

Working Paper

2017-01

LES ALLOCATIONS CHÔMAGE DEVRAIENT-ELLES ÊTRE DÉGRESSIVES ?

Bruno Coquet, *Sciences Po, OFCE, Paris, France et IZA*

January 11, 2017

SciencesPo

ofce

WORKING PAPER CITATION

Bruno Coquet, 2017, « Les allocations chômage devraient-elles être dégressives ? », *OFCE Sciences Po Working paper*, 2017-01, 11 janvier.

© 2017 OFCE

LES ALLOCATIONS CHÔMAGE DEVRAIENT-ELLES ÊTRE DÉGRESSIVES ?

Bruno Coquet^a, *Sciences Po, OFCE, Paris, France et IZA*

Résumé

La dégressivité des allocations chômage est une réforme structurelle populaire et prisée par les organisations internationales dans leurs programmes d'ajustement structurel. Il s'agit de stimuler la reprise d'emploi en réduisant l'aléa moral des chômeurs indemnisés afin de diminuer les dépenses d'assurance chômage. Nous effectuons une revue de la littérature consacrée d'une part au profil optimal des allocations chômage et d'autre part aux formes d'aléa moral que des allocations chômage dégressives visent à éliminer. Ces travaux montrent que les indicateurs observés pour diagnostiquer la présence d'aléa moral lié à des allocations chômage constantes amplifient cet effet et sont imprécis sur son origine. Par ailleurs, les effets positifs prêtés à la dégressivité des allocations chômage ne sont pas attestés par la littérature, même sous des hypothèses très restrictives ; ce profil n'est que rarement optimal car il doit être associé à une générosité élevée et qu'il induit des effets indésirables. Les travaux empiriques montrent que la dégressivité ralentirait les sorties du chômage, et que cette taxe sur le chômage de longue durée a au mieux de faibles effets agrégés sur les dépenses de l'assurance chômage. Ainsi la littérature conclut majoritairement à l'optimalité de droits constants, ou même progressifs. Pour limiter l'apparition d'aléa moral tout en renforçant l'optimalité des règles, des instruments bien plus précis peuvent être utilisés : un contrôle ciblé des chômeurs susceptibles d'aléa moral, l'adaptation automatique de la durée des droits potentiels à la conjoncture de l'emploi, ou encore l'utilisation à la marge de comptes individuels.

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

Classifications JEL : E24, J64, J65, H53

a. Chercheur affilié à l'OFCE.

SHOULD UNEMPLOYMENT BENEFITS DECREASE WITH UNEMPLOYMENT DURATION?

Bruno Coquet^a, *Sciences Po, OFCE, Paris, France et IZA*

Abstract

Introducing time-decreasing unemployment benefits is a flagship recommendation in international organizations' reform packages. This pattern aims at controlling moral hazard to boost job finding among the unemployed and to reduce unemployment insurance spending. We review economic literature devoted to the optimal profile of unemployment benefits and to the forms of moral hazard that time-decreasing unemployment benefits would avoid. These papers show that indicators commonly used to identify the very specific moral hazard effects of non-decreasing unemployment benefits are misleading, often imprecise on its causes and tend to magnify its consequences. Economic theory does not confirm the positive effects of time-decreasing unemployment benefits that common-thinking refers' to, even under severe restrictions. To the contrary such a profile may have significant adverse effects, and it is optimal only under strict assumptions and associated with very generous conditions as regard replacement rate and potential duration of benefits. Empirical work confirms that benefits decreasing over time may slow down unemployment exit rate, and that applying such a tax on long-term unemployment has, at best, small effects on unemployment insurance expenditure. A large majority of studies conclude that constant, and in some case progressive patterns are optimal. Instead of using time-decreasing unemployment benefits, more targeted instruments can limit moral hazard while reinforcing the optimality of UI rules: fine-tuned control of the unemployed exposed of moral hazard, automatic changes of the potential duration of benefits in line with employment situation, or individual accounts used at the margin.

Keywords : unemployment insurance, unemployment benefits, replacement rate, individual accounts.

JEL Classification : E24, J64, J65, H53

a. Researcher affiliated to the OFCE.

[1] Introduction

La *dégressivité* consiste à réduire le montant des allocations chômage au fur et à mesure que l'épisode de chômage indemnisé s'allonge. L'objectif est d'imprimer une contrainte financière croissante sur les chômeurs indemnisés, afin de les inciter à reprendre plus rapidement un emploi. Cette mesure serait à la fois efficace pour contrôler les comportements des chômeurs, morale en ce qu'elle est économe des deniers publics, et profitable pour l'assureur dont les dépenses seraient réduites.

La dégressivité n'est pas une innovation ; c'est une option bien identifiée depuis longtemps, qui a été appliquée en France jusqu'au début des années 2000 et est en vigueur dans 14 pays de l'OCDE, sous diverses formes (Tableau 1). Les connaissances théoriques et pratiques qui peuvent aider à la décision sont donc substantielles.

Ce travail se compose de quatre parties. Une première partie est consacrée à une revue de trois pans de la littérature économique : les travaux qui s'intéressent aux motifs qui justifient la dégressivité, puis les travaux théoriques qui traitent du profil optimal des allocations chômage et de différents aspects de son efficacité, et enfin les évaluations empiriques de la dégressivité. Une deuxième partie décrit les applications et les modalités de la dégressivité en France et dans la plupart des pays qui disposent d'un régime d'assurance chômage. Enfin, dans une troisième partie nous effectuons un chiffrage des conséquences comportementales et financières que pourrait avoir un retour à la dégressivité des allocations pour le régime d'assurance chômage en France. Dans une quatrième partie nous évoquons deux pistes de travail alternatives à la dégressivité des allocations : l'ajustement automatique de la durée potentielle des droits au taux de chômage observé et l'usage de comptes individuels.

[2] Cadre analytique

La littérature économique aborde la dégressivité dans le cadre plus large de la question du « profil optimal des allocations »¹ : il s'agit de comprendre comment l'assureur doit combiner le montant et la durée potentielle des droits pour atteindre ses différents objectifs. Comme c'est souvent le cas en matière d'assurance chômage, cette littérature est peu abondante, puisqu'elle comprend seulement une quinzaine de publications au cours des 40 dernières années. Il est donc utile d'étendre cette revue de littérature à des aspects adjacents sur lesquels la dégressivité des allocations est réputée avoir une influence, comme l'évolution des probabilités de sorties durant l'épisode de chômage, le niveau optimal des droits ou l'aléa moral des chômeurs indemnisés.

¹ « Optimal » signifie qu'une éligibilité trop aisée, des allocations trop élevées et/ou une durée potentielle des droits trop longue (« généreuses » en langage courant) sont aussi nuisibles que la difficulté à devenir éligible, des allocations trop faibles et des durées trop courtes (« pas assez généreuses »). Ces deux formes d'excès dégradent directement et indirectement les finances de l'assureur.

[2.1] Le motif : contrôler une manifestation particulière de l'aléa moral des chômeurs

Même si ce n'est pas là son point de départ originel, la dégressivité des allocations chômage prend aujourd'hui principalement argument de l'existence d'un *pic de sorties* du chômage, parfois observé à l'approche de la fin de droits. Etant spécifique aux chômeurs indemnisés, ce pic de sortie est présenté comme une manifestation d'aléa moral indéniablement engendré par les règles d'indemnisation. C'est donc un préalable utile que d'examiner la littérature consacrée à ce *pic de sorties*, afin de comprendre en quoi il constitue un problème qu'il est indispensable de résoudre.

[2.1.1] Le pic de sorties en fin d'indemnisation

Le *pic de sorties* est considéré comme une preuve que les chômeurs indemnisés maîtrisent leur reprise d'emploi, la retardant au maximum afin de profiter du confort oisif qu'offre le chômage, d'autant plus qu'il est généreusement indemnisé². La dégressivité des allocations permettrait d'éliminer ce *pic de sorties* (Dormont & alii, 2001).

L'accélération des sorties du chômage à l'approche de la fin de droits à l'assurance est toutefois un comportement attendu, conforme à la théorie, compatible avec une assurance optimale (Mortensen, 1977). D'un côté les droits s'épuisent avec le temps passé au chômage, l'incitation à reprendre un emploi augmente, le rendement de la recherche d'emploi diminue conjointement à la probabilité de recevoir une offre acceptable, et le salaire de réserve baisse ; d'un autre côté l'effet d'éligibilité augmente, car l'utilité de l'assurance s'accroît avec le risque de chômage futur. De trop fortes exigences initiales du chômeur, la mauvaise qualité des offres qu'il reçoit ou leur inadéquation avec ses propres compétences le conduisent à attendre, afin de trouver de meilleures opportunités, ce qui allonge la durée du chômage (*cf.* par exemple Krueger et Meyer, 2002 ; Caliendo et alii, 2009). Lorsque ce processus n'aboutit pas c'est l'aversion pour le risque de se retrouver sans emploi qui finit par reprendre le dessus : le chômeur se résout alors à relâcher ses critères de sélection, d'autant plus rapidement que la fin de ses droits se rapproche et que la sanction en fin de droits est forte (déclassement, forte baisse du salaire³, pas d'assistance chômage, etc.), acceptant des conditions d'emploi et de salaire dégradées par rapport à la stratégie de recherche qu'il s'est fixée au début de l'épisode de chômage (voir par exemple Grossman, 1989 ; Katz et Meyer, 1988 ; Meyer, 1990). Résultat combiné des règles d'indemnisation de l'assurance chômage et

² Katz (1986) observe un taux de sortie monotone pour les chômeurs non-indemnisés. Nous nous concentrons ici sur la littérature qui relie *pic de sorties* et aléa moral, car c'est elle qui est invoquée à l'appui de la dégressivité. Une littérature plus abondante mesure le lien entre taux de remplacement et aléa moral d'une part, et entre durée potentielle des droits et aléa moral d'autre part, mais sans considérer le profil des droits comme facteur explicatif. Pour une revue de littérature complète de ces effets *cf.* Coquet (2013).

³ Nafilyan (2016) montre sur données françaises qu'après un épisode de chômage les salariés licenciés qui retrouvent un emploi enregistrent une perte de salaire de 15 à 20% en moyenne, et qu'ils ont une probabilité neuf fois plus importante de perdre à nouveau leur travail que des salariés qui n'ont pas été licenciés. De plus leurs probabilités de travailler à temps partiel, d'avoir moins de congés payés et un positionnement hiérarchique inférieurs sont plus élevées que pour les autres salariés.

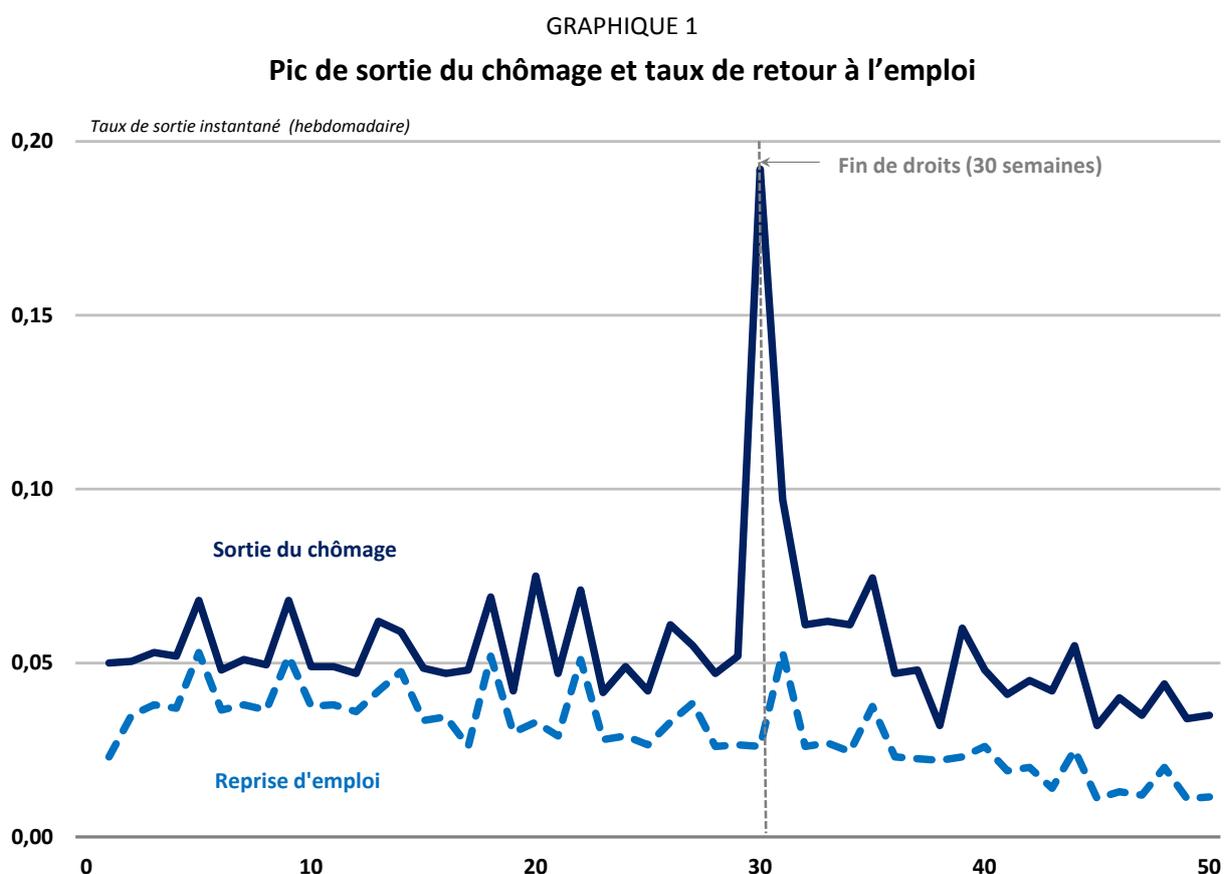
de cette stratégie de recherche d'emploi, les sorties du chômage sont repoussées vers l'extrémité des droits, formant un *pic de sorties*.

Le *pic de sorties* peut être masqué ou magnifié par des facteurs exogènes sans lien avec l'aléa moral ou un comportement indolent de reprise d'emploi : des assurances sociales qui engendrent des changements de régime et de statut ; des dispositifs de politique publique ciblés sur les chômeurs en fin de droits ; des règles de proratisation des droits au cours de la dernière période d'indemnisation (semaine ou mois) ; des imprécisions statistiques ; etc. (voir par exemple Card et alii, 2007, Graphique 1)

[2.1.2] Opportunité de faire disparaître le *pic de sorties*

Le *pic de sorties* peut donc illustrer un usage de l'assurance chômage conforme au modèle standard de recherche d'emploi, comme d'une utilisation indésirable de l'assurance chômage.

Si son existence n'est pas surprenante, son absence est en plus intrigante : en période de chômage élevé cela suggère que certains chômeurs indemnisés dégradent trop rapidement la qualité des emplois et le salaire qu'ils acceptent, pressés par des contraintes et des incitations destinées à réduire l'*aléa moral* possiblement excessives, qui peuvent nuire à la productivité des appariements compétences / emplois.



Source : Card et alii (2007). Les auteurs donnent d'autres exemples analogues.

Un *pic de sorties* ne signifie donc pas qu'il existe un *aléa moral* généralisé. C'est une des raisons pour lesquelles supprimer ce pic en rendant les droits dégressifs pour l'ensemble des chômeurs, dont l'immense majorité n'est pas concernée, procurerait de faibles gains directs et indirects (Shimer et Werning, 2008), tant sur les comportements que sur les dépenses. En effet :

- L'indicateur utilisé, la « probabilité instantanée de sortie » du chômage, crée une illusion d'optique : le nombre de chômeurs concernés est en réalité très faible, environ 2% des sorties d'indemnisation⁴, parmi lesquelles les chômeurs faisant preuve d'aléa moral sont une fraction marginale.
- Les chômeurs sont hétérogènes face aux pertes que peut induire leur retour à l'emploi : des chômeurs anciennement employés au SMIC ne subiraient pas de perte de salaire en acceptant un emploi (à temps de travail inchangé), mais plus on s'élève en dans l'échelle des salaires (et en âge) plus la probabilité de subir une perte est importante, expliquant que les chômeurs cherchent le plus longtemps possible un emploi conforme à leurs compétences et à leur expérience afin de minimiser leurs pertes de revenu permanent. La plupart des travaux qui ciblent le pic de sorties ignorent les caractéristiques de l'emploi retrouvé, et notamment la rémunération (Boone, 2009).
- L'existence du pic de sorties est sensible à la distinction entre les sorties vers l'emploi et les sorties du chômage, entre autres parce que l'indemnisation freine la sortie vers l'inactivité (et non vers l'emploi) des chômeurs de longue durée (Joutard & Ruggiero, 1996 ; Card & alii, 2007. Cf. Graphique 1).

Il n'est donc pas forcément désirable de supprimer un *pic de sorties* en fin de droits, a fortiori par un moyen aussi radical et non-discriminant que la dégressivité : il est en effet risqué, car sous-optimal, de caler les règles de droit commun applicables à 100% des chômeurs sur des comportements marginaux qui ne concernent –hypothétiquement– que très peu d'entre eux, a fortiori si ce comportement s'explique par des facteurs objectifs. De telles règles peuvent même s'avérer coûteuse : l'ampleur des effets négatifs de la dégressivité sur le retour à l'emploi mesurée par Dormont et alii (2001) suggère qu'elle a pu augmenter les dépenses, car d'autres réformes adoptées conjointement à l'introduction de l'Allocation Unique Dégressive ont contribué à la réduction des dépenses d'indemnisation observée entre 1993 et 1995 (Graphique 2, Encadré 1).

L'outil que doit utiliser l'assureur pour maîtriser des comportements indésirables de cette nature n'est pas une règle générale d'indemnisation, mais plutôt un contrôle ciblé des

⁴ Moins de 3,5% dans les échantillons de Katz & Meyer (1990) ou Dormont & alii (2001), moins de 2% pour Lollivier & Rioux (2005), 0,8% pour Card & alii (2007). Si l'on étend –sans précaution– ces estimations à tous les chômeurs indemnifiés, ceux-ci seraient entre 35 000 et 85 000 concernés en France en 2014 (sans que l'on puisse isoler ceux dont les comportements découlent de l'aléa moral, les sorties vers l'inactivité, etc.), sur un total d'environ 2,4 millions de sorties d'indemnisation (Unedic, 2016).

obligations de recherche d'emploi des chômeurs concernés par ces sorties tardives ; si les comportements qui forment le *pic de sorties* résistent à ces contrôles ciblés, c'est que l'aléa moral des chômeurs indemnisés n'en est probablement pas à l'origine. Plus généralement, l'assureur à des moyens de surmonter les asymétries d'information et de réduire l'aléa moral tout au long de l'épisode d'indemnisation, notamment en offrant des durées d'indemnisation adaptées à la conjoncture du marché du travail et en introduisant des formules de comptes individuels (cf. ci-dessous).

[2.2] La solution proposée : la dégressivité temporelle des allocations chômage

La dégressivité temporelle des allocations chômage n'est pas une évidence dans littérature économique. Une minorité de travaux préconisent ce profil, car des hypothèses de comportement très fortes –et peu réalistes– doivent être faites pour qu'il apparaisse optimal.

Il est essentiel de souligner que même lorsque ce profil est optimal, il n'engendre pas mécaniquement des économies pour la caisse d'assurance chômage. Cela découle notamment du fait que les travaux qui le préconisent associent toujours le profil dégressifs qu'ils proposent à un accroissement de la générosité de l'un au moins des autres paramètres : éligibilité inconditionnelle, durée potentielle des droits allongée, taux de remplacement nettement plus élevé au début de l'épisode de chômage, etc. (la seule exception est Wang et Williamson, 1996).

[2.2.1] Qu'est-ce que la dégressivité ?

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 et profitable aux finances de l'Unedic⁵.

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 chômage ce qui constitue une forme de dégressivité⁶. On peut distinguer 3 profils-type (Graphique 2) :

- *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 1).

⁵ 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 sélections 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).

⁶ 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 : par exemple, si en France Unedic et Fonds de Solidarité étaient fusionnés, les droits apparaîtraient aussi illimités.

- *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, ce profil est souvent retenu en pratique, et procède par paliers d'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 à celle pratiquée dans les autres pays de l'OCDE (Graphique 3).

[2.2.2] Que dit la littérature théorique ?

La littérature théorique consacrée au « profil optimal des allocations » s'appuie naturellement sur des hypothèses simplificatrices et des faits stylisés, indispensables à réaliser les expériences *in vitro*, mais aussi parfois déterminants des résultats obtenus. On retrouve ainsi classiquement les hypothèses suivantes :

- L'assurance est dotée d'une ressource exogène (taxe sur la masse salariale, dotation budgétaire, etc.), qui finance l'ensemble de ses dépenses⁷.
- L'assureur ne contrôle pas l'effort de recherche d'emploi.
- Les chômeurs sont homogènes : âge, qualification, éligibilité inconditionnelle, etc.
- Des emplois sont disponibles en quantité illimitée 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 (le salaire est unique et exogène),
- Les chômeurs n'épargnent pas et n'ont pas accès au crédit. L'assureur connaît donc l'ensemble de leur revenu, et contrôle les incitations qui en découlent.

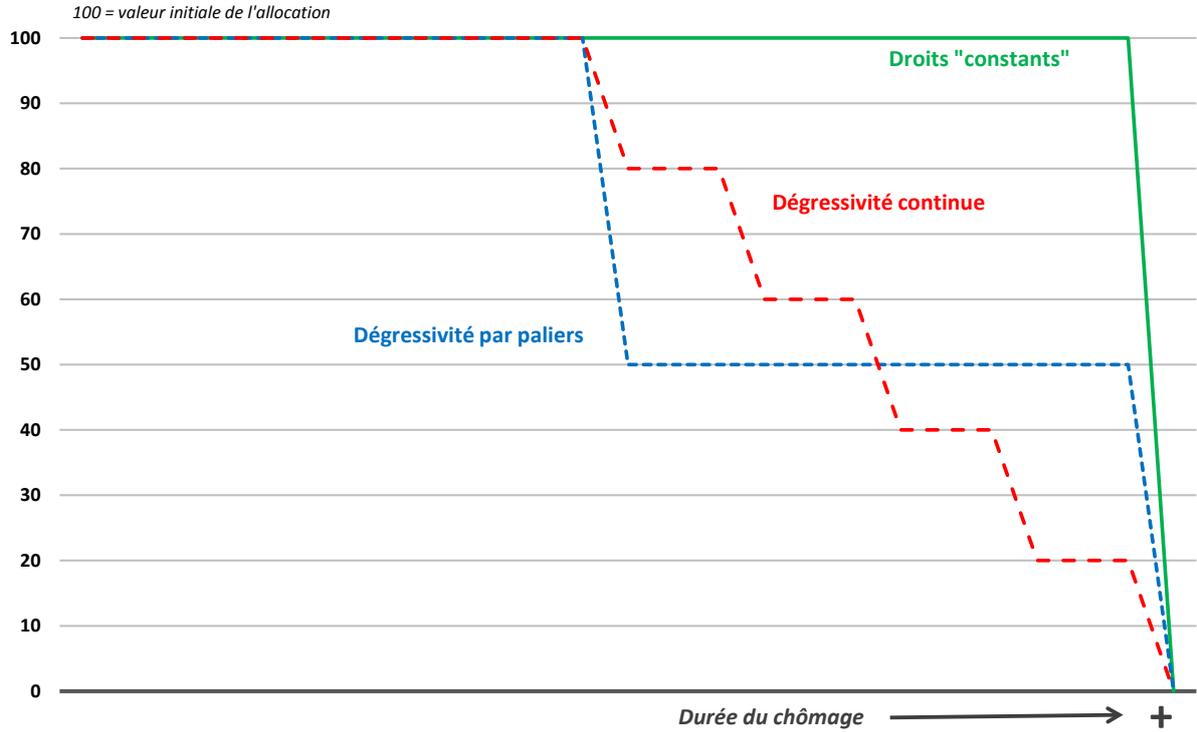
La discussion sur le réalisme de ces hypothèses fonde une grande partie de la littérature consacrée au profil optimal des droits (*cf.* ci-dessous), aboutissant très majoritairement à montrer qu'un profil constant ou croissant des allocations est optimal.

La modélisation fondatrice de Shavell et Weiss (1979) envisage 4 profils : décroissant, constant, croissant, non-monotone (croissant puis décroissant). Tous sont possiblement optimaux. Le résultat est principalement conditionné par 3 facteurs : la capacité du chômeur à maîtriser son retour à l'emploi, la capacité de l'assureur à contrôler l'effort de recherche d'emploi, la capacité des individus à épargner et à accéder au crédit. Les auteurs ne tranchent pas entre ces profils, mais associent un profil optimal à chacun de leurs jeux d'hypothèses.

⁷ L'équilibre budgétaire est instantané, l'effet de stabilisation de l'activité économique est réduit.

GRAPHIQUE 2

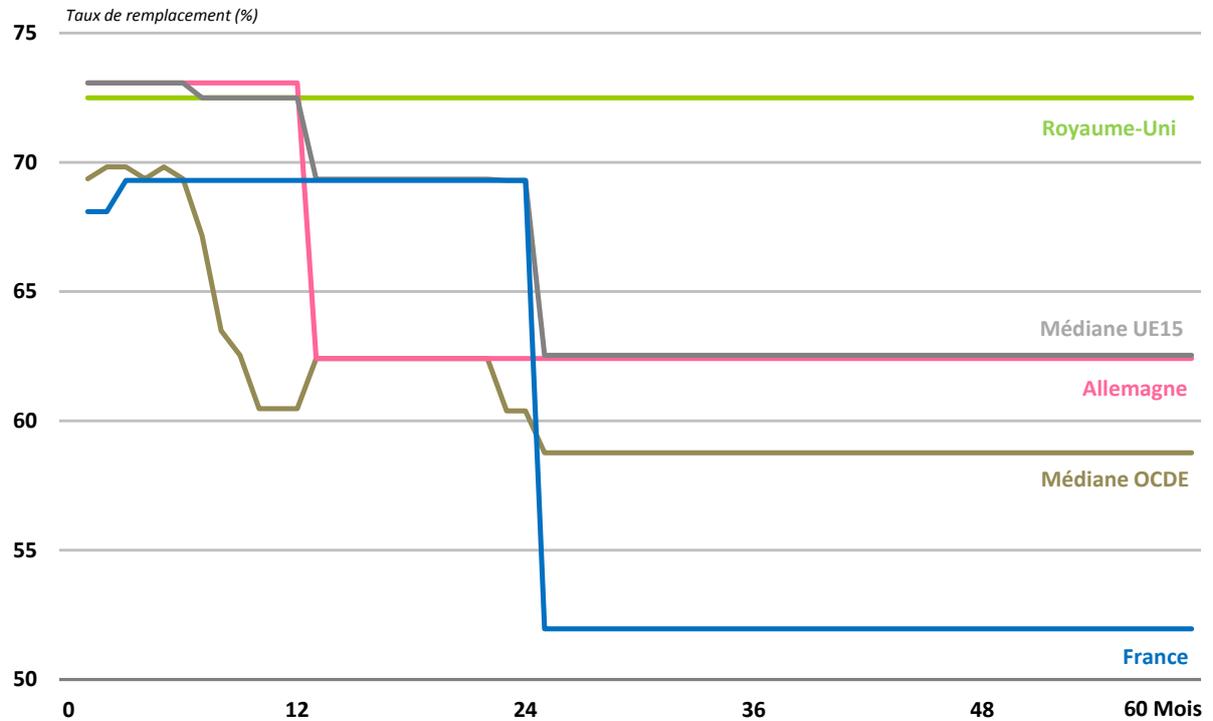
Les différents types de dégressivité temporelle des allocations chômage



Source : auteur.

GRAPHIQUE 3

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.

Ce cadre permet d'organiser une lecture de la littérature en fonction des hypothèses que les différents travaux ont choisis de relâcher :

- *Si l'assurance est financée par les chômeurs bénéficiaires.* Hoppenhayn et Nicolini (1997) montrent que la dégressivité des allocations est optimale lorsque l'assurance est financée par une taxe sur le salaire des anciens chômeurs indemnisés ; elle doit être d'autant plus (moins) prononcée que la taxe payée par les ex-chômeurs est faible (forte). La « générosité » de l'assurance augmente le bien-être car, par rapport au profil constant pratiqué dans l'économie de référence⁸, la dégressivité permet d'offrir un taux de remplacement jusqu'à deux fois plus élevé au début de l'épisode de chômage pour une durée potentielle deux fois plus longue. Le profil optimal est d'autant plus accentué que la probabilité de sortie du chômage est élevée (quand le chômage est rare les chômeurs n'ont pas besoin de lisser leur consommation longtemps, et de payer une taxe à vie pour ce motif), mais peu pentu si l'aversion pour le risque des individus est forte⁹.
- *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 limité. Il est notable que la littérature s'intéresse très peu à cette hypothèse cruciale. En effet, dès lors qu'il existe un contrôle de la part de l'assureur, celui-ci observe le comportement des chômeurs, ce qui réduit l'aléa moral ; dans ces conditions une règle générale destinée contrôler l'aléa moral –telle la dégressivité des droits– se justifie d'autant plus difficilement que le contrôle des chômeurs opéré par ailleurs est important, car il est alors supposé être très efficace. Dans la réalité, et même si les asymétries d'information entre principal et agent sont difficiles à réduire, les incitations diffusées par les règles et les contrôles de l'assureur ont en général une bonne efficacité et un effet certain sur les comportements des chômeurs, puisque l'aléa moral mesuré est faible : les travaux sur ce sujet concluent à une élasticité du chômage à la générosité des paramètres d'environ 0,35¹⁰.
- *Si tous les chômeurs n'ont pas les mêmes qualifications.* Une faible dégressivité des allocations est optimale lorsque le capital humain des chômeurs est hétérogène, ce qui survient entre autres parce que celui-ci se déprécie avec la durée du chômage (Pavoni, 2009). Ce profil dégressif est néanmoins particulièrement « généreux » : le taux de remplacement initial est de 93% et la durée potentielle des droits de 3 ans. En fin de droits, une assistance chômage est allouée aux chômeurs avec un taux de remplacement

⁸ Les modèles sont la plupart du temps calibrés sur les Etats-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.

⁹ Le terme de « générosité » est discutable dès lors que l'assurance est exclusivement financée par les chômeurs eux-mêmes, sans recours à l'impôt et que la caisse d'assurance est en équilibre. Dans Hoppenhayn et Nicolini (1997) le coût de l'assurance augmenterait fortement.

¹⁰ 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).

de près de 75%. Dans la proposition de Pavoni (2009) une prime à la reprise d'emploi, croissante avec la durée de chômage, s'ajoute à l'indemnisation.

- *Si tous les chômeurs n'ont pas la même aptitude à la recherche d'emploi.* Le profil optimal est progressif si les capacités de recherche d'emploi des chômeurs sont hétérogènes, et ce afin de bien protéger les chômeurs les moins efficaces, plus exposés au chômage de longue durée, et surtout de garantir leur retour à l'emploi (Blumkin et Sadka, 2009). L'accompagnement des chômeurs par le Service Public de l'Emploi réduit cette hétérogénéité ; sous cette hypothèse il serait donc sous-optimal d'imposer un profil dégressif ou constant à des chômeurs qui ne seraient pas préalablement accompagnés dans leur recherche afin de compenser des déficits de leurs capacités à la recherche d'emploi.
- *Si tous les chômeurs ne sont pas éligibles à l'assurance chômage.* Si l'éligibilité est conditionnelle (affiliation, montant et durée des cotisations, durée potentielle d'indemnisation, etc.), les chômeurs non-indemnisés ou proches de la fin des droits, ainsi que les inactifs en quête de protection, vont être plus actifs et moins exigeants dans leur recherche afin de travailler pour devenir éligibles à l'indemnisation, créant ainsi une concurrence qui réduit la probabilité de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés : l'effort de recherche d'emploi de ces derniers doit alors être stimulé tout en les protégeant mieux et plus longtemps. Un profil constant est alors optimal, avec un taux de remplacement élevé et une durée potentielle des droits illimitée, la « générosité » devant être d'autant plus forte que la proportion de chômeurs indemnisés est faible (Davidson et Woodbury, 1995). Le profil progressif peut aussi éviter qu'en réaction à cette concurrence les chômeurs indemnisés n'abaissent à leur tour leurs prétentions, entraînant une réduction du 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 lorsque les salaires sont différenciés, car les allocations chômage le sont alors également, et avec elles la propension des chômeurs à accepter les emplois offerts (Fredricksson et Holmlund, 2001). La baisse régulière des allocations assure alors que tous les chômeurs, y compris les mieux indemnisés, sont pressés d'accepter les emplois offerts. En revanche, si les salaires et l'effort de recherche d'emploi sont endogènes¹¹ et que l'assureur n'a pas pour seul objectif d'optimiser ses coûts mais d'accroître le bien-être agrégé sans dégrader celui des chômeurs non-indemnisés, le profil optimal allocations est alors progressif (Cahuc et Lehmann, 2000).
- *Si les actifs peuvent épargner ou s'endetter.* Dans ces conditions les asymétries d'information de l'assureur sont accrues, car il n'a pas une vision globale des ressources

¹¹ L'hypothèse d'endogénéité des salaires n'a pas la même portée pour ce qui concerne les chômeurs rémunérés au salaire minimum que pour les autres.

des chômeurs. Or, l'épargne de précaution¹² influence la manière dont les chômeurs consomment leur allocation, et donc le profil optimal des droits (Gruber, 1998 ; 2001). Même si tous les salariés ne peuvent épargner, l'assureur devrait inciter (des cotisations faibles augmentent la capacité d'épargne¹³) ou obliger (comptes individuels) les salariés à épargner. Dans ces conditions l'assureur pourrait, sans rupture d'équité, compter sur le fait que les chômeurs indemnisables puisent progressivement dans leur épargne, la contrainte financière augmentant alors au fur et à mesure que leurs réserves se réduisent, diminuant ainsi graduellement la capacité de ces chômeurs à stabiliser leur consommation. Ces incitations sont plus directes donc plus efficaces que des droits dégressifs, car l'incitation envers le chômeur est forte dans la mesure où s'il reprenait un emploi cette épargne lui resterait acquise, alors qu'il doit puiser dans cette réserve s'il reste au chômage : l'aléa moral est donc mieux contrôlé ce qui permet à l'assureur de réaliser des économies¹⁴. Dans ces conditions le profil optimal des droits est légèrement croissant, ou constant, sans limite de durée potentielle (Lentz, 2009 ; Shimer et Werning, 2006 et 2008 ; Kocherlakota, 2004) ; un profil non-monotone peut également être optimal (Shavell et Weiss, 1979 ; Wang et Williamson, 1996, 2002)¹⁵.

- Si l'aversion pour le risque est importante¹⁶. Les assurés préfèrent alors un taux de remplacement faible pour une longue durée, plutôt qu'un taux de remplacement élevé pour une courte période, car le risque associé à l'épuisement des droits est moindre que celui associé à un taux de remplacement faible. Le profil optimal est constant pendant une durée illimitée (Davidson et Woodbury, 1995). Limiter la durée d'indemnisation accroît fortement le taux de remplacement optimal.

[2.2.3] Que dit la littérature empirique ?

Il existe une seule évaluation empirique d'une expérience d'allocations dégressives, celle mise en place en France dans les années 1990 (Dormont et *alii*, 2001 ; Encadré 1)¹⁷. Le débat économique et politique autour de la dégressivité s'appuie essentiellement –pour ne pas dire exclusivement– sur les résultats de ce travail. C'est un paradoxe, car si cette évaluation

¹² Et par extension tout ce qui influe sur la contrainte de liquidité du chômeur, notamment l'accès au crédit, les revenus ou le patrimoine, ainsi que ceux du conjoint, les indemnités de rupture de contrat, etc.

¹³ Desbonnet (2008) propose une allocation très forte au début de l'épisode de chômage afin que les chômeurs puissent en épargner une partie, qu'ils consommeront si le chômage dure, et conserveront sinon. L'incitation à la reprise d'emploi est ainsi accrue. Le profil optimal est dégressif (en 2 paliers). Calibré sur la France, ce régime aboutit à une hausse de 2 points de la taxe (8.4%), et un taux de remplacement très supérieur à l'existant.

¹⁴ Comptables car le taux de remplacement optimal est plus faible, et comportementales en raison du meilleur contrôle de l'aléa moral.

¹⁵ C'est le type de profil obtenu en France avec les différés d'indemnisation. Le délai de carence de 7 jours entraîne un profil similaire, mais sa fonction est d'éviter que de très courtes transitions n'entraînent des droits à indemnisation (l'*Activité Réduite* permet d'éviter ce problème pour les CDD de très courte durée).

¹⁶ Ce qui est le cas en France (Postel-Vinay et Saint Martin, 2004).

¹⁷ Il existe une étude analogue sur la Suède (Carling & *alii*, 2001) mais dont les résultats très positifs ont par la suite été fortement critiqués comme résultant d'artefacts (Johansson et Selén, 2002).

conclut que la dégressivité « a écrêté le profil temporel des taux de reprise d'emploi » (le pic de sorties), elle montre surtout 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 maîtriser 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).

[2.3] Quels enseignements pour l'assureur ?

La littérature économique ne conclut pas à l'optimalité du profil dégressif –continu ou par paliers– des allocations chômage, et ce de manière très claire. En outre, les études qui prônent la dégressivité l'associent toujours à des hypothèses fortes, et à des paramètres très «généreux », qu'il s'agisse des conditions d'éligibilité, du taux de remplacement ou de la durée des droits. Une large majorité de la littérature économique préconise des allocations progressives ou constantes, souvent pour une durée illimitée.

La littérature s'inscrit toujours dans une acception très large du rôle et des effets de l'assurance chômage. Cette approche est aux antipodes de celle retenue pour justifier les propositions de dégressivité continue ou par palier, qui est exclusivement focalisée sur le contrôle de certaines formes particulières d'aléa moral des chômeurs, et les économies supposées en découler pour l'assureur.

La prise en compte de tous les aspects qui conditionnent l'optimalité des règles d'assurance chômage montre que c'est généralement une erreur que de pousser les chômeurs à sortir de l'indemnisation au plus vite et à tout prix. Cela vaut en particulier en ce qui concerne les effets attendus de la dégressivité, car celle-ci réduit à coup sûr le bien-être des chômeurs indemnisés, mais ne diminue pas le chômage ni les dépenses d'indemnisation totales, tout en dégradant d'autres aspects essentiels de l'optimalité des règles. Et ceci est d'autant plus marqué que le chômage est élevé et durable : dans ces conditions la dégressivité constitue une taxe sur le chômage de longue durée, qui peut contribuer à appauvrir ces chômeurs et à accroître leur exclusion.

Des règles complexes et raffinées sont délicates à paramétrer, et même lorsqu'une étude conclut à l'optimalité d'un tel profil c'est toujours avec des hypothèses restrictives et en apportant des gains de bien-être très faibles par rapport à un profil constant. Des allocations d'assurance chômage constantes sont donc préférables parce qu'elles sont aisées à gérer tout en diffusant des incitations simples et maîtrisables, en particulier si celles-ci sont combinées avec des incitations à l'épargne de précaution (Shimer et Werning, 2008). L'assureur peut à

l'opposé choisir un ensemble de règles nombreuses et complexes, considérant que des règles simples sont incompatibles avec l'infinie hétérogénéité des chômeurs (Pavoni, 2009)¹⁸; il peut même proposer aux chômeurs de choisir entre plusieurs profils d'indemnisation, sous réserve de bien contrôler la sélection adverse (Shavell et Weiss, 1979 ; Blumkin et Sadka, 2009)¹⁹. Toutefois un tel raffinement des instruments n'est que rarement optimal, tout en étant toujours délicat et coûteux à gérer.

[3] La dégressivité en pratique

[3.1] La dégressivité n'est pas le profil préféré dans l'UE et l'OCDE

De manière générale les comparaisons internationales doivent être réalisées avec beaucoup de prudence, et les conclusions qui peuvent en être tirées ne doivent être considérées –au mieux– que comme des éclairages partiels. En effet, les réglementations d'assurance chômage sont très spécifiques à chaque pays et très difficilement comparables : elles reposent sur de nombreux paramètres et de nombreuses réglementations publiques adjacentes sont susceptibles de les impacter (fiscalité, filets de sécurité, obligations d'acceptations des offres d'emplois, sanctions, « in-work benefits », possibilités de cumul allocation / salaire, etc.).

Si les pays qui ont fait le choix d'un profil d'indemnisation dégressif dans le temps ne sont pas rares, moins de la moitié des pays répertoriés dans le Tableau 1 (14 pays sur 37) ont choisi cette option, alors qu'une majorité (22 pays) a opté un profil constant. Un seul pays a préféré un taux non-monotone (Islande).

La réalité est loin d'être binaire entre profil constant d'un côté et profil dégressif de l'autre :

- Dans les faits des profils « constants » d'un point de vue réglementaires peuvent en réalité être dégressifs pour certains allocataires si le plafond des allocations diminue dans le temps (au Luxembourg par exemple) ; de tels plafonds diminuent aussi le taux de remplacement effectif par rapport au taux réglementaire pour les allocataires concernés. De manière symétrique un profil dégressif peut être constant pour certains bénéficiaires si la baisse des allocations est contrainte par un plancher minimum ; un plancher d'indemnisation ou une allocation minimale (comme en France) ont aussi pour effet d'élever le taux de remplacement effectif au-dessus du taux de remplacement réglementaire dans les pays à profil constant.
- Dans les pays où les allocations sont l'addition d'une partie fixe et d'une partie variable, il en résulte une multitude de taux de remplacement effectifs, malgré l'unicité du taux de remplacement réglementaire. De manière analogue, des allocations forfaitaires créent autant de taux de remplacement qu'il existe de chômeurs (car les salaires des chômeurs

¹⁸ Une application concerne les règles d'indemnisation des seniors.

¹⁹ C'est par exemple ce qui est pratiqué en France avec le CSP.

étaient différenciés), ce qui induit une forte hétérogénéité du bien-être et du coût du chômage parmi les chômeurs et donc une forte hétérogénéité des incitations à l'emploi.

- Enfin, les taux de remplacement réglementaires peuvent être nets ou bruts de cotisations sociales et d'impôts, ce qui induit une différenciation des incitations si les prélèvements obligatoires ne sont pas tous proportionnels au revenu (comme en France où ils sont croissants l'allocation et avec le revenu).

La dernière colonne du Tableau 1 donne une indication du revenu de remplacement *effectif* résultant de l'ensemble des paramètres qui influent sur le niveau de l'allocation, l'éloignant la plupart du temps des niveaux réglementaires affichés dans les autres colonnes. L'indicateur retenu ici est une moyenne simple des taux de remplacement nets, pour la première année de chômage, pour 6 types de familles et 3 niveaux de revenus, hors allocations sociales et logement (données OCDE, 2014). Par-delà les différences apparentes dans les réglementations, on observe nettement que dans certains pays le revenu réel des chômeurs est en réalité bien moins contraint que ce que pourrait laisser attendre la rigueur apparente de la réglementation (Royaume-Uni, Slovaquie), ou inversement bien plus contraint que ne le laisserait supposer sa générosité apparente (Suède, Danemark).

Les données médianes pour chaque groupe de pays (deux dernières lignes du Tableau 1) suggèrent que même avec des réglementations très différentes la situation des chômeurs indemnisés n'est pas forcément si différente entre les pays pratiquant un profil dégressif et ceux pratiquant un profil constant : en particulier, malgré un taux de remplacement initial médian supérieur dans les pays à profil dégressif (65% contre 56%) le taux de remplacement effectif réel médian est identique (68%) pour les 12 premiers mois de chômage dans les deux groupes de pays.

Ce constat illustre bien la complexité des régimes d'indemnisation du chômage, dont les règles s'appuient sur de multiples paramètres économiques et juridiques ; on peut ainsi observer combien les comparaisons internationales sont difficiles à effectuer sur tous les critères à la fois, mais aussi que celles qui reposent sur un nombre réduit de paramètres théoriques et extrêmes ont toutes les chances d'induire en erreur un assureur peu averti.

[3.2] L'équilibre des comptes de l'assureur ne passe pas par la dégressivité

La littérature théorique, l'évaluation et les faits sont convergents : outre d'importantes hypothèses restrictives, un profil dégressif doit s'accompagner d'une forte générosité de l'assurance pour être optimal. Un tel profil aurait donc plutôt tendance à dégrader les comptes qu'à les équilibrer.

TABLEAU 1

Profil du taux de remplacement des allocations chômage dans l'UE et l'OCDE

Pays	Profil des Droits	Paliers (semaines) ⁽⁵⁾			Taux de remplacement (%) ⁽⁶⁾				⁽⁷⁾ Effectif	
		Initial	n°2	n°3	Maxi	Initial	n°2	n°3		n°4
Allemagne	C				52	60 %				72 %
Australie	C				-	-	-	-		44 %
Autriche	C				39	55 %				63 %
Belgique	D	13	39	103	∞	65 %	60 %	55 %	F	69 %
Bulgarie	C				52	60 %				82 %
Canada	C				48	55 %				69 %
Corée	C				30	50 %				51 %
Croatie	D	13	51		65	70 %	35 %			69 %
Danemark	C				104	90 %				69 %
Espagne	D	26	79		104	70 %	50 %			66 %
Estonie	D	14	38		52	50 %	40 %			63 %
Etats-Unis	C				99	53 %				52 %
Finlande	C				100	45 %				76 %
France	C				104	57 %				72 %
Grèce	C				52	F				44 %
Hongrie	D	13	26		39	60 %	24 %			59 %
Irlande	C				52	F				56 %
Islande ⁽¹⁾	NM	2	11	143	156	F	70 %	F		67 %
Israël	C				26	66 %				84 %
Italie ⁽²⁾	D	13	4	4	104	75 %	72 %	57 %	54 %	69 %
Japon	C				39	65 %				63 %
Lettonie	D	13	13	13	39	65 %	49 %	33 %		83 %
Lituanie	D	13	26		39	40 %				49 %
Luxembourg	C				52	80 %				85 %
Malte	C				22	F				48 %
N. Zélande	C				-	-				44 %
Norvège	C				104	62 %				68 %
Pays-Bas	D	9	156		165	75 %	70 %			71 %
Pologne	D	13	39		52	30 %	23 %			46 %
Portugal	D	26	79		104	65 %	59 %			79 %
Roumanie	C				52	34 %				47 %
Royaume-Uni ⁽³⁾	C				26	F				38 %
Slovaquie	C				26	50 %				72 %
Slovénie	D	13	26		39	80 %	60 %			73 %
Suisse	C				80	70 %				80 %
Suède	D	29	132		152	80 %	70 %			55 %
Tchéquie	D	9	9	9	22	65 %	50 %	45 %		67 %
22 pays⁽⁴⁾	C				52	56 %	56 %	56 %	ns	68 %
14 pays⁽⁴⁾	D	13	38	11	52	65 %	50 %	50 %	ns	68 %

Sources : OCDE, MISSOC, Unedic. Les données sont toujours les plus récentes disponibles dans ces trois sources.
Légende : C = Constant ; D = Dégressif ; NM = Non monotone ; F = allocation forfaitaire.

Notes : (1) En Islande le profil est d'abord progressif, puis dégressif : droits forfaitaires les 2 premières semaines, puis constants durant 3 mois à un taux de remplacement plus élevé lié au salaire de référence, puis retour au forfait initial. (2) En Italie le taux de remplacement baisse de 3 % par mois après le 12^e mois (Missoc, 2016). (3) L'allocation forfaitaire représente +/- 10 % du salaire moyen (OCDE, 2010). (4) Médianes pour les deux groupes de pays. (5) Durées des paliers et taux de remplacement applicables à des individus moyens (autant que possible). Pour la lisibilité tous les paliers sont exprimés en nombre de semaines : de faibles écarts peuvent exister vs les réglementations (définies en jours, mois, ou années selon les pays). (6) Taux de remplacement réglementaires, nets ou bruts de cotisations sociales et d'impôts selon les cas. (7) Moyenne des taux de remplacement OCDE pour 18 cas-types de ménages non-éligibles aux allocations sociales et logement.

Bien entendu, un calcul statique *ex-ante* montre que la dégressivité réduirait les dépenses. Les données du Tableau 1 permettent d'estimer l'ordre de grandeur des économies procurées *ex-ante* par un profil dégressif. L'indemnisation des chômeurs au-delà du 12^e mois coûte environ 8,0 Md€ par an, dont 3,2 Md€ pour les seniors (Tableau 1). 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 an.

La dégressivité telle qu'elle est le plus souvent proposée vise les chômeurs de longue durée. Elle peut être considérée comme une mesure générale du point de vue des incitations, mais c'est une mesure ciblée du point de vue de la sanction financière appliquée et des économies engendrées. Dans les formules de dégressivité par paliers proposées en France il s'agit en outre d'une mesure exclusivement ciblée sur les chômeurs disposant de plus de 12 mois de droits potentiels, les autres n'étant pas concernés : les chômeurs ayant des droits potentiels plus courts que le premier palier de dégressivité ne sont donc pas considérés comme sujets à l'alea moral, dont seul le chômage de longue durée serait le symptôme. Ces économies seraient significatives, mais faibles si l'on considère l'ampleur du choc appliqué, car les chômeurs ciblés sont relativement peu nombreux :

- Seulement 52 % des chômeurs sont indemnisables par l'assurance chômage, 37 % sont indemnisés et 30 % le sont au titre des règles de droit commun²⁰.
- 32 % des chômeurs sortants d'indemnisation ont été indemnisés 1 an ou plus, soit moins de 10 % des demandeurs d'emploi inscrits.
- Les chômeurs indemnisés 12 mois ou plus représentent 27,2 % des dépenses d'allocation, dont 10,6 % pour les 50 ans et plus (Unedic, 2016, Tableau 2).

Mais plus que leur nombre, ce qui importe est que les chômeurs de longue durée sont souvent plus fragiles et peu employables (non-qualifiés, seniors, etc.). Par conséquent la sélectivité des employeurs à leur égard serait encore accrue si les chômeurs plus qualifiés étaient pressés de retrouver un emploi du fait de la dégressivité (Cahuc et Lehmann, 1999 ; Johansson et Selén, 2002). Cette faible employabilité étant un obstacle objectif ralentissant le retour à l'emploi, la longue durée des épisodes de chômage serait alors d'autant moins attribuable à un facteur inobservable tel que l'alea moral : dans ces conditions, l'incidence d'une pression financière accrue par la dégressivité des allocations versées à ces chômeurs serait en réalité d'autant plus faible qu'ils sont peu employables.

Si les propositions de dégressivité ciblent toujours l'activation du comportement des chômeurs, elles ne chiffrent jamais les économies qui découleraient de comportements de

²⁰ Pour simplifier on considère que le droit commun inclut les intérimaires et les Demandeurs d'Emploi en CSP ; 150 000 chômeurs (6,8% des indemnisés) ne sont pas concernés par la révision du droit commun (80 000 intermittents), ou en formation (70 000 en AREF) ce qui les empêche de rechercher un emploi.

reprise d'emploi plus vertueux. Un tel exercice n'est certes pas simple, mais même si les règles d'indemnisation n'étaient pas rendues plus « généreuses » comme le prescrivent les travaux théoriques, le travail de Dormont et *alii* (2001) suggère que le résultat pourrait être contraire aux attentes : en effet, si la dégressivité ralentissait le retour à l'emploi elle n'aurait pas les vertus attendues et pourrait être coûteuse pour l'assureur.

TABLEAU 2

Estimation du coût des allocations selon l'ancienneté en indemnisation en 2016

Md€	Paiements annuel selon l'ancienneté en d'indemnisation (en mois)						Total
	1 ^{er} et 2 ^e	3 ^e au 6 ^e	7 ^e au 12 ^e	13 ^e au 18 ^e	19 ^e au 23 ^e	24 ^e et +	
Moins de 50 ans	4,3	7,1	5,9	3,1	1,7	0,0	22,1
50 ans et +	0,9	1,5	1,6	1,2	0,9	1,1	7,1
Total	5,2	8,6	7,5	4,3	2,6	1,1	29,2
Exemple : introduction de 2 paliers de dégressivité, après 12 mois et 18 mois							
Dégressivité %				-20 %	-20 %		
Taux de Rempl ^t %	57,0 %	57,0 %	57,0 %	45,6 %	34,2 %	34,2 %	
Economies (Md€)				-0,9	-1,1	-0,4	-2,4

Source : calculs de l'auteur sur données Unedic (2016) ; ARE et AREF hors CSP. On considère que le taux de dégressivité de 20% après 18 mois se s'ajoute au précédent (20%) et que le tout (40%) s'applique sur le taux de remplacement initial (57%) ; si le coefficient de dégressivité s'appliquait au taux de remplacement effectif au 17^e mois (45,6%), le taux de remplacement à partir du 18^e mois serait 36,48%

L'objectif budgétaire de court terme est souvent le seul chiffré et il est de ce fait toujours placé au premier plan, suggérant bien que ces réformes sont plutôt paramétriques que structurelles. Cette interprétation est confortée par l'examen des dispositions qui sont la plupart du temps proposées en parallèle du nouveau profil d'indemnisation, en particulier la sanction des refus d'offres valables d'emploi ou de formation (sanction qui peut prendre la forme d'une dégressivité additionnelle, ou d'une exclusion de l'indemnisation). Rigoureusement appliquées des sanctions de ce type peuvent être extrêmement économiques *ex-ante*, parfois bien plus que le profil dégressif lui-même, car il est probable que les seuils de déclenchement de la dégressivité seraient alors rarement atteints par les chômeurs. Ces dispositions adjacentes modifieraient cependant 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.

ENCADRE 1

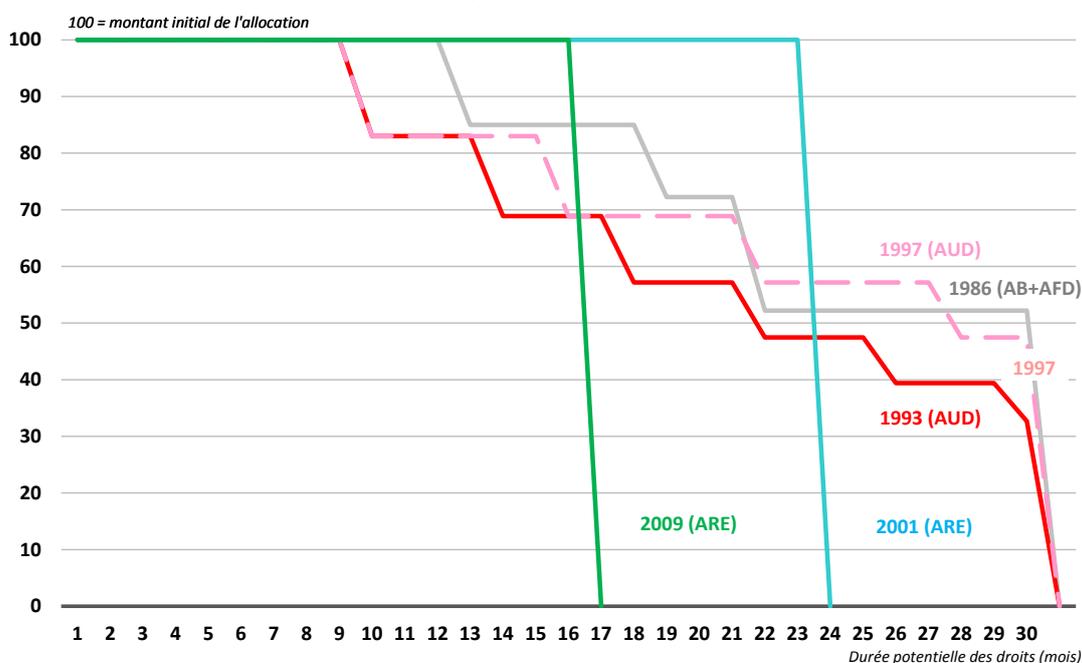
Une vieille histoire : la dégressivité en France

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 :

- De 1986 à 1993, une allocation de base (AB) est versée, comprenant une partie fixe et un montant proportionnel au salaire de référence (40 % si affiliation > 6 mois, 30 % sinon). D'une durée de 3 à 27 mois selon les filières, l'AB peut être prolongée pour une durée de 2 à 18 mois. En fin de droits, le chômeur est éligible à l'Allocation de Fin de Droits (AFD) pour 6 à 18 mois, qui peut être prolongée pour 1 à 9 mois. Selon les filières la durée totale d'indemnisation s'étage de 3 à 30 mois (moins de 50 ans), jusqu'à 60 mois (50+ et 55+). Des coefficients de dégressivité sont appliqués dès 12 mois d'indemnisation, dans les périodes de prolongation, avec un abattement de 15 % (10 % pour les 50+) par paliers de 6 mois.
- A partir de 1993, l'Allocation Unique Dégressive (AUD) offre une durée totale d'indemnisation entre 4 et 60 mois selon la durée d'affiliation et l'âge. Des coefficients de dégressivité propres à chaque filière, compris entre 8 % et 25 %, sont appliqués après un premier palier compris entre 0 mois (filière courte) et 33 mois (filière longue 55+).
- A partir de 1997 les coefficients de dégressivité sont réduits et les paliers allongés, cependant que le nombre de filières est réduit à 4 (au lieu de 8).
- A partir de 2002 la dégressivité est supprimée, les filières sont réduites à 3 (dont 1 réservée aux 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 substantielle, et à diminuer les dépenses de manière ciblée, cependant que les cotisations demeuraient identiques après avoir été fortement augmentées à partir de 1991.

GRAPHIQUE 4
Evolution 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. Avant 1993 la grande complexité de la réglementation, rend possibles plusieurs dizaines de profils d'indemnisation.

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 du tableau, la dégressivité appliquée indépendamment des mesures qui l'accompagneraient apparaît clairement comme une taxe de 10% à 30% sur le revenu des chômeurs de longue durée indemnisés au-delà de 12 mois, taxe qui atteint un taux marginal de 40% sur revenu des chômeurs au-delà 18 mois d'indemnisation. On ne peut exclure que des réductions de droits d'une telle ampleur créent une pression à la baisse des cotisations, dans la mesure où si des emplois n'étaient pas disponibles en nombre suffisant à court terme, les salariés devraient s'assurer auprès de régimes complémentaires ou s'auto-assurer en épargnant.

En France, au début des années 1990 le déficit et la dette de l'Unedic ont été résorbés en moins de trois ans, concomitamment à l'introduction de l'AUD en 1992. Une analyse très simple des comptes illustre cependant que la dégressivité n'aurait tout au plus que marginalement contribué à ce redressement des comptes :

- Les recettes ont tenu le rôle principal. Le taux de cotisations est en effet passé de 4,78% en 1991 à 6,60% à la mi-1993, engendrant une hausse massive de 60% des recettes entre 1991 et 1995²¹ avec un impact instantané sur les comptes. Un choc analogue en intensité comme en durée sur les recettes actuelles (entre +1,82 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 venir²² (Graphique 5).
- Les dépenses ont joué un rôle secondaire, notamment la dégressivité des allocations. En effet des mesures d'appoint très économiques ont été adoptées au même moment : 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. De plus à la différence de ces mesures restrictives, l'impact de la dégressivité sur les comptes n'a pas été immédiat mais différé dans le temps, en ce sens qu'elle ne s'appliquait qu'aux allocations des nouveaux entrants (après réformes) et non au stock de chômeurs indemnisés, et à moyen terme au fur et à mesure que ces chômeurs franchissaient les paliers de la dégressivité.

L'introduction de la dégressivité serait neutre, ou même coûteuse pour les contribuables. En effet, l'Unedic ne recevant pas de dotation budgétaire de la part de l'Etat, la disparition du déficit de l'assurance chômage ne soulagerait pas directement le budget de l'Etat. En revanche si les chômeurs étaient appauvris alors que le niveau d'emploi reste stable, les

²¹ Une partie étant due à l'évolution des salaires, le Salaire Mensuel de Référence des chômeurs indemnisés ayant augmenté de 6,7% entre 1991 et 1995. En revanche l'effet volume a été négatif car, après avoir diminué sous l'effet de la crise, l'emploi affilié n'a retrouvé qu'en 1995 son niveau de 1991.

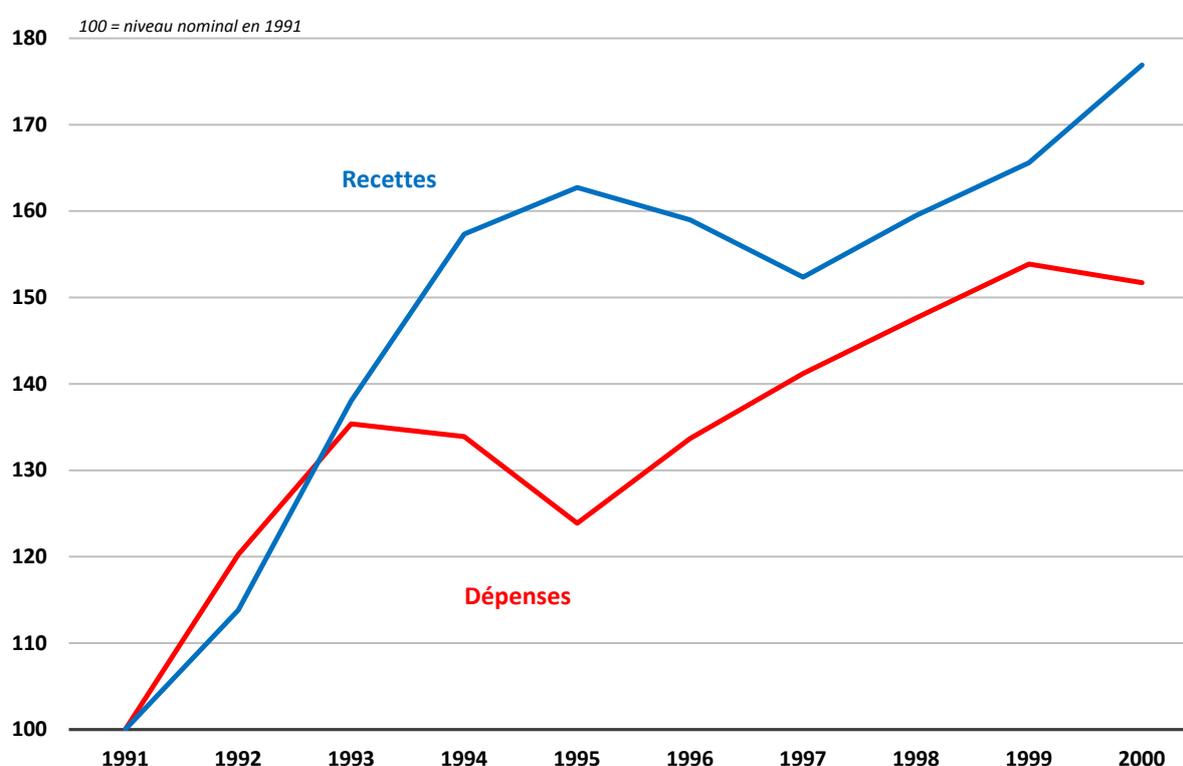
²² Taux de cotisation Unedic : 4,78% le 1/1/1991 ; 4,90% le 1/1/1992 ; 5,70% le 1/8/1992 ; 6,60% 1/8/1993. Le niveau actuel de la taxe (6,40%) exclut aujourd'hui de procéder à un tel choc (Coquet, 2016c).

recettes fiscales diminueraient et les dépenses sociales augmenteraient, réduisant le gain attendu de la dégressivité pour les finances publiques.

Par ailleurs si la dégressivité diminuait les dépenses à destination des allocataires, elle laisserait inchangés les financements que l'Unedic apporte aux politiques publiques (service public de l'emploi, culture, intérim, industries électriques et gazières, etc.). Tant que les modalités de financement de l'Unedic et de ces politiques publiques ne seraient pas revues, les réformes de l'assurance chômage pourraient donc être en partie répercutées sur les salariés et les employeurs affiliés, mais ne profiteraient pas aux contribuables qui ne financent pas ces dispositifs. Dans tous les cas les problèmes structurels demeurerait, ils seraient même accrus par les taxes sur les chômeurs, et le déséquilibre des comptes persisterait²³.

GRAPHIQUE 5

Origine de la résorption du déficit de l'assurance chômage dans les années 1990



Source : Unedic, calculs de l'auteur.

[3.3] Les règles et les comportements ne justifient pas la dégressivité

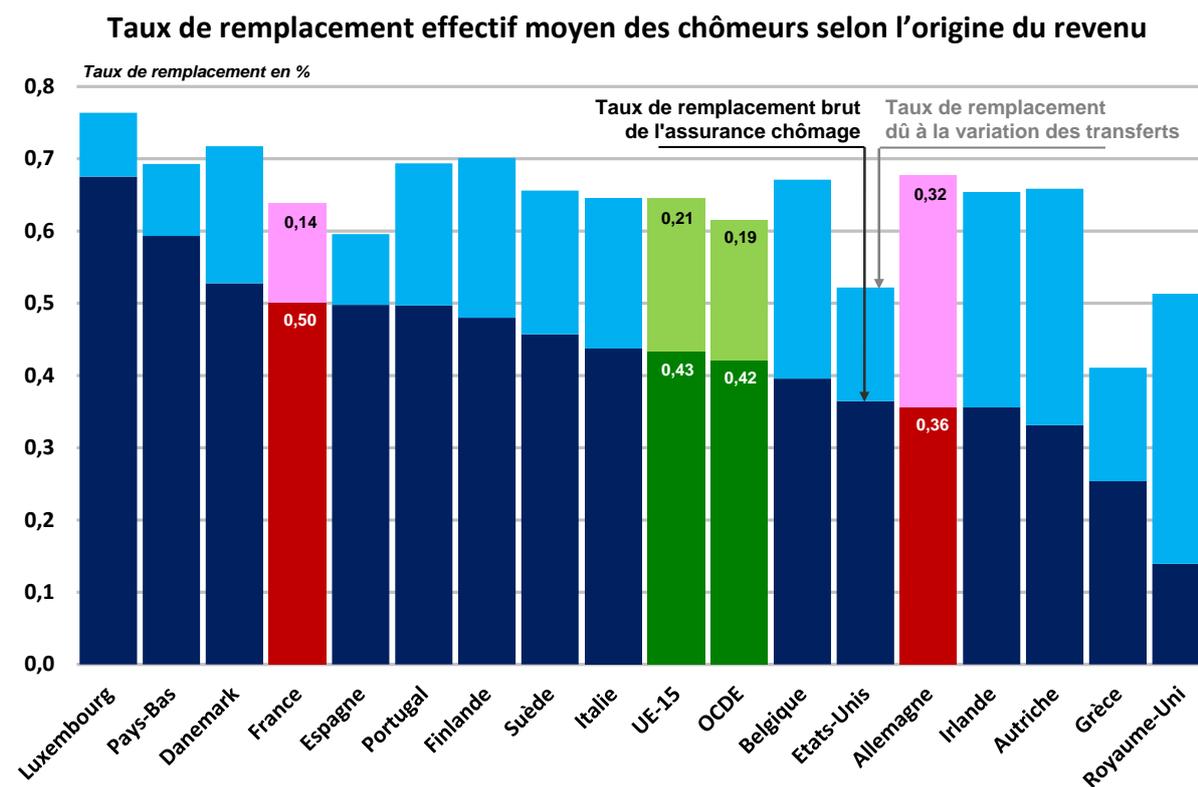
[3.3.1] Le régime d'assurance chômage français ne peut pas être qualifié de généreux

La « générosité » de l'assurance chômage est un argument constant à l'appui des propositions de dégressivité. Les analyses qui qualifient le régime d'assurance chômage français de « généreux » reposent toutes sur la comparaison de paramètres réglementaires extrêmes ou

²³ Pour une analyse de la situation financière de l'Unedic cf. Coquet (2016c).

de « dire d'expert » : durée maximale des droits, taux de remplacement brut, seuil minimal d'éligibilité, allocation maximale, etc. Ces comparaisons sont théoriques car fondées sur des droits théoriques. Aucune ne s'appuie sur l'analyse économique ou financière des droits effectivement constatés : en France 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 2009²⁴.

GRAPHIQUE 6



Source OCDE : Bases de données Prestations et Salaires (2013). Calculs de l'auteur.

Une comparaison internationale du revenu de remplacement *effectif* des chômeurs (assurance chômage et autres revenus de transfert), montre au contraire que la France se situe dans la moyenne européenne (Graphique 6)²⁵. De plus, la manière dont l'assurance est financée, ainsi que le prix facturé, sont toujours ignorés dans ces comparaisons : 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, 2016c).

S'il est vrai que l'assurance chômage française sert des prestations nominales relativement élevées par rapport à ce qui se pratique dans des pays comparables, le revenu effectif total des chômeurs est comparable en France à ce qu'il est ailleurs. Dans notre pays, l'assurance

²⁴ Données Dares.

²⁵ Voir aussi les écarts entre taux de remplacement réglementaire et effectif (Tableau 1).

chômage représente donc une plus grande part des revenus des chômeurs, parce que les autres revenus de transfert qui leur sont alloués sont faibles (Graphique 6). Il est donc paradoxal de pointer la générosité des règles d'assurance françaises, car celles-ci sont le contrepoint de l'absence de générosité des autres transferts sociaux en direction des chômeurs : ceux-ci doivent essentiellement compter sur leur assurance chômage, qu'ils paient au prix fort, ce qui ne peut évidemment pas être assimilé à de la générosité. Dans ces conditions il est difficile de considérer comme prioritaire de combattre les effets de la « générosité » puisque celle-ci n'est pas avérée en moyenne, en particulier si c'est à l'aide d'un instrument –la dégressivité– inefficace pour contrôler l'*alea moral* des chômeurs.

[3.3.2] Les chômeurs indemnisés cherchent activement un emploi, le trouvent et l'acceptent

Contrairement à l'idée largement répandue selon laquelle les chômeurs ne reprennent pas d'emploi, ce sont chaque mois plusieurs centaines de milliers de demandeurs d'emploi inscrits qui acceptent un emploi :

- 450 000 chômeurs sortent des listes de Pôle Emploi, dont 180 000 déclarent une reprise d'emploi (dont 60 000 emplois non-durables)²⁶.
- Entre 525 000 et 730 000 demandeurs d'emploi changent de catégorie chaque mois, sans sortir des listes, en reprenant un emploi en *Activité Réduite* (ou en passant d'un emploi à un autre en *Activité Réduite*)²⁷.

Cette estimation, qui ne capte pas les flux infra-mensuels, est sous-estimée : chaque mois 2,75 millions de contrats de moins de 1 mois sont signés²⁸, qui pour l'immense majorité ne peuvent être pourvus que par des chômeurs. Par comparaison, alors même que le chômage est au plus haut, environ 100 000 chômeurs indemnisés atteignent la fin de leurs droits chaque mois (3,2 % du stock).

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).

²⁶ D'après Bernardi (2015) les sortants de catégories ABC sont 450 000 par mois (8,3%) en 2014, dont environ 41% en emploi soit 180 000, et les 2/3 en contrat stable). D'après Abdouni et *alii* (2011), le total des sorties directes de Pôle Emploi était de 3,4 millions en 2009, et le total des transitions vers les catégories B ou C de 5,4 millions, soit 1,6 fois plus.

²⁷ Ourliac et Rochut (2013) estiment la somme des entrées en activité réduite et des flux entre les catégories B et C à 525 000 par mois en 2011. En appliquant cette proportion aux données déduites de Bernardi (2015) on peut inférer qu'environ 720 000 chômeurs acceptent une *Activité Réduite* chaque mois en 2014. Cela exclut bien entendu les flux infra mensuels d'acceptation de contrats qui laissent les chômeurs dans la même catégorie bien qu'ils changent d'emploi, comme c'est le cas par exemple pour beaucoup d'intérimaires.

²⁸ Environ 40 millions de contrats sont signés chaque année (dont 33 millions de moins de un mois) en CDD ou en intérim (donc 3,3 millions de contrats par mois, 2,75 millions de moins d'un mois). Données Acoss.

- 35% des chômeurs indemnisés par le régime d'assurance sont en activité réduite contre 16% des bénéficiaires de l'*Allocation de Solidarité Spécifique*, et 20 % des chômeurs non-indemnisables.
- Si les emplois vacants ne sont pas pourvus par les chômeurs indemnisés, les chômeurs non-indemnisés ne les acceptent pas non plus, alors qu'ils sont plus contraints sur le plan financier.
- Le taux de consommation des droits décroît avec la durée potentielle d'indemnisation : 85% de 4 à 8 mois, 58% de 20 à 24 mois ; la proportion d'allocataires atteignant la fin de droits est de 66% pour les premiers et 30% pour les seconds (Unedic, 2016).

Outre que la proportion de chômeurs en activité réduite est d'autant plus élevée que l'ancienneté au chômage est importante, il faut souligner que la qualité des emplois repris en activité réduite est souvent faible, la plupart étant très courts et peu payés, sûrement très éloignés des critères de l'emploi durable que la majorité des chômeurs souhaitent retrouver. D'ailleurs l'essentiel des chômeurs en *Activité Réduite* continuent de rechercher un emploi, même si leur activité actuelle est stable (Ourliac et Rochut, 2013). Enfin, bien que les règles de cumul d'une allocation avec un salaire aient été fortement resserrées en 2014, au point de venir très peu incitatives (Cahuc et Prost, 2016), l'activité réduite des chômeurs n'a pas reflué, illustrant que l'appétence au travail ne dépend pas seulement du niveau des allocations chômage reçues.

Ces données descriptives confortent les résultats qui indiquent que l'aléa moral est faible (*cf.* ci-dessous), car les chômeurs cherchent et acceptent des emplois ; elles suggèrent donc que les chômeurs se conforment à leurs obligations, et que ceux qui ne s'y soumettent pas sont peu nombreux et probablement bien contrôlés. Dans ces conditions changer les règles de droit commun qui s'appliquent sans problème à plus de 98% des chômeurs indemnisés dans le but de contrôler un comportement hypothétiquement attribuable à de l'*alea moral* serait évidemment sous optimal.

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

En France, les données disponibles pour juger de l'existence et de l'ampleur d'un aléa moral élevé parmi les chômeurs indemnisés, ne sont pas concluantes, quelle que soit la manière d'aborder ce problème :

- *Le pic de sortie du chômage n'est pas attesté, et encore moins son importance.* La présence d'un *pic de sorties* du chômage, et a fortiori d'un pic de reprise d'emploi juste avant l'expiration des droits n'est pas établie en France. Les données disponibles²⁹ montrent que ce phénomène était repérable avant 1992 avant l'introduction de l'AUD (*cf.*

²⁹ Toutes les données sont antérieures à 2002. Ces études ne prennent pas en compte les situations de cumul allocation / salaire (« activité réduite ») bien qu'elles correspondent à des reprises d'emploi.

Encadré 1) mais seulement significatif pour deux des quatre quartiles de la distribution des salaires (Q2 et Q4) des individus les plus représentés dans l'échantillon de Dormont et *alii* (2001)³⁰ ; la raison pour laquelle les deux autres quartiles (Q1 et Q3) n'étaient pas concernés n'est pas éclaircie. En revanche les échantillons utilisées par Lollivier et Rioux (2005) ou Deroyon et Le Barbanchon (2011) ne présentent pas de tels *pics de sorties*. Les statistiques publiées par l'Unedic sont beaucoup trop imprécises pour savoir si un tel comportement demeure aujourd'hui, et le cas échéant estimer son ampleur ; les quelques données financières disponibles ne suggèrent pas l'existence d'effets massifs en fin de droits (Unedic, 2016). Ces indications sont d'autant plus significatives que la sanction en termes de salaires et de conditions d'emploi à l'issue du chômage est particulièrement élevée en moyenne (Nafilyan, 2016) alors même qu'elle ne concerne relativement peu les chômeurs anciennement à bas salaires qui sont majoritaires. Le niveau très élevé de cette sanction pour les chômeurs qui y sont exposés pourrait inciter ces chômeurs à utiliser pleinement l'ensemble de leurs droits afin de la minimiser, en trouvant un emploi convenable, et à défaut d'attendre l'extrême limite avant d'accepter cette forte sanction.

- *L'aléa moral des chômeurs indemnisés apparaît très faible.* Au-delà de l'absence de *pic de sorties*, les rares évaluations de l'assurance chômage française montrent que l'aléa moral y est faible en moyenne parmi les chômeurs indemnisés, à la fois dans l'absolu et en comparaison de ce qu'il est dans d'autres pays l'élasticité du chômage à la générosité des droits serait comprise entre 0 et 0,2 (Ortega et Rioux, 2006 ; Deroyon et Le Barbanchon, 2011)³¹. Ces évaluations convergent donc avec les statistiques descriptives suggérant que le comportement de reprise d'emploi des chômeurs est plutôt dynamique (*cf.* ci-dessus).
- *Le taux de sanction est très faible.* Malgré la faiblesse de l'aléa moral, l'indolence prêtée aux chômeurs prend souvent appui sur le fait que la France se caractérise par un faible taux de sanctions infligées aux chômeurs qui ne remplissent pas leurs obligations³². Souvent utilisé comme preuve du mauvais contrôle de l'aléa moral par l'assureur, cet argument apparaît toutefois fragile car la causalité peut être en sens opposé : l'aléa moral étant faible car bien contrôlé par les règles (indemnisation et contrôle *stricto sensu*) il semble cohérent que peu de sanctions soient prononcées pour ce motif.
- Justifier la dégressivité par l'impuissance du contrôle à débusquer de l'aléa moral parmi les chômeurs 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 au Service Public de l'Emploi pour bénéficier de son offre de service,

³⁰ Cf. Graphique V de leur étude.

³¹ Etudes sur des données antérieures à 2002, sans distinction de l'effet de l'aléa moral des chômeurs de celui de leur contrainte financière (Chetty, 2008).

³² On ne considère pas ici la fraude, seulement l'aléa moral.

qui inclut le contrôle de la recherche d'emploi³³, mais ces chômeurs étant réputés proches de l'emploi (« autonomes » dans leur recherche) ils sont moins accompagnés. Les chômeurs de longue durée indemnisés paieraient ainsi deux fois : une première fois pour être contrôlés et une deuxième fois au motif que ce contrôle ne donne pas de résultat, alors que l'absence d'aléa moral à grande échelle tend à montrer que les chômeurs indemnisés suivent les prescriptions et les incitations données par l'assureur.

L'aléa moral étant infime, il apparaît inopportun de demander à l'assureur d'accroître encore ses efforts pour le réduire, *a fortiori* en rendant les allocations dégressives, c'est-à-dire en appliquant une taxe ciblée sur les chômeurs de longue durée indemnisés : cette dégressivité appauvrirait ces chômeurs alors même qu'étant salariés ils ont payé pendant longtemps des cotisations d'assurance élevées, que le régime de droit commun dont ils dépendent est excédentaire, et qu'une grande partie d'entre eux rencontre des difficultés objectives pour retrouver un emploi ; en outre les règles s'éloigneraient de l'optimum, l'acceptabilité et l'équilibre financier de l'assurance chômage seraient affectés, ce qui ne manquerait certainement pas de poser la question de son coût pour les salariés.

[4] Des alternatives à la dégressivité

Si l'objectif est de veiller à ce que les chômeurs soient actifs et acceptent des emplois disponibles, il existe au moins deux solutions efficaces, mais dont la mise en œuvre n'a pas été envisagée en France :

- Instaurer un lien automatique entre la durée potentielle des droits au taux de chômage observé.
- Constituer l'assurance chômage en partie sur la base de comptes individuels.

Ces deux instruments ont l'avantage d'être beaucoup mieux ciblés que la dégressivité, et auraient bien plus de chances de réduire un éventuel aléa moral, sans pour autant engendrer des modifications générales d'une réglementation que l'on peut considérer comme optimale dans la mesure où elle permet (en l'état actuel des connaissances) de bien assurer les chômeurs tout en contrôlant efficacement leurs comportements de reprise d'emploi.

[4.1] Un taux de conversion dépendant de la conjoncture

Dans le régime d'assurance chômage français, un « taux de conversion » permet d'allouer une durée potentielle de droits au chômeur en fonction du temps durant lequel il a travaillé et cotisé à l'assurance chômage. Actuellement ce taux est fixe : 1 jour travaillé donne droit à 1 jour indemnisable (Graphique 7).

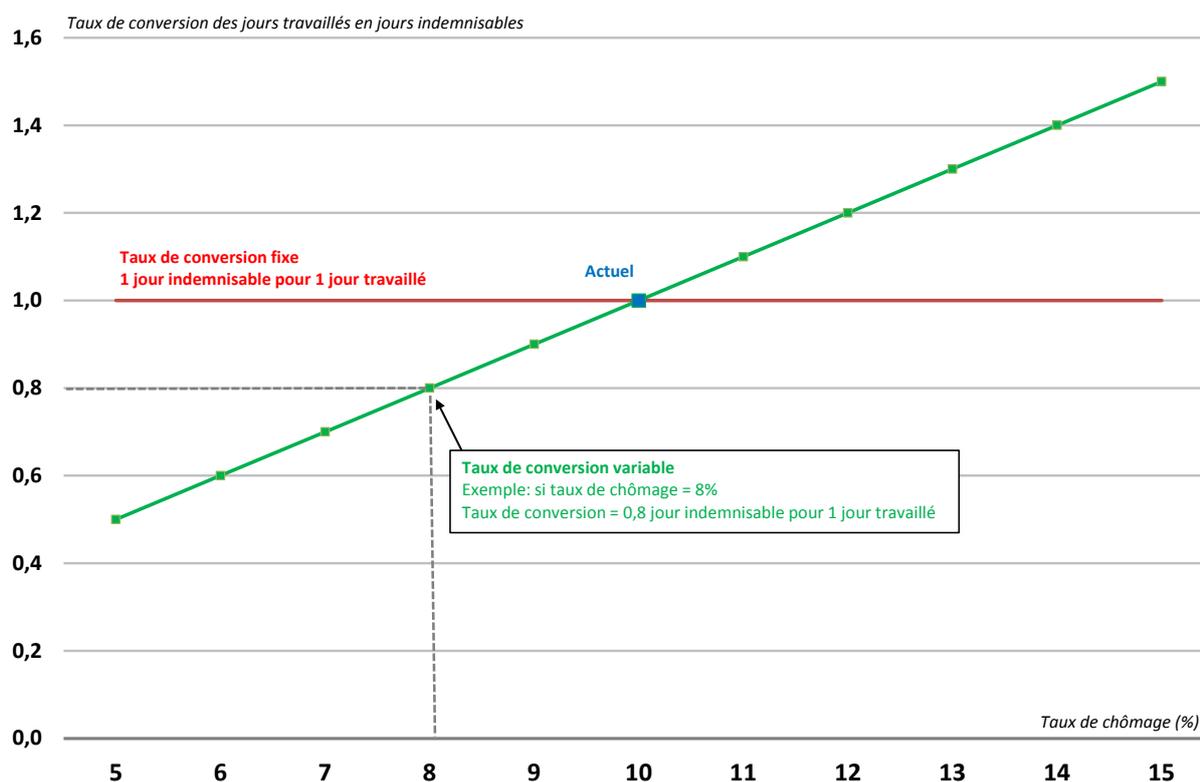
³³ Pour l'ensemble des services du SPE : 116€ par mois, soit 10% de l'allocation moyenne. Coquet (2016d)

Introduire un taux de conversion variable permettrait d'ajuster automatiquement la durée potentielle des droits au taux de chômage observé : des droits longs quand le chômage est élevé, et des droits courts quand il est faible et que des emplois sont disponibles. Si l'objectif est de contrôler l'aléa moral, cette solution possède des avantages avérés (Kroft & Notowidigdo, 2011 ; Bender et alii, 2012)³⁴, proches de ceux attribués à la dégressivité, sans en avoir les inconvénients.

Si l'on considère qu'un régime de droits « constants » est dégressif en ce que les allocations deviennent nulles en fin de droits (Graphique 2), modifier la durée potentielle des droits en lien avec la conjoncture du marché du travail revient à instrumenter le moment où la « dégressivité » intervient, pour modifier le comportement des chômeurs. Il apparaît en effet logique et opportun de lier la protection contre le chômage à la réalité du dynamisme du marché du travail et des offres d'emploi.

GRAPHIQUE 7

Taux de conversion fixe ou variable en fonction du taux de chômage



Lier le « taux de conversion » des durées d'affiliation en durée potentielle d'indemnisation avec le taux de chômage a pour effet d'incorporer ce dernier en tant qu'indicateur du taux d'arrivée des offres d'emploi. Au contraire, une durée potentielle des droits indépendante du dynamisme des offres d'emploi qui parviennent aux chômeurs, est statique et diffuse des

³⁴ Voir aussi, Grossman (1989), Rogers (1998) Card et Levine (2000), FMI (2015) *Fiscal compact*.

incitations instables car sensibles à la conjoncture, plus faibles quand le taux d'arrivée des offres d'emplois est fort que lorsqu'il est faible (Graphique 7). Cet aspects statique est le même que le profil des allocations soit constant ou dégressif. Un taux de conversion variable des périodes travaillées en périodes indemnisables permettrait probablement de mieux optimiser l'effet de stabilisation économique de l'activité de l'assurance chômage.

[4.2] Un compte individuel partiel

La littérature économique propose depuis longtemps l'instauration de comptes individuels dans le domaine de l'assurance chômage (Feldstein et Altman, 1998 ; Brown et *alii*, 2006 ; Margolis, 2008 ; et pour une revue de littérature Valentini, 2008). Ces propositions se fondent pour partie sur l'idée que les chômeurs seraient plus prompts à travailler s'ils devaient puiser dans leurs propres deniers, ce qui fait du compte individuel un puissant moyen de contrôle de l'alea moral. Ces propositions sont aussi parfois motivées par l'observation que les transferts sociaux liés à l'assurance chômage sont en grande partie intertemporels, et non pas interindividuels : autrement dit l'assurance est mutualisée mais joue *de facto* un rôle d'épargne de précaution qui a d'autant plus de chances de profiter un jour aux salariés contributeurs que ceux-ci ont un risque élevé de connaître le chômage au cours de leur carrière (Orszag et Snower, 1997). Dans ces conditions l'Etat doit concentrer ses outils fiscaux sur la redistribution interindividuelle, tandis que des outils de protection sociale tels que l'assurance chômage peuvent être construits dans une optique d'assurance intertemporelle (Brown et *alii*, 2006)

Cette littérature montre qu'une assurance chômage exclusivement fondée sur des comptes individuels n'est pas optimale, donnant des résultats mitigés, qui laissent penser qu'elle pourrait difficilement remplir sa fonction, notamment en raison de la nature particulière du risque de chômage (Feldstein et Altman, 1998 ; Vodopivec, 2004 ; Valentini, 2008). En revanche il est indéniable que cet outil permet de surmonter les problèmes d'asymétrie d'information entre principal et agents, ce qui en fait un instrument efficace de contrôle de l'aléa moral, même s'il n'est utilisé qu'à la marge. On peut penser que ceci est d'autant plus vrai que l'assurance chômage est coûteuse et que la limite du consentement à cette mutualisation est proche, ce qui est le cas en France.

Il est indifférent que le revenu d'un chômeur provienne en totalité de la caisse mutuelle d'assurance ou que ce revenu soit hybride, provenant par exemple à 90% de la caisse mutualisée et pour 10% du compte individuel, dès lors que ce revenu permet d'assurer un taux de remplacement identique. Ainsi, contrairement à la dégressivité qui s'appliquerait indistinctement à tous les chômeurs, qu'ils fassent preuve d'indolence à la reprise d'emploi ou non, puiser dans un compte individuel ne spolieurait aucun chômeur.

En revanche un compte individuel permettrait d'imputer directement une partie du coût de leur éventuel aléa moral aux chômeurs qui peuvent se permettre de repousser leur reprise

d'emploi. En effet leur intérêt est de conserver l'épargne de précaution qu'ils ont accumulée sur leur compte individuel, soit parce qu'elle les protège contre l'incertitude future (ce qui n'est pas le cas des droits à l'assurance qui expirent dès qu'ils ont plus de 28 mois d'ancienneté) soit parce que cette épargne leur serait acquise à l'heure de la retraite. Dans ces conditions, si des chômeurs font aujourd'hui preuve d'aléa moral indésirable, l'existence d'un compte individuel les inciterait à reprendre un emploi.

L'idée consisterait donc par exemple à verser 10% ou 20% des cotisations chômage sur un compte individuel, et si le salarié vient à être au chômage et demande à bénéficier de l'assurance de composer son allocation (calculée selon les règles de droit commun) en prenant d'une part 90% ou 80% de son montant dans la caisse mutualisée et d'autre part d'y ajouter obligatoirement 10% ou 20% de ce montant en puisant dans son compte individuel. Il faut souligner que ces comptes ne devraient pas être utilisés à autre chose qu'à financer des revenus destinés aux chômeurs, et qu'ils peuvent être utilement combiné à la couverture du « risque » retraite afin de bien contrôler la sélection adverse et l'aléa moral des chômeurs seniors (Stiglitz et Yun, 2002 ; Coquet, 2016b). Par construction les comptes « complémentaires » et marginaux tels qu'ils sont envisagés ici ne pourraient pas prendre des valeurs négatives, et la question de savoir si ces comptes pourraient être conservés en fin de carrière ou reversés dans la caisse commune pourrait être débattue, ces deux options ayant des avantages différents.

[5] Bibliographie

ABDOUNI Sarah, Marion DEFRESNE, Thomas DERUYON, Yves DUBOIS, Thomas LE BARBANCHON (2015) « Les inscriptions à Pôle Emploi : une analyse rétrospective des évolutions en 2009 » *Dares Analyses*, n°008, février.

AMIRA, Selma (1996) « Dix ans d'indemnisation du chômage en France (1985-1995) », *Premières Synthèses*, n°46-2, Dares.

BENDER Stefan, Johannes F. SCHMIEDER, Till VON WACHTER (2012) « The Effects of Extended Unemployment Insurance Over the Business Cycle: Evidence from Regression Discontinuity Estimates over Twenty Years » *NBER Working Paper* n° 17813, February.

BERNARDI Valérie (2015) « Les sortants des listes de pôle emploi en 2014 : la baisse du taux de sortie pour reprise d'emploi se poursuit » *Dares Analyses*, n°090, décembre.

BERNARDI Valérie (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*, n°090, décembre.

BLUMKIN Tomer, Efraim SADKA (2008) "Rising UI benefits over time" Monaster Center for Economic Research, Ben-Gurion University of the Negev, *Discussion Paper* n°08-07.

BOONE Jan, Jan C. VAN OURS (2009) « Why is there a spike in the job finding rate at benefit exhaustion » *IZA Discussion Paper* n°4523.

BROWN, Alessio, J. Michael ORSZAG & Dennis J. SNOWER (2006) « Unemployment accounts and employment incentives » *European Journal of Political Economy*, Vol.24 n°3.

CALIENDO Marco, Konstantinos TATSIRAMOS & Arne UHLENDORFF (2009) « Benefit duration, unemployment duration and job match quality: a regression discontinuity approach », *IZA Discussion Paper* n°4670.

CAHUC Pierre, Etienne LEHMANN (1999) « Should unemployment benefits decrease with unemployment spell? », *Cepremap Working Paper* n°9916, Sep. (*Journal of Public Economics*, 2000).

CAHUC Pierre, Corinne PROST (2016) « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *Conseil d'Analyse Economique*, Note n°24.

CARD David, Raj CHETTY & Andrea WEBER (2007) « The Spike at benefit exhaustion: leaving the unemployment system or starting a new job? » *NBER Working Paper* n°12893.

CARD, David, & Phillip B LEVINE (2000) « Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program » *Journal of Public Economics*, Vol.78 n°1-2, October.

CARLING Kenneth, Bertil HOLMLUND, Altin VEJSIU (2001) « Do benefit cuts boost job findings? Swedish evidence from the 1990s. » *Economic Journal*, Vol. 111, n°474, October.

CHETTY, Raj (2008) « Moral hazard vs liquidity and optimal unemployment insurance », *Journal of Political Economy*, Vol.116 n°2.

COQUET Bruno (2016a) « Dégressivité des allocations chômage : une réforme ni nécessaire ni efficace » OFCE, *Policy Brief* n°4.

COQUET Bruno (2016b) « Assurance chômage des seniors : peu de problèmes, beaucoup de solutions » OFCE, *Policy Brief* n°3.

COQUET Bruno (2016c) « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? » *Note de l'OFCE* n°60.

COQUET Bruno (2016d) « L'assurance chômage doit-elle financer le service public de l'emploi ? » *Note de l'OFCE* n°58.

COQUET Bruno (2013) *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Ed. de l'Harmattan, Paris.

DAVIDSON Carl, Stephen A. WOODBURY (1995) « Optimal unemployment insurance » *Upjohn Institute Staff Working Paper* n°95-35.

DEROYON Thomas, LE BARBANCHON Thomas (2011) « Effet de la durée maximale d'indemnisation du chômage sur le retour à l'emploi et sa qualité » *Document d'Etude de la Dares*, Ministère de l'Emploi n°160.

DESBONNET, Audrey (2008) « Allocation chômage, entre efficacité et égalité » *Annales d'Economie et de Statistique*, n°90.

DORMONT Brigitte, Denis FOUGERE, Ana PRIETO (2001) « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi » *Economie et Statistique* n°343, 2001-3.

FELDSTEIN, Martin & Daniel ALTMAN (1998) « Unemployment insurance saving accounts » *NBER Working Paper* n°6860.

FREDRICKSSON Peter, Bertil HOLMLUND (2001) « Optimal Unemployment Insurance in search equilibrium » *Journal of Labor Economics*, Vol.19 n°2.

GROSSMAN, Jean Baldwin (1989) « The work disincentive effect of extended unemployment compensation: recent evidence » *Review of Economics and Statistics*, Vol.71 n°1.

GRUBER Jonathan (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*, Vol.1.

GRUBER Jonathan (2001) « The wealth of the unemployed » *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.55 n°1.

HOPENHAYN Hugo A., Juan Pablo NICOLINI (1997) « Optimal unemployment insurance », *Journal of Political Economy* Vol.105 n°2.

JOHANSSON Sten, Jan SELEN (2002) « Coping with heterogeneities in the difference in difference design » *FIEF Working Paper Series*, n°183.

JOUTARD, Xavier & Michèle RUGGIERO (1996) « Changements de régime d'indemnisation et transition vers l'emploi: une étude sur données longitudinales Unedic » *Revue Economique*, Vol.47 n°1.

KATZ Lawrence F. (1986) « Layoffs, recall and the duration of unemployment » NBER Working Paper n°1825.

KATZ Lawrence F., Bruce D. MEYER (1988) « Unemployment insurance, recall expectations, and unemployment outcomes » *Quarterly Journal of Economics*, Vol.105, n°4.

KOCHERLAKOTA Narayana R. (2004) « Figuring out the impact of hidden savings on optimal unemployment insurance » *Review of Economic Dynamics*, n°7.

KROFT Kory, Matthew J. NOTOWIDIGDO (2011) « Should unemployment insurance vary with the unemployment rate? theory and evidence » *NBER Working Paper* n° 17173, june.

KRUEGER Alan B., Bruce D. MEYER (2002) « Labor supply effects of social insurance » *NBER Working Paper* n°9014, June.

LENTZ Rasmus P. (2009) « Optimal unemployment insurance in estimated job search model with savings » *Review of Economic Dynamics*, Vol.12 n°1.

LOLLIVIER Stephan, Laurence 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* n°2005-03.

MARGOLIS, David (2008) « Unemployment insurance versus individual unemployment accounts and transition to formal versus informal sector jobs » INSEE, *Documents de travail du CREST* n°2008-35.

MEYER Bruce D. (1990) « Unemployment insurance and Unemployment spells » *Econometrica*, Vol.58 n°4.

MORTENSEN Dale T. (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 Migrations Working Paper*, n°194, August.

ORSZAG, J. Michael & Dennis J. SNOWER (1997) « Expanding the welfare system: a proposal for reforms » Kiel Institute for the World Economy, *Open Access Publications* n°10419/2093 (CEPR *Discussion Paper* n°1674).

ORTEGA Javier, Laurence RIOUX (2006) « On the extent of re-entitlement effects of unemployment compensation » INSEE, *Documents de travail du CREST* n°2006-25.

OURLIAC Benoît, Julie 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*, n°002, janvier.

PAVONI Nicola (2009) « Optimal unemployment insurance, with human capital depreciation, and duration dependence » *International Economic Review*, Vol.50 n°2.

POSTEL-VINAY Fabien, Anne SAINT-MARTIN (2004) « Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi ? » *Economie et Statistique* n° 372

ROGERS Cynthia L. (1998) « Expectations of unemployment insurance and unemployment duration? », *Journal of Labor Economics*, Vol.113, January.

SHAVELL Steven, Laurence WEISS (1979) « The optimal payment of unemployment insurance benefits over time » *Journal of Political Economy*, Vol.87 n°6.

SHIMER Robert, Ivan WERNING (2006) « On the optimal timing of benefits with heterogeneous workers and human capital depreciation » *NBER Working Paper* n°12230.

SHIMER Robert, Ivan WERNING (2008) « Liquidity and insurance for the unemployed » *American Economic Review*, Vol.98 n°5.

STIGLITZ, Joseph & Jungyoll YUN (2002) « Integration of unemployment insurance with retirement insurance » *NBER Working Paper* n°9199.

UNEDIC (2016) Dossier de référence de la négociation, janvier.

VALENTINI, Francesca (2008) « Unemployment insurance saving accounts: an overview » ETLA – Research Institute of the Finnish Economy, *Discussion Paper* n°1136.

VODOPIVEC, Milan (2004) « Income support for the unemployed: issues and options » *World Bank Regional and Sectoral Studies* n°29893.

WANG Cheng, Stephen WILLIAMSON (1996) « Unemployment insurance with moral hazard in a dynamic economy » *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy* n°44.

WANG Cheng, Stephen WILLIAMSON (2002) « Moral hazard, optimal unemployment insurance and experience rating » *Journal of Monetary Economic*, Vol.49.