



Dégressivité des allocations chômage

Table des matières

Principaux enjeux.....	2
Les propositions des candidats.....	2
Mise en œuvre.....	2
Historique des propositions.....	3
La proposition à l'étranger.....	4
Les propositions des candidats.....	5
Jean-François Copé : prévoir une dégressivité des allocations chômage avec une réduction dans le temps à 12 mois contre 24, pour se rapprocher du modèle allemand.....	5
François Fillon : rendre les allocations chômage fortement dégressives.....	8
Alain Juppé : rendre les allocations chômage dégressives : diminution de l'allocation de 25% au bout d'un an et 25% supplémentaires au bout de 18 mois.....	12
Nathalie Kosciusko-Morizet : rendre les allocations chômage dégressives en fonction du nombre d'offres valables d'emploi refusées, dès la première offre.....	15
Bruno Le Maire : rendre les allocations chômage dégressives. Introduire trois paliers de dégressivité de 25 % à 6, 12 et 18 mois, avec extinction au-delà du 24 ^{ème} mois.....	18
Nicolas Sarkozy : rendre les allocations chômage dégressives à partir de 12 mois (réduction de 20%) et de 18 mois (réduction de 20%).....	21



Principaux enjeux

Dans le système actuel, le montant des allocations chômage est fixe jusqu'à épuisement des droits : un demandeur d'emploi indemnisé perçoit une allocation de retour à l'emploi (ARE) correspondant en moyenne à 60 % de son salaire brut (70 % de son salaire net). Rendre les allocations chômage dégressives consisterait à diminuer le montant de l'allocation au bout d'un certain temps, pour accélérer le retour à l'emploi.

Déjà mise en place en France en 1986 et 2001, la dégressivité a favorisé le retour à l'emploi des chômeurs les plus qualifiés, mais n'a eu que peu d'impact sur les moins qualifiés.

Six pays de l'OCDE ont déjà adopté la dégressivité des allocations chômage, la plupart après la crise de 2008 (Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Suède). Il n'existe pas encore d'évaluation de leur impact.

Que proposent les candidats ? Quelles économies pourraient être générées par de telles mesures ? Les mesures annoncées ont-elles déjà été appliquées en France ? À l'étranger ? Décryptage.

Les propositions des candidats

Candidat	 Jean-François Copé	 François Fillon	 Alain Juppé	 Nathalie Kosciusko-Morizet	 Bruno Le Maire	 Jean-Frédéric Poisson	 Nicolas Sarkozy
Proposition	Réduire les allocations au bout de 12 mois contre 24, pour se rapprocher du modèle allemand.	Rendre les allocations chômage fortement dégressives.	Diminution de 25 % à partir de 12 mois, puis à nouveau au bout de 18 mois.	Réduire les allocations en fonction du nombre d'offres valables d'emploi refusées, dès la première offre.	Diminution de 25% tous les six mois, extinction au bout de deux ans.	Pas de proposition identifiée	Diminution de 20 % à partir de 12 mois, puis à nouveau au bout de 18 mois.
Chiffrage	3,4 Md€ d'économies par an	4,1 Md€ d'économies par an	1,7 Md€ d'économies par an	Non chiffrable	4,1 Md€ d'économies par an	Non chiffrable	1,4 Md€ d'économies par an

Mise en œuvre

En France, ce sont les partenaires sociaux qui négocient habituellement les règles qui figurent dans les conventions d'assurance chômage. L'État intervient pour agréer par décret l'accord sur l'Assurance chômage signé par les partenaires sociaux.

Néanmoins, le gouvernement n'a aucune obligation juridique de discuter avec les partenaires sociaux avant d'arrêter le contenu des allocations chômage. Il pourrait le faire de manière unilatérale si l'on s'en tient au plan strictement juridique.



En effet, c'est la loi qui crée un « droit à un revenu de remplacement » pour les salariés « involontairement privés d'emploi » et le code du travail précise que « les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État ». Une situation similaire s'est déjà produite. En 1982, à la suite de l'échec des négociations entre partenaires sociaux, le ministre des Affaires sociales Pierre Bérégovoy avait mené des consultations et organisé une table ronde État-patronat-syndicats. L'État avait alors décidé d'une augmentation des cotisations et une diminution des droits pour rétablir les comptes de l'Unédic.

Historique des propositions

Entre 1986 et 1992, les demandeurs d'emploi percevaient d'abord une allocation de base pendant 3 à 27 mois, selon la filière d'indemnisation, puis basculaient vers une allocation de fin de droits pour une durée maximale de 18 mois. Une dégressivité dans le temps a été instaurée en 1992 : de 1992 à 2001, les deux allocations ont été remplacées par l'« allocation unique dégressive » (AUD) qui diminuait régulièrement tous les 4 mois jusqu'à atteindre un niveau plancher (tous les 6 mois à partir de 1996).

En 2001, cette dégressivité a été supprimée. Pour les personnes éligibles à l'allocation spécifique de solidarité, cependant, une dégressivité continue d'intervenir implicitement en fin de droit, lors du passage de l'allocation chômage (ARE) à l'allocation de solidarité (ASS).

Les résultats des nombreuses études publiées sur le sujet sont relativement convergents et montrent que :

- le taux de sortie du chômage indemnisé croît sensiblement à l'approche de la fin de droits¹ pour les personnes les plus employables (les plus diplômées) : une allocation fortement dégressive – qui aurait un effet proche de la fin de droit - pourrait donc favoriser le retour à l'emploi juste avant la baisse des allocations, pour les demandeurs d'emploi les plus employables ;
- l'impact du niveau de l'allocation sur la durée de chômage est faible : une modification de 10 % du montant des indemnités ne ferait varier la durée moyenne du chômage que d'une ou deux semaines² ;
- la dégressivité de l'indemnisation du chômage a peu d'impact sur le profil de retour à l'emploi des personnes peu diplômées ou faisant face à des difficultés d'insertion sur le marché du travail³.

Le gouvernement actuel avait évoqué la piste de l'introduction d'une dégressivité des allocations chômage au début de l'année 2016, alors que commençaient les négociations entre partenaires sociaux pour tenter d'établir une nouvelle convention d'assurance chômage⁴. Cette option n'a pas été retenue par les partenaires sociaux, les principaux syndicats y étant fortement opposés.

¹ Meyer (1990) ; Dormont, Fougère et Prieto (2001), « Les effets de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi » *Economie et Statistique* n°343

² Bonnal et Fougère (1998)

³ Joutard et Ruggiero (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°113-114, pp. 189-205; Dormont, Fougère et Prieto (2001), « Les effets de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi » *Economie et Statistique* n°343

⁴ www.lemonde.fr



La proposition à l'étranger

Six pays de l'OCDE appliquent déjà la dégressivité des allocations chômage au cours du temps, la plupart ayant adopté la dégressivité après la crise de 2008 (Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal et Suède). Au bout de 12 mois, la diminution de l'allocation chômage résultant de la dégressivité est inférieure ou égale à 15 % en Belgique, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suède, mais s'élève à 29 % en Espagne et 40 % en Italie.

	Taux de remplacement initial (en % du salaire brut)	Dégressivité	Taux de remplacement après 12 mois (en % du salaire brut)	Diminution du montant de l'allocation chômage
Belgique	65%	60% / 3 mois, 55% / 12 mois	55%	15%
Espagne	70%	50% / 6 mois	50%	29%
Italie	75%	60% / 6 mois 45% / 12 mois	45%	40%
Pays-Bas	75%	70% / 2 mois	70%	7%
Portugal	65%	55% / 6 mois	55%	15%
Suède	80%	70% / 9 mois	70%	13%

Source : Unédic, avril 2015.

En ligne : http://www.unedic.org/sites/default/files/unedic_calcul-allocation-comparaison_europe_avril_2015.pdf

L'introduction de la dégressivité dans ces pays est récente et concomitante avec d'autres réformes des systèmes d'assurance chômage (diminution de la durée maximale d'indemnisation au Portugal et aux Pays-Bas, renforcement du contrôle de la recherche d'emploi au Portugal, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, diminution du taux de remplacement en Suède⁵). Il est donc difficile d'évaluer l'effet propre de la dégressivité et aucune étude d'évaluation n'existe à ce jour à notre connaissance.

⁵ « Les réformes des marchés du travail en Europe » *Conseil d'Orientation pour l'Emploi*, novembre 2015, tome I



Les propositions des candidats



Jean-François Copé : prévoir une dégressivité des allocations chômage avec une réduction dans le temps à 12 mois contre 24, pour se rapprocher du modèle allemand.

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le système actuel, le montant des allocations chômage est fixe jusqu'à l'épuisement des droits. La proposition de Jean-François Copé vise à rendre les allocations chômage dégressives à 12 mois, pour se rapprocher du modèle allemand.

En l'absence d'impact sur le comportement de retour à l'emploi, l'introduction d'une dégressivité à 12 mois se traduirait par des économies pour la Sécurité sociale de 3,4 Mds€ par an.

Cette mesure concernerait les demandeurs d'emploi ayant consommé au moins 12 mois de droits, soit environ 1 million de personnes. Sa mise en œuvre nécessiterait un décret et, probablement, un accord des partenaires sociaux.

Les paramètres de l'assurance chômage sont régulièrement modifiés par la renégociation des conventions d'assurance chômage. La dernière convention a été conclue en 2014, les dernières négociations ayant échoué. Les études existantes montrent que la dégressivité des allocations chômage favorise le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi les plus qualifiés mais que l'impact de la baisse du montant de l'allocation sur la durée du chômage est faible.

De nombreux pays ont réformé leur système d'assurance chômage depuis la crise de 2008 sans qu'il n'existe encore d'évaluation de leur impact.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	4,1 Mds€
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	3,4 Mds €
Estimation haute :	7,9 Mds €
Estimation médiane :	3,4 Mds €
Estimation basse :	1,6 Mds €
Répartition des économies	
Economies réalisées par l'État	-
Economies réalisées par les Collectivités	-
Economies réalisées par la Sécurité sociale	3,4 Mds €

Commentaire synthétique du chiffrage

Jean-François Copé propose d'introduire de la dégressivité avec une réduction dans le temps à 12 mois « pour se rapprocher du modèle allemand ». Le modèle allemand ne prévoit pas de dégressivité ; en revanche, la durée maximale d'indemnisation est de 12 mois, contre 24 mois en France (et 36 mois pour les seniors).



Deux *scenarii* sont envisagés :

- l'introduction d'une dégressivité des allocations chômage de 15 % à 12 mois d'indemnisation, ce qui rapprocherait le taux de remplacement français à partir du 13^{ème} mois du taux de remplacement allemand (environ 60 % du salaire net en Allemagne) ;
- une réduction de la durée maximale d'indemnisation à 12 mois pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, réforme la plus radicale correspondant au droit allemand.

On suppose que les paliers comptabilisent les droits consommés et non la durée écoulée depuis l'inscription⁶.

En se fondant sur les dépenses agrégées d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour une cohorte de sortants et en supposant que les droits sont toujours consommés de façon continue, la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 1,6 Md € par an s'il s'agit uniquement d'une dégressivité de 15 % à 12 mois et 7,9 Mds € par an en régime permanent pour le plafonnement à 12 mois de la durée maximale.

Si l'on tient compte de la discontinuité de la consommation des droits, observée dans les faits (activité réduite, allers-retours entre emploi et épisodes de chômage), la montée en charge des économies réalisées serait beaucoup plus progressive.

L'impact budgétaire réel de ces réformes dépend également de leurs effets sur le retour à l'emploi, ignorés ici car difficiles à prédire.

Chiffrage détaillé de la proposition

Le montant des dépenses d'indemnisation au-delà du 12^{ème} mois pour l'ensemble des demandeurs d'emploi sortants une année donnée est estimé à 7,9 Mds €⁷. Le plafonnement de la durée maximale à 12 mois représenterait donc une moindre dépense de 7,9 Md € par an en régime permanent par rapport à la situation actuelle, et l'introduction d'une dégressivité à 12 mois de 1,6 Md € en régime permanent (sous certaines hypothèses simplificatrices de montée en charge⁸ et à comportements inchangés).

Cependant, ce montant de dépenses d'indemnisation ne concerne pas uniquement des droits consommés de façon continue, ce qui complexifie le chiffrage. En effet, la consommation des droits à indemnisation est discontinue pour un grand nombre d'allocataires : en août 2016, environ 35 % des allocataires indemnifiables ont pratiqué une activité réduite, c'est-à-dire qu'ils n'ont consommé que partiellement leur allocation mensuelle en la cumulant avec salaire d'activité (et qu'ils consommeront éventuellement leur droit ultérieurement). Les dépenses d'allocation pour le 13^{ème} mois peuvent ainsi intervenir après 24 mois d'inscription. A titre indicatif, parmi les demandeurs d'emploi de longue durée en catégorie A, B ou C fin 2013, seuls 885 000 avaient été inscrits tout au long de l'année 2013 en catégorie A (sans emploi), soit environ 2 sur 5.

Pour tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits et donner une idée plus précise de l'économie réellement réalisée sur les 5 ans de mandature, on retient un ratio de 60 % - part approximative d'allocataires indemnifiés consommant entièrement leur allocation mensuelle chaque mois.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

La proposition de Jean-François Copé est ambiguë puisque le système allemand ne comprend pas de dégressivité, mais un plafonnement de la durée maximale d'indemnisation à 12 mois. L'introduction d'une dégressivité à 12

⁶ Ces deux durées peuvent différer assez largement, en cas de pratique d'une activité réduite par exemple : le demandeur d'emploi pratiquant une activité, inscrit comme demandeur d'emploi en catégorie B ou C, est peu ou pas indemnisé pendant les mois travaillés, mais ses droits à indemnisation sont prolongés d'autant. On considère que la mesure s'appliquerait au bout de 12 mois de droits consommés, indépendamment de la durée d'inscription.

⁷ Dépenses d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, qui figurent dans le dossier de référence des négociations de février 2015, disponible sur le site de l'Unédic. Il s'agit donc d'allocations versées en 2014 et pendant les années antérieures. Ces montants sont donc actualisés pour l'année 2016, en appliquant un coefficient de correction reflétant la croissance globale des dépenses d'allocations ARE/AREF entre 2013 et 2016, ce qui suppose implicitement que la répartition des dépenses par mois d'indemnisation est restée constante.

⁸ Pour tenir compte sommairement des flux d'entrées dans le calcul de la montée en charge – tous les demandeurs d'emploi n'entrant pas au 1^{er} janvier – on considère que les entrées ont lieu chaque année soit en janvier soit en juillet, à proportion égales. Cela n'affecte pas le chiffrage donné par année en régime permanent, qui est le montant le plus fiable.



mois ne correspondrait donc pas directement au modèle allemand, d'où le fait que nous envisagions parallèlement un strict plafonnement de la durée maximale à 12 mois, sans dégressivité, conformément à ce qui est en vigueur en Allemagne.

L'impact budgétaire de la réforme dépend de l'effet de la dégressivité sur le retour à l'emploi. Si celle-ci accélère le retour à l'emploi, les économies réalisées seraient accrues par rapport à notre chiffrage, qui raisonne à comportements constants. A l'inverse, la dégressivité pourrait avoir pour effet d'allonger les droits de certains demandeurs d'emploi si elle incite ceux-ci à pratiquer une activité réduite par exemple (cumul entre une activité et une partie de l'allocation chômage) pour pallier la diminution de leur allocation, ce qui peut retarder leur retour à l'emploi⁹. Cette hypothèse irait dans le sens d'un surcroît de dépenses pour l'assurance chômage, contraire à l'effet attendu de la réforme.

L'ampleur de ces effets de comportement n'est pas quantifiable, mais la littérature conclut plutôt à de faibles effets de la dégressivité sur les comportements. Nous les ignorons dans nos chiffrages.

Le chiffrage repose par ailleurs sur des hypothèses fortes et imprécises concernant le profil de consommation des droits, en appliquant un ratio de 60 % aux économies potentielles pour tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits (en supposant que la dégressivité s'applique sur la base des mois consommés et non de la durée d'inscription).

Enfin, le montant d'économies est estimé à partir des allocations versées pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, il reflète donc l'état du marché du travail entre 2012 et 2014. L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et de la durée passée au chômage sur la mandature, qui dépendent du dynamisme du marché du travail, feraient varier ce montant (moins d'économies par exemple si le nombre de chômeurs longue durée indemnisés se résorbe).

Sources :

- [Dossier de référence négociation](#), Unédic, février 2015
- DARES-Pôle Emploi, STMT, publication mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi, (données fin août 2016, France entière)

⁹ L'effet potentiel d'enfermement du dispositif d'activité réduite a été mis en évidence par la littérature économique, notamment pour les individus peu qualifiés (Fremigacci et Terracol 2014).



François Fillon : rendre les allocations chômage fortement dégressives.

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le système actuel, le montant des allocations chômage est fixe jusqu'à l'épuisement des droits. La proposition de François Fillon vise à rendre les allocations chômage fortement dégressives. La proposition ne précise l'ampleur ni le calendrier de la dégressivité.

En l'absence d'impact sur le comportement de retour à l'emploi, cette proposition se traduirait par des économies allant de 2,8 Md€ à 7 Md€ par an en fonction du niveau et de l'échéance de la dégressivité, qui ne sont pas précisés.

Cette mesure concernerait les demandeurs d'emploi ayant consommé au moins 6 mois de droits, soit une grande partie des demandeurs d'emploi (environ 7 allocataires sur 10 en juin 2015 avaient un droit ouvert d'une durée minimale de 12 mois et deux tiers du droit est en moyenne consommée). Sa mise en œuvre nécessiterait un décret et, probablement, un accord des partenaires sociaux.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat:</i>	10 Md€ sur le quinquennat
<i>Par l'Institut Montaigne:</i>	4,1 Md€
Estimation haute :	7 Md€
Estimation médiane :	4,1 Md€
Estimation basse :	2,8 Md€
Répartition des économies	
Economies réalisées par l'État	-
Economies réalisées par les Collectivités	-
Economies réalisées par la Sécurité sociale	4,9 Md€



Commentaire synthétique du chiffrage

François Fillon ne précise ni le montant de la dégressivité ni le palier de dégressivité mais évoque une forte dégressivité. Deux *scenarii* peuvent être envisagés, l'un d'eux est inspiré du modèle espagnol, l'autre envisage une dégressivité de 25 % tous les six mois.

L'impact budgétaire réel d'une telle réforme dépend toutefois de l'effet de la dégressivité sur le retour à l'emploi. Les études existantes concluent plutôt que la dégressivité n'aurait que peu d'impact sur les comportements des demandeurs d'emploi.

Chiffrage détaillé de la proposition

François Fillon propose une dégressivité « forte » mais ne précise ni l'ampleur ni les paliers d'application de la dégressivité. On suppose que les mêmes paliers sont appliqués aux moins de 50 ans et aux personnes de 50 ans ou plus. Le montant des dépenses d'indemnisation au-delà du 6^{ème} mois est estimé à 15,3 Md€¹⁰. Sous certaines hypothèses simplificatrices de montée en charge¹¹ et à comportements inchangés, la réforme proposée entraînerait – par an, en régime permanent – une diminution potentielle des dépenses d'allocation de :

- 7 Md€ par an en régime permanent si la réduction est de 25 % après 6 mois, de 50% après 12 mois et de 75% après 18 mois et suppression après 24 mois.
- 4,6 Md€ par an en régime permanent si la réduction est de 30 % après 6 mois (modèle espagnol)¹².

Cependant, ce montant de dépenses d'indemnisation par mois (15,3 Md€ au-delà de 6 mois) ne concerne pas uniquement des droits consommés de façon continue, ce qui complexifie le chiffrage. En effet, la consommation des droits à indemnisation est discontinue pour un grand nombre d'allocataires : en août 2016, environ 35 % des allocataires indemnisables ont pratiqué une activité réduite, c'est-à-dire qu'ils n'ont consommé que partiellement leur allocation mensuelle en la cumulant avec salaire d'activité (et qu'ils consommeront éventuellement leur droit ultérieurement). Les dépenses d'allocation pour le 13^{ème} mois peuvent ainsi intervenir après 24 mois d'inscription. À titre indicatif, parmi les demandeurs d'emploi de longue durée en catégorie A, B ou C fin 2013, seuls 885 000 avaient été inscrits tout au long de l'année 2013 en catégorie A (sans emploi), soit environ 2 sur 5.

Afin de tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits et donner une idée plus précise de l'économie réellement réalisée sur les 5 ans de mandature, on retient un ratio de 60 % – part approximative d'allocataires indemnisés consommant entièrement leur allocation mensuelle chaque mois.

¹⁰ Dépenses d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, qui figurent dans le dossier de référence des négociations de février 2015, disponible sur le site de l'Unédic. Il s'agit donc d'allocations versées en 2014 et pendant les années antérieures. Ces montants sont donc actualisés pour l'année 2016, en appliquant un coefficient de correction reflétant la croissance globale des dépenses d'allocations ARE/AREF entre 2013 et 2016, ce qui suppose implicitement que la répartition des dépenses par mois d'indemnisation est restée constante.

¹¹ On considère que la mesure s'appliquera aux personnes entrant à l'assurance chômage à partir du 1^{er} janvier 2017. Pour tenir compte sommairement des flux d'entrées dans le calcul de la montée en charge – tous les demandeurs d'emploi n'entrant pas au 1^{er} janvier – on considère que les entrées ont lieu chaque année soit en janvier soit en juillet, à proportion égales. Cela n'affecte pas le chiffrage donné par année en régime permanent, qui est le montant le plus fiable.

¹² Nous appliquons une *variation* du niveau de l'allocation équivalente à celle constatée dans ces trois pays. La validité de ce *benchmarking* doit toutefois être considérée avec précaution : le niveau de départ de l'allocation varie d'un pays à l'autre. Le taux de remplacement initial est de 70 % du salaire brut en Espagne ; il est en moyenne de 60 % en France (il varie entre 57 % et 75%).



Sous cette hypothèse, la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation plus proche de :

- 2,8 Md€ par an en régime permanent si la réduction est de 30 % après 6 mois (scénario 1, *modèle espagnol*).
- 4,1 Md€ par an en régime permanent si la réduction est de 25 % après 6 mois, de 50% après 12 mois et de 75% après 18 mois et suppression après 24 mois (scénario 2).

Pour le scénario 2, qui apparaît plus proche d'un scénario « fortement dégressif », le montant des dépenses d'indemnisation par mois d'indemnisation, pour une cohorte de sortants en 2016, est estimé à 7,5 Md€ entre le 7^{ème} et le 12^{ème} mois, à 4,3 Md€ entre le 13^{ème} et le 18^{ème} mois, à 2,6 Md€ entre le 18^{ème} et le 24^{ème} mois et à 1,1 Md € au-delà du 24^{ème} mois pour les seniors¹³.

On suppose que les paliers comptabilisent les droits consommés et non la durée écoulée depuis l'inscription¹⁴. En se fondant sur les dépenses agrégées d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour une cohorte de sortants en 2014, en actualisant pour 2016 et en supposant que les droits sont toujours consommés de façon continue, **la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 7 Md€ par an en régime permanent**. Si l'on tient compte de la discontinuité de la consommation des droits (activité réduite, allers-retours entre emploi et épisodes de chômage), l'économie potentielle serait plus proche de 4,1 Md€ par an.

Si les personnes inscrites à Pôle Emploi consommaient leur droit à indemnisation en continu, la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 7 Md€ par an en régime permanent. En considérant que la mesure s'applique en flux aux nouveaux entrants en 2017 et que les demandeurs d'emploi consomment leur droit de façon ininterrompue, les économies interviendraient à partir de la deuxième année de mandature et atteindraient leur plein régime la troisième année¹⁵.

Il s'agit cependant d'un fort majorant, compte tenu de la discontinuité des droits : on propose de retenir un ratio de 60 % - part approximative d'allocataires indemnisés consommant entièrement leur allocation mensuelle chaque mois - **soit une diminution potentielle des dépenses d'allocation 4,1 Md€ par an**.

Le chiffrage de François Fillon

François Fillon prévoit une économie de 10 Md€ grâce à la dégressivité, au plafonnement et à la diminution du taux de chômage. Le niveau du plafonnement n'est pas précisé, mais une part importante de l'économie attendue repose sur l'hypothèse d'une inversion de la courbe du chômage (diminution du taux de chômage de 10 à 7 %).

¹³ Dépenses d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, qui figurent dans le dossier de référence des négociations de février 2015, disponible sur le site de l'Unédic. Il s'agit donc d'allocations versées en 2014 et pendant les années antérieures. Ces montants sont donc actualisés pour l'année 2016, en appliquant un coefficient de correction reflétant la croissance globale des dépenses d'allocations ARE/AREF entre 2013 et 2016, ce qui suppose implicitement que la répartition des dépenses par mois d'indemnisation est restée constante.

¹⁴ Ces deux durées peuvent différer assez largement, en cas de pratique d'une activité réduite par exemple : le demandeur d'emploi pratiquant une activité, inscrit comme demandeur d'emploi en catégorie B ou C, est peu ou pas indemnisé pendant les mois travaillés, mais ses droits à indemnisation sont prolongés d'autant. On considère que la mesure s'appliquerait au bout de 12 mois de droits consommés, indépendamment de la durée d'inscription.

¹⁵ Pour tenir compte sommairement des flux d'entrées dans le calcul de la montée en charge – tous les demandeurs d'emploi n'entrant pas au 1^{er} janvier – on considère que les entrées ont lieu chaque année soit en janvier soit en juillet, à proportion égales. Cela n'affecte pas le chiffrage donné par année en régime permanent, qui est le montant le plus fiable.



Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

La proposition de François Fillon ne précise pas paliers et le montant de la dégressivité. De ce fait, le chiffrage réalisé repose sur deux hypothèses.

Notre chiffrage suppose en effet que la dégressivité des allocations chômage n'exerce pas d'effet sur le comportement des chômeurs. L'impact budgétaire de la réforme dépend de l'effet de la dégressivité sur le retour à l'emploi. Si la dégressivité des allocations chômage accélère le retour à l'emploi, les économies réalisées seraient accrues par rapport à notre chiffrage, qui raisonne à comportements constants. A l'inverse, la dégressivité pourrait avoir pour effet d'allonger les droits de certains demandeurs d'emploi si elle incite ceux-ci à pratiquer une activité réduite par exemple (cumul entre une activité et une partie de l'allocation chômage) pour pallier la diminution de leur allocation, ce qui peut retarder leur retour à l'emploi¹⁶. Cette hypothèse irait dans le sens d'un surcroît de dépenses pour l'assurance chômage, contraire à l'effet attendu de la réforme. L'ampleur de ces effets de comportement n'est pas quantifiable, mais la littérature conclut plutôt à de faibles effets de la dégressivité sur les comportements.

Le chiffrage repose par ailleurs sur des hypothèses fortes et imprécises concernant le profil de consommation des droits, en appliquant un ratio de 60 % aux économies potentielles pour tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits (en supposant que la dégressivité s'applique sur la base des mois consommés et non de la durée d'inscription).

Enfin, le montant d'économies est estimé à partir des allocations versées pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, il reflète donc l'état du marché du travail entre 2012 et 2014. L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et de la durée passée au chômage sur la mandature, qui dépendent du dynamisme du marché du travail, pourraient faire varier ce montant (moindres économies par exemple si le nombre de chômeurs de longue durée indemnisés se résorbe).

Sources :

- [Dossier de référence négociation](#), Unédic, février 2015.
- DARES-Pôle Emploi, STMT, publication mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi, accessible sur le site de la Dares et de Pôle Emploi (données fin août 2016, France entière).

¹⁶ L'effet potentiel d'enfermement du dispositif d'activité réduite a été mis en évidence par la littérature économique, notamment pour les individus peu qualifiés (Fremigacci et Terracol 2014).



Alain Juppé : rendre les allocations chômage dégressives : diminution de l'allocation de 25% au bout d'un an et 25% supplémentaires au bout de 18 mois.

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le système actuel, le montant des allocations chômage est fixe jusqu'à épuisement des droits. La dégressivité dans le temps des allocations chômage consiste à diminuer le montant de l'allocation au bout d'un certain temps, pour accélérer le retour à l'emploi. La proposition d'Alain Juppé vise à rendre les allocations chômage dégressives avec un premier palier à 12 mois (- 25 %) puis un second à 18 mois (- 25%) ; dans la limite d'un pallier à 870€ par mois, en-dessous duquel la dégressivité ne s'appliquera pas.

En l'absence d'impact sur le comportement de retour à l'emploi, cette proposition se traduirait par des économies pour la Sécurité sociale de 1,7 Md€ par an en régime permanent.

Cette mesure concernerait les demandeurs d'emploi ayant consommé au moins 12 mois de droits, soit environ 1 million de personnes. Sa mise en œuvre nécessiterait un décret et, probablement, un accord des partenaires sociaux.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	-
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	1,7 Md€
Estimation haute :	2,9 Mds€
Répartition des économies	
Economie réalisée par l'État	-
Economie réalisée par les Collectivités	-
Economie réalisée par la Sécurité sociale	1,7 Md€

Commentaire synthétique du chiffrage

En supposant que cette réforme ne modifie pas les durées passées au chômage, la proposition revient à diminuer de 25 % le montant des dépenses actuelles d'allocations au-delà du 12^{ème} mois et de 50 % les dépenses d'allocation actuelles au-delà du 18^{ème} mois.

On considère que les paliers comptabilisent les droits consommés et non la durée écoulée depuis l'inscription¹⁷. En se fondant sur les dépenses agrégées d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour une cohorte de sortants et en supposant que les droits sont toujours consommés de façon continue, la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 2,9 Mds€ par an en régime permanent.

Si l'on tient compte de la discontinuité de la consommation des droits (activité réduite, allers-retours entre emploi et épisodes de chômage), l'économie potentielle serait plus proche de 1,7 Md€ par an en régime permanent.

Chiffrage détaillé de la proposition

¹⁷ Ces deux durées peuvent différer assez largement, en cas de pratique d'une activité réduite par exemple : le demandeur d'emploi pratiquant une activité, inscrit comme demandeur d'emploi en catégorie B ou C, est peu ou pas indemnisé pendant les mois travaillés, mais ses droits à indemnisation sont prolongés d'autant. On considère que la mesure s'appliquerait au bout de 12 mois de droits consommés, indépendamment de la durée d'inscription.



Le montant des dépenses d'indemnisation au-delà du 12^{ème} mois pour l'ensemble des demandeurs d'emploi sortants une année donnée est estimé à 4,3 Mds€ entre le 13^{ème} et le 18^{ème} mois et 3,7 Mds € au-delà du 18^{ème} mois¹⁸. L'introduction d'une dégressivité de 25 % à 12 mois puis 18 mois représenterait donc une économie potentielle de 2,9 Mds€ par an en régime permanent.

Cependant, ce montant de dépenses d'indemnisation ne concerne pas uniquement des droits consommés de façon continue, ce qui complexifie le chiffrage. En effet, la consommation des droits à indemnisation est discontinuë pour un grand nombre d'allocataires : en août 2016, environ 35 % des allocataires indemnisables ont pratiqué une activité réduite, c'est-à-dire qu'ils n'ont consommé que partiellement leur allocation mensuelle en la cumulant avec salaire d'activité (et qu'ils consommeront éventuellement leur droit ultérieurement). Les dépenses d'allocation pour le 13^{ème} mois peuvent ainsi intervenir après 24 mois d'inscription. A titre indicatif, parmi les demandeurs d'emploi de longue durée en catégorie A, B ou C fin 2013, seuls 885 000 avaient été inscrits tout au long de l'année 2013 en catégorie A (sans emploi), soit environ 2 sur 5.

Pour tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits et donner une idée plus précise de l'économie réellement réalisée sur les 5 ans de mandature, on retient un ratio de 60 % - part approximative d'allocataires indemnisés consommant entièrement leur allocation mensuelle chaque mois. Sous cette hypothèse, la dégressivité de 25 % à 12 mois puis à 18 mois entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 1,7 Mds € par an sur la mandature. Des économies interviendront progressivement à partir de la deuxième année de mandature.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

La proposition d'Alain Juppé est précise. On suppose néanmoins que les paliers s'appliquent à la durée du droit consommée et non à la durée d'inscription.

L'impact budgétaire de la réforme dépend de l'effet de la dégressivité sur le retour à l'emploi. Si celle-ci accélère le retour à l'emploi, les économies réalisées seraient accrues par rapport à notre chiffrage, qui raisonne à comportements constants. A l'inverse, la dégressivité pourrait avoir pour effet d'allonger les droits de certains demandeurs d'emploi si elle incite ceux-ci à pratiquer une activité réduite par exemple (cumul entre une activité et une partie de l'allocation chômage) pour pallier la diminution de leur allocation, ce qui peut retarder leur retour à l'emploi¹⁹. Cette hypothèse irait dans le sens d'un surcroît de dépenses pour l'assurance chômage, contraire à l'effet attendu de la réforme.

L'ampleur de ces effets de comportement n'est pas quantifiable, mais la littérature conclut plutôt à de faibles effets de la dégressivité sur les comportements. Nous les ignorons dans nos chiffrages.

Le chiffrage repose par ailleurs sur des hypothèses fortes et imprécises concernant le profil de consommation des droits, en appliquant un ratio de 60 % aux économies potentielles pour tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits (en supposant que la dégressivité s'applique sur la base des mois consommés et non de la durée d'inscription).

Le montant d'économies est estimé à partir des allocations versées pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, il reflète donc l'état du marché du travail entre 2012 et 2014. L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et de la durée passée au chômage sur la mandature, qui dépendent du dynamisme du marché du travail, feraient varier ce montant (moindre économies par exemple si le nombre de chômeurs longue durée indemnisés se résorbe).

Sources :

¹⁸ Dépenses d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, qui figurent dans le dossier de référence des négociations de février 2015, disponible sur le site de l'Unédic. Il s'agit donc d'allocations versées en 2014 et pendant les années antérieures. Ces montants sont donc actualisés pour l'année 2016, en appliquant un coefficient de correction reflétant la croissance globale des dépenses d'allocations ARE/AREF entre 2013 et 2016, ce qui suppose implicitement que la répartition des dépenses par mois d'indemnisation est restée constante.

¹⁹ L'effet potentiel d'enfermement du dispositif d'activité réduite a été mis en évidence par la littérature économique, notamment pour les individus peu qualifiés (Fremigacci et Terracol 2014).



- *Dossier de référence négociation*, Unedic, février 2015. En ligne : <http://www.unedic.org/etude-et-prevision/le-dossier-de-referance-de-la-negociation-au-service-d-un-diagnostic-partage>
- DARES-Pôle Emploi, STMT, publication mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi, accessible sur le site de la Dares et de Pôle Emploi (données fin août 2016, France entière).



Nathalie Kosciusko-Morizet : rendre les allocations chômage dégressives en fonction du nombre d'offres valables d'emploi refusées, dès la première offre.

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le système actuel, le montant des allocations chômage est fixe jusqu'à l'épuisement des droits, la proposition de la candidate vise à rendre les allocations chômage dégressives en fonction du nombre d'offres valables d'emploi refusées, dès la première offre. Aujourd'hui, une sanction peut intervenir à partir du deuxième refus d'offre raisonnable d'emploi et prend la forme d'une suspension de l'allocation (radiation des listes pour une durée maximale de deux mois).

Cette proposition n'est pas chiffrable faute de données sur les refus d'offres raisonnables d'emploi et le profil d'indemnisation des demandeurs d'emploi potentiellement concernés.

Cette mesure concernerait les demandeurs d'emploi qui refusent actuellement une offre raisonnable d'emploi. Leur nombre est difficile à estimer, mais pourrait relever de quelques dizaines à quelques milliers de personnes. Sa mise en œuvre nécessiterait une loi modifiant le code du travail.

Si une sanction existe déjà à partir du deuxième refus depuis 2008, une proposition de dégressivité de l'allocation dès le premier refus n'a jamais été proposée à notre connaissance.

De nombreux autres pays sanctionnent le premier refus d'une offre raisonnable d'emploi, contrairement à la France qui apparaît sévère au regard des contrôles effectués sur la recherche d'emploi mais souple concernant la sévérité des sanctions. Les études montrent que les sanctions (dégressivité ou suspension temporaire des allocations) ont des effets positifs sur le retour à l'emploi mais négatifs sur la qualité des emplois retrouvés et que l'efficacité d'un dispositif de contrôle ou de sanction dépend de la dynamique du marché du travail, c'est-à-dire du nombre d'offres d'emploi raisonnables pouvant être proposées.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant estimé (en euros) :	
<i>Par le candidat:</i>	
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	Aucun chiffrage possible

Commentaire synthétique du chiffrage

Nathalie Kosciusko-Morizet propose d'introduire une sanction dès le premier refus par un chômeur d'une offre valable d'emploi, qui prend la forme d'une réduction de l'allocation chômage. Dans le système actuel, une sanction peut intervenir à partir du deuxième refus d'offre raisonnable d'emploi et prend la forme d'une suspension de l'allocation (radiation des listes pour une durée maximale de deux mois).

Cette proposition n'est pas chiffrable faute de données sur les refus d'offres raisonnables d'emploi et le profil d'indemnisation des demandeurs d'emploi potentiellement concernés.

D'après les études existantes, une telle mesure pourrait avoir des effets positifs sur le retour à l'emploi, ce qui se traduirait par de moindres dépenses d'assurance chômage. En revanche, elle pourrait avoir des effets négatifs sur la qualité des emplois retrouvés, ce qui pourrait entraîner un surcroît de dépenses de soutien au revenu pour les personnes reprenant des emplois peu rémunérés (prime d'activité par exemple). L'efficacité d'un tel dispositif dépend *in fine* de la dynamique du marché du travail qui alimente l'offre d'emplois.



Chiffrage détaillé de la proposition

Cette proposition consiste en une réduction du montant de l'allocation applicable dès le premier refus d'une offre d'emploi « valable ». Cette dégressivité évoluerait ensuite en fonction du nombre de refus.

Actuellement, le premier refus d'une « offre raisonnable d'emploi » n'est pas sanctionné. Au deuxième refus, le demandeur d'emploi peut être radié des listes pour une durée de deux mois. Par rapport à la situation actuelle, la proposition permettrait donc *a minima* de réaliser des économies par une réduction des allocations versées aux demandeurs d'emploi après leur premier refus d'offre raisonnable.

Dans la mesure où la dégressivité favorise un retour à l'emploi plus rapide, les économies réalisées par l'assurance chômage seraient encore plus élevées en raison d'une diminution globale de la durée effective indemnisée des demandeurs d'emploi.

L'accélération ou l'augmentation du retour à l'emploi entraîne potentiellement un surcroît de recettes pour l'État (augmentation des recettes fiscales et de la croissance). Cependant, si la qualité des emplois repris diminue, comme le suggèrent certaines études²⁰, les dépenses de soutien au revenu supportées par l'État pourraient augmenter (prime d'activité par exemple).

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Il n'est pas possible de chiffrer l'impact de cette mesure.

D'une part, les statistiques disponibles ne permettent d'identifier ni le nombre de personnes potentiellement concernées par la mesure (les radiations pour refus d'offre raisonnable d'emploi ne sont pas isolées dans les statistiques sur les motifs de radiation et ces radiations ne concernent pour le moment que les deuxième refus pour lesquels la sanction est mise à exécution) ni le montant d'allocations qu'elles perçoivent actuellement au cours de leur épisode de chômage, auquel s'appliquerait la dégressivité.

D'autre part, l'effet incitatif de la mesure est inconnu en termes de retour à l'emploi.

Enfin, l'impact de la mesure dépend de la capacité du service public de l'emploi à proposer des offres raisonnables d'emploi.

Sources :

- Dares-Pôle Emploi, *Les sortants des listes de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en mars 2016*, accessible sur le site de la Dares
- Document d'études – Dares – 2013 « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations »
- Unédic *Dossier de référence de la négociation*, février 2015. En ligne : <http://www.unedic.org/etude-et-prevision/le-dossier-de-reference-de-la-negociation-au-service-d-un-diagnostic-partage>
- Venn, D. (2012) « Eligibility criteria for unemployment benefits : quantitative indicators for OECD and EU countries », OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing

MISE EN ŒUVRE

Quel processus pour que la proposition soit appliquée ?

Une éventuelle modification de l'offre raisonnable d'emploi nécessiterait une modification du code du travail (articles L.5411-6-2 à L.5411-6-4 et par l'article R.5411-5 du code du travail), de même que l'introduction d'une sanction sous forme de dégressivité dès le premier refus d'offre raisonnable d'emploi.

²⁰ Document d'études – Dares – 2013 « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations ».



Qui est concerné par une telle mesure ?

Les demandeurs d'emploi qui refusent actuellement une offre raisonnable d'emploi seraient concernés par la mesure, mais leur nombre est difficile à estimer. En mars 2016, 12 000 radiations administratives ont été prononcées, parmi lesquelles se trouvent les radiations pour refus de deux offres raisonnables d'emploi. Il y a donc relativement peu de radiations pour deux refus successifs, mais cela ne fournit pas d'informations sur les refus d'une première offre.

HISTORIQUE DE LA PROPOSITION

La possibilité d'une sanction après deux refus d'une « offre raisonnable d'emploi » a été introduite par la loi du 1^{er} août 2008 relative aux "droits et devoirs des demandeurs d'emploi". Une proposition de dégressivité de l'allocation dès le premier refus n'a encore en revanche jamais été proposée à notre connaissance.

LA PROPOSITION A L'ETRANGER

En comparaison internationale, la France est plutôt considérée comme sévère au regard des contrôles effectués sur la recherche d'emploi (5^{ème} sur 36 pays étudiés, à égalité avec 12 autres pays) et plutôt souple concernant la sévérité des sanctions (34^{ème} sur 36 pays étudiés). Cela est principalement dû au fait que le premier refus d'une offre raisonnable d'emploi n'est pas sanctionné en France, contrairement à nombre d'autres pays étudiés (Venn, 2012).

Pour quels effets ?

Il ressort des résultats trouvés dans plusieurs pays (Belgique, Pays-Bas, Suisse, Allemagne, Danemark) plusieurs conclusions :

- les sanctions (dégressivité ou suspension temporaire des allocations) ont des effets positifs sur le retour à l'emploi mais négatifs sur la qualité des emplois retrouvés ;
- le contrôle de l'effort de recherche est plus efficace que le contrôle du refus d'offres ;
- l'avertissement d'une sanction modifie les comportements autant, voire plus, que la mise en œuvre effective de la sanction ;
- l'efficacité d'un dispositif de contrôle ou sanction dépend de la dynamique du marché, c'est-à-dire par exemple du nombre d'offres d'emploi raisonnables pouvant être proposées. Lorsque le marché du travail est atone, ces dispositifs sont peu efficaces.

Une étude réalisée sur des données allemandes (Müller et Steiner (2008)), qui évalue l'impact des sanctions pour refus d'offre raisonnable d'emploi ou refus de participer à une politique active du marché du travail, montre en outre que les sanctions ont un fort effet positif à court terme sur la probabilité de retour à l'emploi lorsqu'elles interviennent tôt au cours de l'épisode de chômage (dans les 6 premiers mois).



Bruno Le Maire : rendre les allocations chômage dégressives. Introduire trois paliers de dégressivité de 25 % à 6, 12 et 18 mois, avec extinction au-delà du 24^{ème} mois.

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le système actuel, le montant des allocations chômage est fixe jusqu'à épuisement des droits. La dégressivité dans le temps des allocations chômage consiste à diminuer le montant de l'allocation au bout d'un certain temps, pour accélérer le retour à l'emploi. La proposition de Bruno Le Maire vise à rendre les allocations chômage dégressives en réduisant l'allocation initiale de 25 % à 6 mois, puis de 25 % supplémentaires à 12 mois et à 18 mois, avec extinction au-delà de 24 mois. Bruno Le Maire précise que la dégressivité des allocations chômage s'appliquera, tout en conservant le minimum actuel d'indemnisation, soit 860€ mensuels. La dégressivité fera donc converger les indemnisations vers ce minimum. Dans son programme, Bruno Le Maire estime à 4,1 Md€ l'économie annuelle réalisée grâce à cette mesure.

En l'absence d'impact sur le comportement de retour à l'emploi, cette proposition se traduirait par des économies pour la Sécurité sociale de 4,1 Md€ par an.

Cette mesure concernerait les demandeurs d'emploi ayant consommé au moins 6 mois de droits, soit une grande partie des demandeurs d'emploi (environ 7 allocataires sur 10 en juin 2015 avaient un droit ouvert d'une durée minimale de 12 mois et deux tiers du droit est en moyenne consommée). Sa mise en œuvre nécessiterait un décret et, probablement, un accord des partenaires sociaux.

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	4,1 Md€
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	4,1 Md€
Estimation haute :	7 Md€
Répartition des économies	
Economies réalisées par l'État	
Economies réalisées par les Collectivités	
Economies réalisées par la Sécurité sociale	4,1 Md€

Commentaire synthétique du chiffrage

Aujourd'hui, un demandeur d'emploi indemnisé perçoit une allocation de retour à l'emploi (ARE) correspondant en moyenne à 60 % de son salaire brut (70 % de son salaire net²¹). Ce montant est fixe jusqu'à épuisement des droits. La dégressivité temporelle des allocations consiste à diminuer le montant de l'allocation au bout d'un certain temps, pour accélérer la reprise d'emploi.

En supposant que cette réforme ne modifie pas les durées passées au chômage, la proposition revient à diminuer de 25 % le montant des dépenses actuelles d'allocations au-delà du 6^{ème} mois, de 50 % les dépenses d'allocation actuelles au-delà du 12^{ème} mois et de 75 % au-delà du 18^{ème} mois, avec suppression des allocations au-delà du 24^{ème} mois (actuellement, les personnes de 50 ans ou plus peuvent percevoir jusqu'à 36 mois d'allocation, tandis que la durée maximale de 24 mois est déjà en vigueur pour les moins de 50 ans).

²¹ Les chiffres qui comptent, Unédic, paru en juillet 2016 ; données au 31 décembre 2015.



On suppose que les paliers comptabilisent les droits consommés et non la durée écoulée depuis l'inscription²². En se fondant sur dépenses agrégées d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour une cohorte de sortants en 2014, en actualisant pour 2016 et en supposant que les droits sont toujours consommés de façon continue, **la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 7 Md€ par an en régime permanent**. Si l'on tient compte de la discontinuité de la consommation des droits (activité réduite, allers-retours entre emploi et épisodes de chômage), l'économie potentielle serait plus proche de 4,1 Md€ par an, ce qui correspond à l'estimation de Bruno Le Maire. Cette estimation s'appuie sur la distribution des personnes indemnisées selon le nombre de mois d'indemnisation consommés, ainsi que sur la distribution des personnes indemnisées selon le montant de leur indemnisation. L'estimation de Bruno Le Maire n'intègre pas l'effet de l'introduction d'une dégressivité des allocations chômage sur les comportements de retour à l'emploi. L'intégration de cet effet, difficilement quantifiable, serait vraisemblablement positive pour les finances publiques.

Chiffrage détaillé de la proposition

Le montant des dépenses d'indemnisation par mois d'indemnisation, pour une cohorte de sortants en 2016, est estimé à 7,5 Md€ entre le 7^{ème} et le 12^{ème} mois, à 4,3 Md€ entre le 13^{ème} et le 18^{ème} mois, à 2,6 Md€ entre le 18^{ème} et le 24^{ème} mois et à 1,1 Md € au-delà du 24^{ème} mois pour les seniors²³.

Ces dépenses ne concernent pas uniquement des droits consommés de façon continue, ce qui complexifie le chiffrage. En effet, la consommation des droits à indemnisation est discontinuë pour un grand nombre d'allocataires : en août 2016, environ 35 % des allocataires indemnisables ont pratiqué une activité réduite, c'est-à-dire qu'ils n'ont consommé que partiellement leur allocation mensuelle en la cumulant avec salaire d'activité. Les dépenses d'allocation pour le 13^{ème} mois peuvent ainsi intervenir après 24 mois d'inscription. A titre indicatif, parmi les demandeurs d'emploi de longue durée en catégorie A, B ou C fin 2013, seuls 885 000 avaient été inscrits tout au long de l'année 2013 en catégorie A (sans emploi), soit environ 2 sur 5.

Si les personnes inscrites à Pôle Emploi consommaient leur droit à indemnisation en continu, la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 7 Md€ par an en régime permanent. En considérant que la mesure s'applique en flux aux nouveaux entrants en 2017 et que les demandeurs d'emploi consomment leur droit de façon ininterrompue, les économies interviendraient à partir de la deuxième année de mandature et atteindraient leur plein régime la troisième année²⁴.

Il s'agit cependant d'un fort majorant, compte tenu de la discontinuité des droits : on propose de retenir un ratio de 60 % - part approximative d'allocataires indemnisés consommant entièrement leur allocation mensuelle chaque mois - **soit une diminution potentielle des dépenses d'allocation 4,1 Md€ par an. Cela est cohérent avec le chiffrage de Bruno Le Maire, qui estime à 4,1 Md€ l'économie réalisée en moyenne chaque année.**

22 Ces deux durées peuvent différer assez largement, en cas de pratique d'une activité réduite par exemple : le demandeur d'emploi pratiquant une activité, inscrit comme demandeur d'emploi en catégorie B ou C, est peu ou pas indemnisé pendant les mois travaillés, mais ses droits à indemnisation sont prolongés d'autant. On considère que la mesure s'appliquerait au bout de 12 mois de droits consommés, indépendamment de la durée d'inscription.

23 Dépenses d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, qui figurent dans le dossier de référence des négociations de février 2015, disponible sur le site de l'Unédic. Il s'agit donc d'allocations versées en 2014 et pendant les années antérieures. Ces montants sont donc actualisés pour l'année 2016, en appliquant un coefficient de correction reflétant la croissance globale des dépenses d'allocations ARE/AREF entre 2013 et 2016, ce qui suppose implicitement que la répartition des dépenses par mois d'indemnisation est restée constante.

24 Pour tenir compte sommairement des flux d'entrées dans le calcul de la montée en charge – tous les demandeurs d'emploi n'entrant pas au 1^{er} janvier – on considère que les entrées ont lieu chaque année soit en janvier soit en juillet, à proportion égales. Cela n'affecte pas le chiffrage donné par année en régime permanent, qui est le montant le plus fiable.



Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

Le chiffrage suppose en effet que la dégressivité des allocations chômage n'exerce pas d'effet sur le comportement des chômeurs. L'impact budgétaire de la réforme dépend de l'effet de la dégressivité sur le retour à l'emploi. Si la dégressivité des allocations chômage accélère le retour à l'emploi, les économies réalisées seraient accrues par rapport à notre chiffrage, qui raisonne à comportements constants. À l'inverse, la dégressivité pourrait avoir pour effet d'allonger les droits de certains demandeurs d'emploi si elle incite ceux-ci à pratiquer une activité réduite par exemple (cumul entre une activité et une partie de l'allocation chômage) pour pallier la diminution de leur allocation, ce qui peut retarder leur retour à l'emploi²⁵. Cette hypothèse irait dans le sens d'un surcroît de dépenses pour l'assurance chômage, contraire à l'effet attendu de la réforme. L'ampleur de ces effets de comportement n'est pas quantifiable, mais la littérature conclut plutôt de faibles effets de la dégressivité sur les comportements.

Le chiffrage repose par ailleurs sur des hypothèses fortes et imprécises concernant le profil de consommation des droits, en appliquant un ratio de 60 % aux économies potentielles pour tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits (en supposant que la dégressivité s'applique sur la base des mois consommés et non de la durée d'inscription). Bruno Le Maire précise que, d'après ses calculs, la dégressivité des allocations chômage s'applique tout en conservant le minimum actuel d'indemnisation d'environ 860€ par mois. La dégressivité ferait donc converger les indemnités vers ce minimum.

Enfin, le montant d'économies est estimé à partir des allocations versées pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, il reflète donc l'état du marché du travail entre 2012 et 2014. L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et de la durée passée au chômage sur la mandature, qui dépendent du dynamisme du marché du travail, pourraient faire varier ce montant (moindres économies par exemple si le nombre de chômeurs de longue durée indemnisés se résorbe).

Sources

- [Dossier de référence négociation](#), Unédic, février 2015.
- DARES-Pôle Emploi, STMT, publication mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi, accessible sur le site de la Dares et de Pôle Emploi (données fin août 2016, France entière).

²⁵ L'effet potentiel d'enfermement du dispositif d'activité réduite a été mis en évidence par la littérature économique, notamment pour les individus peu qualifiés (Fremigacci et Terracol 2014).



Nicolas Sarkozy : rendre les allocations chômage dégressives à partir de 12 mois (réduction de 20%) et de 18 mois (réduction de 20%).

COMMENTAIRE SYNTHETIQUE DE LA PROPOSITION

Dans le système actuel, le montant des allocations chômage est fixe jusqu'à épuisement des droits. La dégressivité dans le temps des allocations chômage consiste à diminuer le montant de l'allocation au bout d'un certain temps, pour accélérer le retour à l'emploi. La proposition du candidat vise à rendre les allocations chômage dégressives avec un premier palier à 12 mois (- 20 %) puis un second à 18 mois (- 20 %).

En l'absence d'impact sur le comportement de retour à l'emploi, cette proposition se traduirait par des économies pour la Sécurité sociale de 1,4 Md € par an, en régime permanent.

Cette mesure concernerait les demandeurs d'emploi ayant consommé au moins 12 mois de droits, soit environ 1 million de personnes. Sa mise en œuvre nécessiterait un décret et, probablement, un accord des partenaires

CHIFFRAGE DE LA PROPOSITION

Montant annuel estimé	
<i>Par le candidat :</i>	-
<i>Par l'Institut Montaigne :</i>	1,4 Md€
Estimation haute :	2,3 Md€
Répartition des économies	
Economies réalisées par l'État	
Economies réalisées par les Collectivités	
Economies réalisées par la Sécurité sociale	1,4 Md€ par an



Commentaire synthétique du chiffrage

En supposant que cette réforme ne modifie pas les durées passées au chômage, la proposition revient à diminuer de 20 % le montant des dépenses actuelles d'allocations au-delà du 12^{ème} mois et de 40 % les dépenses d'allocation actuelles au-delà du 18^{ème} mois.

On considère que les paliers comptabilisent les droits consommés et non la durée écoulée depuis l'inscription²⁶. En se fondant sur dépenses agrégées d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour une cohorte de sortants, et en supposant que les droits sont toujours consommés de façon continue, la réforme proposée entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation de 2,3 Md€ par an, en régime permanent.

Si l'on tient compte de la discontinuité de la consommation des droits (activité réduite, allers-retours entre emploi et épisodes de chômage), l'économie potentielle serait plus proche de 1,4 Md€ par an, en régime permanent.

Chiffrage détaillé de la proposition

Le montant des dépenses d'indemnisation au-delà du 12^{ème} mois pour l'ensemble des demandeurs d'emploi sortants une année donnée est estimé à 4,3 Md€ entre le 13^{ème} et le 18^{ème} mois et 3,7 Md€ au-delà du 18^{ème} mois²⁷.

L'introduction d'une dégressivité de 20 % à 12 mois puis 18 mois représenterait donc une économie potentielle de 2,3 Md€ par an, en régime permanent.

Cependant, ce montant de dépenses d'indemnisation ne concerne pas uniquement des droits consommés de façon continue, ce qui complexifie le chiffrage. En effet, la consommation des droits à indemnisation est discontinue pour un grand nombre d'allocataires : en août 2016, environ 35 % des allocataires indemnifiables ont pratiqué une activité réduite, c'est-à-dire qu'ils n'ont consommé que partiellement leur allocation mensuelle en la cumulant avec salaire d'activité (et qu'ils consommeront éventuellement leur droit ultérieurement). Les dépenses d'allocation pour le 13^{ème} mois peuvent ainsi intervenir après 24 mois d'inscription. A titre indicatif, parmi les demandeurs d'emploi de longue durée en catégorie A, B ou C fin 2013, seuls 885 000 avaient été inscrits tout au long de l'année 2013 en catégorie A (sans emploi), soit environ 2 sur 5.

Afin de tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits et donner une idée plus précise de l'économie réellement réalisée sur les 5 ans de mandature, on retient un ratio de 60 % - part approximative d'allocataires indemnifiés consommant entièrement leur allocation mensuelle chaque mois. Sous cette hypothèse, la dégressivité de 20 % à 12 mois puis à 18 mois entraînerait une diminution potentielle des dépenses d'allocation 1,4 Md€ par an, en régime permanent, les économies intervenant progressivement à partir de la deuxième année de mandature.

Difficultés pour le chiffrage, aléas et incertitudes

La proposition de Nicolas Sarkozy est précise. Le chiffrage repose néanmoins sur trois hypothèses.

On suppose premièrement que les paliers s'appliquent à la durée du droit consommée et non à la durée d'inscription.

²⁶ Ces deux durées peuvent différer assez largement, en cas de pratique d'une activité réduite par exemple : le demandeur d'emploi pratiquant une activité, inscrit comme demandeur d'emploi en catégorie B ou C, est peu ou pas indemnisé pendant les mois travaillés, mais ses droits à indemnisation sont prolongés d'autant. On considère que la mesure s'appliquerait au bout de 12 mois de droits consommés, indépendamment de la durée d'inscription.

²⁷ Dépenses d'allocation en fonction des mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, qui figurent dans le dossier de référence des négociations de février 2015, disponible sur le site de l'Unédic. Il s'agit donc d'allocations versées en 2014 et pendant les années antérieures. Ces montants sont donc actualisés pour l'année 2016, en appliquant un coefficient de correction reflétant la croissance globale des dépenses d'allocations ARE/AREF entre 2013 et 2016, ce qui suppose implicitement que la répartition des dépenses par mois d'indemnisation est restée constante.



Le chiffrage suppose également que la dégressivité des allocations chômage n'exerce pas d'effet sur le comportement des chômeurs. L'impact budgétaire de la réforme dépend de l'effet de la dégressivité sur le retour à l'emploi. Si la dégressivité des allocations chômage accélère le retour à l'emploi, les économies réalisées seraient accrues par rapport à notre chiffrage, qui raisonne à comportements constants. À l'inverse, la dégressivité pourrait avoir pour effet d'allonger les droits de certains demandeurs d'emploi si elle incite ceux-ci à pratiquer une activité réduite par exemple (cumul entre une activité et une partie de l'allocation chômage) pour pallier la diminution de leur allocation, ce qui peut retarder leur retour à l'emploi²⁸. Cette hypothèse irait dans le sens d'un surcroît de dépenses pour l'assurance chômage, contraire à l'effet attendu de la réforme. L'ampleur de ces effets de comportement n'est pas quantifiable, mais la littérature conclut plutôt à de faibles effets de la dégressivité sur les comportements.

Le chiffrage repose par ailleurs sur des hypothèses fortes et imprécises concernant le profil de consommation des droits, en appliquant un ratio de 60 % aux économies potentielles pour tenir compte de la discontinuité de la consommation des droits (en supposant que la dégressivité s'applique sur la base des mois consommés et non de la durée d'inscription).

Enfin, le montant d'économies est estimé à partir des allocations versées pour les demandeurs d'emploi sortants en 2014, il reflète donc l'état du marché du travail entre 2012 et 2014. L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés et de la durée passée au chômage sur la mandature, qui dépendent du dynamisme du marché du travail, pourraient faire varier ce montant (moindre économies par exemple si le nombre de chômeurs longue durée indemnisés se résorbe).

Sources :

- [Dossier de référence négociation](#), Unédic, février 2015 ;
- DARES-Pôle Emploi, STMT, publication mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi, accessible sur le site de la Dares et de Pôle Emploi (données fin août 2016, France entière).

²⁸ L'effet potentiel d'enfermement du dispositif d'activité réduite a été mis en évidence par la littérature économique, notamment pour les individus peu qualifiés (Fremigacci et Terracol 2014).