

11. L'AVENIR DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE EN QUESTION...

Camille Landais

La Découverte | *Regards croisés sur l'économie*

2013/1 - n° 13
pages 214 226

ISSN 1956-7413

Article disponible en ligne l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2013-1-page-214.htm>

Pour citer cet article :

Landais Camille, 11. L'avenir de l'assurance-chômage en question...,
Regards croisés sur l'économie, 2013/1 n° 13, p. 214-226. DOI : 10.3917/rce.013.0214

Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

L'avenir de l'assurance-chômage en question...

CAMILLE LANDAIS

chercheur et professeur d'économie à la London
School of Economics

Résumé

Les individus ne peuvent pas s'assurer totalement par eux-mêmes contre le risque « chômage » du fait des imperfections du marché du crédit, de la rationalité limitée et de l'existence de risques macroéconomiques : d'où la nécessité d'une assurance-chômage publique. Cette assurance publique a un coût : plus les indemnités sont généreuses, moins les chômeurs sont incités à chercher très activement un nouvel emploi. Mais elle a aussi des bénéfices : éviter que la perte de revenu liée à la perte d'emploi ne donne lieu à une chute brutale de la consommation. Le montant optimal de l'assurance-chômage et sa durée optimale doivent équilibrer les coûts liés à l'aléa moral et les avantages liés à l'effet de liquidité. Par ailleurs, des travaux récents montrent qu'en période de crise, le nombre limité d'offres d'emploi modifie l'aléa moral habituel. Des externalités de recherche d'emploi sont à prendre en compte et nous invitent à penser que l'assurance-chômage devrait être contracyclique, c'est-à-dire qu'on modulerait la durée d'indemnisation en fonction du cycle économique. Cela pourrait être la

base d'une assurance-chômage européenne que l'auteur appelle de ses vœux.

Abstract

Agents cannot perfectly insure against unemployment risk because of credit market imperfections, bounded rationality, as well as unhedgeable macroeconomic risks: hence the necessity of a *public* insurance scheme. Providing insurance publicly has a cost: more generous benefits discourage search effort. However this also has benefits: it can dampen the drop in consumption due to the sudden income loss. This tradeoff between insurance and moral hazard is at the heart of optimal design of unemployment insurance benefits (both their level and duration). Moreover, recent work suggests that in crisis times, limited labor demand changes the moral hazard problem. Because of search externalities, unemployment insurance should be countercyclical, that is the duration of unemployment benefits should vary over the business cycle. This idea could be at the heart of a European unemployment insurance, which the author advocates.

Avec 10 % de la population active au chômage, la question de l'assurance-chômage revient tout naturellement sur le devant de la scène. Les prestations versées par le risque chômage de la protection sociale représentent aujourd'hui plus de 2 % du PIB en France, contre moins de 0,3 % au début des années 1970¹. Étant donné l'importance des masses financières en jeu, et l'urgence de

1 DREES-Comptes de la protection sociale.

la situation sur le marché du travail, il est légitime de s'interroger sur le rôle, le fonctionnement et l'efficacité de notre système d'indemnisation du risque chômage.

Pourquoi une assurance sociale contre le risque de chômage ?

Avant d'évaluer l'efficacité de l'assurance-chômage, il est toujours utile de se pencher sur les raisons de son existence, et les objectifs qu'on entend lui assigner. La justification fondamentale d'une assurance est la présence d'un risque dont la matérialisation n'est pas, ou seulement partiellement, contrôlée par l'individu : le risque en l'occurrence est celui de « tomber » et/ou de demeurer au chômage. Or ce risque se manifeste par une chute du revenu courant : la perte de son salaire. Dans la mesure où les individus sont « averses au risque² », cette chute de revenu est un événement contre lequel ils voudraient s'assurer, car ils préfèrent lisser leur consommation au cours du temps. La question qui se pose est la suivante : les individus peuvent-ils s'assurer contre ce risque comme ils le souhaitent, par l'épargne sur le marché du crédit ou par l'assurance privée auprès de leurs proches ? Ou au contraire, ces formes d'assurance privée sont-elles inefficaces ? Des formes d'assurance sociale sont-elles alors plus adaptées ?

Il est en fait plus difficile qu'on ne le croit de répondre précisément à ces questions. Ce qui est sûr, c'est qu'un mécanisme qui fonctionnerait uniquement sur le principe d'un marché d'assurance privé où les individus achèteraient des contrats d'assurance qui leur verseraient des bénéfices en

2 En d'autres termes, l'utilité marginale de leur consommation est décroissante : ils préfèrent manger un bon steak lorsqu'ils ont très faim plutôt qu'après un repas de Noël copieux.

cas de chômage serait inefficace. Plusieurs raisons à cela. La première, c'est évidemment la présence d'asymétries d'information (une grande partie de l'information pertinente pour l'assureur n'est pas observable par lui, mais uniquement connue de l'assuré) qui créent une probabilité élevée d'anti-sélection, et d'aléa moral. Antisélection car seuls les individus ayant les risques (inobservables pour l'assureur) les plus élevés d'être au chômage vont vouloir s'assurer. Aléa moral car l'assureur n'a que peu de moyens de contrôler l'effort ou l'activité de recherche d'emploi de l'assuré, qui va donc avoir tendance à exercer moins d'effort pour trouver/garder un emploi.

Plutôt que d'avoir recours au marché de l'assurance, pourquoi ne pas alors laisser tout simplement les individus s'assurer eux-mêmes, par leur épargne et sur le marché du crédit ? Dans ce cas, plus d'asymétrie d'information : chacun connaît son propre risque et épargne/emprunte en fonction de ses besoins. Plusieurs arguments militent contre une telle solution. Tout d'abord, les problèmes, bien connus, de rationalité limitée des individus : il est coûteux et difficile, parfois même impossible, de connaître avec précision son risque de chômage ; quand bien même on le connaîtrait, il est difficile d'en déduire le montant optimal d'épargne nécessaire, de se contraindre à épargner, etc. Ensuite, l'existence d'importantes contraintes de crédit, liées aux imperfections sur le marché du crédit, rend un système purement privé difficilement envisageable. Enfin, et c'est sans doute une raison déterminante, les chocs agrégés sur le marché du travail³ (les « crises » !) ne sont pas assurables au niveau individuel, et seul l'État peut vraiment assurer ces chocs en redistribuant entre

3 Ces chocs sont liés aux cycles économiques et peuvent être extrêmement violents, comme la Grande Dépression ou la Grande Récession récente, etc.

la collectivité. Les bénéfices, ce sont essentiellement le fait de permettre un meilleur lissage de la consommation au cours du temps (avec tous les bénéfices dérivés qui vont avec : rôle de stabilisateur automatique au niveau macroéconomique, etc.). Les coûts, ce sont essentiellement ceux liés aux mécanismes d'aléa moral qui augmentent l'incidence du chômage, soit en allongeant la durée du chômage, soit en augmentant la fréquence des licenciements. Que sait-on empiriquement de l'ampleur de ces coûts et bénéfices ?

Pour être honnête, il est frappant de voir l'étendue de notre ignorance en ce qui concerne les bénéfices de l'assurance-chômage en termes de consommation, et ce en partie faute de données de qualité sur la consommation des travailleurs et des chômeurs. Pour commencer, on peut dire que ces bénéfices doivent exister d'une manière ou d'une autre : tout d'abord parce qu'une large fraction des individus fraîchement licenciés n'a tout simplement pas d'actifs liquides ou d'épargne suffisante pour faire face à une période de chômage⁵, mais aussi parce que la plupart des études empiriques soulignent que la consommation décroît clairement au moment du licenciement⁶. Ceci n'est pas suffisant pour identifier précisément quels bénéfices réels les ménages tirent du fait de l'existence d'un programme d'assurance sociale contre le risque de chômage. Deux types d'approches empiriques nous permettent d'en avoir une meilleure idée. Premièrement, Gruber (1997) en utilisant les variations de la générosité de l'assurance-chômage entre États américains, montre que la consommation alimentaire chute d'autant plus fortement au moment de l'entrée au chômage que les allocations-chômage sont faibles. Deuxièmement, à la suite de Chetty

5 50 % des chômeurs qui viennent de perdre leur emploi aux États-Unis détiennent un montant total d'actifs liquides inférieur à 164 \$ (Chetty, 2008).

6 Voir par exemple Browning et Crossley (2001).

(2008), de nombreuses études ont montré que le fait de donner aux travailleurs qui viennent d'entrer au chômage des indemnités forfaitaires supplémentaires allonge leur durée de chômage. Étant payées d'un seul coup, ces indemnités neutralisent par définition tout aléa moral, et ne peuvent allonger la durée du chômage que via un effet de liquidité qui atteste alors de l'existence de contraintes de crédit. La taille de cet effet de liquidité nous renseigne directement sur les bénéfices apportés par les allocations-chômage en termes de lissage de consommation (Landais, 2012).

Au rayon des avantages, il faut mentionner l'argument souvent répété selon lequel l'assurance-chômage accroît la qualité de l'appariement sur le marché du travail en permettant aux chômeurs de prendre le temps de mieux choisir leur emploi. Malheureusement, des travaux récents (Card *et al.*, 2007) ont montré que ce type de bénéfices sont bien minces voire inexistant : bénéficiaire d'une durée d'assurance plus longue n'a pas d'effet sur le salaire ni sur les caractéristiques du nouvel emploi (durée du contrat, durée de la nouvelle relation de travail, autres avantages non financiers, etc.).

Du côté des coûts, que savons-nous ? Nous savons aujourd'hui beaucoup plus de choses sur les coûts que sur les bénéfices, et ce grâce à toute une série de travaux qui utilisent finement des discontinuités dans les barèmes des allocations-chômage pour analyser comment la générosité des allocations affecte l'effort de recherche d'emploi, la durée du chômage et la probabilité de trouver un emploi. En France par exemple, les travaux de Le Barbanchon (2012)⁷ montrent que, lorsque la durée d'indemnisation est portée de 7 à 15 mois, le taux de

7 Pour un résumé destiné au grand public voir la note de l'Institut des politiques publiques numéro 5 (<http://www.ipp.eu/fr/actualites/impact-de-la-generosite-de-l-assurance-chomage-sur-la-duree-du-chomage-et-sur-la-qualite-de-l-emploi-retrouve/>).

retour à l'emploi diminue de 28 % (soit un allongement de la durée du chômage de l'ordre de deux mois et demi), tandis que la stabilité de l'emploi retrouvé et le salaire perçu ne sont pas significativement améliorés.

Comment modifier les paramètres du système ?

Ayant désormais clarifié les grands arbitrages qui gouvernent la structure optimale de l'assurance-chômage, il est temps de discuter comment, en pratique, les pouvoirs publics pourraient (ou devraient ?) ajuster les différents paramètres à leur disposition.

Commençons par le niveau des allocations ou, si l'on préfère, le taux de remplacement, c'est-à-dire le niveau de l'allocation en pourcentage du salaire de référence (précédant l'entrée au chômage). Évidemment, plus le taux de remplacement est élevé, plus on se rapproche d'une situation d'assurance totale. Mais cela n'est pas forcément optimal, du fait bien sûr du coût de l'aléa moral correspondant (la durée du chômage augmente), mais aussi du fait de l'existence de formes partielles d'assurance privées. Comme nous l'avons vu plus haut, la fourniture d'assurance sociale n'a de sens que si les individus sont incapables de s'assurer eux-mêmes du fait de rationalité limitée ou de contraintes de crédit. Il est donc inutile d'assurer à des taux de remplacement très élevés des individus qui ont des revenus ou une épargne suffisante pour assurer eux-mêmes une partie de leur période de chômage. Mieux vaut cibler les individus les plus contraints. Or c'est ce qu'on reproche habituellement au système français (Cour des comptes, 2013) : il offre un taux de remplacement très élevé, mais surtout très peu dégressif en fonction du salaire de référence. Comparé par exemple aussi bien au Danemark

(pays à fort niveau de protection sociale) qu'aux États-Unis (pays à faible niveau de protection sociale), cette absence de dégressivité est vraiment frappante. De ce point de vue, une révision du barème des allocations avec une baisse du plafond apparaît souhaitable... Et sans doute inévitable.

La durée d'indemnisation, ou plus généralement la structure dans le temps du barème des allocations (allocations dégressives ou croissantes en fonction de la durée du chômage) est l'autre paramètre clé du système. C'est aussi sans nul doute le domaine sur lequel les apports de la littérature économique sont les plus minces. Pour se fixer les idées, il semble évident que les chômeurs de longue durée sont ceux que l'on voudrait le plus indemniser (car pour eux les bénéfices en termes de lissage de consommation seront élevés). Le problème, c'est qu'en offrant des allocations très généreuses pour une longue durée, on réduit les incitations à retrouver un emploi au plus vite. Ceci peut être d'autant plus coûteux que, plus la durée depuis la perte d'emploi augmente, plus la probabilité de retrouver un emploi diminue. À ce titre, il n'est pas absurde de penser qu'une réduction de la durée d'indemnisation moyenne pourrait être une bonne chose si elle s'articulait mieux avec des politiques d'assurance et de suivi, spécifiques et généreuses, vers les chômeurs de très longue durée.

Un autre paramètre important du système sur lequel les pouvoirs publics semblent vouloir beaucoup jouer est le niveau de contrôle de la recherche effective d'emploi. Autrement dit, l'idée est de réduire l'aléa moral de l'assurance-chômage en contraignant/contrôlant l'effort de recherche d'emploi des chômeurs indemnisés. Ce type de mécanismes est *a priori* une bonne idée. Malheureusement, les preuves empiriques semblent montrer qu'une fois qu'on a limité les abus les plus patents, il y a très peu de gains à la marge à espérer de ce type de politiques sur la durée effective du chômage.

Pour finir, un aspect important du système est la structure de financement. De ce point de vue, une réforme essentielle consisterait à basculer une partie importante des coûts actuels de licenciement vers un système d'« experience rating » (un système où, pour faire simple, les cotisations chômage versées par les employeurs dépendent de leur taux de licenciement). Comme le soutenait déjà le rapport de Blanchard et Tirole (2003), ceci aurait pour effet de corriger les problèmes d'aléa moral de la part des employeurs de manière plus efficace que l'actuel système qui s'appuie sur une structure complexe de coûts de licenciement financiers et non financiers.

Tenir compte du fonctionnement du marché du travail : vers une assurance-chômage contracyclique ?

Depuis le début de la Grande Récession en 2007, les économistes se sont beaucoup interrogés sur les effets de l'assurance-chômage sur le fonctionnement même du marché du travail. Un point qui semble émerger est le suivant : du fait de la présence d'externalités de recherche d'emploi, les effets agrégés de l'assurance-chômage sur le marché du travail peuvent être assez différents des effets au niveau individuel. Qu'est-ce qu'une externalité de recherche d'emploi ? C'est le fait que l'augmentation de ma propre recherche d'emploi a un effet sur la probabilité des autres chômeurs de trouver un emploi. Ceci est d'autant plus susceptible d'arriver que le nombre d'offres d'emploi est rigide ou limité. De fait, dans un travail récent (Lalive *et al.*, 2013), nous avons montré qu'en Autriche, un programme qui avait accru la générosité de l'assurance-chômage pour un large groupe de chômeurs avait indirectement augmenté la probabilité de trouver un emploi des chômeurs non affectés par le programme. La présence de

ces externalités est importante. Elle suggère en effet qu'au niveau du marché du travail dans son ensemble, le coût de l'aléa moral est sans doute moins important qu'au strict niveau individuel (Landais *et al.*, 2010). Comme il semblerait que ces externalités se manifestent encore plus fortement dans des marchés du travail en récession, cela suggère également que l'assurance-chômage pourrait être plus généreuse en récession qu'en situation de boom. Rendre ainsi contingente la générosité de l'assurance-chômage à l'état du marché du travail pourrait constituer une réforme intelligente du système. De fait, une telle structure existe déjà dans de nombreux pays, comme aux États-Unis, où la durée d'indemnisation augmente lorsque les conditions sur le marché du travail se dégradent. Pour fonctionner, un tel système se doit de s'appuyer sur des règles quasi automatiques. En particulier, il me semble qu'un tel système devrait composer la base d'un système d'assurance-chômage à l'échelle européenne que j'appelle de mes vœux. Ce dernier serait flexible comme l'est le système fédéral d'extensions aux États-Unis, et se superposerait à l'assurance-chômage de chaque État. Décrire les modalités d'application d'un tel système dans le cas européen dépasse malheureusement le cadre de cet article. Il importe juste de rappeler ici que c'est sans doute le programme d'assurance sociale le plus simple à mettre en place à l'échelle européenne si l'on suit le modèle américain d'extensions fédérales – qui respecte scrupuleusement l'indépendance des États pour fixer la générosité de leurs programmes respectifs. C'est aussi, pour des États qui sont unis dans une même zone monétaire, le programme qui apparaît le plus utile et le plus naturel comme mécanisme d'assurance et de stabilisation contre des chocs asymétriques⁸ sur le marché du travail.

8 C'est-à-dire des chocs qui ne touchent qu'un seul pays.

Conclusion

Comprendre le fonctionnement des mécanismes d'assurance est indispensable pour juger de la pertinence de l'assurance-chômage. Mais comprendre le fonctionnement du marché du travail est encore plus indispensable pour évaluer les effets de l'indemnisation du chômage et déterminer la structure optimale du système. Il faut bien garder en tête toutefois que l'assurance-chômage n'est au mieux qu'une assurance : elle ne saurait tenir lieu de politique de l'emploi.

BIBLIOGRAPHIE

- BLANCHARD O. et TIROLE J. (2003), Protection de l'emploi et procédures de licenciement, Rapport n°44 du Conseil d'analyse économique.
- BROWNING M. et CROSSLEY T. F. (2001), « Unemployment insurance benefit levels and consumption changes », *Journal of Public Economics*.
- CARD D., CHETTY R. et WEBER A. (2007), « Cash-On-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market », *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1511-1560.
- CHETTY R. (2008), « Moral Hazard vs. Liquidity and Optimal Unemployment Insurance », *Journal of Political Economy*, 116(2), 173-234.
- COUR DES COMPTES (2013), « Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques ».
- FELDSTEIN M. (1978), « The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment », *The American Economic Review*, vol. 68, 5, 834-846.
- GRUBER J. (1997), « The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance », *The American Economic Review*, 87(1), 192-205.
- LE BARBANCHON T. (2012), « The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on

Unemployment Exits to Work and Match Quality in France », *Working Papers* 2012-21, CREST.

LALIVE R., LANDAIS C. et ZWEIMULLER J. (2013), « Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs », Mimeo, LSE.

LANDAIS C. (2012), « Assessing the Welfare Effects of Unemployment Benefits Using the Regression Kink Design », PEP Working Paper Series, STICERD-LSE.

LANDAIS C., MICHAILLAT P. et SAEZ E. (2010), « Optimal Unemployment Insurance over the Business Cycle », NBER Working Papers 16526, National Bureau of Economic Research.