Institut des Politiques Publiques

L'assurance chômage, miroir de la segmentation du marché du travail

Les notes de l'IPP

n° 58

Septembre 2020

François Fontaine
Basile Vidalenc

www.ipp.eu

A l'origine, l'assurance chômage a été conçue pour limiter les pertes de revenus en cas de chômage, pas pour corriger les inégalités de rémunérations sur le marché du travail. Ainsi, les allocations chômage sont proportionnelles aux salaires passés et la durée de chômage indemnisée dépend de la durée d'emploi passée. Dans cette note, nous nous interrogeons sur la manière dont l'assurance chômage reste en pratique proche ou non de cette définition. En particulier, nous montrons qu'au-delà de son rôle d'assurance, elle est devenue petit à petit un instrument de redistribution, rompant avec l'idée de proportionnalité entre les contributions et les droits qu'elles créent, et transférant des ressources entre niveaux de revenus. Ce changement vient de la segmentation croissante du marché du travail où une partie des actifs alternent entre emplois courts et chômage indemnisé.

- Une part importante des ressources de l'assurance chômage (27% des ressources du régime) est consacrée à de la redistribution entre catégories de revenus.
- La redistribution entre déciles de revenu est importante mais les transferts sont concentrés sur une part limitée des actifs qui restent de manière persistante bénéficiaires.
- C'est l'alternance entre emplois courts et chômage indemnisé qui explique la majeure partie des transferts.
- La possibilité de cumuler allocation et revenu d'activité accroît les transferts et doit donc mieux être encadrée.

L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le GENES. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

GENES Groupe des écoles nationales d'économie et statistique

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS

À quoi sert l'assurance chômage?

L'assurance chômage a été conçue pour limiter les pertes de revenus en cas de chômage, pas pour corriger les inégalités de rémunérations sur le marché du travail. Ainsi, les allocations chômage sont proportionnelles aux salaires passés et la durée de chômage indemnisée dépend de la durée d'emploi passée. Par conséquent, un demandeur d'emploi dont le salaire était modeste et le contrat court sera éligible à de faibles indemnités pour une durée limitée. Pour cette raison, l'assurance chômage est adossée à des dispositifs d'assistance qui prennent la main une fois les droits au chômage épuisés afin de garantir un revenu minimum. Ceux-ci ont une vocation redistributive et sont financés par l'impôt.

L'assurance fonctionne largement sur l'idée de la mutualisation: les personnes aujourd'hui en emploi financent les indemnités des personnes aujourd'hui au chômage si celles-ci sont éligibles du fait de leur travail et contributions passés. En matière de financement, dans de nombreux pays l'assurance chômage tire une part importante de ses ressources de cotisations salariales. En France, elle a même longtemps été exclusivement financée par des cotisations proportionnelles aux salaires, avant qu'un tiers des ressources ne basculent sur la CSG en 2018. Ce basculement fait qu'elle est désormais financée sur l'ensemble des revenus d'activité et pas seulement les salaires[1]. Il n'en demeure pas moins que les droits restent déterminés par les salaires et la durée du travail passés, et que les contributions sont très largement proportionnelles aux revenus du travail.

Dans cette note, nous nous interrogeons sur la manière dont l'assurance chômage reste en pratique proche ou non de cette définition. En particulier, nous montrons qu'au-delà de son rôle d'assurance, elle est devenue petit à petit un instrument de redistribution, rompant avec l'idée de proportionnalité entre les contributions et les droits qu'elles créent, et transférant des ressources entre niveaux de revenus. Nous essayons, le cas échéant, d'expliquer les évolutions constatées. Les problèmes que soulèvent un tel changement sont multiples. En effet, il pose la question de l'articulation de l'assurance chômage avec les autres instruments redistributifs, celui de son mode de financement (quelle part donner à l'impôt?) ou celui du rôle de l'État face aux partenaires sociaux. De manière plus immédiate, en s'éloignant de la logique de proportionnalité et d'équilibre[2] entre contributions passées et droits acquis, l'assurance chômage devient plus difficile à piloter financièrement.

[1] Les primes, les indemnités diverses ou les avantages en nature sont donc désormais imposés.

Les données mobilisées et le concept de balance individuelle

Pour répondre à notre question, nous mobilisons le FH-DADS, une base de données administratives permettant, entre 2003 et 2012, de retracer au niveau individuel les cotisations versées en emploi et les allocations perçues au chômage (cf. encadré 1). Chaque année et pour chaque individu, nous calculons la différence entre les allocations et les cotisations (cf. encadré 2). Nous prenons en compte à la fois les cotisations salariales et les cotisations employeurs, et nous nous concentrons sur les allocations adossées aux cotisations, comme l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Pour mesurer la redistribution inter-individuelle, nous comparons les balances individuelles à la balance moyenne sur l'ensemble de notre échantillon. En calculant les écarts à la moyenne des balances, on visualise donc simplement les transferts qui s'opèrent, au-delà de toute considération d'équilibre financier du système qui n'est pas le sujet de cette note[3].

Des transferts importants

Dans le système français, l'allocation chômage d'un demandeur d'emploi est déterminée en fonction de son salaire journalier de référence (SJR). Celui-ci est calculé comme le rapport entre ses revenus du travail et le nombre de jours travaillés, multiplié par 1.4, sur les 12 derniers mois. C'est un indicateur des revenus passés et par conséquent des cotisations qui ont généré des droits aux allocations chômage. Dans un système où la proportionnalité entre cotisations passées et droits acquis est forte,

[2] Cet équilibre doit ce comprendre "en espérance" c'est à dire qu'il n'est pas vrai pour tous les individus à chaque instant mais que les individus ayant cotisé un certain montant doivent consommer "en moyenne" des droits qui correspondent à ce montant. Cet équilibre doit être vrai pour les différents niveaux de cotisations.

[3] Comme le régime d'assurance chômage est très largement déficitaire sur la période que nous étudions de nombreuses balances individuelles peuvent se retrouver en négatif. A l'inverse, dans cet exercice, seules les allocations sont directement prises en compte et non le coût global de la prise en charge du salarié par l'assurance chômage - à titre d'idée 10% des allocations reçues sont aujourd'hui versées à Pole Emploi pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ainsi, des balances positives ne sont pas la garantie d'un régime équilibré.

Encadré 1 : Données et échantillon.

Données. Les données utilisées sont issues du panel FH-DADS, appariement de deux bases. D'un côté, le Fichier Historique (FH) des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi dans lequel sont enregistrées les périodes de chômage, les dates de paiement des droits, le montant des allocations versées et les types d'allocations versées. De l'autre la Déclaration Annuelle des Données Sociales (DADS) dans laquelle apparaissent les périodes d'emploi des individus avec les dates du contrat de travail, les salaires perçus et un certain nombre d'informations sur le type d'emploi et sur l'employeur.

Définition du champ. Le champ du rapprochement correspond à un échantillon au 1/12ème de la population active française pour la période 2003-2012 avec des informations rétrospectives pour les emplois salariés privés sur les périodes d'emploi jusqu'en 1976. Les données couvrent *in fine* tous les types de travailleurs à l'exception de ceux ayant une activité extraterritoriale, ou, avant 2009, des salariés des particuliers employeurs.

Echantillon. Nous excluons du champ de cette étude tous les emplois publics pour lesquels il n'y a pas de cotisations versées à l'assurance chômage (essentiellement des fonctionnaires). Parallèlement, les périodes de chômage faisant suite à un emploi public sont à leur tour supprimées pour éviter des balances artificiellement négatives. Les salariés de particuliers employeurs sont aussi supprimés puisqu'ils ne sont observés qu'à partir de 2009. Enfin, nous distinguons les allocations financées par les cotisations chômage, comme l'ARE ou AREF, d'autres dispositifs qui ne relèvent pas du régime assurantiel comme l'ASS. Notre échantillon final comporte 16,396,751 observations réparties parmi 3,052,399 individus.

Encadré 2 : Calcul des cotisations et allocations annuelles.

Cotisations. Les cotisations annuelles, patronales et salariales, sont calculées en fonction de la période de rémunération, du salaire journalier brut, du plafond de sécurité sociale, de l'emploi et de l'employeur. La période de rémunération couplée au salaire brut dans la limite du plafond de sécurité sociale permet de calculer les cotisations versées par l'individu lors d'une année donnée. La catégorie juridique de l'employeur permet de supprimer les individus qui ne cotisent pas au régime d'assurance chômage comme les agents de la fonction publique. L'emploi permet de prendre en compte des cas particuliers comme celui des intermittents du spectacle. En appliquant les taux de cotisations (employeur+employé), et en prenant en compte leur variation durant la période, nous obtenons les cotisations théoriques versées par année et par individu. Elles sont ensuite déflatées pour être présentées en euros constants 2012.

Allocations. Les allocations brutes annuelles versées aux chômeurs sont calculées à partir du montant perçu sur la ou les périodes d'indemnisation de l'année avant d'être déflatées en euros constants 2012.

Balance annuelle. La balance annuelle correspond, pour chaque individu de notre base, à la différence entre ses cotisations et les allocations touchées.

et donc où la logique d'assurance prime sur la logique redistributive, aucun niveau de SJR n'est particulièrement favorisé. A chaque niveau, cotisations et droits effectivement consommés s'équilibrent en moyenne, c'est à dire sur l'ensemble des actifs ayant (pour les employés) ou ayant eu (pour les chômeurs) le même niveau de revenu du travail, et non pas nécessairement pour un individu donné.

Afin de comparer les individus, année après année, en fonction d'un concept proche, nous calculons pour chacun un "salaire journalier moyen" (SJM). Lorsqu'un individu est continûment au chômage sur une année, le SJM de l'année est égal au salaire journalier de référence déclaré dans nos données. Par contre, si des périodes d'emploi sont observées sur une année, on prend en compte les revenus du travail rapportés au nombre de jours travaillés (multiplié par 1.4): cela revient à calculer un salaire journalier de référence au 31 décembre. En regroupant les individus par classe de SJM, nous les ordonnons ainsi par classe de revenu, de cotisation et d'allocation. Nous pouvons visualiser ainsi simplement le niveau de la redistribution effectivement opérée par l'assurance chômage : un système sans redistribution équilibre en moyenne cotisations et allocations et les bal-

Encadré 3 : Calcul des balances cumulées

Balance cumulée. La balance cumulée correspond au cumul des balances individuelles dans le temps. On suppose qu'à son entrée sur le marché du travail, un individu dispose d'une balance nulle, puis on ajoute à cette balance la différence entre cotisations (c_s) et allocations (a_s) à chaque age s. Comme un excédent ou un déficit n'a pas la même signification à 30 ans ou à 60 ans, on pourrait appliquer un taux d'escompte r, la balance cumulée d'un individu i à l'âge s s'écrit alors

$$b_{i,s} = (1+r)b_{i,s-1} + c_{i,s} - a_{i,s}$$

Dans cette note, nous présentons nos résultats pour $r = 0$ (aucun escompte). Les résultats sont virtuellement inchangés pour $r = 1\%$ (disponibles sur demande).

Estimation. Une des difficultés de cette approche est que nous n'observons pas les individus à tous les âges sur le marché du travail. De manière à disposer d'une balance sur l'ensemble de la vie, nous estimons le modèle suivant:

$$b_{i,t} = \alpha_i + \beta X_{i,s(t)} + \epsilon_{i,t}$$

avec, pour un individu i, $\beta X_{i,s(t)}$ un polynôme d'ordre 3 pour l'âge (noté $s(t)$ à l'année t), $\epsilon_{i,t}$ un terme d'erreur pouvant être autocorrélé, et α_i un effet fixe (ou alternativement un effet aléatoire pour des résultats similaires). *In fine*, nous disposons pour chaque individu d'une estimation de sa balance à chaque âge et pouvons calculer au niveau individuel les balances cumulées. On notera que le polynôme âge va refléter - certes de manière très simple - la façon dont les changements de carrière, les mobilités et l'évolution des risques avec l'âge impactent les balances.

ances individuelles de chaque classe de SJM sont proches de la moyenne sur l'ensemble de l'échantillon.

Le graphique 1 présente la distribution des balances individuelles (cotisations-allocations) en euros constant 2012 par décile de salaire journalier moyen. Nous le constatons, nous sommes loin d'un système neutre en termes de redistribution et les balances les plus négatives s'observent pour les niveaux de revenus (définis par le SJM) les plus faibles. Ceux-ci correspondent aux emplois les moins bien rémunérés et aux risques de chômage les plus élevés, à la fois en termes de fréquence et de durée. Si les déciles où la moyenne de balances est négative sont nombreux, c'est à cause de l'existence, dans chacun de ces déciles, de balances très déficitaires, celles de personnes indemnisées en continu sur une année. Néanmoins, le fait que ce graphique présente des écarts à la moyenne significatifs pour de nombreux déciles de SJM confirme l'ampleur des transferts qui s'opèrent au sein du RAC.

Pour mieux quantifier cette redistribution, nous comparons ces transferts aux ressources dont dispose le régime. Pour cela, on rapporte la somme des transferts reçus par les déciles dont les balances moyennes sont négatives[4] à la somme totale des cotisations qui constituent les ressources du RAC. Ainsi, ce sont ici un peu plus d'un quart des ressources du RAC (27%) qui sont mobilisées pour des motifs qui dépassent le simple motif d'assurance.

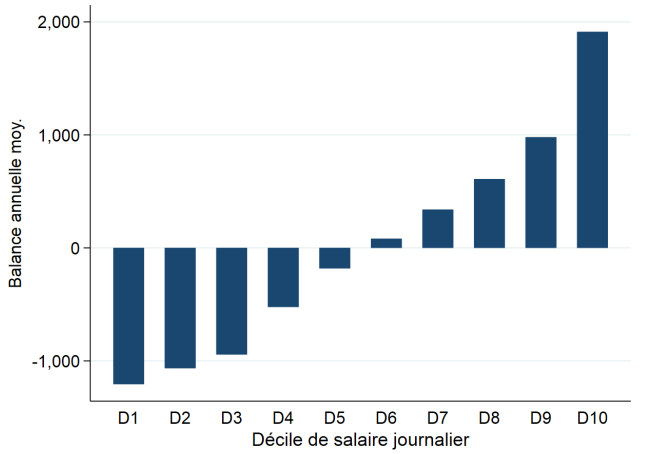
Des transferts très concentrés

Si les écarts moyens entre déciles de SJM sont éclairants, ils cachent en réalité d'importantes différences à l'intérieur de chaque catégorie[5]. Le graphique 2 complète donc cette première analyse en présentant la distribution des balances individuelles. Nous travaillons cette fois à partir des déciles de la distribution des balances, indépendamment du niveau de SJM, c'est à dire en prenant comme référence le montant en dessous duquel se situent 10% (D1), 20% (D2), 30% (D3) des balances. Il s'agit de comprendre dans quelle mesure les transferts sont peu ou très concentrés. On le voit sur ce graphique, si 31% des balances annuelles individuelles entre 2003-2012 sont en dessous de la balance moyenne, la majeure partie des déficits ne concernent qu'un petit nombre. En effet, on calcule par ailleurs que 10% des balances les plus basses concentrent 88% de la somme des déficits.

[4] Par construction, puisqu'on normalise à la moyenne, la somme des transferts reçus par les déciles en position débitrice sont égaux à la somme des transferts des déciles créditeurs.

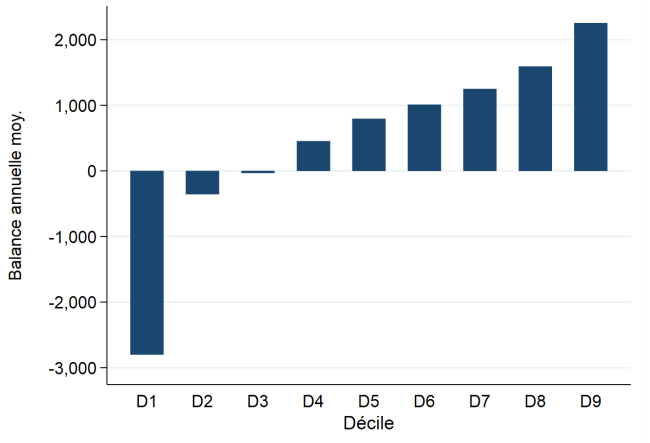
[5] C'est vrai quelque soit la classification, une analyse par CSP montrerait par exemple que même chez les cadres, 99% des déficits sont concentrés sur les 10% des balances les plus basses et que même si les cadres sont bien ceux qui globalement participent le plus à la redistribution inter-CSP, il existe, parmi ceux-ci des déficits bien plus importants que ceux qui peuvent être observés chez les autres CSP (ouvriers, employés et professions intermédiaires.

Figure 1: Moyenne des balances individuelles relatives par décile de salaire journalier moyen



Source: FH-DADS 2003-2012.
Notes: Balances individuelles calculées, pour une année donnée, comme la différence entre les cotisations versées et les allocations reçues (en euro constant 2012). Les balances sont normalisées par rapport à la balance moyenne sur l'ensemble de l'échantillon. Une balance à 0 correspond donc à une balance égale à la balance moyenne. La moyenne pour DX correspond à la moyenne des balances dont le SJM appartient au Xème décile.
Lecture: En moyenne, les balances des individus appartenant au premier décile de SJM (D1) sont 1207 euros en dessous de la balance moyenne.

Figure 2: Déciles des balances individuelles relatives.



Source: FH-DADS 2003-2012.
Notes: Balances individuelles calculées, pour une année donnée, comme la différence entre les cotisations versées et les allocations reçues (en euro constant 2012). Les balances sont normalisées par rapport à la balance moyenne sur l'ensemble de l'échantillon. Une balance à 0 correspond donc à une balance égale à la balance moyenne. DX correspond à la valeur telle que $(X * 10)\%$ des balances sont inférieures ou égales à cette valeur.
Lecture: 10% des balances individuelles relatives sont inférieures à -2824 euros.

Des transferts persistants tout au long de la vie professionnelle

Dans quelle mesure s'agit-il de déficits passagers? Après tout, il est possible qu'un même individu compense durant sa carrière les déficits ponctuels et donc équilibre *in fine* cotisations et droits consommés. Cependant, nous n'observons qu'au maximum une dizaine d'année par individu[6]. Or, il est possible que les déficits s'effacent sur le long terme, les risques sur le marché du travail évoluant avec l'âge[7].

L'âge affecte en effet de manière importante les balances individuelles (graphique 3). Du fait d'un parcours plus heurté en début de carrière avec des salaires plus faibles et, pour certains, des allers et retours fréquents entre emploi et chômage, les balances annuelles des actifs entre 20 et 30 ans sont en dessous de la balance moyenne. Elles deviennent ensuite excédentaires pour se dégrader à l'approche de la cinquantaine pour ensuite passer en dessous de la balance annuelle moyenne à partir de 55 ans. Un individu va donc en quelque sorte accumuler des excédents durant une vingtaine d'année pour les utiliser en partie à la fin de sa carrière[8]. Est-ce suffisant pour résorber graduellement les déficits observés chez une partie des actifs?

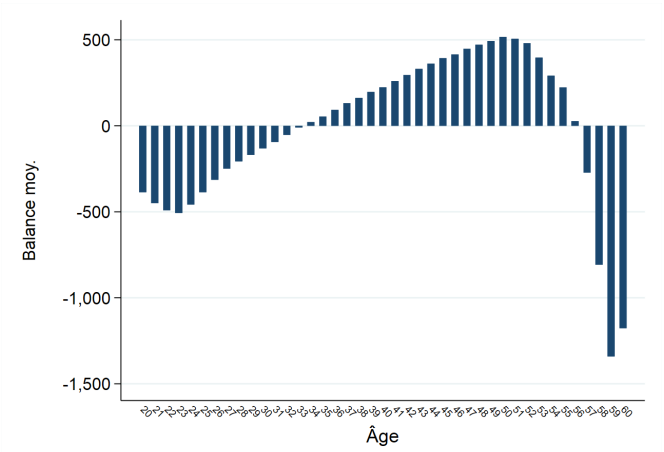
Nous tentons de répondre à cette question en utilisant le fait que les individus sont observés à différents âges et en modélisant le lien entre balance et âge. On peut alors reconstruire des balances cumulées sur l'ensemble d'une vie active (cf. encadré 3 qui détaille notre méthodologie). Cela permet de prendre en compte les changements de carrière, l'évolution des risques mais aussi le fait que chaque individu peut différer systématiquement des autres dans son usage de l'assurance chômage ce que nous identifions grâce au suivi temporel des individus. Nos résultats sont présentés sur le graphique 4. Le point de référence est désormais la balance cumulée moyenne à 60 ans : un individu en-dessous de celle-ci a bénéficié d'un transfert positif durant sa carrière alors qu'un indi-

[6] Une première manière de répondre est de construire des balances cumulées en faisant pour chaque individu le solde années après années des déficits ou excédents. On se rend alors compte d'une grande persistance puisque la corrélation sur plusieurs années des soldes d'un même individu est très élevée (0.98 à un an et 0.75 à cinq ans) ce qui veut dire que les dépenses d'allocation mettent très longtemps à être compensées par les cotisations.

[7] L'assurance chômage peut aussi être vue comme un moyen de redistribuer des ressources entre les différentes périodes de la vie d'un actif.

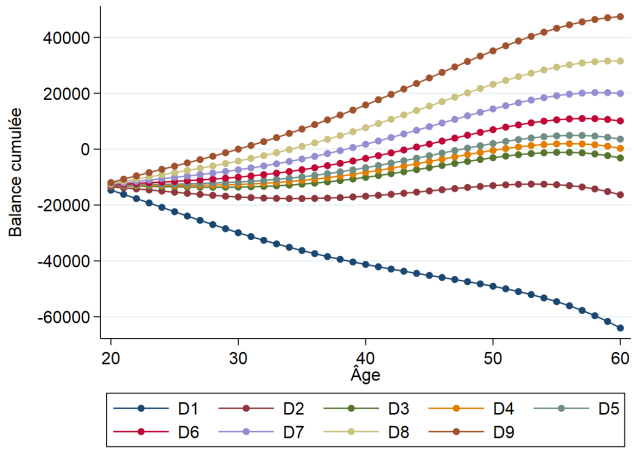
[8] On rappellera que nous ne prenons que les allocations financées par les contributions sociales, à l'exclusion donc de l'ASS pour laquelle les allocataires les plus âgés sont surreprésentés.

Figure 3: Balances individuelles *relatives* entre cotisations et allocations selon l'âge.



Source: FH-DADS 2003-2012.
Notes: Balances individuelles calculées, pour une année/un âge donné, comme la différence entre les cotisations versées et les allocations reçues. Les balances sont normalisées par rapport à la balance moyenne sur l'ensemble de l'échantillon. Une balance à 0 correspond à une balance égale à la balance moyenne.
Lecture: À 30 ans, la balance d'un individu est en moyenne 131 euros en dessous de la balance moyenne.

Figure 4: Balances cumulées *relatives* entre 20 et 60 ans



Source: FH-DADS 2003-2012.
Notes: Ces balances cumulées correspondent à la somme des balances pour chaque âge (non escomptées). Ces dernières sont modélisées comme une fonction de l'âge et d'un effet fixe individuel (cf. méthodologie dans l'encadre 3). Une balance cumulée à 0 correspond à une balance égale à la balance moyenne cumulée à 60 ans. DX décrit la trajectoire de l'individu dont la balance cumulée à 60 ans correspond au Xème décile de la distribution de celles-ci.
Lecture: À 60 ans, 10% des balances cumulées sont inférieures ou égales à -64022 euros, la balance cumulée moyenne étant normalisée à 0.

vidu au-dessus est créditeur net.

De la sorte, nous estimons ainsi qu'environ un tiers des balances cumulées sont en déficit à 60 ans, c'est à dire inférieures à la balance cumulée moyenne à 60 ans. On remarquera que pour les 10% des balances les plus déficitaires à 60 ans (le D1), l'âge ne semble pas modifier la pente de la trajectoire. Cela signifie que les évolutions de carrière avec l'âge ne permettent pas de compenser leur niveau de risque très élevé. De la même manière, les balances les plus excédentaires suivent une trajectoire très stable et correspondent à des individus qui, à tout âge, dégagent des excédents systématiques. A l'inverse, pour les D2 et D3, les balances cumulées restent globalement stables: pour ceux-ci les milieux de carrières permettent de compenser un risque relativement élevé de chômage et, même si c'est insuffisant pour revenir au niveau de la balance moyenne, cela évite un creusement des déficits durant la vie active.

L'alternance emploi-chômage

On retrouve là un miroir de la segmentation du marché du travail français: un petite fraction du marché du travail porte un niveau de risque de chômage disproportionné. Certes, les milieux de carrière correspondent en général à des moments où les salariés sont "créditeurs" vis-à-vis de l'assurance chômage. Cependant, une part non négligeable des assurés se retrouve en déficit tout du long de leur carrière, enfermés dans une alternance de contrats précaires entrecoupés de périodes de chômage. Les règles d'éligibilité et l'existence de planchers d'allocations font que cette alternance de contrats précaires va générer des droits disproportionnés par rapport aux cotisations.

De ce point de vue, il est intéressant de se demander si ce sont justement les règles de calcul des allocations ou la possibilité de revenir fréquemment au chômage indemnisé qui expliquent la majeure partie des transferts. En particulier, l'existence d'un plancher et d'un plafond[9] fait que le ratio de remplacement - le rapport entre allocations et revenu antérieur - varie en fonction du SJR et augmente pour les niveaux de salaires proches du salaire minimum. Cette hétérogénéité de ratio de remplacement pourrait expliquer une partie des transferts.

Pour le vérifier, nous recalculons les indemnités chômage que nous observons dans nos données en supprimant plancher comme plafond et en supposant que tous les chômeurs ont le même ratio de remplacement. Nous choisissons ce ratio de manière à ce que le niveau de ressources du RAC reste constant sous l'hypothèse de comportements inchangés. Nous recalculons ensuite, sous cette nouvelle hypothèse, les transferts entre les déciles de SJM, comme nous l'avions fait précédemment

[9] Les règles ont varié sur la période d'observation ce que nous prenons en compte.

sur le graphique 1 avec les ratios de remplacement effectivement observés. Nous trouvons ainsi qu'un taux homogène ne réduirait les transferts que de 5.5% puisqu'ils passeraient de 27% à 25.5% des ressources du RAC[10].

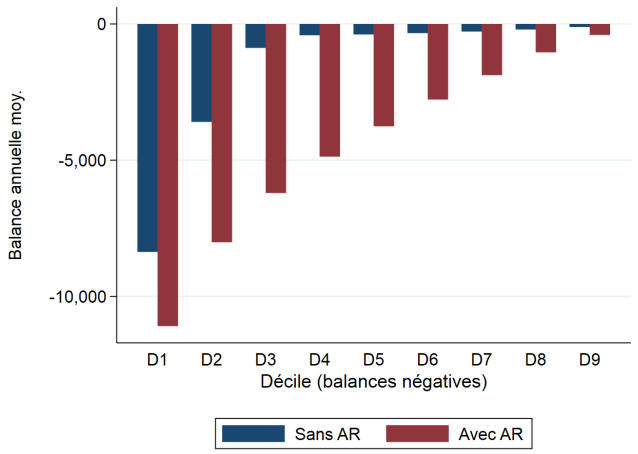
Par conséquent, c'est bien l'alternance entre emploi et chômage et la manière dont de courts épisodes d'emploi peuvent générer des droits disproportionnés qui explique la majeure partie des transferts. Cela se voit particulièrement lorsque que l'on construit pour chaque individu le rapport entre le nombre de jours indemnisés et le nombre de jours travaillés sur l'ensemble des années et que l'on se concentre sur les personnes qui ont été bénéficiaires de transferts (dont les balances moyennes sont négatives). Sur cet échantillon, 25% des personnes ont un ratio supérieur à 0.7, c'est à dire que pour 1 journée travaillée, on observe au moins 0.7 journées indemnisées[11]. En outre, elles ont concentré 47% des transferts.

Cette difficulté a bien été identifiée durant les discussions portant sur la récente réforme de l'assurance chômage. Nous montrons dans la suite de cette note que certains dispositifs, parties intégrantes du RAC et financés sur ses ressources, peuvent accroitre les déséquilibres constatés. C'est en particulier le cas de l'activité réduite.

L'activité réduite

L'activité réduite (AR) est un dispositif important pour les assurés. Il leur permet de cumuler, sous certaines conditions, une partie de leurs allocations avec un revenu d'activité. En outre, il leur permet de décaler la fin des droits à l'indemnisation, prolongeant donc la période où ils peuvent bénéficier de droits ouverts. L'idée est de leur permettre de garder une activité ponctuelle, même mal rémunérée, de manière à conserver leur employabilité. Le dispositif a évolué durant les années de notre panel et a continué d'évoluer depuis 2012[12]. En soi, il n'est pas évident qu'il augmente ou diminue les transferts opérés par l'assurance chômage. Tout d'abord parce que de nouvelles cotisations sont produites durant l'activité réduite, ensuite parce qu'il pourrait réduire le chômage de longue durée en favorisant le retour à l'emploi. A l'inverse, le risque est de favoriser l'alternance entre chômage indemnisé et emplois précaires. De nombreux travaux académiques ont d'ailleurs montré les limites de ce dispositif qui semble engendrer en France de forts "effets d'enfermement" [13], pour reprendre la terminologie habituellement employée.

Figure 5: Distribution des balances individuelles pour les individus bénéficiant d'un transfert (balance *relatives* négative).



Source: FH-DADS 2003-2012.
Notes: Ce graphique présente les 9 déciles de la distribution des balances individuelles négatives. DX correspond à la valeur telle que $(X * 10)\%$ des balances sont inférieures ou égales à cette valeur, parmi les balances relatives négatives.
Lecture: Parmi les balances négatives des utilisateurs de l'activité réduite, 10% des balances individuelles relatives sont inférieures à -11087 euros alors que pour les non utilisateurs, ce chiffre s'élève à -8364 euros.

Le premier enseignement de nos données est que ce dispositif est très présent chez les allocataires qui concentrent une part significative des transferts. Tout d'abord, si l'on considère les actifs qui bénéficient d'un transfert (leur balance annuelle relative est négative), ceux effectuant au moins une heure d'AR sur l'année représentent 43% des transferts[14] alors qu'ils ne représentent qu'environ 27% des individus de ce sous-échantillon. Ensuite, le graphique 5 montre que les personnes ayant eu recours à l'activité réduite ont des balances beaucoup plus négatives et donc bénéficient de transferts bien plus importants que les autres. Cela laisse entendre que l'activité réduite accroit la disproportion entre les droits consommés et les contributions au régime.

Enfin, si les allocataires en activité réduite concentrent

[10] De la même manière, la suppression du plancher seul ou la dégressivité des allocations les plus élevées auraient un impact très limité. Il faut bien rappeler que nous ne regardons que l'impact sur les transferts et non l'impact sur les finances du régime.

[11] Ce calcul n'est qu'une approximation puisque certains individus sont observés directement au chômage comme d'autres sont observés directement en emploi. Nous limitons en partie ce problème en ne prenant pas en compte les personnes qui ne seraient observées qu'au chômage sur la période.

[12] Depuis 2014, il permet en particulier d'accumuler de nouveaux droits.

[13] Pour la France, on pourra lire avec intérêt Cahuc et Prost (*Notes du CAE* n° 24,2015), Fremigacci et Terracol (*Travail et Emploi*, 2014) ou l'étude de l'Unédic (*Etudes et Eclairages* n° 6, 2013) .

[14] C'est à dire de la somme des déficits relatif - ou alternativement des excédents relatifs.

une part importante des transferts, une minorité en bénéficie de manière disproportionnée. Dans nos données, 56% des transferts reçus par les personnes en AR sont concentrés sur seulement 20% de ceux-ci. Cela montre que ces transferts sont très concentrés, ce que laissait déjà supposer le fait qu'un nombre restreint d'allocataires en activité réduite en font un usage intensif[15]: à partir du moment où ce dispositif amplifie les transferts, son accumulation sur certains usagers accroit la concentration des transferts.

En accentuant la disproportion entre cotisations et droits consommés, l'activité réduite augmente donc les transferts, prélève des ressources et éloigne davantage le RAC de son simple rôle d'assurance. Cela pose la question d'un meilleur contrôle des contours de ce dispositif, d'autant plus que ses performances en matière d'emploi restent sujettes à débat[16]. Si l'on souhaite ramener un peu plus l'assurance chômage à son rôle d'assurance, il est possible en particulier de limiter le nombre de jours en activité réduite et de limiter les prolongations de droits qu'elle permet.

Conclusion

L'assurance chômage est le reflet de la segmentation du marché du travail français. Elle induit d'importants transferts mais ceux-ci sont très concentrés sur une partie des actifs et sur certaines entreprises. Plus que les règles qui déterminent le montant des allocations, c'est la rotation d'une fraction de la population entre emplois de courte durée et chômage indemnisé qui explique la majeure partie de ces transferts, leur persistance et leur concentration. De ce point de vue, l'activité réduite joue un rôle d'amplificateur et pourrait donc utilement être encadrée en posant en particulier de plus grandes limites au cumul emploi-indemnités chômage, à la fois dans sa durée et dans la possibilité qu'il offre de prolonger les droits. Néanmoins, il est peu probable que cela soit suffisant sans modifier les pratiques des employeurs. Cette question est traitée dans une seconde note qui aborde la question du bonus-malus à l'assurance chômage.

[15] Unédic, *Etudes et Eclairages* n° 6, 2013
[16] Voir les références citées plus haut.

Auteurs

François Fontaine, Professeur, PSE - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Basile Vidalenc, Doctorant, PSE

Retrouvez également sur le site de l'IPP la Note n°57 :

F. Fontaine et B. Vidalenc, **Faut-il moduler les cotisations des employeurs à l'assurance chômage ?**, Note IPP n°57, 2020.
https://www.ipp.eu/publications/notes-ipp/