Dégressivité des allocations-chômage : que peut-on attendre ?

Par [Bruno Coquet](#)

La dégressivité des allocations chômage est populaire, car sa mécanique intuitive de pression financière sur les chômeurs a la force de l'évidence. Vingt ans après sa suppression, la dégressivité sera réintroduite en 2021, pour les chômeurs ayant un salaire de référence supérieur 4 500€.

Les gains immédiats de la dégressivité en termes de sorties du chômage et de baisse des dépenses d'assurance à court terme sont le plus souvent au rendez-vous. En pratique, la dégressivité n'est cependant en vigueur que dans une petite minorité de pays comparables à la France, mais sous des formes à la fois moins ciblées et moins sévères. En effet, cette formule fait face à une forte opposition des chômeurs concernés et de la littérature économique. Replacée dans le panorama complet des différents aspects de l'assurance chômage, cette formule a en effet de nombreuses conséquences délétères, si bien que la théorie économique comme les évaluations conduisent très majoritairement préférer des profils constants, ou même progressifs.

L'assureur qui choisit la dégressivité doit veiller à ce que les problèmes en matière de retour à l'emploi soient avérés, et solubles par la vertu des incitations attribuées à cette formule. De ce point de vue, les faits tels qu'ils sont actuellement documentés ne sont pas propices à la dégressivité, en particulier pour les chômeurs qui seront visés : en effet, les chômeurs indemnisés sont nettement plus actifs que les autres dans leur recherche d'emploi, et ce d'autant plus qu'ils sont diplômés, qualifiés et âgés ; en outre, ceux-ci ont également les taux de remplacement les plus faibles, leur salaire de réserve n'est pas excessif, et ils le réduisent très fortement pour retrouver un emploi. Il existe donc un fort risque que la dégressivité les contraigne au déclassement et à l'insolvabilité, qui sont précisément les deux principaux effets du chômage non-indemnisé que l'assurance chômage a pour objet d'éviter.

L'assureur doit également inclure la dégressivité dans un ensemble simple, clair et cohérent de règles, qui optimise ses effets positifs et prévient ses effets indésirables. Les modalités et paramètres de la dégressivité qui va entrer en vigueur soulèvent plusieurs questions importantes :

- La règle manque de clarté, laissant une marge d'interprétation pour une application

plus large que ce qui est communément admis. Si tel était le cas, une inversion fâcheuse des incitations en découlerait, avec à la clé 1,2Md€ d'économies, au lieu des 460Mo€ attendus par l'Unedic en année de croisière.

- Le coefficient de dégressivité fixé à -30% est particulièrement prononcé par rapport aux pratiques observées ailleurs. Cette réduction de l'allocation prend ainsi les caractéristiques d'une taxe sur l'absence de reprise d'emploi, alors même que les chômeurs concernés remplissent leurs obligations (car sinon ils seraient sanctionnés). Ce prélèvement amènera le taux de remplacement en-dessous de 40%, donc significativement moins que ce qu'exige l'objectif de maintien de la consommation, mais aussi moins que la norme de 45% établie par la Convention n°102 à laquelle se réfère habituellement l'Unedic. En outre, le coefficient de dégressivité retenu affecte la contributivité du régime, puisque les contributions sont désormais fortement croissantes avec le salaire, tandis que les allocations suivent une pente opposée.
- La dégressivité s'applique de manière précoce, indépendamment de la durée potentielle des droits et donc des caractéristiques des chômeurs, ce qui engendrera des incitations hétérogènes. Une date de dégressivité qui n'est pas relative à la durée des droits équivaut à revisiter la cohérence entre règles

d'éligibilité et droits alloués. De plus, un seuil de salaire ne se justifie guère si l'objectif est de stimuler la reprise d'emploi.

- La dégressivité va toucher ou épargner des chômeurs selon leur statut, donc sans lien avec un comportement ou un choix de leur part. Et dans ce cas, les inégalités entre les chômeurs ayant accès à des dispositifs dérogatoires (par exemple le CSP) ou seulement au droit commun de l'ARE vont devenir considérables, sans que ni leur salaire antérieur, ni la cause de leur entrée au chômage, leur comportement de recherche d'emploi, ou encore le marché du travail auquel ils sont confrontés ne les distinguent.
- La dégressivité ne s'appliquera pas en fonction de l'âge du chômeur, mais selon sa date d'entrée au chômage, ce qui est difficilement compréhensible au regard de l'efficacité comme de l'équité.

Le nouveau document de travail publié le 7 décembre 2020 « [Dégressivité des allocations chômage : que peut-on en attendre ?](#) » actualise le cadre théorique décrit dans des travaux antérieurs ([OFCE Policy Brief n°4, 2016](#) ; [Document de Travail OFCE n°01-17](#)) et la situation factuelle qui préside à l'instauration de la dégressivité. Il s'intéresse également à certaines imperfections dans les principes ou les paramètres du dispositif qui entrera bientôt en vigueur. Des solutions opérationnelles sont proposées, qui ont pour point commun d'essayer de simplifier et d'uniformiser les règles, d'éviter le creusement d'inégalités, et d'augmenter l'efficacité de l'assurance chômage.