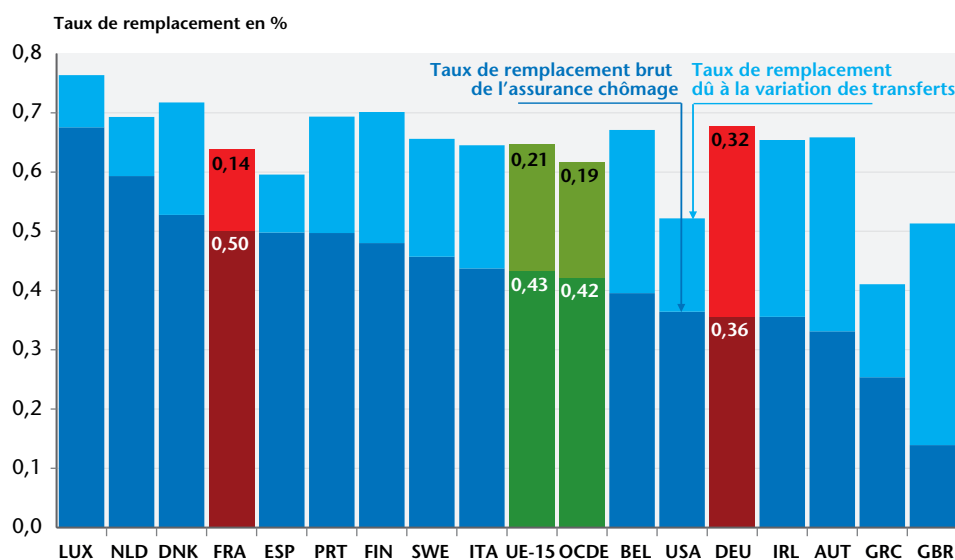
17.

Pour une analyse approfondie des déterminants de la générosité de l'assurance chômage cf. Coquet (2013).

En outre, la manière dont l'assurance est financée et le prix facturé sont toujours ignorés : or en France, l'assurance est exclusivement payée par le secteur privé, à un prix très élevé (1 mois de salaire net par an par salarié) et la caisse d'assurance chômage de droit commun est systématiquement excédentaire (Coquet, 2016b).

Il est donc paradoxal de pointer le niveau élevé des prestations d'assurance chômage en France car elles sont le contrepoint de l'absence de solidarité envers les chômeurs, ce qui ne peut évidemment pas être assimilé à de la « générosité ».

Graphique 4. Taux de remplacement effectif moyen des chômeurs selon l'origine du revenu



Source : OCDE Base Prestations et Salaires (2013). Calculs de l'auteur sur la base de 24 cas type (6 types de familles, 4 niveaux de revenus).

Les chômeurs indemnisés cherchent activement un emploi et l'acceptent

Les données publiques ne permettent pas d'affirmer que les chômeurs indemnisés recherchent moins activement et acceptent moins souvent un emploi que les autres. Parmi les demandeurs d'emploi sortant des listes, les chômeurs indemnisés sont plus nombreux à sortir vers l'emploi, et d'autant plus qu'ils sont bien indemnisés (Bernardi (2011), ils sont plus fréquemment en *Activité Réduite* (35 % vs. 20 % des non-indemnifiables)¹⁸. Et les emplois vacants qui ne sont pas pourvus par les chômeurs indemnisés ne le sont pas non plus par les non-indemnifiés.

On peut identifier 700 000 à 900 000 demandeurs d'emploi inscrits qui acceptent un emploi chaque mois. Au-delà de cette estimation, qui ne capte pas les flux infra-mensuels, 2,75 millions de contrats de moins de 1 mois sont signés chaque mois¹⁹. Les chômeurs sont donc actifs dans leur recherche d'emploi et peu sélectifs à l'égard des offres, car la plupart du temps ces emplois sont en *Activité Réduite* donc très courts et souvent peu payés²⁰, d'autant que depuis 2014 le resserrement des règles a rendu le cumul salaire/allocation financièrement peu attractif. Ces données descriptives suggèrent que les chômeurs se conforment à leurs obligations, et confortent l'idée que l'aléa moral est faible²¹.

La dégressivité toucherait principalement les chômeurs de longue durée qui sont peu employables (non-qualifiés, seniors, etc.). Mesure générale du point de vue des incitations, la dégressivité est donc très ciblée du point de vue des sanctions financières appliquées et des économies budgétaires : 32 % des chômeurs indemnisés le sont un an ou plus (27,2 % des dépenses d'allocation), soit seulement 10 % des demandeurs d'emploi inscrits²².

18.

Vinceneux (2015). Ces données descriptives ne valent pas évaluation en raison des différences de profil.

19.

Environ 40 millions de contrats sont signés chaque année (dont 33 millions de moins d'un mois) en CDD ou en intérim (3,3 millions par mois, 2,75 millions de moins d'un mois). Données Acoff.

20.

Calculs sur données Dares (Bernardi, 2015 ; Ourliac et Rochut, 2013) ; Abdouni *et al.*, 2011).

21.

L'élasticité du chômage à la générosité des droits serait comprise entre 0 et 0,2 (sur données antérieures à 2002. Ortega et Rioux, 2006 ; Deroyon et Le Barbançon, 2011). Coquet (2013) pour une revue de littérature.

22.

Unedic (2016).

L'aléa moral mesuré est très faible et les dépenses de contrôle sont élevées

23.

On ne considère pas ici la fraude, seulement l'aléa moral.

Malgré la faiblesse de l'aléa moral, l'indolence prêtée aux chômeurs prend souvent appui sur le faible taux de sanctions infligées en France aux chômeurs qui ne remplissent pas leurs obligations²³. Souvent utilisé, cet argument est fragile car la causalité peut être en sens opposé : si l'aléa moral est faible car bien contrôlé par les règles, il est logique que peu de sanctions soient prononcées pour ce motif.

Justifier la dégressivité par l'impuissance du contrôle des chômeurs à débusquer de l'aléa moral est doublement problématique. D'une part si l'absence de résultat des opérations de contrôle provient du fait qu'il n'y a rien à trouver, la dégressivité est une réponse redondante. D'autre part les chômeurs indemnisés paient une contribution extrêmement élevée pour bénéficier de l'offre de service du *Service Public de l'Emploi* (SPE), qui inclut le contrôle de la recherche d'emploi, alors même que ces chômeurs sont moins accompagnés car étant souvent réputés proches de l'emploi (« autonomes » dans leur recherche). Les chômeurs de longue durée indemnisés paieraient ainsi deux fois : pour être contrôlés et parce que ce contrôle ne donne pas de résultat.

L'aléa moral étant infime, il est inopportun de demander à l'assureur d'accroître encore ses efforts pour le réduire, a fortiori en appliquant une taxe ciblée sur les chômeurs de longue durée indemnisés.

Une alternative à la dégressivité

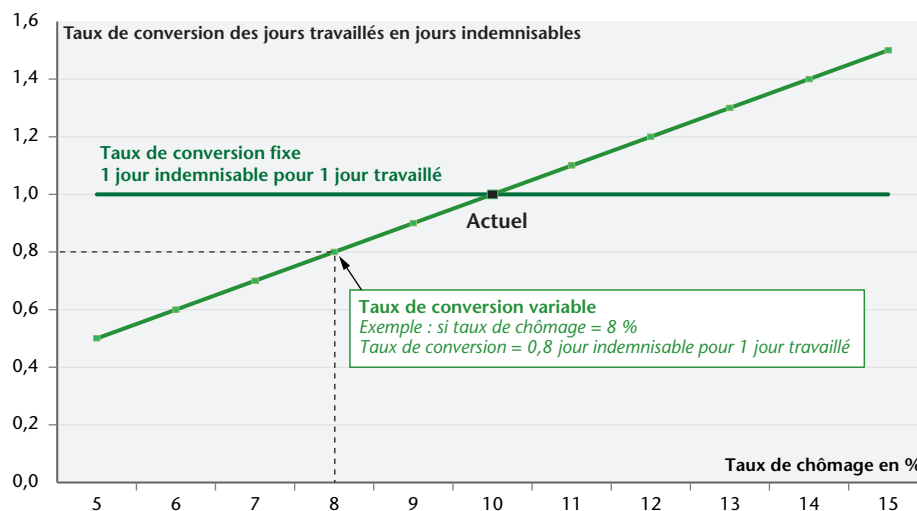
Si l'objectif est de veiller à ce que les chômeurs soient actifs et acceptent les emplois quand ceux-ci sont disponibles, il existe une solution : lier automatiquement la durée potentielle des droits au taux de chômage observé (des droits longs quand le chômage est élevé, courts quand il est faible et que des emplois sont disponibles).

24.

Sur ce thème voir : Kroft & Notowidigdo (2011), Bender *et al.* (2012) FMI (2015) *Fiscal compact*.

Si l'objectif est de contrôler l'aléa moral, cette solution possède des avantages avérés²⁴, proches de ceux attribués à la dégressivité, sans en avoir les inconvénients. Il est en outre logique de lier la protection contre le chômage à la réalité du dynamisme du marché du travail. Un « taux de conversion » des durées d'affiliation en durée potentielle d'indemnisation lié au taux de chômage permet d'incorporer un indicateur du taux d'arrivée des offres d'emploi. En revanche un profil dégressif indépendant du dynamisme des offres d'emploi qui parviennent aux chômeurs est statique et diffuse des incitations instables, plus faibles quand le taux d'arrivée des offres d'emplois est fort que lorsqu'il est faible (graphique 5). Un taux de conversion des périodes travaillées en périodes indemnisables permet en outre d'optimiser l'effet de stabilisation économique de l'activité de l'assurance chômage ■

Graphique 5. Taux de conversion fixe ou variable en fonction du taux de chômage



Source : Calcul de l'auteur.

Références

- Abdouni S., M. Defresne, T. Deroyon, Y. Dubois et T. Le Barbanchon, 2015, « Les inscriptions à Pôle Emploi : une analyse rétrospective des évolutions en 2009 », *Dares Analyses*, 008, février.
- Amira S., 1996, « Dix ans d'indemnisation du chômage en France (1985-1995) », *Dares, Premières Synthèses*, 46-2.
- Bernardi V., 2015, « Les sortants des listes de Pôle emploi en 2014 : la baisse du taux de sortie pour reprise d'emploi se poursuit », *Dares Analyses*, 090, décembre.
- Bernardi V., 2011, « Les sortants des listes de Pôle emploi de 2007 à 2010 : recul marqué des taux de sortie pour reprise d'emploi avec la crise », *Dares Analyses*, 090, décembre.
- Blmkin T. et E. Sadka, 2008, « Rising UI benefits over time », Monaster Center for Economic Research, Ben-Gurion University of the Negev, *Discussion Paper*, 08-07.
- Cahuc P. et E. Lehmann, 1999, « Should unemployment benefits decrease with unemployment spell? », *Cepremap Working Paper*, 9916, septembre. (*Journal of Public Economics*, 2000).
- Card D., R. Chetty et A. Weber, 2007, « The Spike at benefit exhaustion: leaving the unemployment system or starting a new job? », *NBER Working Paper*, 12893.
- Card D. et P. B. Levine, 2000, « Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program », *Journal of Public Economics*, 78(1-2), octobre.
- Chetty R., 2008, « Moral hazard vs. liquidity and optimal unemployment insurance », *Journal of Political Economy*, 116(2).
- Coquet B., 2016a, « La dégressivité des allocations chômage : ce que l'on sait », *Document de travail de l'OFCE à paraître*.
- Coquet B., 2016b, « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », *OFCE les notes*, 60.
- Coquet B., 2016c, « L'assurance chômage doit-elle financer le service public de l'emploi ? », *OFCE les notes*, 58.
- Coquet B., 2013, *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Ed. de L'Harmattan, Paris.
- Davidson C. et S. A. Woodburry, 1995, « Optimal unemployment insurance », *Upjohn Institute Staff Working Paper*, 95-35.
- Deroyon T. et T. Le Barbanchon, 2011, « Effet de la durée maximale d'indemnisation du chômage sur le retour à l'emploi et sa qualité », *Document d'Étude de la Dares*, Ministère de l'Emploi, 160.
- Dormont B., D. Fougere et A. Prieto, 2001, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, 343, 2001-3.
- Fredricksson P. et B. Holmlund, 2001, « Optimal Unemployment Insurance in search equilibrium », *Journal of Labor Economics*, 19(2).
- Grossman J.-B., 1989, « The work disincentive effect of extended unemployment compensation: recent evidence », *Review of Economics and Statistics*, 71(1).
- Gruber J., 1998, « Unemployment insurance consumption smoothing and private insurance: evidence from Panel Study of Income Dynamics (PSID) and Consumer Expenditure Survey (CEX) », *Research in Employment Policy*, 1.
- Gruber J., 2001, « The wealth of the unemployed », *Industrial and Labor relations Review*, 55(1).
- Hopenhayn H. A. et J. P. Nicolini, 1997, « Optimal unemployment insurance », *Journal of Political Economy*, 105(2).
- Johansson S. et J. Selen, 2002, « Coping with heterogeneities in the difference in difference design », *FIEF Working Paper Series*, 183.
- Joutard X. et M. Ruggiero, 1996, « Changements de régime d'indemnisation et transition vers l'emploi: une étude sur données longitudinales Unedic », *Revue Économique*, 47(1).

- Katz L. F., 1986, « Layoffs, recall and the duration of unemployment », *NBER Working Paper*, 1825.
- Katz L. F. et B. D. Meyer, 1988, « Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes », *Quarterly Journal of Economics*, 105(4).
- Kocherlakota N. R., 2004, « Figuring out the impact of hidden savings on optimal unemployment insurance », *Review of Economic Dynamics*, 7.
- Krueger A. B. et B. D. Meyer, 2002, « Labor supply effects of social insurance », *NBER Working Paper*, 9014, juin.
- Le Barbanchon T., 2012, « The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exits to Work and Match Quality in France », Insee, *CREST, Working Paper*, 2012-21.
- Lentz R. P., 2009, « Optimal unemployment insurance in estimated job search model with savings », *Economic Dynamics Review*, 12(1).
- Lollivier S. et L. Rioux, 2005, « A structural non-stationary model of job search: stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers? », Insee, *Documents de travail du CREST*, 2005-03.
- Meyer B. D., 1990, « Unemployment insurance and Unemployment spells », *Econometrica*, 58(4).
- Mortensen D. T., 1977, « Unemployment insurance and job search decisions », *Industrial and Labor relations Review*, 30(4).
- Ortega J. et L. Rioux, 2006, « On the extent of re-entitlement effects of unemployment compensation », INSEE, *Documents de travail du CREST*, 2006-25.
- Ourliac B. et J. Rochut, 2013, « Quand les demandeurs d'emploi travaillent. Avec la crise, le nombre de demandeurs d'emploi en activité réduite atteint son plus haut niveau », *Dares Analyses*, 002, janvier.
- Pavoni N., 2009, « Optimal unemployment insurance, with human capital depreciation, and duration dependence », *International Economic Review*, 50(2).
- Postel-Vinay F. et A. Saint-Martin, 2004, « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ? », *Économie et Statistiques*, 372.
- Shavell S. et L. Weiss, 1979, « The optimal payment of unemployment insurance benefits over time », *Journal of Political Economy*, 87(6).
- Shimer R. et I. Werning, 2008, « Liquidity and insurance for the unemployed », *American Economic Review*, 98(5).
- Vinceneux K., 2015, « Les demandeurs d'emploi non-indemnisables par l'assurance chômage en 2013 : la part des personnes qui ne sont couvertes par aucune allocation s'accroît », *Dares Analyses*, 063, septembre.
- UNEDIC, 2016, *Dossier de référence de la négociation*, janvier.
- UNEDIC, 2013, « La croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents », *Étude Unedic*, octobre.
- Wang C. et S. Williamson, 1996, « Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy », *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 44.
- Wang C. et S. Williamson, 2002, « Moral hazard, optimal unemployment insurance and experience rating », *Journal of Monetary Economics*, 49.

Pour citer ce document : Coquet Bruno, 2016, « Dégressivité des allocations chômage : une réforme ni nécessaire ni efficace », *OFCE policy brief 4*, 4 octobre.

Directeur de la publication Xavier Ragot
 Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
 Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
 Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

© OFCE 2016