



# Mesurer l'efficacité de l'assurance chômage

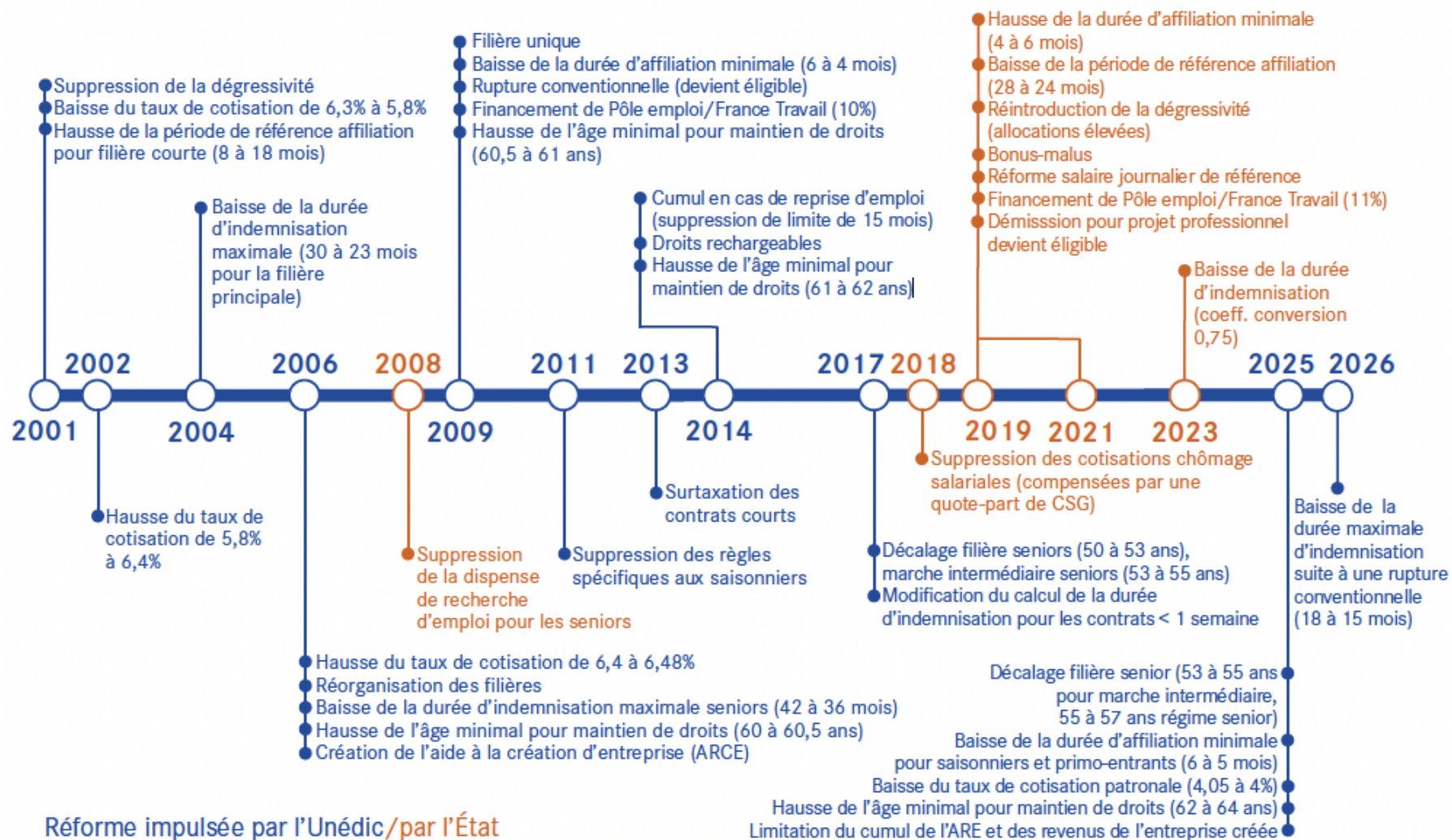
---

**François Fontaine**, Paris School of Economics, IPP, CAE

**Roland Rathelot**, Institut Polytechnique de Paris (ENSAE) - CREST

**Alexandra Roulet**, Insead, CAE

# De nombreuses réformes ces 25 dernières années



# Contexte : un système d'assurance chômage sous tension

---

**Constat 1.** Jusqu'en 2019, les recettes de l'assurance chômage ont généralement été inférieures aux dépenses d'environ 2 milliards d'euros par an, quelle que soit la conjoncture. À la suite des réformes de 2021 et 2023, les recettes couvrent les dépenses mais une dette importante demeure.

**Constat 2.** À la suite des dernières réformes, notre système d'assurance chômage s'est très largement normalisé par rapport à ses voisins, hormis sur le plafond des indemnités.

**Mais réfléchir à l'assurance chômage avec une lecture seulement budgétaire ou un objectif de comparaison européenne ne nous semble pas adapté.**

# Objectif de la Note

---

- **Proposer un cadre unifié d'évaluation des réformes possibles de l'assurance chômage, qui prenne en compte :**

## **1. tous les effets « indirects » de l'assurance chômage :**

- Par exemple les effets de report sur **d'autres prestations** (revenu de solidarité active, allocation de solidarité spécifique)
- Mais aussi le fait que les **durées de chômage et les entrées au chômage** réagissent à la générosité de l'assurance chômage ([lien](#))

## **2. le fait que l'assurance chômage ne peut pas être vue seulement comme un « coût » : elle a bien entendu aussi une valeur !**

- Elle permet de limiter la baisse de consommation des bénéficiaires
- Cette valeur varie selon les individus (par ex. selon l'épargne dont ils disposent pour amortir une baisse de revenus)

## Plus précisément

---

Nous considérons différentes **réformes possibles** de l'assurance chômage et proposons pour chacune :

- Un chiffrage du **rendement budgétaire « net »**
  - Une caractérisation fine et inédite des **publics concernés** avec une estimation de la **valeur** que représente pour eux l'assurance chômage
  - Un **indice** synthétique **d'efficacité de la dépense publique (EDP)** qui met en regard la valeur assurantielle et le rendement budgétaire net, pour donner le gain social par euro dépensé.
- Cette analyse permet de comparer l'efficacité de différents leviers

# Aperçu des résultats

---

- **Le durcissement des conditions d'éligibilité (par exemple passer de 6 à 8 mois d'affiliation minimale) n'est pas souhaitable**
  - Pas d'effets comportementaux significatifs
  - Forte valeur de l'assurance (public modeste)
- **La suppression de la « marche intermédiaire » de la filière senior (qui permet aux 55-57 ans d'ouvrir des droits plus longs) semble justifiée**
  - Forts effets comportementaux (sur les entrées au chômage)
  - Faible valeur de l'assurance
- **Mais la contribution est aussi méthodologique pour inciter les parties prenantes à utiliser ce type de raisonnement lors des prochaines réformes ou discussions sur le sujet**
  - Mise à disposition de nos modèles et codes

# Règles actuelles et réformes étudiées

---

- **Eligibilité : avoir travaillé 6 mois sur les 24 derniers mois**
  - Réforme étudiée : seuil relevé de 6 à 8 mois (durée d'affiliation minimale).
- **Montant d'indemnisation : taux de remplacement entre 57% et 75% du salaire brut (taux moyen net 70%, plafond : 8 900 €).**
  - Réformes étudiées :
    - 1) Baisse de 1% du taux de remplacement pour tout le monde ;
    - 2) Baisse de 1% ciblée sur les hauts salaires ;
    - 3) Baisse du plafond de 8 900 € à 2 500 €.
- **Durée des droits : 75% x période travaillée sur les 24 derniers mois (plancher : 6 mois / plafond : 18 mois)**
  - Réforme étudiée : passage du coefficient de 75% à 60%.
- **Filière seniors : droits calculés sur 36 mois (au lieu de 24) pour les ≥ 55 ans (plafond 22,5 ou 27 mois selon l'âge)**
  - Réforme étudiée : suppression de la marche intermédiaire (55-57 ans).

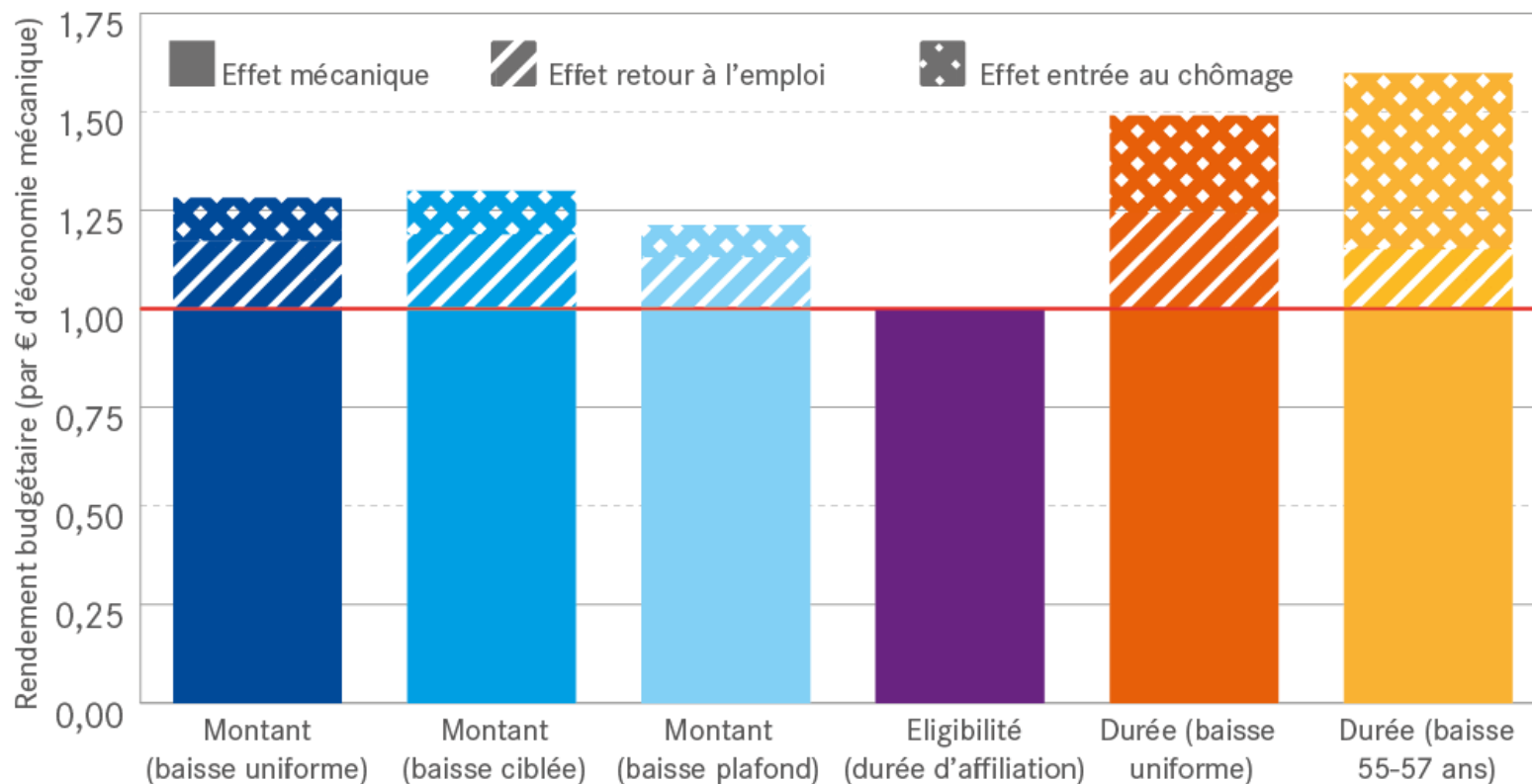
# Les rendements budgétaires nets incluent

- **Les rendements « directs » / mécaniques**
  - E.g. si l'on baisse les allocations de 10 € pour 1 million de bénéficiaires, ils sont de 10 millions d'€
- **Les rendements « indirects » / comportementaux**
  - Une moindre générosité accélère le **retour à l'emploi**
  - Une moindre générosité réduit les **entrées au chômage**
- **Les effets de reports sur les minima sociaux (RSA, ASS)**
- **Nous les présentons de la façon suivante :**
  - Pour 1€ de rendement mécanique, les effets comportementaux amplifient le rendement de X centimes d'€.

**Constat 3.** Les dernières réformes de l'assurance chômage ont bénéficié d'évaluations *ex post* portant sur leurs effets comportementaux. Néanmoins, les évaluations *ex ante*, mobilisées pour la prise de décision, se concentrent souvent sur les effets budgétaires mécaniques, sans intégrer d'effets comportementaux. Or, ils peuvent modifier sensiblement le coût budgétaire net des réformes et devraient être systématiquement pris en compte.

# Décomposition des rendements budgétaires nets

Graphique 1. Rendements budgétaires nets par 1€ d'économie mécanique



**Note:** Le graphique présente pour chaque réforme la décomposition du rendement budgétaire net (par € d'économie mécanique). Par construction, l'effet mécanique (en plein) vaut toujours 1. S'y ajoutent deux effets comportementaux : la hausse du retour à l'emploi (en rayé) et la baisse des entrées au chômage (en quadrillé).

**Sources :** données MIDAS, calcul des auteurs.

# Chiffrages budgétaires et rendements budgétaires nets

---

**Tableau 1.** Chiffrages budgétaires et rendements budgétaires nets

<b>Levier</b>	<b>Réforme</b>	<b>Nombre d'individus affectés (dont les droits sont réduits)</b>	<b>Économies totales (en millions d'euros)</b>	<b>Rendement budgétaire net (par 1€ d'économie mécanique)</b>
Montant	Baisse uniforme	2 235 000	311	1,28
	Baisse ciblée	483 000	122	1,30
	Baisse plafond	89 000	1 144	1,21
Éligibilité	Durée d'affiliation	126 000	446	1,00
Durée	Baisse uniforme	2 114 000	3 186	1,49
	Baisse 55-57 ans	40 000	112	1,60

# Valeur de l'assurance

---

- Les pertes de revenu sont difficiles à absorber ...
- ... et ce d'autant plus que de nombreuses dépenses ne sont pas facilement ajustables à court terme (loyer, etc.)
- La **valeur de l'assurance chômage** : permettre de **lisser sa consommation** entre les périodes d'emploi et de chômage
- D'autant plus élevée qu'on est **averse au risque**
- Il existe une littérature académique sur l'estimation de cette valeur de l'assurance
- Bien que croissante, elle reste bien moins riche que celle sur les effets comportementaux documentés précédemment
- Une des méthodes consiste à observer la **chute de la consommation lorsque les personnes perdent leur emploi** (Gruber 1997)

# En pratique, pour chaque réforme, voilà ce que nous faisons

---

## 1. Caractériser les personnes affectées par la réforme envisagée

- à partir de données administratives sur les salariés et les demandeurs d'emploi (MiDAS, CASD)

## 2. Estimer la chute de consommation *pour ces publics*

- à partir de données bancaires à haute fréquence (Crédit Mutuel)

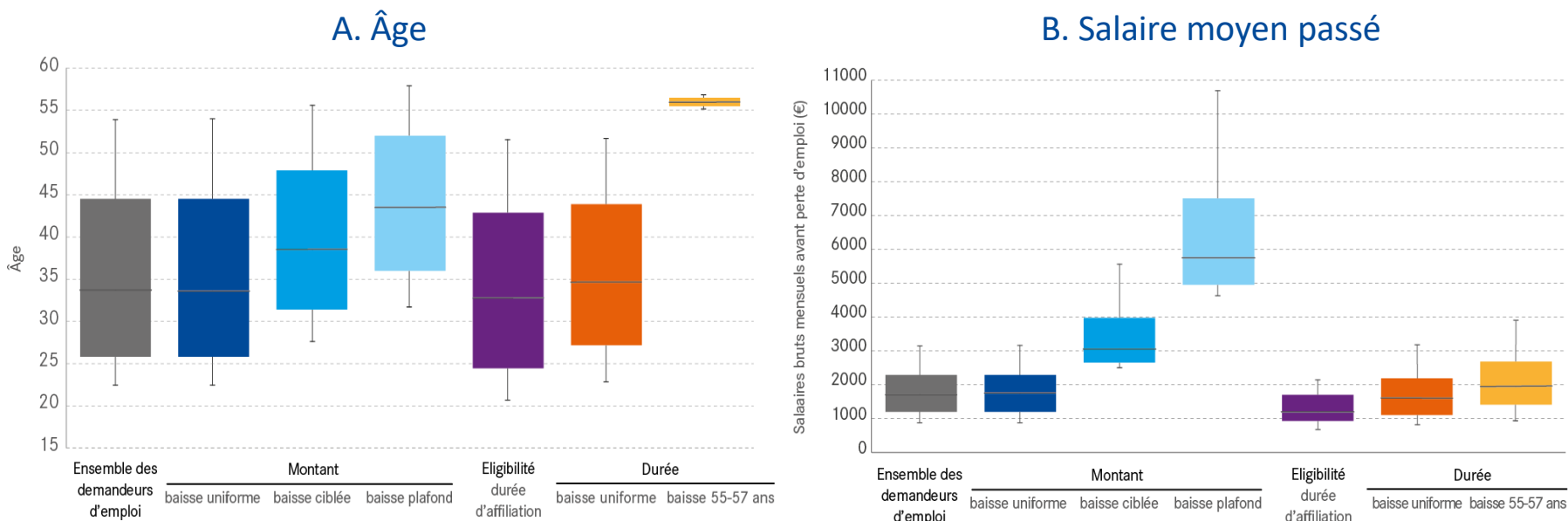
## 3. Calculer la valeur de l'assurance pour différentes valeurs d'aversion au risque

- l'aversion au risque traduit une perte de consommation en perte de bien-être

**Constat 4.** Les débats sur les réformes de l'assurance chômage ne prennent pas en compte sa valeur assurantielle pour les allocataires, pourtant au cœur de la logique de cette assurance sociale. Cette valeur varie fortement selon les publics — notamment selon leurs ressources et leur capacité d'épargne — et sa prise en compte peut conduire à apprécier différemment l'intérêt des réformes envisagées.

# Caractéristiques du public affecté par chaque réforme

Graphique 2. Comparaison des publics affectés par les différents leviers



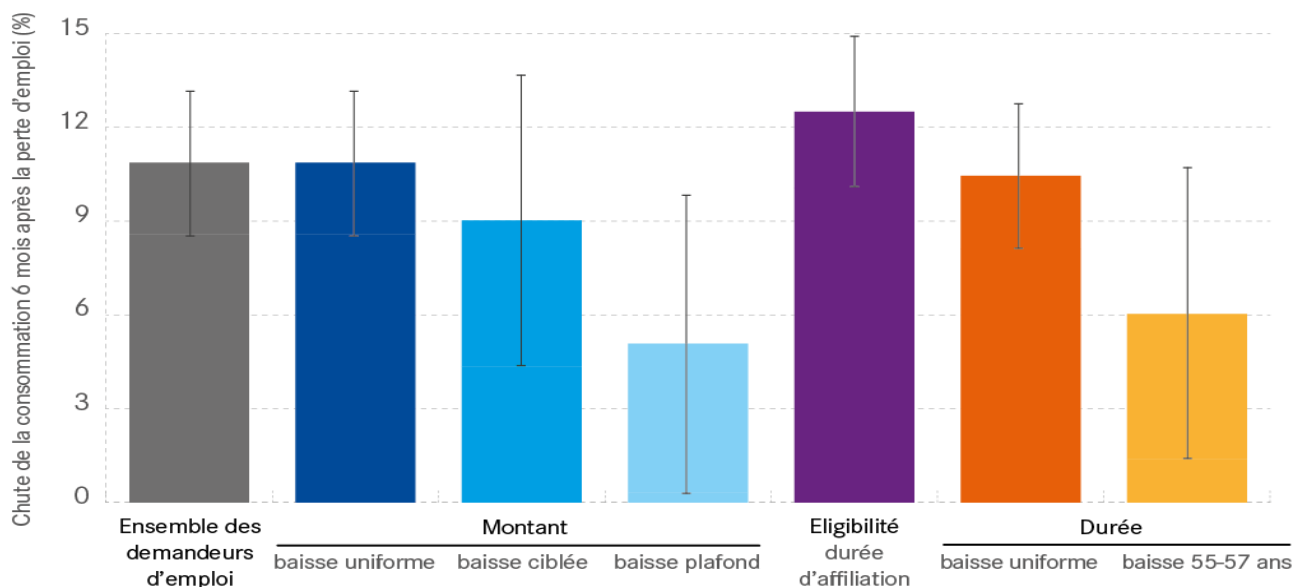
**Note:** Pour chaque réforme, la boîte représente la moitié centrale de la distribution : elle s'étend du 1<sup>er</sup> au 3<sup>e</sup> quartile. La ligne horizontale marque la médiane. Les lignes verticales correspondent aux 1<sup>er</sup> et 9<sup>e</sup> déciles. En gris, l'ensemble des demandeurs d'emploi, en violet les demandeurs d'emploi affectés par la modification des conditions d'éligibilité, en bleu par une modification du montant d'allocation et en jaune/orange de la durée des droits.

Sources : MiDAS-FNA

- Les demandeurs d'emploi affectés par une réforme de l'éligibilité (en violet) sont plus jeunes et ont des revenus passés plus faibles
- Ceux affectés par une baisse ciblée du montant d'allocation (en bleu) sont plus âgés et aisés

# Quelle chute de consommation pour les différents publics ?

**Graphique 3.** Chute de la consommation après perte d'emploi



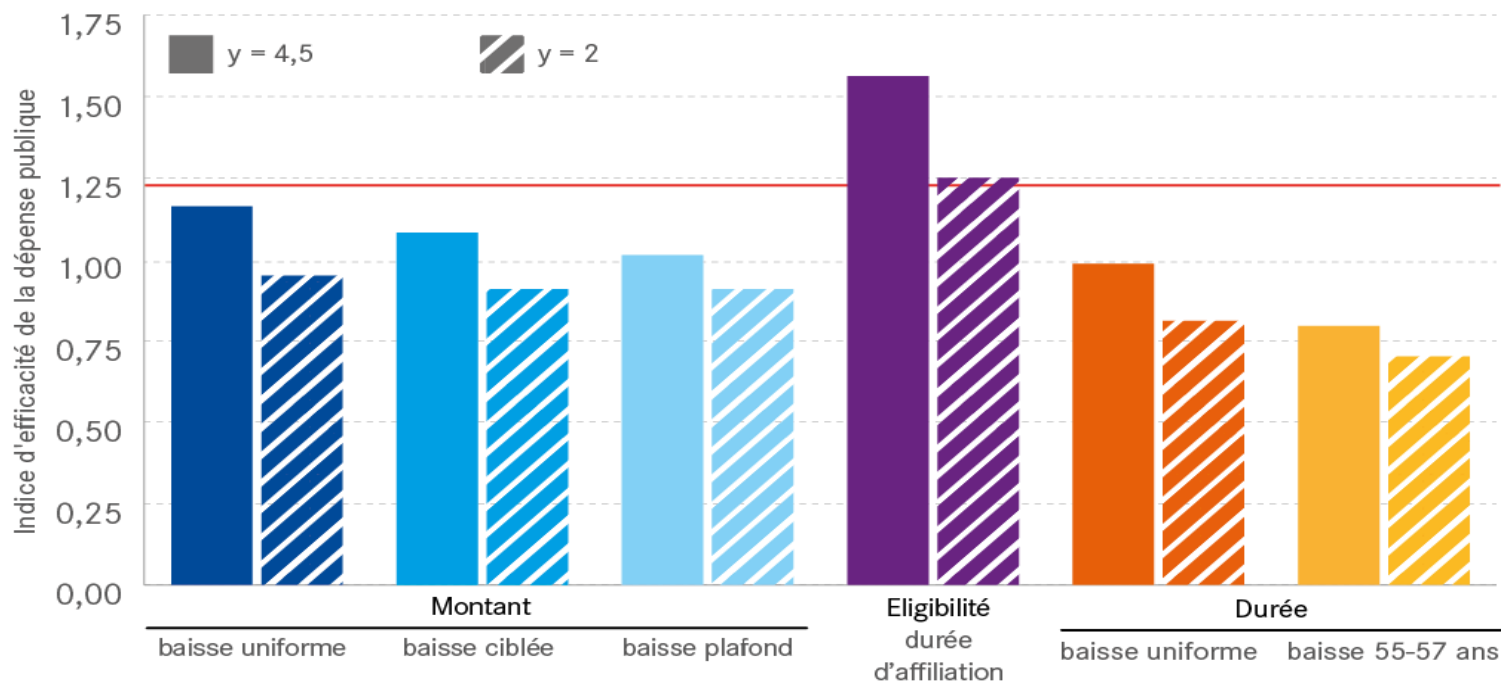
**Note:** Pour chaque population, la barre correspond à la chute de la consommation moyenne 6 mois après la perte d'emploi. Les intervalles de confiance à 95% sont indiqués par les lignes verticales.

**Sources :** données Crédit Mutuel

- En moyenne, la consommation d'un individu chute de 11% lorsqu'il perd son emploi (en gris)
- Cette chute varie entre 5% pour ceux affectés par une baisse du plafond d'allocation mensuelle (en bleu clair) et 12% pour ceux affectés par un durcissement de l'éligibilité (en violet)
- Avec un coefficient d'aversion au risque de 4,5, ces résultats impliquent une valeur de l'assurance entre 1,2 et 1,6 selon les leviers

# Comparaison des indices EDP entre leviers

**Graphique 8.** Indice d'efficacité de la dépense publique (EDP), selon le coefficient d'aversion au risque



**Note:** Les indices EDP sont présentés sous deux hypothèses de coefficient d'aversion au risque : le scénario principal mobilise un coefficient de 4,5, tandis que le scénario secondaire un coefficient de 2. La barre horizontale correspond à l'indice EDP associée à une plus taxation du travail pour financer l'assurance chômage.

**Sources :** données MiDAS et Crédit Mutuel, calcul des auteurs

- Le coefficient d'aversion au risque (barres pleines vs rayées) ne change pas le classement relatif entre leviers
- Il ne faut pas durcir les conditions d'éligibilité (en violet)
- Réduire la générosité de la marche intermédiaire senior (en jaune) semble possible

# Créer un cadre d'analyse partagé

---

**Recommandation 1.** Créer un modèle commun, partagé entre les administrations et l'Unédic, qui intègre les réponses comportementales dans le calcul des effets budgétaires.

**Recommandation 2.** Lorsque l'on évalue l'opportunité des réformes, il serait souhaitable de prendre en compte la valeur de l'assurance par catégorie de ménages et de mobiliser la méthodologie EDP pour produire, à intervalles réguliers, un cahier de variantes montrant les impacts de réformes potentielles, en indiquant les différentes hypothèses sous-jacentes.

# Enseignements

---

**Recommandation 3.** En cas de réforme de l'assurance chômage visant à diminuer la générosité du système, il ne faut pas durcir les conditions d'éligibilité. Les effets comportementaux sont négligeables au regard du coût pour les personnes affectées, souvent précaires.

**Recommandation 4.** Supprimer la marche intermédiaire de la filière senior.

# Améliorer l'efficacité du système

---

- **Déplacer le débat au-delà des considérations sur le niveau de générosité moyen du système**
- **Chantiers à explorer**
  - Mettre en place un système de **bonus-malus** étendu, où les cotisations dépendent des coûts d'indemnisation chômage observés
  - Caractériser **davantage de réformes** : délai de carence, lien entre assurance chômage et accompagnement proposé par France Travail, ou encore contrôle de l'effort de recherche d'emploi.
  - Question de la **gouvernance** ([Note CAE 2021](#)) reste en suspens.

## En complément de la Note

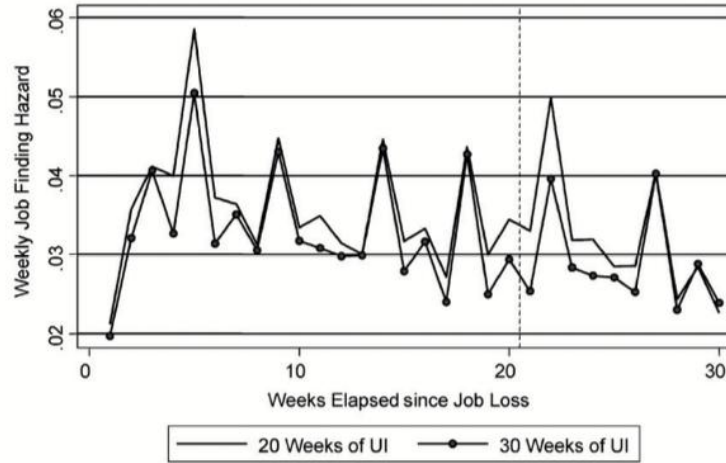
---

- **5 Focus co-écrits avec Alice Lapeyre, Emma Laveissière et Rose Salaün**
  - Focus n°129 : « L'indice d'efficacité de la dépense publique appliqué aux réformes du montant de l'allocation chômage »
  - Focus n°130 : « Les publics affectés par les réformes potentielles de l'assurance chômage » avec [Maxime Tô](#)
  - Focus n° 131 : « Conditions d'affiliation à l'assurance chômage : effets budgétaires de trois scénarios de réforme »
  - Focus n°132 : « Comment estimer la valeur d'1€ d'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi » avec [Claudine Desrieux](#), [Reza Ghasemipour](#) et [Nicolas Grimprel](#)
  - Focus n°133 : « Modéliser l'impact financier des réformes de l'assurance chômage » avec [Jean Ferreira](#)
- **+ mise à disposition des modèles budgétaires**

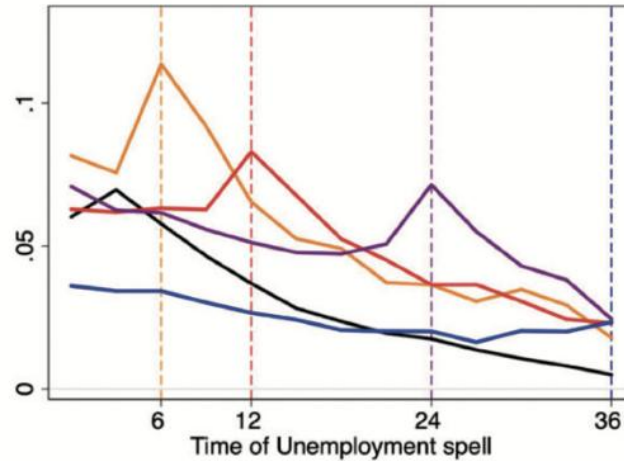
# Annexes

# Graphique B2. Effets de la générosité de l'assurance chômage sur le taux de retour à l'emploi : quelques exemples

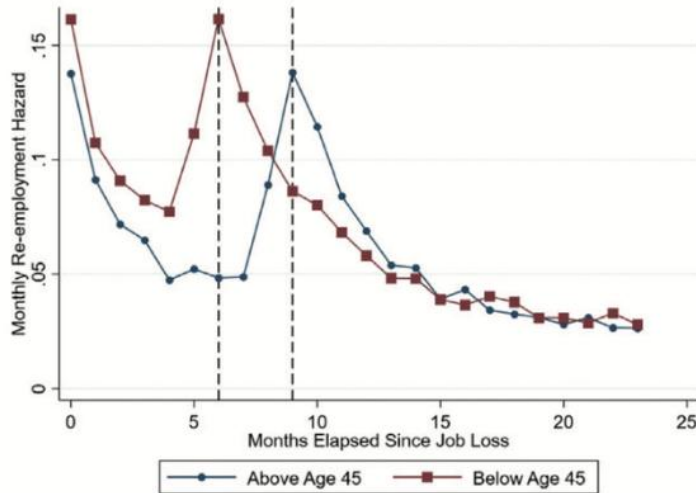
Card et al. (2007)



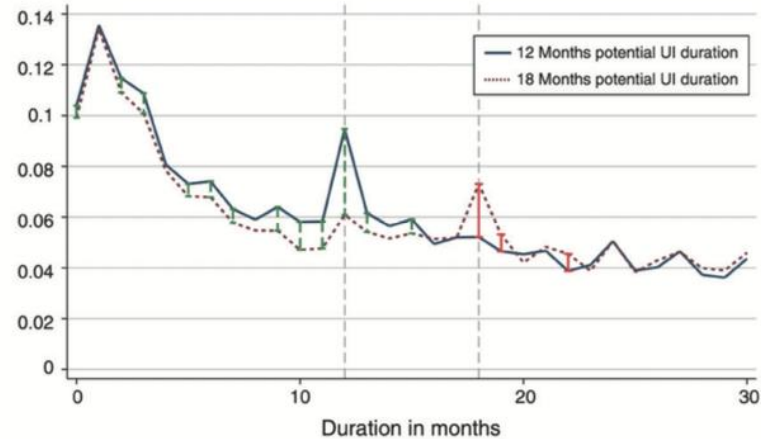
B. Marinescu et Skandalis (2021)



Huang et Yang (2021)



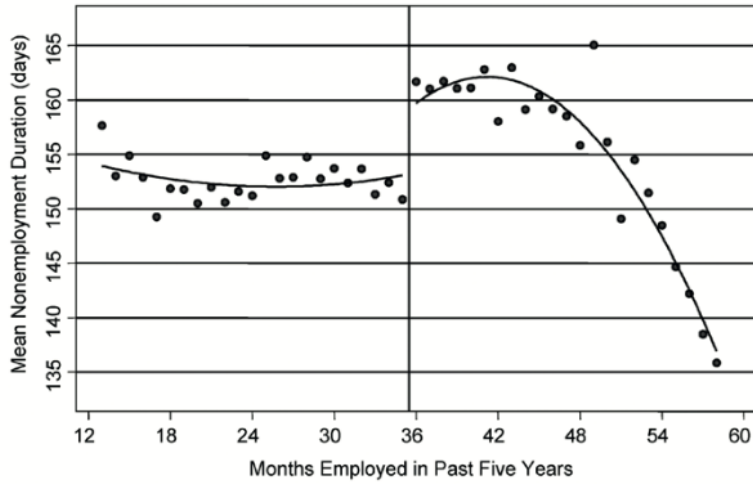
D. Schmiuder et al (2016)



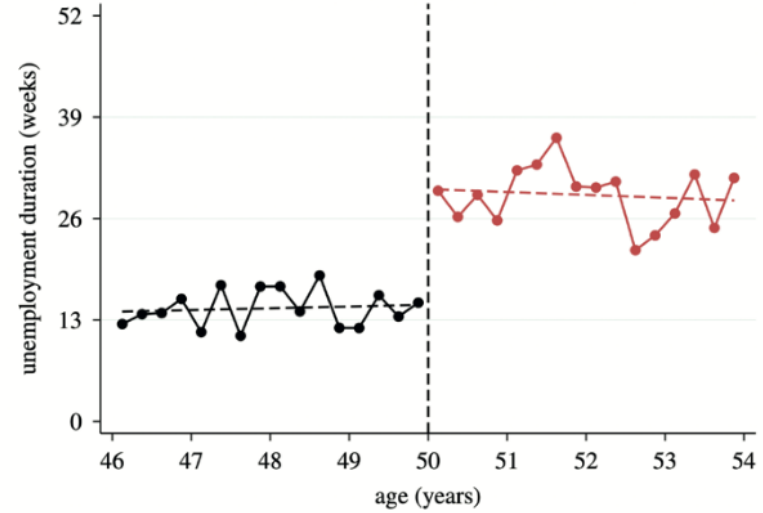
**Notes:** Le panel a) réplique le graphique 9 de Card et al. (2007), le panel b) réplique le graphique 2a de Marinescu et Skandalis (2021), le panel c) réplique le graphique 7a de Huang et Yang (2021) et le panel d) réplique le graphique 6b de Schmiuder et al (2016).

# Graphique B1. Effets de la générosité de l'assurance chômage sur la durée du non-emploi : quelques exemples

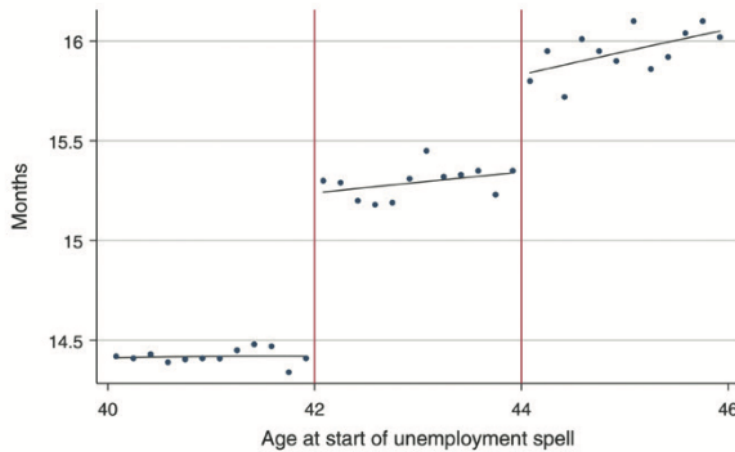
## A. Card et al. (2007)



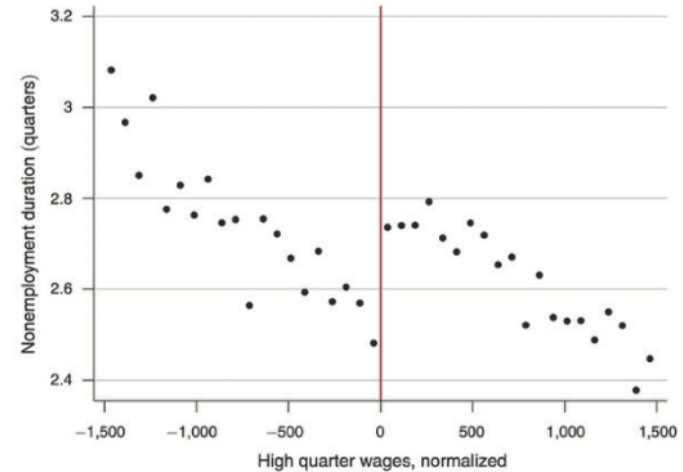
## B. Lalive (2008)



## C. Schmieder et al. (2016)

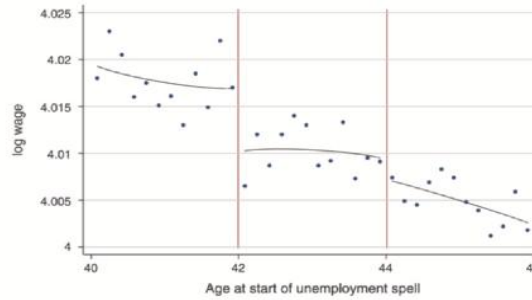


## D. Leung et O'Leary (2020)

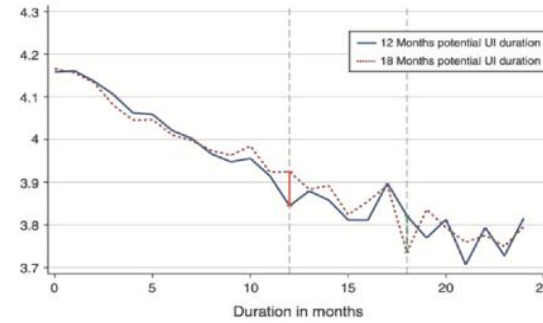


**Notes:** Le panel a) réplique le graphique 8a de Card et al. (2007), le panel b) réplique le graphique 2 de Lalive (2008), le panel c) réplique le graphique 2b de Schmieder et al. (2016) et le panel d) réplique le graphique 6 de Leung et O'Leary (2020).

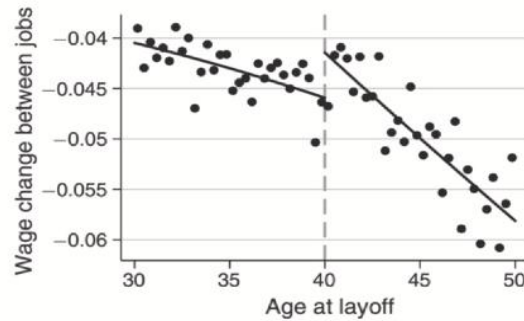
# Impact limité de la durée des droits sur le niveau de salaire de l'emploi retrouvé



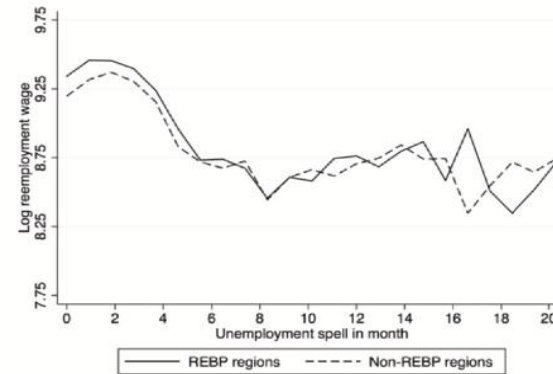
(A) Schmieder, von Wachter and Bender 2016, PBD = 12, 18 and 24 months



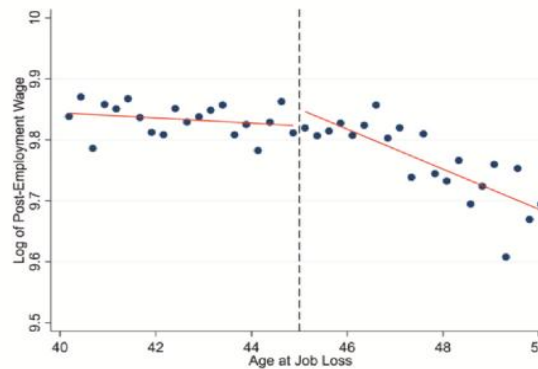
(B) Schmieder, von Wachter and Bender 2016



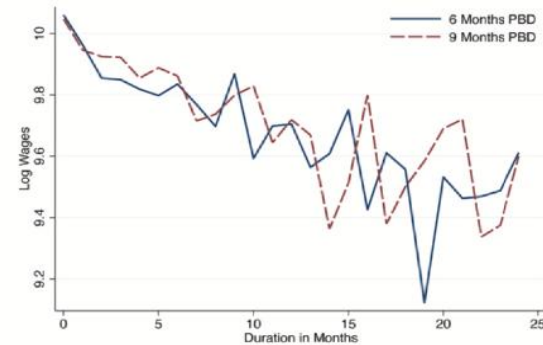
(C) Nekoei and Weber 2017, PBD = 30 vs. 39 weeks



(D) Lalive et al 2015



(E) Huang and Yang 2021, PBD = 6 vs. 9 months



(F) Huang and Yang, PBD = 6 vs. 9 months