

Missions et enjeux de l'assurance chômage : une mise en perspective internationale

L'assurance chômage a pour premier objectif de garantir un revenu de remplacement aux personnes privées d'emploi. Elle exerce par ailleurs des effets importants sur le marché du travail, la distribution des revenus et le niveau de l'activité.

Une comparaison internationale montre qu'en France l'assurance chômage :

- ▶ a un mode de gouvernance paritaire, atypique en Europe, à mettre en lien avec l'architecture complexe du système (à trois niveaux : assurance, solidarité, assistance) ;
- ▶ a un taux global de cotisation particulièrement élevé ;
- ▶ garantit en comparaison internationale un haut niveau de remplacement du revenu mais le réserve dans la durée aux chômeurs ayant les références d'emploi les plus longues ;
- ▶ présente les propriétés assurantielles (contributivité, proportionnalité, individualisation) les plus marquées et, en conséquence, des capacités limitées de redistribution dite "verticale" ;
- ▶ a parfois suivi dans sa gestion une logique procyclique qui a limité ses effets stabilisateurs sur l'activité (notamment en 1992 et en 2000).

Depuis trente ans, les transformations du régime d'assurance chômage ont été nombreuses et souvent dictées par les chocs conjoncturels et leurs conséquences financières. Après s'être allongées avec la montée du chômage, les durées d'indemnisation

ont été fortement réduites à partir de 1990, tandis que l'accès à l'indemnisation devenait plus facile. Le périmètre de l'assurance s'est donc déplacé du chômage long vers le chômage récurrent ou de transition. Plus de salariés éligibles, mais pour des durées moindres : telle a été la réponse du régime à la montée du chômage récurrent, tout en contenant les dépenses, avec pour contrepartie une couverture plus réduite du chômage de longue durée, dont la prise en charge s'est trouvée transférée aux revenus minimaux garantis par les collectivités publiques.

Enfin, s'agissant de son action pour favoriser l'adéquation entre offre et demande de travail, le régime d'assurance paraît avoir suivi, au cours des vingt dernières années, l'évolution de la théorie économique : accent mis sur les incitations monétaires (modification des durées d'indemnisation ; allocations dégressives de 1992 à 2000) puis sur l'activation des dépenses (accompagnement personnalisé et formation professionnelle de 2000 à 2008). Après la fusion ANPE-Assédic, les partenaires sociaux contribuent désormais au volet actif de la sécurisation des parcours professionnels à travers la gouvernance de Pôle emploi et la gestion des fonds paritaires de la formation professionnelle, l'assurance chômage retournant à sa fonction première d'indemnisation essentiellement passive. En revanche, le régime s'est largement tenu à l'écart des mesures de réduction du coût du travail.■

LES ENJEUX

Conclue en février 2009, la convention d'assurance chômage arrive à expiration en mars 2011 et sera donc très prochainement renégociée dans des circonstances économiques et financières difficiles.

La crise vient d'effacer en deux ans le recul du chômage amorcé en 2005 et d'aggraver le chômage de longue durée, portant les déficits prévus de l'Unédic en 2010 et 2011 à respectivement 3 et 1,8 milliards d'euros et, en cumul, à 8,5 et 11 milliards. Parallèlement, le redressement budgétaire en cours réduit les marges de manœuvre des administrations publiques et conduit à s'interroger sur le financement de l'État-providence.

Ajoutés aux transformations sur longue période du marché du travail, les dommages de la crise posent avec une acuité nouvelle la question de l'adéquation du régime d'assurance chômage à ses missions : garantie d'un revenu de remplacement, appariement de l'offre et de la demande de travail, redistribution des revenus et stabilisation de l'activité. Concilier ces différents objectifs ne va pas de soi : garantir un revenu de remplacement peut ralentir le retour à l'emploi ; servir une allocation strictement assurantielle limite le caractère redistributif du régime ; faire jouer le rôle contracyclique de l'indemnisation suppose d'accumuler un excédent financier en phase haute pour maintenir ou améliorer le revenu de remplacement en phase basse, etc. Comment le système français répond-il à ces quatre objectifs ? Comment gère-t-il ces tensions entre objectifs ? Une revue de ses équivalents dans les pays de l'OCDE fait ressortir ses spécificités, éclairant ainsi ses propres perspectives.

INTRODUCTION

L'analyse économique assigne généralement quatre objectifs au régime d'assurance chômage, sous réserve de sa soutenabilité financière :

- ▶ *lisser la consommation* des demandeurs d'emploi, en leur assurant un revenu de remplacement⁽¹⁾, ce qui constitue la première de ses missions ;
- ▶ *favoriser l'appariement entre offre et demande de travail et sécuriser les parcours professionnels*⁽²⁾ ;
- ▶ *redistribuer les revenus entre salariés, demandeurs d'emploi, entreprises et secteurs*. Si le principe de mutualisation des risques entre entreprises et entre actifs ne fait pas débat, l'objectif de réduction des disparités de revenus primaires est plus discuté, dans la mesure où l'assurance chômage s'assigne en France un but principalement assurantiel, à l'inverse par exemple des minima sociaux dont la visée est redistributive⁽³⁾ ;
- ▶ *stabiliser la conjoncture* : en lien avec le premier objectif de lissage à un niveau individuel de la consommation, les dépenses et recettes d'assurance chômage prennent une part importante dans la régulation macro-économique⁽⁴⁾.

GOVERNANCE ET ARCHITECTURE DU SYSTÈME D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE

Un mode de gouvernance paritaire, atypique au sein des pays européens

La gouvernance des régimes européens d'assurance chômage se différencie par les acteurs qui en ont la responsabilité, par leur implication respective (rôle décisionnaire ou consultatif) et par les fonctions qu'ils assurent (définition des règles, versement des prestations, recouvrement des cotisations, gestion financière, etc.). La diversité des configurations renvoie aux systèmes nationaux de relations professionnelles, à l'organisation des syndicats et à leur degré d'implication dans des missions d'intérêt général⁽⁵⁾. Deux principaux modes de régulation existent (tableau 1) :

[1] Gruber J. (1997), "The consumption smoothing benefits of unemployment insurance", *American Economic Review*, 87 [1].

[2] *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2010 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, chapitre 3.

[3] Trannoy A. (2008), "La redistribution : mécanismes, circuits et résultats", *Cahiers français*, n° 343, La Documentation française.

[4] Espinoza R. (2007), "Les stabilisateurs automatiques en France", *Économie & Prévision*, n° 177.

[5] Verrier B. (2010), "Le syndicalisme de services : une piste pour un renouveau des relations sociales ?", *La Note d'analyse*, n° 190, Centre d'analyse stratégique, août.



Tableau 1

Comparaison de la gouvernance des systèmes d'indemnisation du chômage

Pays	Type de concertation sociale		Rôle des partenaires sociaux dans le pilotage du système d'indemnisation du chômage		Affiliation des salariés		Taux de syndicalisation (en %) (données OCDE, année 2008)
	Tripartite	Bipartite	Conception	Gestion	Obligatoire	Facultative	
Allemagne	X		Décisionnaire	Consultatif	X		19,1
Autriche	X		Décisionnaire	Consultatif	X		28,9
Belgique		X	Consultatif	Décisionnaire	X		51,9
Danemark	X		Décisionnaire	Décisionnaire (syndicats de salariés)		X	67,6
Espagne	X		Consultatif	Consultatif	X		14,3
Finlande	X			Décisionnaire (syndicats de salariés)			67,5
France		X	Décisionnaire (avec agrément de l'Etat)	Décisionnaire (avec agrément de l'Etat)	X		7,7
Pays-Bas	X		Consultatif	Consultatif	X		18,9
Royaume-Uni	X		Consultatif	Consultatif	X		27,1
Suède	X		Consultatif	Décisionnaire (syndicats de salariés)		X	68,3

Sources : Centre d'analyse stratégique, OCDE

- l'un, tripartite, où État, syndicats et patronat sont ensemble responsables, selon des modalités très variables, de la conception (financement, conditions d'admission, barèmes d'indemnisation) comme de la gestion (recouvrement des cotisations, versement des allocations, gestion comptable et financière)⁽⁶⁾ ;
- l'autre, bipartite, repose sur une instance paritaire qui réserve aux partenaires sociaux la responsabilité du régime. Présent seulement en Belgique et en France, il fait figure d'exception en Europe.

Toutefois, les syndicats peuvent avoir un rôle décisionnaire aussi bien dans la conception que dans la gestion du régime (France), dans l'une des deux seulement (Danemark, Finlande et Suède) ou encore n'être responsables que du service des allocations (Belgique). En outre, l'assurance chômage peut être intégrée à la Sécurité sociale (Royaume-Uni) ou non (France), gérée par des organismes de droit privé (Danemark, Finlande, France, Pays-Bas, Suède) ou parapublics (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, Italie), ou encore administrée directement par l'État (Grèce, Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni). Par ailleurs, dans plusieurs pays (Belgique, Suède, Danemark et Pays-Bas avant 2002), les systèmes d'assurance chômage ont été façonnés par le modèle de syndicalisme dit "de Gand", fondé sur une offre de

services de l'assurance chômage aux salariés affiliés, même si, dans ces pays, les règles d'indemnisation restent fixées par le ministère de l'emploi.

Au total, le régime français semble se distinguer de ses équivalents européens par l'étendue des pouvoirs de décision de l'instance paritaire (de type associatif) en matière de conception. Les gestionnaires de l'Unédic décident, sous réserve de l'agrément du ministre chargé de l'emploi⁽⁷⁾, des règles d'indemnisation et de financement qui, dans la plupart des autres pays européens, sont fixées par l'État, les partenaires sociaux n'ayant qu'un rôle consultatif. Cet organisme paritaire a vu toutefois son pouvoir réduit en matière de gestion avec la fusion en 2008 des Assédic et de l'ANPE, qui a confié le versement des allocations à Pôle emploi et, à compter de 2011, le recouvrement des cotisations aux URSSAF. Il reste néanmoins entièrement responsable de la gestion financière.

Une architecture d'ensemble complexe

Partout, l'indemnisation repose sur un système "dual" juxtaposant prestations d'assurance et d'assistance chômage⁽⁸⁾ (encadré 1), les secondes ayant pour objet d'indemniser les personnes ne répondant pas aux conditions d'accès à l'assurance (durées d'affiliation trop faibles ou droits épuisés). Dans quelques pays, l'aide

[6] EFILWC (2007), *Social Partners and Social Security Systems*.

[7] Pour être agréé, l'accord des partenaires sociaux doit respecter les dispositions législatives (art. L.5422-22 du code du travail) et assurer l'équilibre financier du régime (art. L.5422-12). L'État conserve donc une grande marge de manœuvre, juridiquement et parfois aussi dans les faits (cf. les refus d'agrément en 2000).

[8] Carcillo S. et Grubb D. (2006), "From inactivity to work: The role of active labour market policies", *Social, Employment and Migration, Working Papers*, n° 36, OCDE.

sociale vient en complément de ces deux prestations, créant ainsi un système “à trois piliers”⁽⁹⁾, critiqué en France de façon récurrente pour son absence de cohérence⁽¹⁰⁾. Ailleurs, un rapprochement s’est souvent opéré depuis la fin des années 1990 entre assistance chômage et aide sociale⁽¹¹⁾. La plupart des régimes d’assurance présentent toutefois des caractéristiques communes, liées notamment à l’obligation d’affiliation (sauf Suède, Finlande et Danemark), à la structure de financement et aux propriétés des allocations.

La France s’écarte du “modèle dominant” :

- ▶ en ayant le taux global de cotisation le plus élevé (6,4 % du salaire brut) ;
- ▶ en ayant le plafond d’allocation le plus élevé (5 800 euros nets par mois en 2009) ;
- ▶ et en ne prenant pas en compte la situation de famille de l’assuré (tout comme l’Italie, la Suède et le Danemark).

L’allocation versée par les régimes d’assistance chômage est quant à elle le plus souvent conditionnée aux revenus du foyer et, plus rarement, au patrimoine (Autriche, Allemagne, Irlande, Royaume-Uni) ; dans la majorité des cas, sa durée de versement est illimitée. Seuls quelques pays réservent l’assistance aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l’assurance (Autriche, Grèce, Portugal, Suède). Elle est dans ce cas plus difficile d’accès que l’assurance, comme en France avec l’ASS (allocation de solidarité spécifique)⁽¹²⁾.

En France, les conditions d’indemnisation du chômage dépendent fortement de la qualité de l’emploi antérieur

Dans la plupart des pays étudiés, l’accès à l’assurance chômage est conditionné à une durée minimale d’emploi antérieur, appréciée sur une période de référence. Ce couple de paramètres va, selon la législation en vigueur en avril 2009⁽¹³⁾, de 4 mois au cours des 28 derniers mois en France à 15 mois au cours des 24 au Portugal, pour une moyenne de 12 mois au cours des 28 au sein des pays recensés. Le Royaume-Uni et l’Irlande font

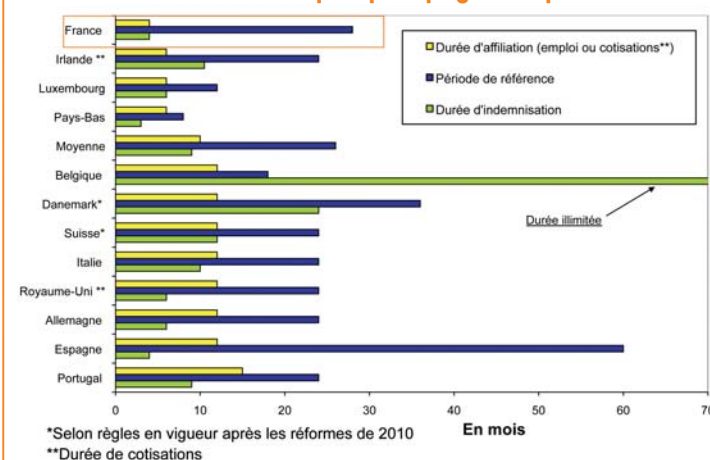
exception en exigeant un montant minimal de cotisations salariales versées au cours des années fiscales antérieures. La France apparaît sous cet angle comme l’un des pays où l’accès à l’assurance chômage est le plus aisé⁽¹⁴⁾ (graphique 1).

On distingue par ailleurs les systèmes où la *durée d’indemnisation* est uniforme (Danemark, Irlande, Italie, Royaume-Uni) de ceux où elle varie selon la durée de cotisation, seul le régime d’assurance belge offrant une durée illimitée. Complexe en raison des multiples “filiales” d’indemnisation qui peuvent coexister, la comparaison montre que le régime français offre depuis 2009 l’accès le plus facile (4 mois d’affiliation dans les 28 derniers mois) mais, parce qu’il a opté pour un système proportionnant durée d’affiliation et durée d’indemnisation, la durée minimale d’indemnisation la plus courte (4 mois contre 10 mois en moyenne dans les pays recensés, hors Belgique - graphique 1).



Graphique 1 :

Conditions minimales d’affiliation et durées d’indemnisation dans quelques pays européens



Sources : OCDE, Unédic, adaptation Cas

Selon les données de l’OCDE (encadré 1), pour l’année 2007, la France affiche un *taux de remplacement net* élevé – 67 % contre 52 % en moyenne en début de période de chômage – qui la situe au 8^e rang des pays de l’OCDE, après le Danemark et devant la Suède.

[9] Audier F., Dang A.-T., Outin J.-L. [1998], “Le RMI comme mode particulier d’indemnisation du chômage”, in Méhaut P. et Mossé P. (éds.), *Les Politiques sociales catégorielles. Fondements, portée et limites*, Paris, L’Harmattan.

[10] Cornilleau G. et Elbaum M. [2009], “Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise”, *Lettre de l’OFCE*, n° 07.

[11] IRES [2008], “Indemnisation du chômage : débats sur les réformes”, *Chroniques internationales*, n° 115, numéro spécial, novembre.

[12] Comme on l’a vu, de manière implicite, le RSA joue pour certaines personnes le rôle d’une allocation chômage, sans être défini comme tel (voir encadré 1).

[13] Source : Europ’info, Unédic [2009].

[14] S’agissant du taux de couverture, la comparaison entre pays bute sur les disparités des règles d’accès et d’inscription des demandeurs d’emploi.

Toutefois, si l'on calcule le taux de remplacement net moyen sur une période de cinq ans, le classement est différent : le taux atteint 28 % en moyenne, place la Norvège au premier rang (72 %), les États-Unis au dernier (6 %), la France se maintenant en 8^e position (45 %). En effet, certains pays assurent un taux de remplacement élevé en début de chômage mais faible sur cinq ans (Luxembourg, Suisse, Pays-Bas), d'autres présentent le profil inverse (Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). Le profil temporel des taux de remplacement (assistance chômage comprise) dépend par ailleurs de la durée d'assurance avant le basculement vers l'assistance chômage, ainsi que de l'écart entre les deux types de prestations.

Au total, trois groupes de pays peuvent être définis en fonction de l'évolution de cet indicateur : le premier (Irlande, Norvège, Australie, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Belgique, Autriche) comprend des pays où le taux de remplacement net moyen est globalement stable sur cinq ans ; dans le deuxième, il diminue, mais moins qu'en moyenne dans l'OCDE ; dans le troisième, la chute dépasse la moyenne. La France appartient au deuxième groupe, avec un taux de remplacement élevé en début de période suivi d'un fort "décrochage" après 24 mois, qui correspond au basculement de l'ARE ("allocation de retour à l'emploi" de l'assurance chômage) à l'ASS. Un haut niveau de remplacement du revenu en première période semble y être préféré à sa stabilité sur cinq ans.



Encadré 1 :

La base "Prestations et salaires" de l'OCDE

Dans la base "Prestations et salaires"

(www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires),

l'OCDE adopte les définitions suivantes :

- l'assurance chômage : allocation versée aux seuls demandeurs d'emploi sous conditions d'emploi et/ou de cotisations salariales sur les salaires ;
- l'assistance chômage : allocation versée aux seuls demandeurs d'emploi, sous conditions de ressources, parfois de patrimoine et/ou d'épuisement des droits à l'assurance généralement financée par l'impôt ;
- l'assistance sociale : allocation versée sans autres conditions que de ressources, financée par l'impôt.

Les indicateurs utilisés dans cette note proviennent directement de cette base de l'OCDE et/ou du rapport *Perspectives de l'emploi en 2009*. Le taux de remplacement

net y est calculé sur la base de la législation socio-fiscale en vigueur en 2007 ou 2008 et pour le cas type d'un actif de 40 ans ayant une durée préalable d'emploi longue et sans interruption. Il rapporte les allocations d'assurance et d'assistance chômage au salaire de référence, après déduction des prélèvements sociaux et fiscaux.

Par ailleurs, il intègre, lorsque précisé, les aides au logement et l'aide sociale octroyées automatiquement dans certains pays aux demandeurs d'emploi. Enfin, cet indicateur est calculé pour chaque année sur une durée totale de cinq ans.

Par ailleurs, l'incidence⁽¹⁵⁾ du statut marital sur le taux de remplacement net en début de période (assistance comprise) est en moyenne faible dans les pays de l'OCDE (elle est la plus élevée en Australie, en Irlande, en Finlande et au Royaume-Uni, mais quasi nulle en France où l'assurance chômage est un droit individuel). En revanche, la présence d'enfant(s)⁽¹⁶⁾ a en moyenne une incidence forte (+ 7 points) en raison de la modulation des allocations chômage selon le nombre de personnes à charge. Cet effet est le plus élevé au Royaume-Uni (+ 24 points), au Canada, en Suisse et en Espagne, et faible en France (+ 4 points).

Enfin, la perte d'emploi ouvre droit dans certains pays à des prestations sortant du champ strict de l'indemnisation du chômage, notamment des *aides sociales et au logement*. Leur prise en compte modifie sensiblement le revenu net du demandeur d'emploi. Leur incidence sur le taux de remplacement net moyen est la plus élevée en Corée, au Japon et aux États-Unis, mais faible en France (+ 1/3 de point). Au Royaume-Uni, l'aide au logement joue un rôle particulier dans la garantie de revenu d'un demandeur d'emploi en multipliant par deux environ la valeur de l'indicateur (par ailleurs très faible), le portant quasiment au niveau de la France.

LA FONCTION ASSURANTIELLE DU RÉGIME FRANÇAIS

Fondée sur la mutualisation des risques, l'assurance chômage opère nécessairement des transferts entre actifs et entre entreprises (encadré 2). Elle redistribue aussi les revenus entre chômeurs, les taux de remplacement décroissant le plus souvent avec le salaire de

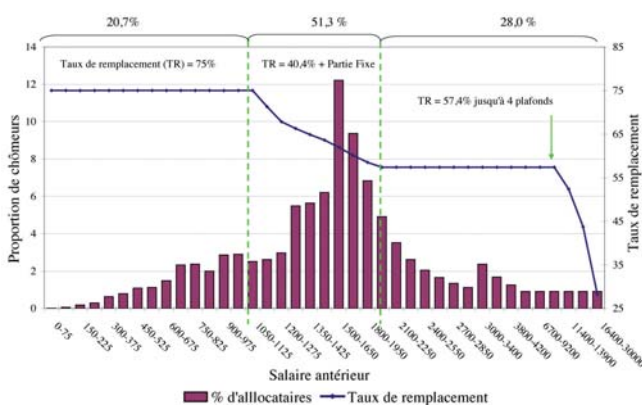
[15] On compare, selon la législation en vigueur en 2008, le *taux de remplacement net* (TRN) en début de période de chômage pour un salaire de référence égal à 100 % du *salaire moyen* pour deux configurations familiales : actif dans un couple à un apporteur de revenu et actif célibataire.

[16] On compare cette fois le TRN pour un actif sans enfant et un actif ayant deux enfants.

référence. Ainsi, les systèmes d'indemnisation du chômage sont en général fortement dégressifs.

Le régime français est toutefois l'un de ceux dont les propriétés assurantielles (contributivité et proportionnalité) sont les plus fortes et le caractère redistributif le plus faible, constituant de ce fait un levier d'action potentiel dans le cadre d'une refonte du système socio-fiscal qui chercherait à accentuer son caractère redistributif global. Il n'offre un taux de remplacement dégressif qu'aux salaires antérieurs compris entre 0,7 et 1,5 SMIC⁽¹⁷⁾ (la moitié des allocataires en 2009). Un taux plafond de 75 % s'applique en deçà, un taux plancher de 57,4 % au-delà, avec un plafond en valeur absolue particulièrement élevé⁽¹⁸⁾ (graphique 2). Le *taux de remplacement moyen* (y compris les allocataires dont l'emploi était à temps partiel) a quant à lui beaucoup fluctué depuis 1985 : d'abord stable à 56 %, il décroche après 1992 (– 4 points en quatre ans) avec l'adoption de l'allocation unique dégressive mais se redresse dès 1996 – alors que la dégressivité n'est supprimée qu'en 2000 – pour approcher aujourd'hui 60 %. La part des allocataires aux salaires antérieurs les plus faibles (bénéficiant des taux de remplacement les plus élevés) s'est renforcée depuis la fin des années 1990 avec l'amélioration de la conjoncture (qui bénéficie préférentiellement aux actifs les mieux rémunérés), la diffusion des emplois à bas salaires et l'ouverture du régime aux travailleurs précaires (voir *infra*).

Graphique 2 :
Taux de remplacement observé en assurance chômage selon le salaire antérieur



Source : Unédic, calculs Cas

Le taux de remplacement ne donne toutefois qu'une mesure incomplète de la garantie offerte par l'assurance chômage : reste à savoir dans quelle proportion les demandeurs d'emploi peuvent y être admis.



Encadré 2 :

Assurance chômage et mutualisation des risques⁽¹⁹⁾

Conformément à sa vocation, le régime d'assurance français mutualise les risques entre actifs et entre entreprises. Rapportée à la distribution de la masse salariale (donc des cotisations versées au taux de 6,4 % – 4 % patronale et 2,4 % salariale – quel que soit le salaire antérieur), celle des allocations selon le profil des allocataires ou de leur dernier employeur reflète la diversité des risques de chômage suivant le secteur, la taille de l'entreprise, la profession, la qualification, l'âge ou le type de contrat. D'importants transferts s'opèrent entre catégories professionnelles (les cadres contribuent pour près de 30 % aux cotisations et reçoivent 18 % des allocations, contre respectivement 21 % et 30 % pour les employés), de l'âge médian vers les plus jeunes, des CDI vers les contrats courts (les salariés en CDI contribuent pour plus de 90 % aux cotisations et reçoivent 53 % des allocations, contre respectivement 5,5 % et 32 % pour les salariés en CDD), des très grandes entreprises vers les PME. Reflet des déterminants individuels du risque de chômage (qualification, diplôme, ancienneté, genre, horizon temporel du contrat...), le salaire antérieur des allocataires est en outre du haut en bas de l'échelle des rémunérations inférieur à celui des salariés en place (– 20 % en moyenne) : à tout niveau, les moins payés courent le plus grand risque. Ces transferts sont conformes à la vocation d'un régime d'assurance obligatoire, qui dissocie, au moins pour une part, variation individuelle du risque et différenciation des garanties offertes.

La stabilité à long terme du taux de couverture en assurance masque une recomposition de la population assurée

Calculé "en stock", le *taux de couverture* des demandeurs d'emploi par l'assurance chômage dépend des flux d'entrée et de la durée moyenne d'indemnisation et suit

[17] En vertu d'une formule qui additionne une partie proportionnelle de 40,4 % du salaire brut et une partie fixe forfaitaire, actuellement de 11,17 euros par jour.

[18] 6 624 euros mensuels pour les allocataires (1 % du total) dont le salaire antérieur dépasse quatre fois le plafond de la Sécurité sociale (11 540 euros mensuels en 2010).

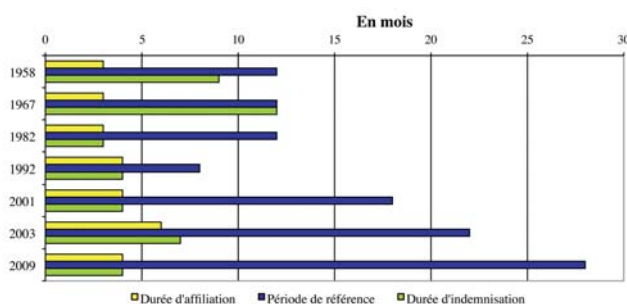
[19] Dayan J.-L. (1996), "L'avenir de l'assurance chômage, à nouveaux risques, nouveau régime ?", *Droit social*, n° 7-8, juillet-août.

donc un profil contracyclique. Il varie également avec les changements de la réglementation (durées d'affiliation et d'indemnisation).

En juillet 2010, le taux de couverture total était de 60,2 % (49,9 % par le régime d'assurance et 10,3 % par le régime de solidarité). Hors fluctuations conjoncturelles, il est resté quasiment stable dans les années 1990 (– 1,3 point entre les deux pics conjoncturels de mars 1990 et décembre 2000) avant de nettement se redresser durant le cycle suivant (+ 6,5 points entre décembre 2000 et décembre 2006). Pour une part, ces inflexions reflètent les modifications de la structure du chômage total. Pour une autre, elles résultent de l'évolution de la réglementation : réduction du seuil d'entrée mais diminution des durées d'indemnisation, le premier effet semblant avoir plus que compensé le second au cours des dix dernières années.

► *L'accès à l'assurance chômage* dépend de la durée minimale d'affiliation requise et de la période de référence où elle est appréciée. La première a été réduite de six à quatre mois en 2009 ; la seconde s'est allongée de huit à vingt-huit mois entre 1992 et 2000 (graphique 3)⁽²⁰⁾.

**Graphique 3 :
Seuil d'entrée en assurance chômage**



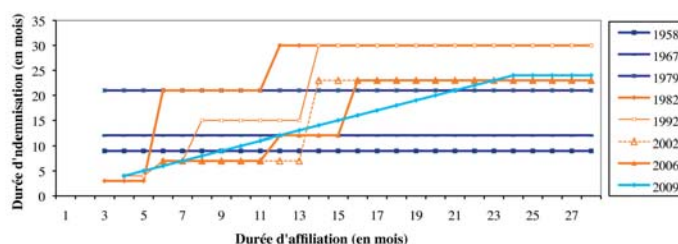
Source : Centre d'analyse stratégique

► *La durée d'indemnisation* offerte est modulée depuis 1982 selon la durée d'affiliation. Pouvoirs publics et partenaires sociaux⁽²¹⁾ l'ont alors portée largement au-delà des 12 mois qui étaient la norme depuis 1958, mais seulement pour les chômeurs aux références

d'emploi les plus longues (graphique 4), au moyen d'un système changeant de "filières", différenciées selon la durée d'affiliation et l'âge, avant d'aboutir en 2009 à la règle uniforme d'un mois indemnisé pour un mois cotisé. La durée d'indemnisation *effective* s'est quant à elle fortement allongée dans les années 1980 en réponse à l'allongement du chômage, avant de diminuer par paliers, d'abord avec le relèvement des seuils d'accès aux différentes filières (années 1990), puis avec la réduction des durées maximales (années 2000).

L'assurance chômage a ainsi réduit après 1992 durées réglementaires et seuil d'admission. Plus de salariés éligibles, mais pour des durées moindres : telle semble avoir été la réponse de ses gestionnaires à la montée du chômage récurrent, tout en contenant les dépenses, avec pour contrepartie une couverture progressivement plus réduite du chômage de longue durée, dont la prise en charge s'est trouvée transférée aux revenus minimaux garantis par les collectivités publiques : ASS après 1984, puis, après 1988, ASS et RMI (devenu RSA en 2009).

**Graphique 4 :
Durées d'affiliation et durées d'indemnisation
en assurance chômage en mois pour les moins
de 50 ans sur la période allant de 1958 à 2009**



Source : Centre d'analyse stratégique

Au total, environ 40 % des demandeurs d'emploi ne sont indemnisés en France ni par l'assurance chômage ni par l'ASS, soit 1,6 million de personnes (juillet 2010). 85 % des demandes d'indemnisation rejetées l'ont été pour durée d'affiliation insuffisante (principalement des femmes et des moins de 30 ans, sous-représentés parmi les chômeurs indemnisés, notamment du fait de l'augmentation des transitions en cours d'année entre emplois

[20] Dans une note du 14 décembre 2010, l'Unédic estime à environ 250 000 le nombre d'allocataires supplémentaires admis à la suite de cette réforme.

[21] Suite à la dérive financière du régime et à l'échec des négociations paritaires, l'État gère directement le régime de 1982 à 1984 [date de la scission entre assurance et solidarité].

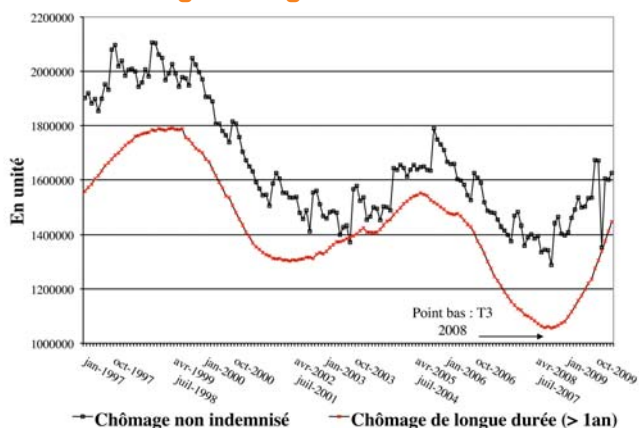
courts et non-emploi⁽²²⁾). À l'opposé, les fins de droits sont le premier motif des cessations de paiement (32 % du total en juillet 2010) devant les absences à convocation et les reprises d'emploi, et leur poids renvoie aux conditions d'accès restrictives à l'ASS⁽²³⁾. Sur longue période, l'évolution du chômage de longue durée (plus d'un an) explique en partie celle du chômage non indemnisé (graphique 5), ces deux populations se recouvrant partiellement. Le fait que la durée réglementaire de l'indemnisation du chômage ne suive pas les variations conjoncturelles de sa durée effective ne constitue donc pas un élément supplémentaire de stabilisation conjoncturelle.

En 2008, la durée d'indemnisation du chômage observée était de 324 jours (hors chômeurs en formation) pour une allocation moyenne de 1 100 euros (1 200 euros pour les salariés à temps plein et 700 euros pour les salariés à temps partiel). À cette date, le seuil de pauvreté (60 % de la médiane des niveaux de vie) était d'environ 950 euros par mois pour une personne seule sans enfant et de 2 000 euros par mois pour un couple avec deux enfants. Plus du tiers des demandeurs d'emploi sont ainsi en situation de pauvreté et leur nombre pourrait s'accroître au cours des deux prochaines années avec la remontée du chômage de longue durée⁽²⁴⁾.



Graphique 5 :

Évolution du chômage non indemnisé et du chômage de longue durée



Sources : Unédic, Dares, adaptation Cas

LES AUTRES FONCTIONS : AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET LISSER LES EFFETS DE LA CONJONCTURE

Incitations et activation : les effets du régime sur l'offre et la demande de travail

L'analyse économique sur le système "optimal" d'allocation chômage s'est centrée au cours des trente dernières années sur les incitations produites par l'assurance, les travaux théoriques considérant que le niveau et la durée de l'indemnisation jouent négativement sur l'effort de recherche d'emploi⁽²⁵⁾.

Les quelques travaux empiriques sur données françaises montrent clairement qu'il existe une influence du profil d'indemnisation sur le taux de sortie vers l'emploi. Mais le dispositif mis en place en 1992 et supprimé depuis (allocation unique dégressive, avec des paliers plus nombreux et moins marqués) semble avoir eu des effets plus réduits que le précédent (à deux niveaux : allocation de base puis allocation de fin de droit), où la reprise d'emploi augmentait fortement à l'approche de la chute de l'indemnisation, et d'autant plus que le salaire antérieur était élevé⁽²⁶⁾ ou que le demandeur d'emploi était employable⁽²⁷⁾.

Ce courant d'analyse s'est progressivement étendu aux trois instruments utilisés pour réduire les effets désincitatifs de l'assurance chômage (durée, sanctions, contrepartie d'emploi) sans néanmoins produire de résultats empiriques consensuels.

Des recherches plus récentes ont élargi la réflexion en prenant en compte l'incidence de l'indemnisation du chômage sur l'efficacité du marché du travail via ses effets sur le soutien à la recherche d'emploi, la distribution des salaires, la qualité des emplois retrouvés et la productivité. Certaines montrent que l'indemnisation peut favoriser l'appariement entre l'offre et la demande de travail et améliorer la productivité moyenne des emplois⁽²⁸⁾.



[22] Beffy M., Coudin É. et Rathelot R. [2008], "Who is confronted to insecure labor market histories? Some evidence based on the French labor market transition", *Document de travail*, Direction des études et synthèses économiques, INSEE.

[23] Avoir travaillé cinq ans au cours des dix dernières années et avoir épuisé ses droits à l'assurance chômage.

[24] Allègre G. et al. [2010], "Impact de la crise sur la pauvreté", *Cahier n° 2*, Les Travaux de l'Observatoire 2009-2010, ONPES.

[25] Fredriksson P. et Holmlund B. [2006], "Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research", *Journal of Economic Surveys*, vol. 20(3), p. 357-386.

[26] Dormont B., Fougère D. et Prieto A. [2001], "L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi", *Économie et Statistique*, vol. 343(1), p. 3-28.

[27] Joutard X. et Ruggiero M. [1994], "Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits à l'indemnisation : une étude de périodes atypiques durant l'épisode de chômage", *Économie et Prévision*, n° 2-3, p. 189-206.

[28] Acemoglu D. et Shimer R. [2000], "Productivity gains from unemployment insurance", *European Economic Review*, vol. 44(7).

Enfin, le régime d'assurance français a mis en place de longue date d'autres types d'incitations à la reprise d'emploi : régime de "*l'activité réduite*" (qui autorise dans certaines limites le cumul de l'indemnisation avec une activité rémunérée) ; *aides à la création d'entreprise* par des chômeurs (aujourd'hui par le biais du versement en deux fois de la moitié du reliquat de droits) ; *aide différentielle de reclassement* qui compense, pour la durée des droits restants, l'écart entre salaire antérieur et salaire retrouvé pour les seniors ou les chômeurs de longue durée ; accès facilité à la *formation professionnelle* (maintien de l'indemnisation et parfois prise en charge des coûts pédagogiques) ; dispositif spécifique de *reclassement des licenciés économiques* (conventions de conversion puis, en 2005, conventions de reclassement personnalisé).

À l'opposé, l'assurance chômage a contribué à réduire l'offre de travail en prenant sa part des mesures de retrait anticipé massivement déployées après 1975⁽²⁹⁾ et en y ajoutant le maintien en indemnisation jusqu'à la retraite des allocataires âgés indemnisés en "filrière longue", par ailleurs dispensés de recherche d'emploi. En réduisant les durées offertes à tout âge et en mettant fin à l'ARPE (allocation de remplacement pour l'emploi), les partenaires sociaux ont renversé la tendance après 1990 au nom du maintien dans l'emploi des seniors.

Le régime d'assurance s'est montré jusqu'ici moins actif du côté de la demande de travail. Avec un taux de contribution patronale de 4 % du salaire brut (jusqu'à quatre fois le plafond de la Sécurité sociale), il contribue pour 10 % (18,5 milliards d'euros en 2009) à l'ensemble des cotisations patronales sur les salaires et pour 2,5 % au coût global du travail. Pourtant, à l'exception de l'apprentissage, les exonérations associées aux contrats aidés n'ont jamais inclus les contributions d'assurance chômage, de même que les exonérations propres à certains secteurs ou territoires et que les allègements généraux sur les bas salaires. L'assurance chômage s'est donc tenue à l'écart des mesures de réduction du coût du travail. Le souci de la situation financière du régime a primé, peut-être au prix d'un taux de cotisation supérieur à son niveau d'équilibre de long terme⁽³⁰⁾. L'assurance

chômage s'implique en revanche dans le maintien de l'emploi en phase de mauvaise conjoncture. De longue date, sa réglementation permet d'indemniser jusqu'à six mois les salariés dont l'entreprise est en cessation momentanée d'activité sans que leur contrat de travail soit rompu (chômage partiel total). Elle a par ailleurs contribué à deux reprises, en complément de l'État, à l'indemnisation du chômage partiel dans le cadre du "temps réduit indemnisé de longue durée" (TRILD, 1993) puis de "l'activité partielle de longue durée" (2009).

L'Unédic a pratiqué "l'activation" de ses recettes, mais de manière plus ciblée (notamment pour se prémunir contre l'afflux d'allocataires de plus de 55 ans éligibles au maintien en indemnisation jusqu'à leur retraite à taux plein) et par des sur-contributions, plutôt que des exonérations. Instaurée en 1987, la "contribution Delalande", qui pouvait aller jusqu'à un an de salaire brut, a pris fin en 2008. Une contribution forfaitaire de 220 euros a eu également cours en 1992-1993 pour inciter, sans guère de succès, les employeurs à modérer leur recours aux contrats courts. Bien qu'éphémère, elle n'est pas sans évoquer le "bonus-malus" souvent préconisé pour infléchir les comportements d'embauche et de séparation des employeurs⁽³¹⁾, la difficulté étant d'un côté de faire la part entre gestion peu vertueuse de l'emploi et aléas du marché, et de l'autre de déterminer l'amplitude de la contribution ou de la modulation de cotisation (trop forte, elle risque de dégrader les comptes des entreprises débitrices ; trop faible, d'être sans effet sur leurs choix de gestion).

La forme d'activation qui aura eu au total la préférence du régime est l'implication dans l'accompagnement des allocataires vers l'emploi ; entamée en 1987 avec les conventions de conversion, elle a pris un tour systématique en 2000 avec le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) prévoyant diverses mesures d'accompagnement. Afin d'unifier l'accompagnement des chômeurs indemnisés et non indemnisés, l'accompagnement individualisé est désormais confié à Pôle emploi, mais la contribution annuelle de l'Unédic à son fonctionnement (3 milliards d'euros en 2009) poursuit ce mode d'activation.

[29] "Garanties de ressources" en 1977-1984, "allocation de remplacement pour l'emploi" [ARPE] assortie d'une contrepartie obligatoire en embauches en 1994-2000.

[30] Coquet B. et Sylvain A. (2007), "L'indemnisation du chômage : éléments pour une réforme", *Sociétal*, n° 55.

[31] Blanchard O. et Tirole J. (2003), "Protection de l'emploi et procédures de licenciement", rapport du Conseil d'analyse économique, n° 44, La Documentation française ; Cahuc P. et Kramarz F. (2004), "De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle", La Documentation française.

Les stabilisateurs automatiques sont efficaces en France, mais doivent peu à l'assurance chômage

Depuis la création de la monnaie unique, les stabilisateurs automatiques (pouvoir des finances publiques à atténuer les conséquences des événements conjoncturels sur l'activité) sont devenus le principal outil de gestion des cycles au sein de la zone euro.

En principe, l'indemnisation du chômage en est l'une des principales composantes. Les allocations de chômage sont avec la TVA et la fiscalité des sociétés les postes dont le rôle stabilisant est le plus fort, en raison à la fois de leur effet multiplicateur et de leur sensibilité à la conjoncture⁽³²⁾.

D'où l'intérêt d'une gestion économique du système d'indemnisation du chômage qui laisse jouer à plein et de manière symétrique son effet stabilisant et limite les mesures discrétionnaires susceptibles de le neutraliser. À cet égard, l'OFCE⁽³³⁾ estime à + 4,7 % et + 7,8 % respectivement la première et la seconde année l'impact sur le solde financier de l'Unédic d'un choc négatif d'un point de PIB (et de + 4,2 % et + 7 % sur le nombre de chômeurs BIT).

Or il est souvent fait grief aux gestionnaires du régime d'avoir au contraire suivi une logique procyclique (graphique 6), en durcissant en 1992-1993, phase basse du cycle, les conditions d'indemnisation (création de l'allocation unique dégressive - AUD) et en augmentant le taux des cotisations de 4,9 % à 6,6%, ce qui a limité les effets mécaniquement contracycliques du régime (malgré la création du TRILD en 1993, voir *supra*). De même, la suppression de l'AUD et la diminution du taux de cotisation de 6,18 % à 5,80 % en 2001 (phase haute du cycle) relèvent d'une gestion procyclique.

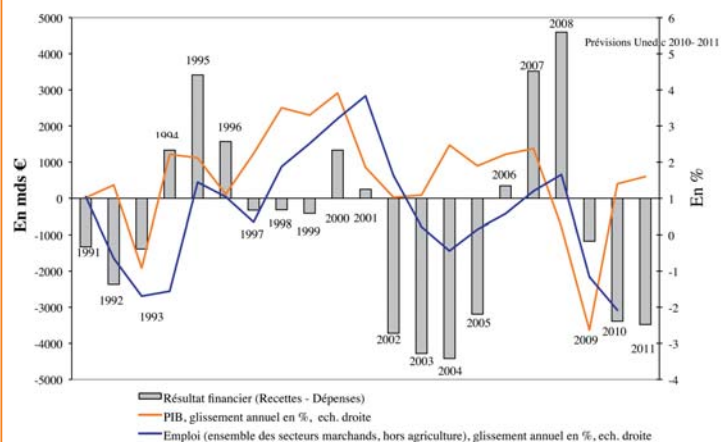
Peu d'études mesurent le caractère stabilisant des autres dépenses publiques liées au non-emploi⁽³⁴⁾. Rares sont par ailleurs celles qui donnent une mesure comparée de

la contribution de l'indemnisation du chômage au lissage de l'activité. Selon l'OCDE, elle serait relativement faible en France, particulièrement vis-à-vis des Pays-Bas, du Danemark, de l'Allemagne ou de la Belgique.



Graphique 6 :

Évolution du solde financier de l'Unédic, du PIB et de l'emploi



Sources : Insee, comptes nationaux et Unédic

Cependant le constat d'une faible contracyclique du régime d'assurance chômage en France doit être nuancé à plusieurs titres.

D'une part, la nécessité d'accroître ou non le caractère contracyclique du régime d'assurance chômage doit être rapprochée du fait que la France affiche déjà les stabilisateurs automatiques parmi les plus élevés de l'OCDE⁽³⁵⁾, avec une élasticité du solde budgétaire primaire à l'écart de production estimée à 0,53 sur la période allant de 1980 à 2003, contre 0,44 dans l'ensemble de l'OCDE et 0,48 dans la zone euro⁽³⁶⁾.

D'autre part, l'expérience de la dernière crise a montré que la France a cette fois utilisé l'indemnisation du chômage en ce sens. Selon l'OCDE, 15 pays sur 29, dont la France, ont adopté des mesures discrétionnaires contracycliques en matière d'indemnisation du chômage.

[32] Les travaux les plus récents insistent en particulier sur leurs effets différenciés selon la nature des chocs subis. Voir notamment Espinoza R. [2007], *op. cit.*, et Debrun X. et Kapour R. [2010], "Fiscal policy and macro stability: Automatic stabilizers work always and everywhere", *Document de travail*, n° 10/111, FMI, mai.

[33] Cornilleau G. et Elbaum M. [2009], *op. cit.*

[34] Darby J. et Melitz J. [2008], "Social spending and automatic stabilizers in the OECD", *Discussion Paper*, n° 18, Centre for Public Policy for Regions ; Boone L. et Gilles C. [2006], "Une évaluation des revenus de remplacement en France", *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 4, La Documentation française.

[35] André C. et Girouard N. [2005], "Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries", *OECD Economic Department Working Papers*, n° 434.

[36] Ces résultats sont globalement comparables à ceux mis en évidence plus récemment à partir du modèle de microsimulation EUROMOD. Voir Dolls M., Fuest C. et Peichl A. [2009], "Automatic stabilizers and economic crisis: US vs Europe", *IZA DP* n° 4310.

Celles-ci comprennent l'élargissement de l'accès à l'assurance et à l'assistance chômage (Finlande, France, Japon, Portugal, Suède, États-Unis), l'augmentation du montant et de la durée des allocations (États-Unis⁽³⁷⁾, Finlande, Japon, Portugal), l'octroi d'une aide spécifique aux demandeurs d'emploi et/ou aux personnes qui en sont dépendantes (Allemagne, Espagne, États-Unis, France), l'octroi de prestations en nature (France, Japon) et enfin le maintien sur une période des droits à l'assurance chômage en cas de reprise d'emploi (Portugal).

En France, l'assouplissement des conditions d'accès à l'assurance (avoir cotisé 4 mois au cours des 28 derniers mois contre 6 au cours des 22 derniers) a été décidé fin décembre 2008. Bien que liée à des réflexions d'ordre plus structurel menées avant la crise (rendre le système plus accessible aux chômeurs récurrents et plus lisible, avec une filière unique), l'amélioration des conditions d'accès à l'assurance chômage apparaît comme une importante mesure contracyclique adoptée par les partenaires sociaux gestionnaires du régime.



Jean-Louis Dayan et Christel Gilles,
département Travail - Emploi



[37] Il existe aux États-Unis depuis 1970 un dispositif "permanent" d'ajustement de la durée des droits à l'assurance chômage en fonction du taux de chômage. Voir Burtless G. (2009), "Unemployment insurance for the Great Recession", *Discussion Paper*, The Brookings Institution.

**AUTRES
DOCUMENTS
À CONSULTER**

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

- N° 210 ■ Participation des salariés et performance sociale : de nouveaux enjeux pour les entreprises françaises dans un contexte de sortie de crise (janvier 2011)**
- N° 200 ■ Les secteurs créateurs d'emplois à court-moyen terme après la crise (novembre 2010)**
- N° 198 ■ La rupture conventionnelle du contrat de travail (octobre 2010)**
- N° 190 ■ Le syndicalisme de services : une piste pour un renouveau des relations sociales ? (août 2010)**
- N° 189 ■ Les difficultés d'insertion professionnelle des docteurs (juillet 2010)**
- N° 177 ■ Accroître la performance économique de l'entreprise en améliorant sa gouvernance et la participation des salariés (juin 2010)**

Rapport :

- Améliorer la gouvernance d'entreprise et la participation des salariés publié à la Documentation française, Rapports et documents, n° 27, 2010**

**Centre
d'analyse
stratégique**

La Note d'analyse n° 211 - janvier 2011 est une publication du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication : Vincent Chiqui, directeur général
Directeur de la rédaction : Pierre-François Mourier, directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction : Delphine Gorges
Service éditorial : Olivier de Broca
Impression : Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : janvier 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr