

L'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes

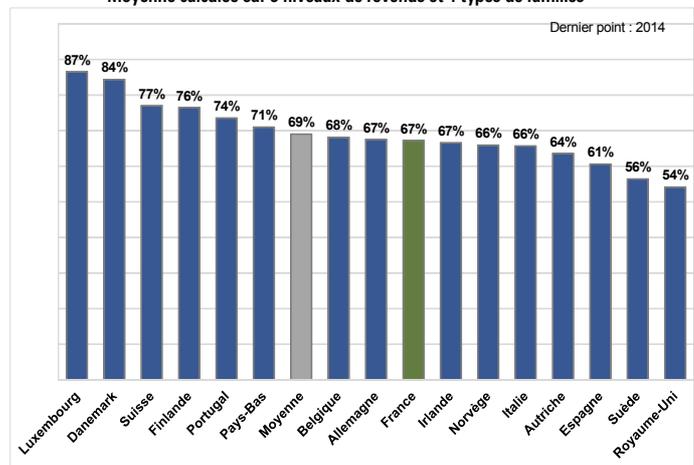
- La protection contre le risque de perte involontaire d'emploi ne se réduit pas nécessairement à l'assurance chômage. Dans de nombreux pays européens, les allocations chômage ne représentent ainsi qu'une part du revenu de remplacement des demandeurs d'emploi et sont complétées par d'autres transferts sociaux (notamment les allocations logement et familiales) et/ou des réductions d'impôt spécifiques.
- La comparaison internationale des dispositifs publics de soutien financier en direction des demandeurs d'emploi nécessite donc d'appréhender et d'évaluer le système de manière globale et dans l'ensemble de ses dimensions : taux de remplacement par rapport au salaire antérieur, durée d'indemnisation, conditions d'éligibilité, prise en compte de la situation familiale, des autres transferts sociaux ou encore des obligations auxquelles sont soumis les demandeurs d'emploi. L'analyse comparée des taux de remplacement nets des demandeurs d'emploi indemnisés, c'est-à-dire tenant compte de l'ensemble des prestations sociales, révèle que, en moyenne, la France ne se singularise pas dans le paysage européen (cf. graphique ci-dessous).
- La France se caractérise en revanche par une forte prépondérance de l'assurance chômage dans les revenus des demandeurs d'emploi qui reflète la quasi-absence d'autres transferts sociaux spécifiques à destination des demandeurs d'emploi. Contrairement aux autres pays, le taux de remplacement net en début de période d'indemnisation ne dépend ainsi que faiblement en France de la situation familiale du demandeur d'emploi.
- Cette prépondérance de l'assurance chômage s'accompagne de conditions d'accès très favorables à l'indemnisation du chômage (4 mois travaillés sur une période de référence de 28 mois) et des durées d'indemnisation élevées au regard des pratiques européennes, notamment pour les demandeurs d'emploi âgés (24 mois pour le régime de droit commun et 36 mois pour les personnes de plus de 50 ans). Par ailleurs, la France se distingue par le niveau très élevé de l'allocation maximale : pour de hauts niveaux de salaires avant la perte d'emploi, les demandeurs d'emploi français bénéficient du plus haut taux de remplacement net.
- Les modalités spécifiques d'accumulation des droits à l'allocation chômage et de cumul entre revenu d'activité et allocation chômage ne sont également pas sans effet sur les incitations à la reprise d'emploi, comme le soulignent les travaux du Conseil d'Analyse Economique (CAE)¹.
- Enfin, les incitations à la recherche d'emploi dépendent également des obligations auxquelles sont soumis les demandeurs d'emploi et des sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de manquement. À cet égard, les conditions d'indemnisation apparaissent relativement accommodantes en France.

Source : OCDE (2016), *Modèles Impôts-Prestations*.

* Y compris les autres aides et allocations (aide sociale, prestations familiales, allocations logement, allocations sous condition d'emploi) et après cotisations sociales et impôt sur le revenu.

** Moyenne non pondérée pour des niveaux de rémunération à temps plein de 67 %, 100 % et 150 % du salaire moyen pour des célibataires et des couples mariés (respectivement sans enfant et avec 2 enfants de 4 et 6 ans).

Taux de remplaement net en début de période d'indemnisation*
Moyenne calculée sur 3 niveaux de revenus et 4 types de familles**



(1) Cahuc P. et C. Prost (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », *La note du CAE*, n°24, septembre.

1. Quel niveau d'assurance face au risque de chômage ?

L'assurance chômage a pour objectif principal de lisser la consommation des personnes privées d'emploi en leur assurant un revenu de remplacement. Cette assurance publique est justifiée par le fait que les salariés n'ont pas la possibilité de s'assurer individuellement contre le risque de chômage. D'une part le niveau d'exposition au risque de chômage et les conséquences financières de la perte d'emploi sont difficiles à évaluer tant par les assureurs privés que par les individus eux-mêmes. D'autre part, de nombreux salariés font face à des contraintes de financement (épargne insuffisante en raison de la faiblesse des revenus, imperfections du marché du crédit).

Si les bénéfices retirés de la fonction assurantielle de l'assurance chômage ne sont pas remis en cause, notamment en période de crise économique où le soutien à la demande joue un rôle essentiel, ils sont cependant fréquemment mis en regard des coûts qu'ils génèrent pour la collectivité. En 2014, selon les données de l'OCDE, les prestations d'assurance chômage représentent ainsi 1,5 % du PIB en France et 60 % des dépenses engagées au titre des interventions sur le marché du travail. **L'analyse économique des coûts de l'assurance chômage a conduit à mettre en évidence un possible accroissement de la durée au chômage lié à l'existence d'un aléa moral**, les demandeurs d'emploi indemnisés étant incités à réduire leur effort de recherche d'emploi¹ (cf. encadré 1).

Encadré 1 : L'impact des paramètres d'indemnisation sur les comportements de recherche d'emploi : l'apport de la littérature empirique et théorique

La théorie économique, comme les études empiriques, tendent à montrer que la durée et/ou le montant de l'allocation versée ont une incidence sur la vitesse de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. En théorie, une allocation plus élevée ou versée pendant un temps plus long peut induire, chez certains demandeurs d'emploi, une baisse de l'intensité de recherche d'emploi et une hausse du salaire de réservation. En effet, pour un profil recherché par les entreprises, plus l'allocation versée est importante, plus le demandeur d'emploi est incité à refuser une offre d'emploi en espérant qu'une nouvelle offre à un salaire plus élevé lui soit proposée avant la fin de son indemnisation. Cette théorie prédit un taux de retour à l'emploi croissant jusqu'à la date de fin des droits, et constant par la suite (Van den Berg, 1990^a ; Mortensen, 1977^b).

Les études microéconomiques empiriques menées sur des variations de durée d'indemnisation ou du taux de remplacement concluent majoritairement à un impact significatif et positif sur la durée au chômage. Dans leur revue de littérature, Tatsiramos et van Ours (2014)^c indiquent que l'élasticité de la durée du chômage au niveau d'indemnisation est comprise entre 0,4 et 1 et qu'un accroissement de la durée d'indemnisation se traduit par une augmentation de la durée au chômage de l'ordre de 20 % de l'accroissement de la durée d'indemnisation initiale. Sur données françaises, Le Barbanchon (2012)^d met en évidence une réduction du taux de sortie du chômage vers l'emploi de 28 % (soit une hausse de durée au chômage d'environ deux mois et demi) lorsque la durée d'indemnisation est portée de 7 mois à 15 mois dans certaines filières.

D'autres études nuancent toutefois ces conclusions. La revue de littérature d'Algan et al. (2006)^e considère que la théorie usuelle des aspects désincitatifs de l'assurance chômage n'est que partiellement confirmée par les faits. En particulier, la « générosité » de l'indemnisation augmenterait bien le « salaire de réservation » mais elle ne réduirait pas les efforts de recherche d'emploi. Au total, selon ces auteurs, une hausse de l'indemnisation augmenterait la durée du chômage mais l'ampleur serait faible voire, pour quelques études, peu significative. Les élasticités obtenues peuvent varier notamment selon les pays étudiés, la situation conjoncturelle et les dispositifs considérés.

Par ailleurs, l'indemnisation du chômage peut favoriser l'appariement entre l'offre et la demande de travail en permettant aux demandeurs d'emploi de bénéficier des ressources et du temps nécessaires pour trouver un emploi adéquat. Les d'études empiriques analysant le lien entre les paramètres d'indemnisation du chômage et la qualité des emplois retrouvés sont cependant peu nombreuses et leurs résultats sont ambigus. Le Barbanchon (2012, *op. cit.*) estime, qu'en France, les demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un allongement de la durée d'indemnisation entre 2000 et 2002 n'ont pas retrouvé un emploi de meilleure qualité (que ce soit en termes de salaire ou de durée d'emploi).

a. Van den Berg G.J. (1990), "Non-stationarity in job search theory", *Review of Economic Studies*, vol. 57, pp. 255-277.

b. Mortensen D.T. (1977), "Unemployment insurance and job search decisions", *Industrial and Labor Relations*, vol. 30, pp. 505-517.

c. Tatsiramos K. et J.C. van Ours (2014), "Labor market effects of unemployment insurance design", *Journal of Economic Surveys*, vol. 28(2), pp. 284-311.

d. Le Barbanchon T. (2012), "The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France", *Documents de travail du CREST*, n° 2012-21, septembre.

e. Algan Y., Decreuse B., P. Cahuc, Fontaine F. et Tanguy S. (2006), "L'indemnisation du chômage : au-delà d'une conception désincitative", *Revue d'Économie Industrielle*, vol. 116, pp. 297-326.

La prise en compte des effets de l'indemnisation du chômage sur l'intensité de la recherche d'emploi pose la question du niveau « optimal » de l'assurance chômage. Cette question est complexe car de nombreux paramètres entrent en jeu : les caractéristiques du régime d'assurance chômage *stricto sensu* (conditions d'accès, niveau des allocations, durée et profil temporel de l'indemnisation, modalités de contrôle des demandeurs d'emploi, etc.) mais également les caractéristiques des demandeurs d'emploi et du système de protection sociale ou encore l'état de la conjoncture.

Compte tenu de la difficulté à appréhender l'ensemble de ces

paramètres, la comparaison internationale des systèmes d'assurance chômage se limite fréquemment à l'analyse des taux de remplacement bruts qui rapportent les prestations reçues au titre de l'indemnisation du chômage² au salaire brut perçu avant l'épisode de chômage. À cet égard, le régime d'assurance chômage français est fréquemment qualifié de « généreux » par les observateurs. **Cependant, pour évaluer correctement la situation financière des demandeurs d'emploi, il convient d'utiliser des taux de remplacement nets** qui corrigent les taux de remplacement bruts en tenant compte des prélèvements obligatoires (cotisations sociales, impôts sur le revenu) et des autres allo-

(1) À noter que l'aléa moral existe également du côté de la demande de travail, les entreprises ne tenant pas compte des coûts sociaux des licenciements dans leur politique de gestion de la main d'œuvre.

(2) Les prestations réservées aux demandeurs d'emploi regroupent les allocations du régime d'assurance chômage *stricto sensu* (versées sous condition d'emploi et/ou de cotisation) et les allocations du régime d'assistance chômage (versées sous conditions de ressources à l'épuisement des droits à l'assurance chômage).

cations ou aides perçues par les demandeurs d'emploi et/ou les salariés (prestations familiales, allocations logement, aide sociale, allocations sous condition d'emploi). **Par ailleurs, pour apprécier les incitations des demandeurs d'emploi à reprendre un emploi, la comparaison internationale doit également tenir compte des conditions d'accès et de maintien à l'assurance chômage ainsi que des obligations auxquelles sont soumis les demandeurs d'emploi.**

La comparaison des modalités précises d'accumulation des droits à l'assurance chômage entre pays et les règles de cumul entre allocation et revenu d'activité ne font pas partie du champ de cette étude dans la mesure où elles nécessiteraient un approfondissement spécifique des modalités de chaque régime. Ces règles ne seraient pourtant pas sans impact sur les incitations à la reprise d'emploi, comme en témoignent les travaux récents du Conseil d'Analyse Economique (CAE)³.

2. Le taux de remplacement net en cas de perte d'emploi est modéré en France pour la plupart des niveaux de revenus

À partir du cadre développé par l'OCDE pour analyser les régimes d'assurance chômage en lien avec les dispositifs de solidarité et la fiscalité (voir encadré 2), la situation de la

France est comparée à celle de 13 États membres de l'Union européenne, de la Norvège et de la Suisse.

Encadré 2 : Principales caractéristiques du modèle impôts-prestations de l'OCDE^a

Pour tenir compte de l'hétérogénéité des régimes nationaux, l'OCDE simule l'évolution des revenus consécutive à une perte d'emploi pour **différents cas-types caractérisés par la situation familiale du demandeur d'emploi, son niveau de salaire antérieur et la durée passée au chômage. Les cas pris en compte sont les suivants :**

- **six types de famille :** célibataire, couple marié mono-actif, couple marié biactif, respectivement sans enfant ou avec deux enfants âgés de 4 et 6 ans ;
- **trois niveaux de salaire avant la perte d'emploi :** 67 %, 100 % et 150 % du salaire moyen ;
- **deux périodes de chômage :** au début de la période d'indemnisation (après le délai d'attente) et dans le 60^{ème} mois suivant le premier versement des allocations chômage.

Les taux de remplacement nets sont calculés en rapportant le revenu net au chômage et le revenu net en emploi. Ils intègrent ainsi plusieurs sources de variation des revenus ne relevant pas directement du régime d'assurance chômage, notamment la fiscalité ainsi que diverses allocations ou aides (prestations familiales, allocations logement, aide sociale, allocations sous condition d'emploi le cas échéant).

Dans tous les cas, **les taux de remplacement nets sont calculés pour des demandeurs d'emploi ayant de longs antécédents d'emploi** (individus de 40 ans ayant été employé de façon continue depuis l'âge de 18 ans et ayant ainsi droit à la période maximale d'indemnisation). Ils ne permettent donc pas de rendre compte des durées effectives d'indemnisation pour les individus alternant de courtes périodes en emploi et au chômage.

Par ailleurs, pour faciliter la comparaison, **l'analyse repose fréquemment sur des taux de remplacement synthétiques** (moyenne des différents cas-types) qui ne tiennent pas compte de la répartition effective des demandeurs d'emplois entre les différents cas-types.

a. <http://www.oecd.org/fr/els/prestations-et-salaires.htm>

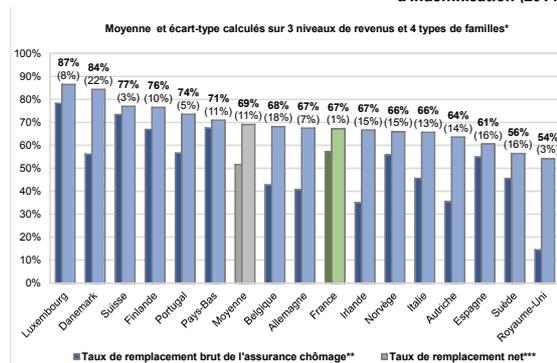
2.1 À l'ouverture des droits, le taux de remplacement net en France est en moyenne modéré mais se caractérise par la part importante des allocations chômage

En moyenne, le taux de remplacement net (TRN), *i.e.* calculé en tenant compte de l'ensemble des transferts en faveur des demandeurs d'emploi, se situe entre 54 % et 87 % dans les pays de l'échantillon (*cf.* graphique 1). **La France se caractérise par un TRN d'un niveau moyen** (67 % légèrement en-dessous de la moyenne de l'échantillon) **et d'une faible dispersion** entre les différents cas-types (écart-type de 1 % contre 11 % dans la moyenne de l'échantillon).

La France fait partie des pays où le revenu de remplacement des demandeurs d'emploi provient principalement des allocations chômage. *A contrario*, en Allemagne, en Autriche, au Danemark, en Irlande et surtout au Royaume-Uni, le revenu de remplacement des demandeurs d'emploi est principalement lié à l'importance d'autres transferts ou à des profils de taxation différenciés. En Allemagne, ce sont surtout les exonérations d'impôts qui contribuent à accroître le revenu des demandeurs d'emploi tandis qu'au Royaume-Uni, ce sont essentiellement les autres aides qui contribuent à accroître le revenu des demandeurs d'emploi. La politique familiale apparaît particulièrement généreuse au Royaume-Uni : elle passe par des allocations familiales (*Child Benefit*) mais également par des crédits d'impôt familialisés (le *Child Tax Credit*,

versé sous condition de ressources aux personnes ayant charge d'enfant, et le *Working Tax Credit*, aide au retour à l'emploi modulée en fonction des charges de famille). Les allocations logement (*Housing Benefit*) qui dépendent du revenu et de la composition de la famille peuvent également atteindre des montants très élevés.

Graphique 1 : taux de remplacement moyens en début de période d'indemnisation (2014)



Source : OCDE (2016), *Modèles Impôts-Prestations ; calculs DG Trésor*.
* Moyenne non pondérée pour des niveaux de rémunération à temps plein de 67 %, 100 % et 150 % du salaire moyen pour des célibataires et des couples mariés mono-actif (respectivement sans enfant et avec 2 enfants ayant 4 et 6 ans). L'écart-type du taux de remplacement est indiqué entre parenthèses.

** (Allocations chômage / Salaire brut).

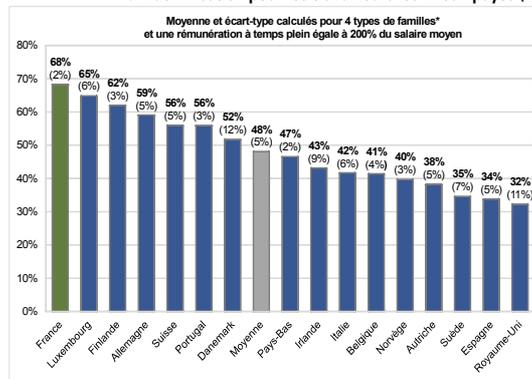
*** (Revenu net au chômage / Revenu net en emploi) après prise en compte des autres aides et allocations et de la fiscalité.

(3) Cahuc P. et C. Prost (2015), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi » *La note du CAE*, n°24, septembre.

2.2 En revanche, pour de hauts niveaux de salaires antérieurs, les demandeurs d'emploi français bénéficient d'un taux de remplacement net particulièrement élevé

En moyenne sur les différents types de famille, lorsque le salaire antérieur d'un demandeur d'emploi correspond à 200 % du salaire moyen, le TRN est le plus élevé en France : 68 % contre 48 % dans la moyenne de l'échantillon et moins de 35 % en Suède, en Espagne et au Royaume-Uni (cf. graphique 2). À ce niveau de revenu, les demandeurs d'emploi français continuent de bénéficier d'une allocation de chômage proportionnelle à leur salaire antérieur alors que, dans la majeure partie des pays de l'échantillon, l'allocation est d'ores et déjà plafonnée. En effet, en France, l'allocation chômage maximale s'élève à 7 130 € brut par mois en 2014 contre 2 370 € au Danemark, entre 2 150 € et 2 450 € en Allemagne (selon qu'il s'agit d'anciens ou de nouveaux Länders), 1 600 € en Belgique, 1 160 € en Italie et entre 1 090 € et 1 400 € en Espagne (selon le nombre d'enfants à charge)⁴.

Graphique 2 : taux de remplacement nets moyens en début de période d'indemnisation pour les travailleurs les mieux payés (2014)



Source : OCDE (2016), *Modèles Impôts-Prestations* ; calculs DG Trésor.

* Moyenne non pondérée pour des célibataires et des couples mariés mono-actif (respectivement sans enfant et avec 2 enfants ayant 4 et 6 ans). L'écart-type du taux de remplacement est indiqué entre parenthèses.

2.3 À l'ouverture des droits, le taux de remplacement net en France dépend faiblement du niveau de salaire et de la situation familiale du demandeur d'emploi

Sur la plage de salaires considérée, la France se distingue par le faible impact du niveau de salaire antérieur sur le niveau du TRN en début de période d'indemnisation (cf. graphique 3). Pour un célibataire sans enfant, l'écart entre les TRN pour les demandeurs d'emploi avec de faibles salaires antérieurs (67 % du salaire moyen) et ceux avec des salaires antérieurs élevés (150 % du salaire moyen) est nul en France alors qu'il est particulièrement élevé en Belgique, au Danemark et en Espagne (environ 40 points d'écart) ainsi qu'en Irlande, en Italie, en Suède et au Royaume-Uni (environ 30 points d'écart)⁵.

En début de période d'indemnisation, une autre spécificité française tient au fait que le TRN est en moyenne un peu plus élevé pour un célibataire sans enfant (68 %) que pour un couple mono-actif avec deux enfants (66 %)⁶. Dans la majeure partie des autres pays de l'échantillon, la situation inverse prévaut avec un écart particulièrement prononcé au Royaume-Uni (29 points), en Irlande et en Autriche (25 points) et au Danemark (24 points)⁷.

La situation française s'explique par trois éléments. Tout d'abord, le niveau des allocations chômage n'est pas modulé en fonction de la situation familiale⁸. Ensuite, le niveau des autres allocations et aides (notamment allocations familiales et allocations logement) versées aux familles n'est que faiblement majoré en cas de perte d'emploi⁹. Enfin, les individus avec de faibles revenus et des enfants à charge perdent le bénéfice de la prime d'activité lorsqu'ils se retrouvent au chômage.

(4) Source : Unédic, (2014), Tableau de données comparatives sur l'assurance chômage dans 12 pays d'Europe.

(5) L'analyse détaillée du cas français à partir de la maquette de cas-types Paris développée par la DG Trésor met cependant en évidence une décroissance marquée du TRN avec le salaire de référence lorsque celui-ci est soit très faible, soit très élevé.

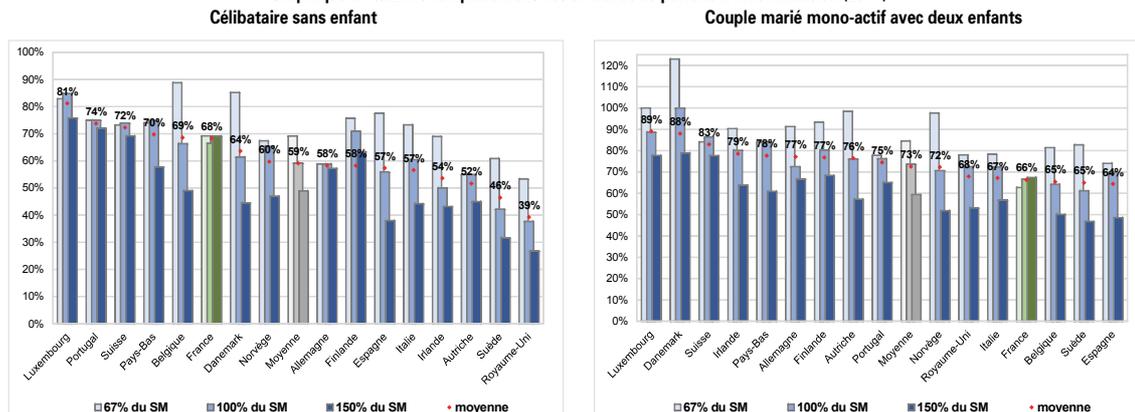
(6) L'analyse détaillée du cas français à partir de la maquette de cas-types Paris développée par la DG Trésor indique que, pour un salaire de référence compris entre 0,7 et 1,2 Smic, le taux de remplacement net est plus élevé pour un célibataire sans enfant que pour une famille mono-active avec deux enfants. En revanche, pour les autres niveaux de salaire, la situation inverse prévaut.

(7) Au Danemark, les personnes avec de faibles ressources peuvent bénéficier d'une aide sociale liée à la survenue d'un « événement social », tel que le chômage, la maladie, etc. Pour les couples, cette aide est calculée en tenant compte du revenu des deux conjoints. Un couple marié mono-actif (avec ou sans enfant) gagnant 67 % du salaire moyen avant la perte d'emploi bénéficiera de cette aide qui viendra s'ajouter aux indemnités chômage. Dans ce cas, le revenu net de remplacement du couple sera plus élevé que le revenu net en emploi (le TRN est supérieur à 120 %).

(8) Parmi les autres pays de l'échantillon, seuls le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ne modulent pas les allocations chômage en fonction de la situation familiale (que ce soit sous la forme d'un supplément forfaitaire ou d'un ajustement du taux ou de la durée des prestations versées).

(9) Par exemple, pour un salaire brut de référence égal au salaire moyen, une famille mono-active avec deux enfants bénéficie d'une majoration de ses allocations familiales de 360 €/an en France en cas de perte d'emploi (correspondant au versement de l'allocation de rentrée scolaire) contre près de 6 000 GBP/an au Royaume-Uni.

Graphique 3 : taux de remplacement net en début de période d'indemnisation (2014)



Source : OCDE (2016), Modèles Impôts-Prestations.

En début de période d'indemnisation, la relative invariance du TRN en France au niveau de salaire et à la situation familiale se traduit par un niveau relativement élevé pour les célibataires sans enfant (68 % en moyenne contre 59 % en moyenne dans l'échantillon) mais un niveau relativement modéré pour les couples mariés avec deux enfants et un seul apporteur de revenu (66 % en moyenne contre 73 % en moyenne dans l'échantillon).

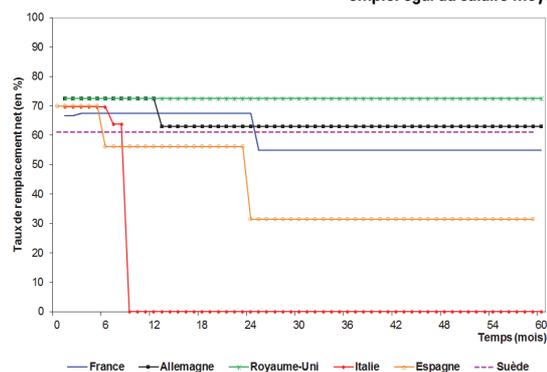
2.4 Au bout de deux ans d'indemnisation, le taux de remplacement net chute fortement en France

Le profil temporel des TRN varie fortement selon les pays en raison notamment des différences relatives à la durée maximale d'indemnisation du chômage et aux conditions dans lesquelles les dispositifs de solidarité prennent le relai.

Cette variabilité est illustrée ici dans le cas d'un couple marié mono-actif avec 2 enfants et un salaire brut de référence égal au salaire moyen (cf. graphique 4)¹⁰. **Pour ce cas-type, l'évolution du TRN est marquée en France par la forte chute au bout de deux ans qui correspond à la durée maximale d'indemnisation du chômage pour un individu de moins de 50 ans.** Après cette période, le régime de solidarité permet de maintenir un TRN supérieur à 50 % ; un niveau néanmoins très en-dessous de ce qui est observé dans la majeure partie des autres pays de l'échantillon et notam-

ment au Royaume-Uni (72 %), en Allemagne (63 %) et en Suède (61 %). L'Italie a un profil très particulier avec un TRN nul après 8 mois d'indemnisation (avant les réformes en cours dans ce pays)¹¹. À l'inverse, le Royaume-Uni et la Suède se distinguent par l'uniformité du TRN durant la période de 5 ans, qui reflète la dimension universaliste de leur système de protection sociale¹².

Graphique 4 : évolution du taux de remplacement net sur une période de 5 ans (2014) pour un couple marié mono-actif avec 2 enfants et un revenu en emploi égal au salaire moyen



Source : OCDE (2016), Modèles Impôts-Prestations.

3. Le système d'assurance chômage se singularise en France par son caractère protecteur

L'analyse des TRN a permis de montrer que lorsque la fiscalité et l'ensemble des prestations sociales sont pris en compte, le revenu de remplacement des demandeurs d'emploi en France se situe dans la moyenne européenne. Ce résultat doit cependant être remis en perspective en tenant compte des autres paramètres d'indemnisation du chômage (conditions d'entrée, durées et niveaux maximaux d'indemnisation, contrôle et sanctions éventuelles des demandeurs d'emploi). À cet égard, la situation des demandeurs d'emploi français apparaît relativement favorable.

3.1 En France, les demandeurs d'emploi accèdent plus facilement à l'indemnisation du chômage et pour une durée relativement élevée

La facilité d'accès à l'assurance chômage peut être mesurée par le rapport entre la durée minimale d'affiliation et la période de référence (ratio d'éligibilité). Plus ce ratio est faible et plus le système est protecteur. En France, des droits à l'assurance chômage sont ouverts dès que quatre mois ont été travaillés sur une période de 28 mois, ce qui correspond à un ratio d'éligibilité de 0,14 (=4/28). Ce ratio est le plus

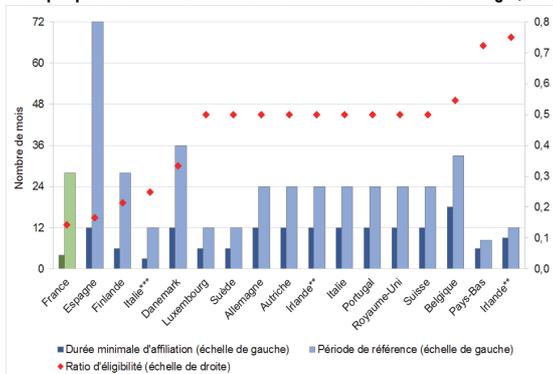
(10) Ces résultats doivent être considérés avec précaution dans la mesure où ils correspondent uniquement à la situation d'un demandeur d'emploi bénéficiant de la durée maximale d'indemnisation et, dans certains pays, d'une majoration des allocations de solidarité liée au statut marital et/ou à la présence d'enfants dans le foyer.

(11) La loi n°92 du 28 juin 2012, dite « loi Fornero » introduit un allongement progressif de la durée maximale d'indemnisation à partir de 2015. La loi n°183 du 3 décembre 2014 dite « Jobs Act » met également en place une extension de la couverture par l'assurance chômage et une augmentation de la durée d'indemnisation (jusqu'à 24 mois pour les travailleurs ayant cotisé au moins pendant 4 ans). Par ailleurs, les premiers décrets d'application du « Jobs Act » instaurent, à titre expérimental, une allocation réservée aux demandeurs d'emploi en fin de droits.

(12) Au Royaume-Uni, l'État finance un revenu forfaitaire minimum pour tous les individus tandis qu'en Suède, une allocation universelle vient pallier l'absence d'allocation de remplacement, laquelle repose sur des contributions volontaires des salariés. Le niveau relativement élevé du TRN sur 5 ans pour le cas-type considéré reflète le versement d'allocations logement (dans les deux pays) et familiales (au Royaume-Uni) importantes suite à la perte d'emploi.

faible des pays de l'échantillon (cf. graphique 5). Dans la majorité des pays étudiés, il s'établit à 0,5 avec des durées minimales de cotisation et/ou d'emploi comprises entre 6 et 18 mois. C'est aux Pays-Bas que les conditions d'éligibilité sont les plus contraignantes : pour bénéficier d'une allocation chômage d'une durée de trois mois, le salarié doit avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins 26 semaines au cours des 36 semaines précédant le premier jour de chômage.

Graphique 5 : conditions standards* d'accès à l'assurance chômage (2014)



Sources : Commission européenne (MISSOC - Mutual Information System on Social Protection) et CLEISS (Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale).

* Pour un demandeur d'emploi de 40 ans en cas de perte d'un emploi à temps complet.

** En Irlande, seule une des deux conditions indiquées doit être vérifiée.

*** En Italie, les travailleurs qui ne remplissent pas les conditions pour être éligible à l'allocation chômage (« Assicurazione Sociale per l'Impiego », ASPI), peuvent recevoir la « mini-Aspi » à condition de justifier de 13 semaines de cotisations payées au cours des 12 derniers mois.

Note de lecture : en France, un salarié de moins de 50 ans doit avoir travaillé au moins 4 mois au cours des 28 derniers mois pour se voir ouvrir des droits à indemnisation, soit un ratio d'éligibilité de 0,14 (=4/28).

Le caractère *a priori* très favorable des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage en France doit cependant être nuancé au regard de la situation des jeunes de moins de 25 ans qui

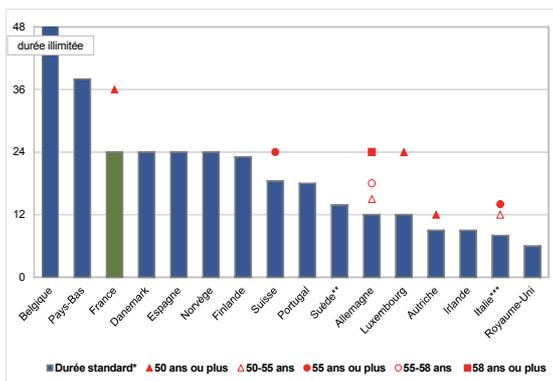
sont les demandeurs d'emploi avec le moins d'ancienneté en emploi et qui par ailleurs, sont faiblement couverts par les allocations du régime de solidarité. Cependant, ces modalités très souples d'accès à l'assurance chômage pourraient contribuer à favoriser le développement des contrats courts comme le signalent les travaux récents du CAE¹³.

Avec une durée maximale d'indemnisation de 24 mois dans le régime de droit commun (36 mois pour les seniors), l'assurance chômage est relativement longue en France (cf. graphiques 6). Seuls la Belgique (où l'indemnisation est illimitée dans le temps) et les Pays-Bas (où elle est plafonnée à 38 mois) offrent une durée supérieure. En Allemagne, la durée maximale d'indemnisation est fortement modulée en fonction de l'âge du demandeur d'emploi (de 12 mois pour les moins de 50 ans à 24 mois pour les plus de 58 ans) tandis qu'au Royaume-Uni, elle est limitée à 6 mois pour tous les demandeurs d'emploi.

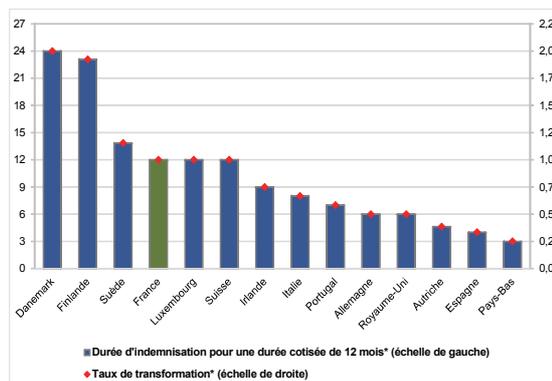
Pour les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas de la durée maximale d'indemnisation, le degré de protection de l'assurance chômage peut être appréhendé à partir du taux de transformation qui rapporte la durée des droits à l'assurance chômage à la durée cotisée minimale pour l'ouverture des droits (cf. graphiques 6). En France, le calcul des droits se fait sur la base de la règle « un jour cotisé = un jour indemnisé », indépendamment du temps de travail réalisé dans cette journée. Ces modalités très spécifiques, ainsi que les règles de cumul entre allocations chômage et revenu d'activité, peuvent favoriser des trajectoires professionnelles avec de nombreux allers-retours entre périodes d'emploi et de chômage. Seuls quelques pays de l'échantillon (Belgique, Danemark, Finlande et Suède) offrent une protection plus étendue (taux de transformation supérieur à 1). En revanche, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Autriche, en Espagne, et aux Pays-Bas la durée des droits est au moins deux fois plus courte que la durée de cotisation requise.

Graphiques 6 : durée d'indemnisation à l'assurance chômage (2014)

Durée maximale d'indemnisation



Durée d'indemnisation pour une durée cotisée de 12 mois



Sources : Commission européenne (MISSOC - Mutual Information System on Social Protection) et CLEISS (Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale).

* Pour un demandeur d'emploi de 40 ans en cas de perte d'un emploi à temps complet.

** Durée augmentée de 150 jours pour les demandeurs d'emploi ayant un enfant de moins de 18 ans.

*** En 2015, la durée maximale d'indemnisation est portée à 10 mois pour les moins de 50 ans, à 12 mois pour les 50-54 ans et à 16 mois pour les plus de 55 ans.

(13) Les modalités de contribution des employeurs à l'assurance chômage mises en place dans le cadre de la loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 peuvent en revanche contribuer à freiner le développement des contrats courts.

3.2 Le régime d'assurance chômage français apparaît encore insuffisamment articulé avec les politiques d'activation de l'emploi

Le niveau des différents paramètres d'indemnisation du chômage ne donne qu'une information partielle sur les incitations des demandeurs d'emploi à reprendre un emploi. Celles-ci dépendent en effet largement des obligations auxquelles sont soumis les demandeurs d'emploi et des sanctions auxquelles ils s'exposent en cas de manquement. Ces différentes mesures relèvent des politiques actives de l'emploi en vertu desquelles un demandeur d'emploi ne reçoit pas passivement des allocations chômage mais doit justifier de démarches personnelles actives de recherche d'emploi et peut bénéficier de dispositifs d'accompagnement renforcé¹⁴.

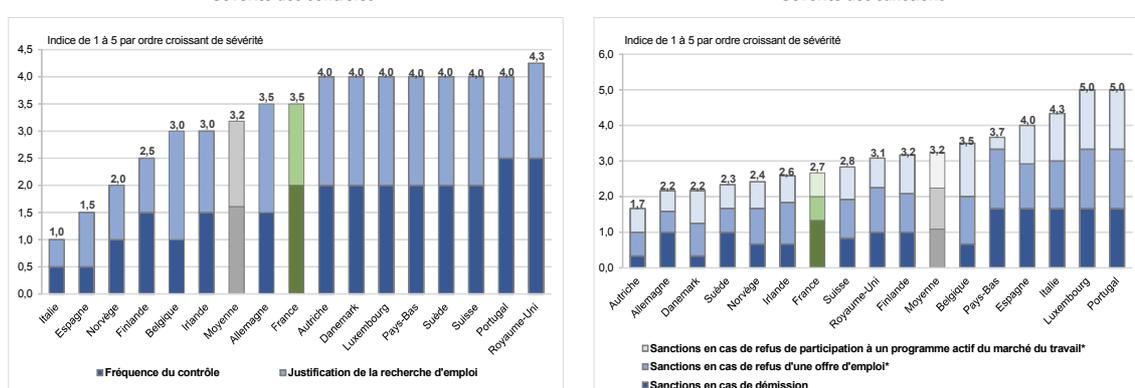
En France, pour être indemnisés, les demandeurs d'emploi sont ainsi tenus d'actualiser chaque mois leur situation auprès de Pôle emploi, de justifier d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi et ne peuvent refuser, sans motif légitime, un programme actif (formation, contrat en alternance action d'insertion) ou plus de deux offres raisonnables d'emploi¹⁵. Les sanctions peuvent aller d'une simple suspension jusqu'à une réduction voire une suppression temporaire ou définitive des allocations. Dans les faits, ces sanctions sont rares : 90 % des radiations administratives prononcées par Pôle emploi sont uniquement dues à la non réponse aux convocations. Depuis fin 2015, des équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi se déploient par ailleurs sur le territoire. L'expérimentation menée de juin 2013 à fin mars 2014 dans trois régions a permis de montrer

que l'activité de contrôle se traduit par une hausse des radiations pour insuffisance de recherche en emploi et permet également d'aider le demandeur d'emploi à conserver ou retrouver une dynamique de recherche d'emploi¹⁶.

Dans de nombreux pays, les obligations des demandeurs d'emploi apparaissent plus contraignantes et les sanctions plus strictes. Ainsi, en Allemagne, depuis la mise en place des lois Hartz IV, les demandeurs d'emploi voient leur allocation réduite s'ils refusent un poste même si celui-ci est en-dessous de leur qualification ou à un salaire inférieur aux conventions collectives. Au Royaume-Uni, les demandeurs d'emploi sont tenus de rencontrer un conseiller au moins toutes les deux semaines et doivent justifier d'au moins 10 démarches de recherche d'emploi par mois. Ils perdent leur allocation s'ils refusent un emploi ou ne posent pas de candidature à une offre qui leur est soumise. Au Danemark, les demandeurs d'emploi indemnisés sont tenus d'accepter tout travail dont ils sont capables, indépendamment de leur profession antérieure et, au bout de deux refus successifs d'une offre d'emploi ou d'un programme actif, les allocations sont supprimées.

L'analyse de Langenbucher (2015)¹⁷ relative au degré de sévérité des conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi suggère que le contrôle des efforts de recherche d'emploi est relativement sévère en France (notamment au regard de la fréquence des contrôles) alors que les sanctions appliquées en cas de refus d'une offre d'emploi ou de refus de participation à un programme actif du marché du travail sont relativement souples (cf. graphiques 7).

Graphiques 7 : indicateurs synthétiques de sévérité des contrôles et des sanctions (2014)



* Moyenne des indicateurs pour un refus unique et des refus répétés.

Cette analyse ne donne cependant qu'une vision très parcelaire des politiques actives en direction des demandeurs d'emploi qui ne se réduisent pas au suivi de la recherche d'emploi mais englobent également différents dispositifs de formation professionnelle, d'emplois aidés, d'aides à la créa-

tion d'entreprise, ainsi que des mécanismes incitatifs à l'emploi (par exemple l'activité réduite).

Estelle DHONT-PELTRAULT

(14) Pour une revue de littérature des évaluations de l'impact des politiques d'activation des demandeurs d'emplois sur les taux de retour à l'emploi et la qualité des emplois retrouvés, voir : Parent G., Sautory O. et Desplat R. (2013), « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations », *Documents d'études de la DARES*, n° 178, décembre.

(15) Voir le site de Pôle emploi pour la définition d'une offre raisonnable d'emploi.

(16) Pôle emploi (2014), *Évaluation de l'expérimentation " équipes dédiées au contrôle de la recherche d'emploi "*, octobre.

(17) Langenbucher (2015), "How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 166, OECD Publishing, Paris.

Éditeur :

Ministère de l'Économie
et des Finances

Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Michel Houdebine

Rédacteur en chef :

Étienne Chantrel
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus**Décembre 2016**

n°187. Analyse économique de l'Accord de Paris
Jean Giraud, Nicolas Lancesseur, Thomas Roulleau

Novembre 2016

n°186. Les pays primo-émetteurs sur les marchés obligataires depuis 2007 : quels enjeux économiques ?

Nathan Bertin

n°185. Le secteur financier face à la transition vers une économie bas-carbone résiliente au changement climatique

Jean Boissinot, Doryane Huber, Isabelle Camilier-Cortial, Gildas Lame

n°184. Le Japon face à la déflation : quel bilan des *Abenomics* ?

Vlad Cionohuz

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/tresor-eco>

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie et des Finances.