

# Six mesures d'urgence pour l'emploi et contre la pauvreté

par [Bruno Ducoudré](#), [Eric Heyer](#) et [Pierre Madec](#)

**En 2021, malgré le rebond de l'activité attendu et la mise en œuvre de mesures exceptionnelles pour l'emploi ...**

Le quatrième trimestre 2020 a été marqué par un recul de l'activité économique moins marqué qu'attendu (-1,4% par rapport au troisième trimestre 2020). En conséquence l'ajustement de l'emploi a été largement atténué par rapport aux destructions d'emplois attendues : 400 000 emplois ont été détruits entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020. Dans son dernier exercice de prévision, l'OFCE anticipe une croissance du PIB de 5% en 2021 en moyenne annuelle[1]. Une partie de ce rebond s'explique par la prise en compte des effets du plan de relance et notamment des mesures pour l'emploi (contrats aidés, insertion par l'activité, prime à l'embauche d'un jeune de moins de 25 ans, mesures pour l'alternance, Garantie Jeune, service civique, formations). Hors activité partielle, ces mesures auraient contribué à la sauvegarde ou à la création de 75 000 emplois en 2020 et près de 70 000 emplois en 2021[2]

pour un coût de 6,7 milliards d'euros. L'activité partielle a permis la préservation de 1,4 million d'emplois ETP en 2020 pour un coût budgétaire de 26,5 milliards d'euros. En 2021, 950 000 emplois ETP seraient encore préservés en moyenne sur l'année pour un coût de 13,4 milliards d'euros, dans l'hypothèse d'une baisse des taux de prise en charge à partir du troisième trimestre 2021.

**... nous anticipons une hausse significative du chômage...**

Malgré ce rebond et la prise en compte des mesures exceptionnelles engagées par le gouvernement, l'emploi est attendu en baisse en 2021 par plusieurs instituts de conjoncture ([UNEDIC](#), Rexecode) ou stable ([Banque France](#)). L'OFCE prévoit une progression de l'emploi en 2021 (+95 000 emplois en moyenne annuelle), mais une progression plus rapide de la population active du fait du retour sur le marché du travail de personnes découragées ou empêchées de chercher un emploi pendant la crise sanitaire. Cela se traduirait par une hausse du chômage dont le taux pourrait atteindre 8,7% fin 2021.

**... qui induira une hausse de la pauvreté globale...**

Cette hausse du chômage va faire monter la pauvreté. Dans une

[étude menée en 2010 pour l'ONPES](#), l'OFCE indiquait qu'une hausse de 100 chômeurs pendant une crise économique conduirait à une augmentation d'environ 43 pauvres au seuil de pauvreté à 60% et d'environ 22 ménages allocataires du RSA-socle 5 ans plus tard.

### **... notamment chez les jeunes**

La crise sanitaire et économique débutée en 2020 touche plus particulièrement certains groupes, et notamment les jeunes. Le fait que les jeunes soient plus touchés par le chômage n'est pas une surprise : ils sont plus souvent en intérim et CDD et dans les crises, ces contrats ne sont souvent pas renouvelés. Ils peuvent aussi être victimes du manque d'embauches.

La part de jeunes dans le halo du chômage a aussi légèrement augmenté sur 1 an (de 4,5 à 4,7%).

### **Une typologie des jeunes en difficulté**

La situation des 18-24 ans (on compte 5,2 millions de personnes âgées de 18 à 24 ans [\[31\]](#))

est particulièrement préoccupante à plusieurs titres :

1. Soit parce qu'ils éprouvent des difficultés à s'insérer dans l'emploi à la sortie des études ;
2. Soit parce qu'ils sont exposés aux destructions d'emplois, et n'ont pas forcément de revenus de remplacement (étudiants qui travaillent pour

financer leurs études, jeunes actifs qui perdent leur emploi).

Il est possible alors de distinguer 3 catégories de jeunes en difficulté :

**Catégorie 1 : cohorte de jeunes qui arrivent sur le marché du travail au moment d'une crise économique (750 000 jeunes chaque année)**

Des [travaux récents menés à l'OFCE](#) rappellent que les premières années de vie active sont un moment clé pour la carrière professionnelle, d'autant plus en période de récession. Démarrer sa carrière dans un contexte économique très dégradé peut induire des stigmates persistants et impacter durablement les trajectoires professionnelles des jeunes sortant du système éducatif. Bien entendu, une distinction doit être faite entre jeunes diplômés et non diplômés. Pour la première catégorie, cela se traduit par un accès à l'emploi en CDI plus tardif et moins fréquent tandis que pour la seconde, cela implique une très nette dégradation de leur insertion sur le marché du travail.

**Catégorie 2 : Jeunes actifs, ayant terminé leurs études, qui ont perdu leur emploi et sans revenu de remplacement (de 50 000[4] à 435 000[5])**

Les jeunes actifs en emploi (930 000) sont particulièrement exposés au choc entraîné par la crise sanitaire : 210 000 sont en CDD ou en contrats saisonniers. Parmi ces

contrats

« précaires », 90 000 jeunes (30%) sont employés dans l'un des secteurs les plus touchés par la crise (hébergement, restauration, culture, transport, habillement, ...). Parmi les « CDI », ce sont plus de 225 000 jeunes qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés

soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminée. Enfin, sur le million d'actifs (en emploi ou non) âgé de 18-24 ans, près de 300 000 jeunes étaient en cours d'étude un an auparavant.

En 2020, l'ajustement de l'emploi salarié s'est concentré sur l'emploi

temporaire (CDD et intérim). Les 15-24 ans sont largement surreprésentés dans

l'emploi temporaire : s'ils comptaient pour 12% de l'emploi salarié en

2018 (hors fonctionnaires et assimilés), 40% des emplois temporaires étaient

occupés par des salariés appartenant à cette tranche d'âge (54% dans le

commerce, 45% dans l'hébergement-restauration).

En 2021, l'ajustement de l'emploi ne serait plus concentré sur les

contrats courts mais aussi sur des contrats à durée indéterminée. Or, d'après

les mouvements de main-d'œuvre au troisième trimestre 2020, ce sont les

salariés de moins de 30 ans qui sont les plus concernés par les licenciements

économiques du fait d'une moindre ancienneté.

**Catégorie 3 : Jeunes actifs, étudiants, en contrat court non renouvelé et sans revenu de remplacement (250 000)**

;

Selon l'enquête ENRJ, menée par la DREES en 2014, ce sont 250 000 jeunes qui cumulent études et emploi à temps partiel ou à temps plein. Or, aujourd'hui la protection sociale couvre très mal la catégorie des 18-24 ans. Ainsi, plus de 8 jeunes sur 10 au chômage ne perçoivent aucune allocation chômage. Le fait que les moins de 25 ans ne puissent pas accéder aux minima sociaux fait peser un risque lourd de très forte précarisation sur cette population du fait de la crise économique.

**Face à cette diversité de situation, nous proposons six mesures d'urgence**

Parmi les six mesures, trois sont non ciblées et trois sont ciblées sur les jeunes

***Trois mesures non ciblées sur les jeunes***

- 1. Reporter la baisse du taux de prise en charge de l'activité partielle par l'État et l'Unedic à la fin de la crise sanitaire** permettrait de préserver un maximum d'emplois en 2021. Au cours de l'année 2020, à l'instar d'un grand nombre de pays européens, la France a utilisé l'activité partielle comme principal instrument de sauvegarde de l'emploi face à la pandémie de la Covid-19. En préservant le capital humain dans les

entreprises ainsi que le revenu des salariés et en socialisant son coût, ce dispositif était parfaitement adapté à la situation rencontrée l'année dernière et favorisera une reprise de l'activité une fois les mesures prophylactiques levées. Or il est prévu une baisse des taux de prise en charge de l'activité partielle à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021 (dès le 1<sup>er</sup> mai pour les secteurs non protégés). Nous estimons à 13,5 milliards d'euros le montant nécessaire à la prise en charge de l'indemnisation de l'activité partielle par l'État et l'Unedic en 2021 si le dispositif est maintenu dans ses contours actuels et à prévision d'emploi inchangée. Mais baisser le taux de prise en charge alors que les mesures prophylactiques ne sont pas toutes levées pourrait se traduire par des destructions d'emplois en 2021. Certes, si ce dispositif est parfaitement adapté à une période courte en temps de crise, son maintien pendant une période longue et dans tous les secteurs y compris dans ceux qui connaissent une nette amélioration de leur conjoncture pourrait engendrer des effets plus négatifs (effet d'aubaine, mauvaise réallocation de la main-d'œuvre...). En outre, si le dispositif d'aide à la formation du Fonds national de l'emploi – FNE-Formation – a été renforcé afin d'accompagner les entreprises en activité partielle, le maintien pendant une période longue de l'activité partielle peut entraîner une

déqualification d'une partie de la main-d'œuvre ou ralentir le parcours des salariés désireux de se reconvertir.

Si le maintien dans l'emploi est assuré par l'activité partielle, ce statut peut enrayer l'accès à une formation qualifiante ou la mise en place de mesures d'accompagnement par rapport au statut de demandeur d'emploi. Autoriser l'accès des salariés en activité partielle à l'accompagnement proposé par Pole Emploi pour les demandeurs d'emploi de catégorie D ou E permettrait de répondre en partie à cette potentielle demande d'accompagnement.

2. **Mettre en place un moratoire sur la réforme de l'Assurance chômage** tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise (taux de chômage à 7% ou difficultés de recrutement à leur niveau de 2019).
3. **Prévoir une enveloppe de contrats aidés additionnels pour les personnes de plus de 25 ans ayant perdu leur emploi en 2020.** L'idée que, durant cette crise économique, l'État puisse devenir « Employeur en dernier ressort » permettrait d'éviter toute augmentation du chômage qui laisserait des traces durables dans l'économie. Sur la base de notre dernière prévision, cela correspond à la création de 500 000 emplois aidés fin 2021 à déployer dans le secteur du CARE notamment (soutien scolaire, portage de repas à domicile pour les personnes âgées, logistique de la gestion de l'épidémie, ...). Ces 500 000 contrats aidés à temps plein pris en



charge à 50% par l'État  
(soit un coût annuel par contrat de 9 328 euros)  
représenteraient un coût  
annuel de 4,7 milliards d'euros.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait à près de 18,5 milliards d'euros annuel (0,8% du PIB).

### ***Trois mesures ciblées pour les jeunes***

#### **1. Pour les jeunes**

**appartenant à la catégorie 1, nous proposons de renforcer le plan « 1 jeune 1 solution ».** Le plan actuel offre 1,3 million de « solutions » ciblées sur les jeunes de moins de 26 ans, pour un afflux cumulé de 1,5 million de jeunes sur 2020-2021. Pour faire face à cet afflux arrivant sur le marché du travail ou tombant dans l'inactivité en 2021, nous proposons une augmentation de 200 000 du volume de contrats aidés PEC ciblés sur les moins de 26 ans, pour un coût de 2,5 milliards d'euros annuels. Un premier pas a déjà été fait en augmentant les entrées prévues dans le dispositif de la Garantie Jeunes en 2021 et en repoussant la fin des aides à l'embauche de jeunes de moins de 26 ans, mais cela ne garantit pas une solution aux 1,5 million de jeunes arrivant sur le marché du travail en 2020 et 2021. Ce plan pourra ainsi faire davantage de place aux emplois aidés pour « les jeunes décrocheurs » : en France, environ 140 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire

sans formation ni qualification et viennent alourdir le nombre de « décrocheurs sans emploi ne suivant ni études ni formation ». Cette catégorie, désignée par l'acronyme NEET, représente près de 2 millions de jeunes dont la moitié serait sans aucun diplôme: si l'on veut réellement le combattre, il est urgent de mettre en place une stratégie dans laquelle les emplois aidés ont un rôle important à court terme : ce dispositif des emplois aidés doit être ciblé sur les personnes les plus en difficulté (NEET), ce qui permettra de réduire les effets d'aubaine, de diminuer les effets d'enfermement dans ce type de contrat et d'augmenter les gains d'employabilité. Par ailleurs, ces contrats doivent être d'une durée longue (au moins 2 ans), dans le secteur non marchand, être associés à un volet de formation important, ciblés sur un métier d'avenir et peu éloignés des emplois auxquels le bénéficiaire est susceptible de postuler ultérieurement. En effet, [une étude de terrain menée en 2017](#) a mis en avant l'intérêt des chefs d'entreprises du secteur privé pour des jeunes ayant effectué une formation certifiante dans un contrat aidé dans le secteur non marchand.

## **2. Pour les jeunes**

**appartenant à la catégorie 2, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (435 000 jeunes au maximum).** Cette aide interviendrait en complément des revenus que certains pourraient

toucher via les plans d'accompagnement vers l'emploi. Elle nous paraît nécessaire au minimum tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise. Le coût maximum de cette mesure s'élèverait ainsi à 240 millions d'euros par mois au maximum.

### 3. Pour les jeunes

**appartenant à la catégorie 3, nous proposons de leur verser une aide temporaire allant jusqu'à 560 euros par mois (250 000 jeunes).** Cette aide interviendrait en complément des prestations d'allocation chômage dont ils pourraient bénéficier.

Le coût estimé approche 140 millions d'euros par versement au maximum. Ce versement devrait intervenir mensuellement tant que la situation sur le marché du travail n'est pas revenue à son niveau qui prévalait avant la crise.

Le coût total de ces 3 mesures s'élèverait au maximum à 7 milliards d'euros annuel (0,3% du PIB).

---

[\[1\] Cf OFCE Policy Brief n°89 : « Perspectives économiques 2021-2022 : résumé des prévisions du 14 avril 2021 »](#), Eric

Heyer, Xavier Timbeau, Christophe Blot, Céline Antonin, Magali Dauvin, Bruno

Ducoudré, Amel Falah, Sabine Le Bayon, Catherine Mathieu Christine Riffart,

Raul Sampognaro, Mathieu Plane, Pierre Madec, Hervé Péléraux, 14 avril 2021.

[2] Hors effet de l'extension de la prime à l'embauche d'un jeune au-delà du 31 janvier 2021.

[3] Parmi eux, 1,6 million vivent dans un ménage qui n'est pas celui leurs parents. Parmi eux, 350 000 sont étudiants, 140 000 sont chômeurs, dont 84 000 ne perçoivent pas d'allocation chômage, 160 000 sont inactifs, et 930 000 sont en emploi au sens du BIT.

[4] Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B ou C et âgés de moins de 25 ans a augmenté de 50 000 entre le quatrième trimestre 2019 et le quatrième trimestre 2020.

[5] Les 435 000 se décomposent en : 210 000 en CDD ou en contrat saisonniers (8% de moins d'1 mois, 15% entre 1 et 3 mois, 25% entre 3 et 6 mois et 30% entre 6 mois et 1 ans) ; 225 000 jeunes en CDI qui travaillent dans l'un des secteurs les plus touchés soit près de 40% des 18-24 ans en contrat à durée indéterminé.

---

# **Crise sanitaire, emploi, chômage : l'Ile de France en première ligne**

Par Bruno Coquet

Les conséquences de la crise sanitaire sur l'emploi et le chômage s'aggravent et deviennent de plus en plus hétérogènes d'une région à l'autre, comme nous avons récemment illustré (Blog de l'OFCE du 4 mars 2021).

L'un des faits les plus remarquables réside dans le prix particulièrement lourd que paie l'Ile de France à cette crise : en 2019, la région rassemblait 23,4% de l'emploi salarié et 16,9% des chômeurs inscrits à Pôle Emploi, mais depuis le début de la crise sanitaire elle concentre 30,6% de la baisse de l'emploi, 40,2% de la chute des embauches, et 32,3% à la hausse des DEFMabc dans l'ensemble du pays en 2020. C'est donc pour le moment le marché du travail francilien qui subit l'essentiel des difficultés consécutives à la situation sanitaire.

Le choc est aussi rude qu'inhabituel, car l'Ile de France est depuis de nombreuses années une région parmi les plus dynamiques de métropole, comme l'illustre l'accroissement continu de +1,5% son poids dans l'emploi salarié du pays au cours des années 2010 (graphique 1). Mais sous l'effet de la crise sanitaire, deux trimestres ont suffi à effacer les gains des 18 derniers mois : la région ne pesait plus que 23,3% de l'emploi du pays au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020, soit son niveau de fin 2018.

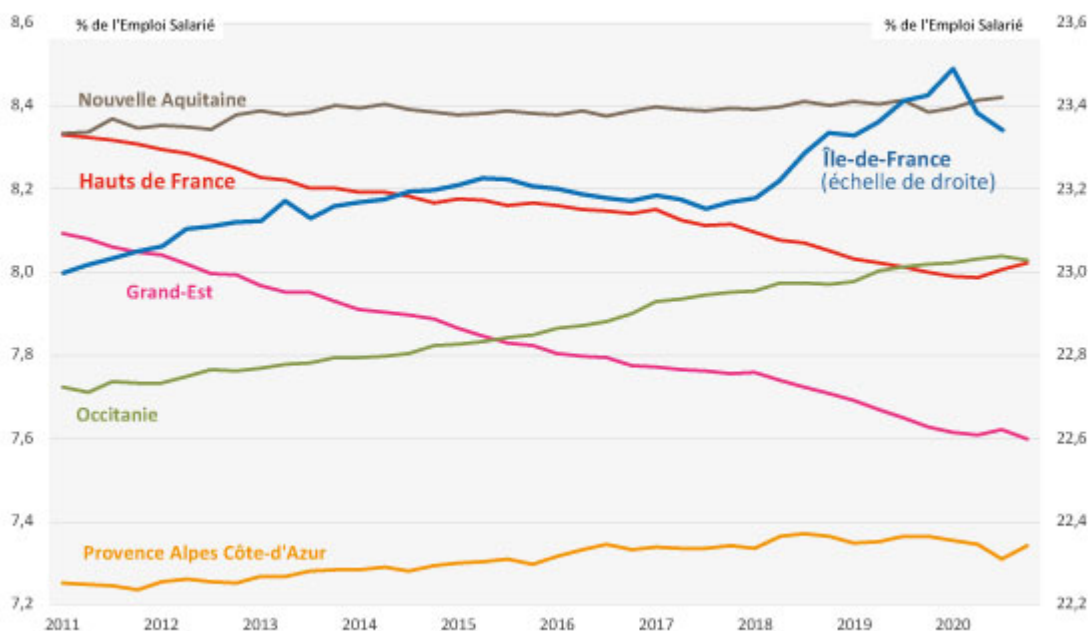
A la fin du troisième trimestre 2020 ce sont au total

90 000 emplois qui ont été détruits en 3 trimestres depuis la fin 2019 en Ile de France. Une légère progression dans les services non-marchands (+7 000 emplois) dans l'agriculture ou la construction (+6 000, soit près du tiers des emplois créés par ce secteur dans le pays), compensent un peu la baisse de -97 000 emplois dans le tertiaire marchand. Ces secteurs de services marchands subissent en effet fortement la crise du fait des mesures de confinement sévères dont nombre d'entre eux sont l'objet, directement ou indirectement (restaurants, tourisme, culture, événementiel, etc.). L'Ile de France est plus spécialisée dans ces secteurs, puisqu'elle concentrait 29,8% des emplois tertiaires marchands fin 2019, et que ceux-ci y représentaient 63% de l'emploi en 2019 contre 45% dans le reste de la France. Néanmoins l'intensité de la crise va encore au-delà de cette forte exposition, puisque l'Ile de France contribue à 33,6% de la baisse de -289 000 emplois enregistrée en France dans les services marchands à la fin du 3<sup>e</sup> trimestre 2020. (A l'image de la baisse du tourisme, plus marquée en IDF ?)

L'évolution de l'emploi intérimaire confirme ce diagnostic. La reprise qui a succédé à l'effondrement généralisé d'avril 2020, coïncide avec une forte disparité des situations régionales et un recul très marqué en Ile de France. Au niveau national le nombre de contrats a diminué de 4,1

millions (-21%) sur les onze premiers mois de l'année : on comptait 711 000 intérimaires employés fin novembre 2020, soit 83 000 de moins qu'un an auparavant. L'Ile de France qui représentait 16,8% de l'emploi intérimaire en 2019, enregistre une baisse de 19,1% l'emploi dans l'intérim, contre -8,7% pour l'ensemble des dans le reste du pays, si bien qu'elle concentre près du tiers (31,1%) des pertes d'emploi dans ce secteur.

Graphique 1. Part des six régions les plus importantes dans l'emploi salarié (2011-2020)

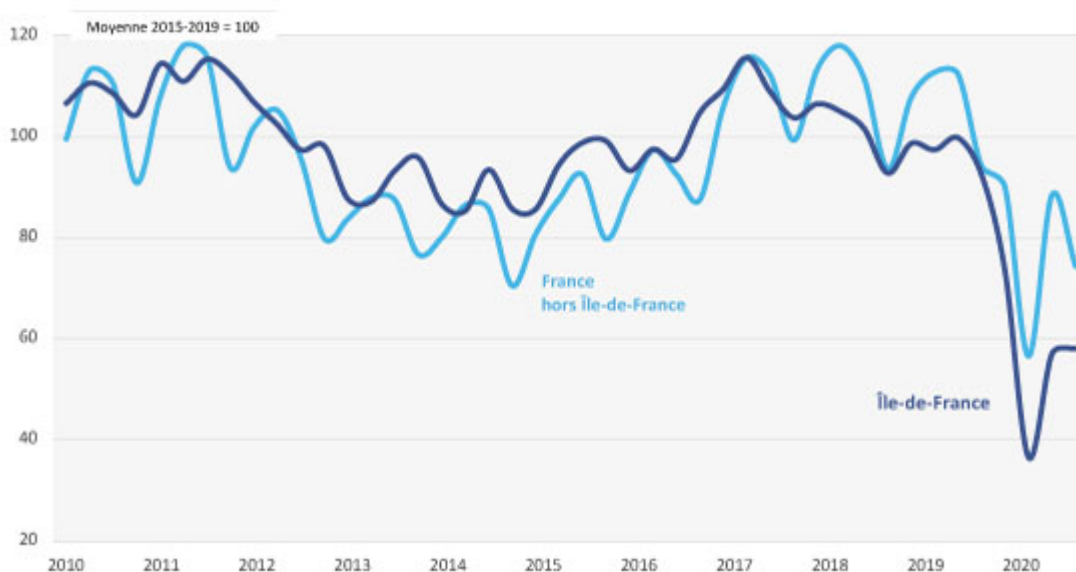


Source : Données Insee, calculs de l'auteur.

En amont de cette contraction de l'emploi on observe un tarissement des flux d'embauches : les offres d'emploi collectées chaque trimestre par Pôle Emploi ont été 40% moins nombreuses en 2020 que les années précédentes (graphique 2). Les déclarations d'embauches recensées par l'Acoss ont chuté du même ordre de grandeur entre 2019 et 2020 (graphique 3). La dépression des embauches affecte plus fortement les contrats courts que les contrats longs, mais quel soit le type de contrat le recul est toujours été nettement plus prononcé en Ile de France que dans le reste du pays : au total l'Acoss a

recensé 19,2 millions d'embauches hors intérim en 2020 soit 7 millions de moins qu'en 2019, et la part de l'Ile de France est passée de 31,1% à 27,1% de ces déclarations embauches soit une baisse de 8,2 à 5,3 millions de contrats en 2020, soit une chute de -2,9 millions d'embauches dont 80% de contrats de moins de 1 mois. Ces évolutions reflètent la spécialisation de la région Ile de France dans les activités de services marchands à la fois fortement utilisatrices de contrats courts et très impactées par les mesures prophylactiques.

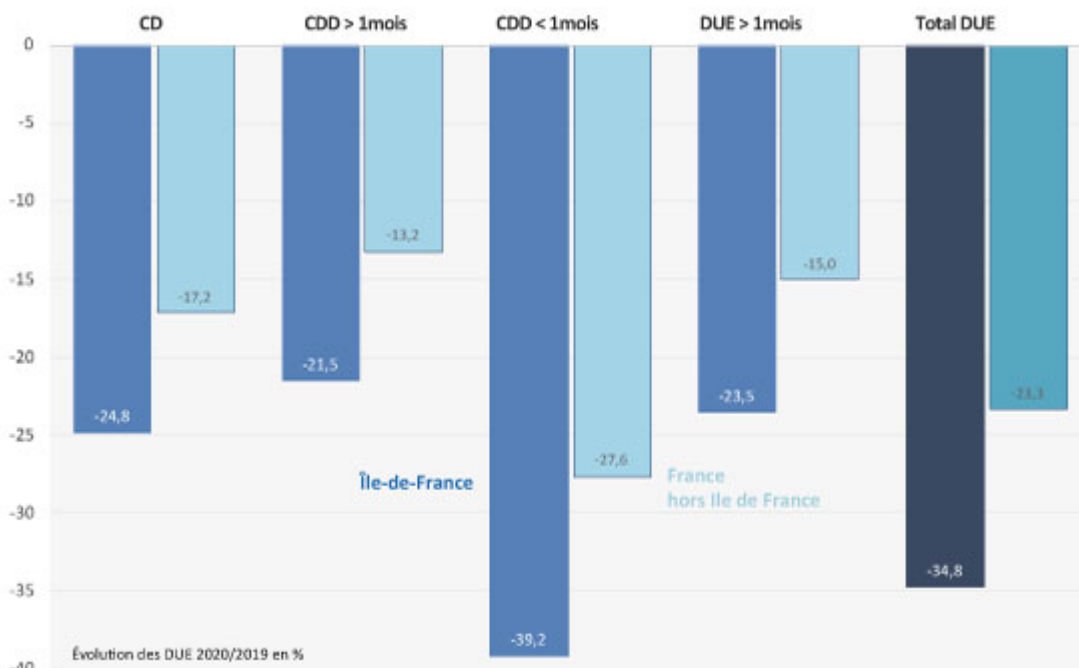
Graphique 2. Évolution des offres d'emplois collectées par Pôle Emploi



Source : Données Pôle Emploi, calculs de l'auteur.



Graphique 3. Évolution des déclarations d'embauches par type de contrat en 2019 et 2020



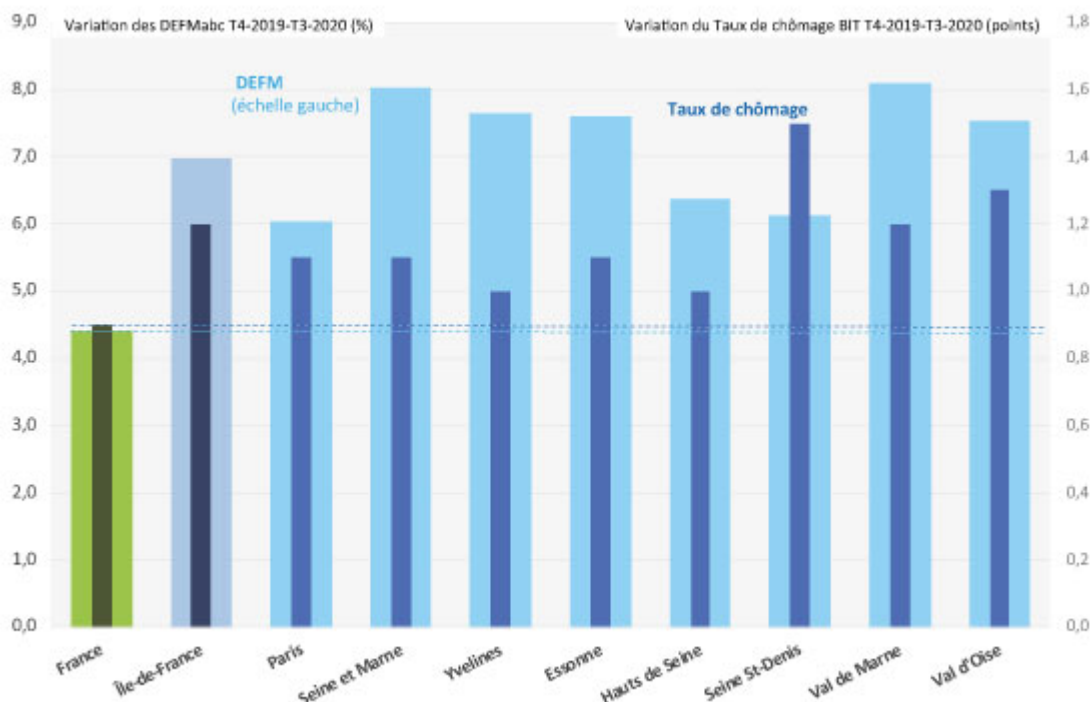
Source : Données Acoiss, calculs de l'auteur.

Du côté du chômage, on sait que la mesure du taux de chômage est fortement affectée par la crise (cf. Insee). Néanmoins dans tous les départements de la région le taux de chômage augmentait de 1 à 1,5 point, significativement plus qu'en moyenne en France (+0,9 point), et ce qu'il ait été faible avant la crise, comme à Paris (6,2%) ou élevé comme en Seine Saint-Denis (10,5%) (graphique 4).

La contribution de l'Ile de France à la hausse des inscriptions en DEF Mabc à Pôle Emploi est particulièrement forte (32,3%). Dans six des huit départements de la région la contribution à la hausse des DEF Mabc observée en France est deux fois plus importantes que leur part dans les DEF Mabc fin 2019. Plus en détails on observe également une forte contribution de l'Ile de France à la hausse nationale des DEF Ma (37,8%) alors que la région ne pesait que pour 18,4% de cette catégorie en France en 2019. On note aussi que les DEF Mc diminuent dans tous les départements franciliens, alors même qu'elles augmentent dans le reste du pays. On note également que le nombre de DEF Mc (activité réduite longue) baisse de -7,2% quand il augmente de +1,6% hors Ile de France, tandis que les DEF Mb (activité réduite courte) baissent de -5,6 mais

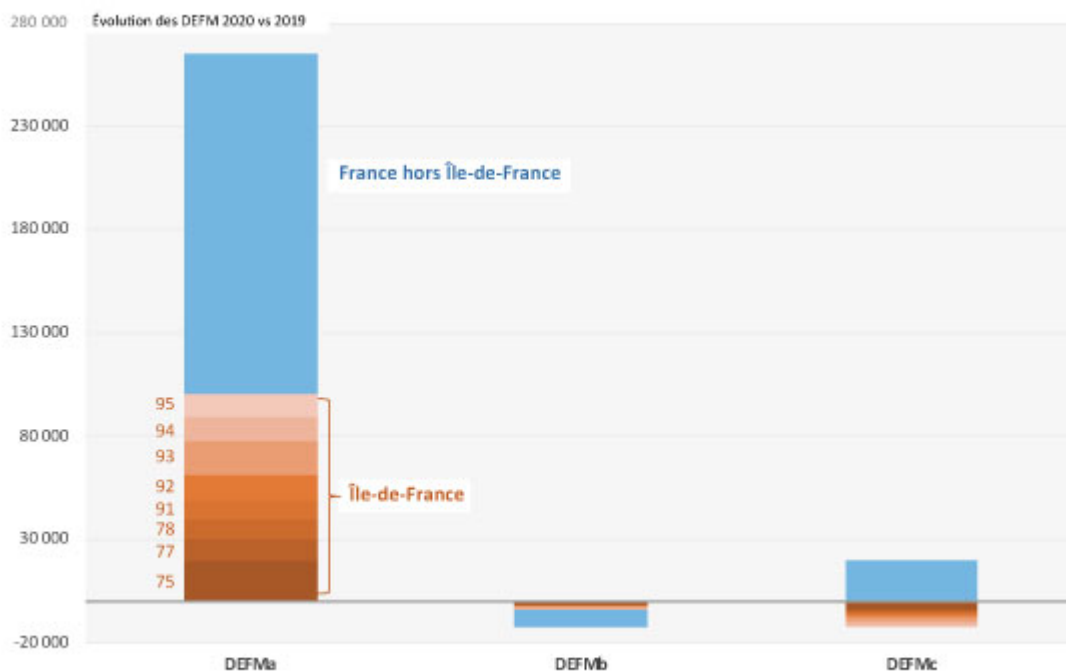
de seulement -1,4% dans le reste de la France.

**Graphique 4. Évolutions des inscriptions à Pôle Emploi et du taux de chômage BIT depuis fin 2019**



Source : Données Insee, Dares, calculs de l'auteur.

**Graphique 5. Évolutions des inscriptions à Pôle Emploi par catégories en 2020**



Lecture : les DEFMa ont augmenté de 265 000 en France, dont 100 000 en Île de France et 165 000 dans le reste du pays. Les départements d'Île-de-France sont identifiés par leur numéro administratif.

Source : Données Insee, calculs de l'auteur.

Les évolutions comparées des inscriptions en DEFMabc et celles du taux de chômage, peuvent refléter des comportements d'activité et des réponses aux enquêtes différents d'un

département à l'autre. Ces écarts peuvent également être le fruit de la combinaison de répartition sectorielle des emplois, des contrats qui leur sont associés et des mesures d'urgence telle que l'activité partielle pour les salariés en emploi stable et l'éligibilité élargie à l'assurance chômage (accès, prolongation des droits, etc.). Par exemple, si l'on considère que les actifs vivant en Seine Saint-Denis sont fortement exposés aux contrats courts et disponibles pour travailler, on pourrait s'expliquer que le nombre de DEFMabc habituellement élevé dans ce département augmente relativement peu, et qu'à l'opposé le taux de chômage au sens du BIT augmente beaucoup en raison d'un nombre relativement faible d'actifs en CDI susceptibles de bénéficier de l'activité partielle. D'autre part 20,8% des nouveaux inscrits sur les listes de Pôle Emploi a moins de 25 ans, alors que la part des jeunes DEFMabc était de 9,3% avant le déclenchement de la crise sanitaire (ce ratio étant même supérieur à 3 dans les hauts de Seine), ce qui apparaît cohérent avec la forte proportion de jeunes habituellement constatée en contrats courts dans les services marchands. Une analyse détaillée des comportements d'activité est toutefois nécessaire pour asseoir ces hypothèses.

\*

Au total la situation de l'Ile de France est inhabituellement dégradée dans cette crise. Ces constats soulèvent des questions : ces évolutions présagent-elles ce qui pourrait advenir dans les autres ? Ne sont-elles que transitoires en attendant un fort rebond de l'emploi dans les secteurs confinés du tertiaire marchand dès lors que la situation sanitaire s'améliorera ? Des éléments complémentaires sont nécessaires pour le dire. A ce stade il est néanmoins sûr que la répartition régionale

des moyens  
consacrés aux mesures d'urgence, de relance, de soutien aux  
individus et aux  
entreprises, peut d'ores et déjà tenir compte de la situation  
extrêmement  
dégradée de l'Ile de France, d'autant que l'activité a souvent  
été un moteur essentiel  
de la croissance pour l'économie française dans son ensemble.

---

# **Crise sanitaire, chômage, inégalités territoriales**

par [Bruno Coquet](#)

Au printemps 2020, l'activité économique et le marché  
du travail se sont figés dans l'ensemble du pays. Dans ce  
premier temps de la  
crise, les nuances entre secteurs, et surtout entre  
territoires ont été  
reléguées au second plan. Puis, tout au long de l'année 2020,  
le déconfinement,  
les restrictions ciblées, les couvre-feux, le deuxième  
confinement, les  
activités partiellement ou totalement mises à l'arrêt selon  
qu'elles étaient considérées  
plus ou moins « essentielles », le tout parfois combiné à la  
saisonnalité de l'offre ou de la demande, ont introduit de la  
complexité et une  
grande hétérogénéité des effets de la crise sanitaire.

La situation de différents publics, en particulier les jeunes, et l'arrêt de l'activité et des embauches dans des secteurs les plus impactés focalisent l'attention et les craintes. Les déclinaisons territoriales de la crise suscitent nettement moins d'intérêt[1]. Pourtant de fortes inégalités territoriales commencent à prendre forme sur le marché du travail : d'un côté la mesure biaisée du chômage BIT tend à niveler les différences entre régions, et celles-ci apparaissent ni plus ni moins différenciées que dans un cycle conjoncturel ordinaire ; d'un autre côté, les déclarations d'embauches à l'Acoss et les inscriptions à Pôle Emploi dessinent un tableau beaucoup plus hétérogène entre régions et entre départements. La situation la plus préoccupante est celle de l'Île-de-France qui représentait 23% de l'emploi salarié et 17% des chômeurs en 2019, mais concentre 30% de la baisse de l'emploi et 40% de la chute des embauches, et 32% à la hausse des DEFM en France en 2020.

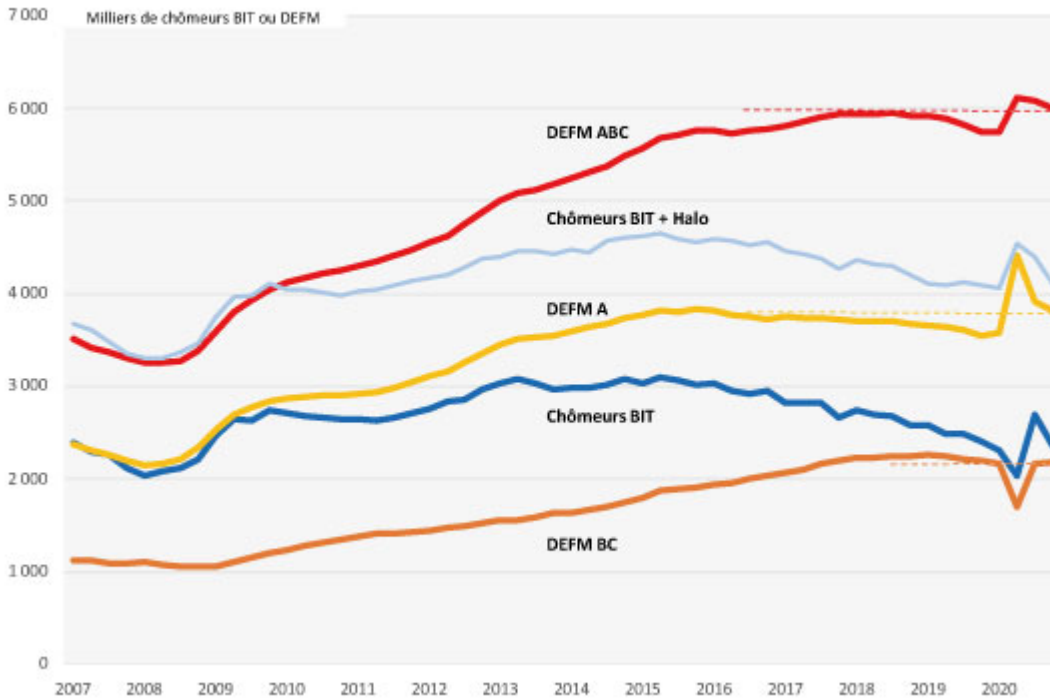
Les données disponibles ne permettent pas encore d'expliquer précisément ces différences. Notamment il n'y a pas de régularité directement évidente, ni avec la situation sanitaire ou ni avec la spécialisation des territoires. L'approche simplement descriptive retenue ici permet cependant déjà d'identifier des problèmes, et fournit des éléments pertinents pour prioriser et orienter les interventions publiques en adéquation avec la situation spécifique du marché du travail au niveau territorial.

## **Taux de chômage : biaisé et peu différencié**

Le taux de chômage au sens du BIT est connu jusqu'au quatrième trimestre 2020, où il atteignait 8,0%, légèrement inférieur à son niveau de fin 2019 (8,1%). Mais l'Insee explique parfaitement les perturbations techniques et comportementales de tous ordres que subit cet indicateur<sup>[2]</sup>, qui font apparaître son évolution en contrepoint de la chute d'activité observée.

Les séries complémentaires au sens du BIT (halo, sous-emploi) donnent une vision plus précise de la complexité contemporaine des situations d'emplois. Mais, même en incluant ces populations (hors activité partielle) les différents concepts issus de l'enquête emploi fin 2020 à sont un niveau équivalent à celui de la fin 2019, avant la crise (graphique 1), cependant que l'emploi est en baisse et les DEFM en hausse donnent une image plus contrastée de la réalité.

Graphique 1. Chômage BIT, Halo du chômage, et chômeurs inscrits à Pôle Emploi



Sources : Données Insee, Dares.

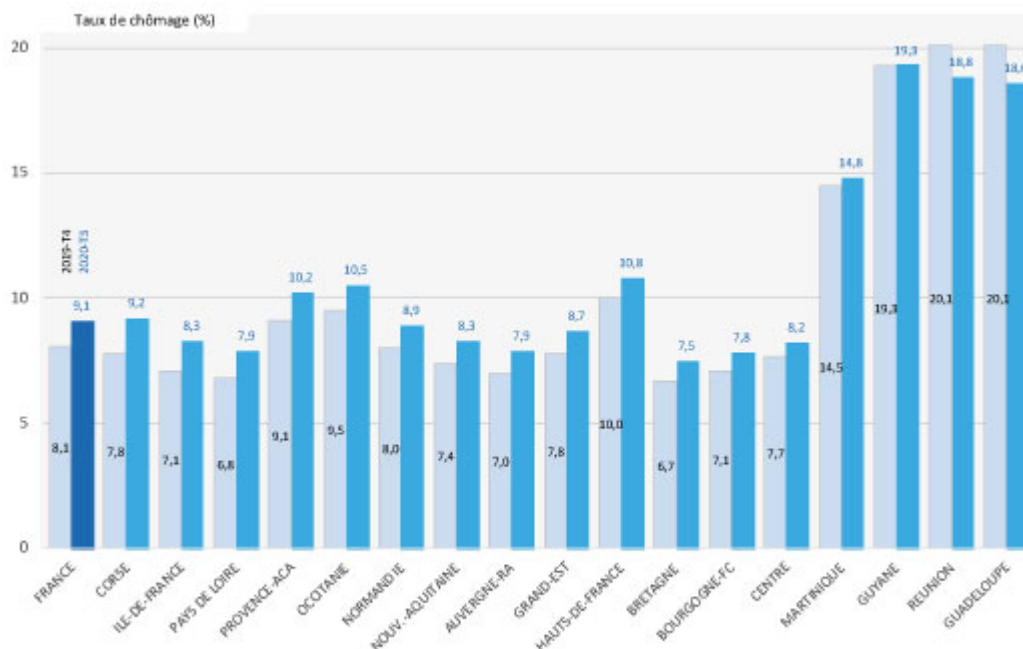
Au niveau régional les taux de chômage ne sont pour le moment connus que jusqu'au troisième trimestre 2020, période durant laquelle une partie des difficultés de mesure étaient moindres en raison de l'important relâchement des restrictions pesant sur l'activité. En outre les séries complémentaires que publie l'Insee (halo, sous-emploi) ne sont pas encore disponibles au niveau régional.

Si l'on met de côté les départements d'outre-mer qui connaissent une baisse très significative de leur taux de chômage, les régions métropolitaines enregistrent une hausse plutôt modérée de celui-ci : en effet, au-delà de la chute observée au niveau national en T2 et du rebond en T3, les évolutions régionales ne sont pas inhabituelles, et même relativement homogènes entre régions compte tenu de l'aspect difficilement

lisible, de la situation sanitaire et de ses conséquences. Autour de la moyenne nationale de +0,9 point (révisée à +1,0 pt en février 2021), l'augmentation dépasse 1 point en Corse (+1,4 pt), Île-de-France (+1,3 pt), Pays de Loire et Provence Alpes Côte -d'Azur (+1,1 pt) ; à l'opposé, la hausse est inférieure à 0,8 point dans les régions Centre Val de Loire (+0,5 pt) et Bourgogne Franche-Comté (+0,7 pt).

Les informations disponibles sont cependant encore insuffisantes pour déterminer si les écarts observés entre régions proviennent de biais plus ou moins importants de l'indicateur ou d'une réalité effectivement différente.

**Graphique 2. Taux de chômage par région en fin 2019 et au 3<sup>e</sup> trimestre 2020**



Note : le taux de chômage France publié avec les données régionales du 3<sup>e</sup> trimestre est de 9,0 %. Le graphique présente le taux national du 3<sup>e</sup> trimestre révisé par l'Insee (9,1 %) avec la publication du 4<sup>e</sup> trimestre 2020. Les données trimestrielles régionales présentées ici n'ont pas été révisées à ce stade.

Sources : Données Insee, calculs de l'auteur.

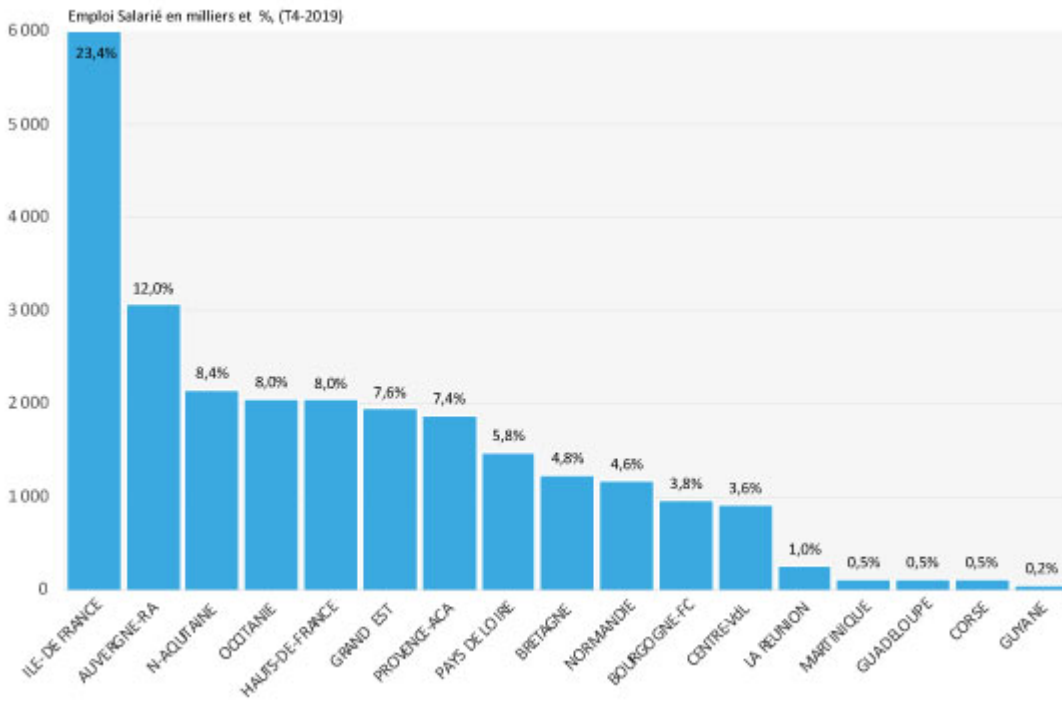
**Emploi : recul modéré, concentré sur quelques régions**



Si on se réfère aux destructions d'emplois qui devraient suivre une contraction de l'activité telle que celle observée en 2020, la situation de l'emploi apparaît presque figée par les mesures de soutien, puisque la chute de l'emploi salarié marchand n'a été que de -360 000 emplois à la fin 2020 par rapport à la fin 2019. En miroir, le recours à l'activité partielle dans les régions est conforme à ce que peut laisser attendre le poids de chaque région dans l'emploi salarié total (graphique 3).

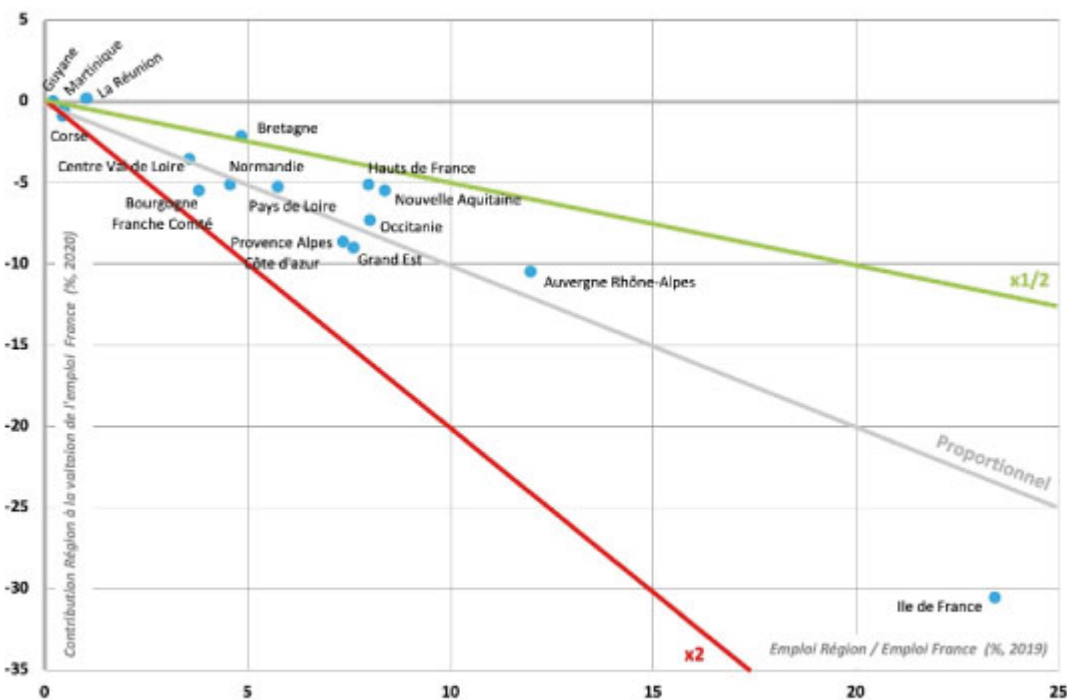
Les données régionales ne sont disponibles que pour les trois premiers trimestres 2020. Trois régions (Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Grand-Est), qui représentaient 43% de l'emploi total fin 2019 expliquent à elles seules la moitié de la baisse de l'emploi jusqu'en octobre 2020 ; si on leur ajoute la région Provence Alpes-Côte-d'Azur, ces 4 régions qui pèsent la moitié de l'emploi expliquent 60% de sa baisse. Même si elles ont un poids plus modeste, les régions Bourgogne-Franche-Comté et Corse ont à leur échelle une forte contribution à la baisse de l'emploi (respectivement -5,5% et -0,9%), soit environ 1,5 fois leur poids dans l'emploi salarié du pays (3,8% et 0,5%). À l'opposé les régions de la Bretagne et des Hauts de France pèsent à elles deux 12,8% de l'emploi salarié mais seulement 7,3% de la baisse observée en 2020 (graphiques 3 et 4).

**Graphique 3. Part des régions dans l'emploi salarié total en 2019**



Sources : Données Insee, calculs de l'auteur.

**Graphique 4. Part des régions dans l'emploi et contribution à l'évolution de l'emploi en 2020**



Lecture : fin 2019, 23 % des emplois étaient localisés en région Île-de-France (abscisses) et cette région représentait 30 % des pertes d'emploi salariés (ordonnées) enregistrées dans l'ensemble de la France au cours des 3 premiers trimestres 2020.

Sources : Données Insee, calculs de l'auteur.

Les dynamiques d'emploi sont donc très hétérogènes au niveau régional, malgré l'inertie relative du marché du travail national. Il est cependant difficile, en première approche, de faire un lien direct entre l'incidence

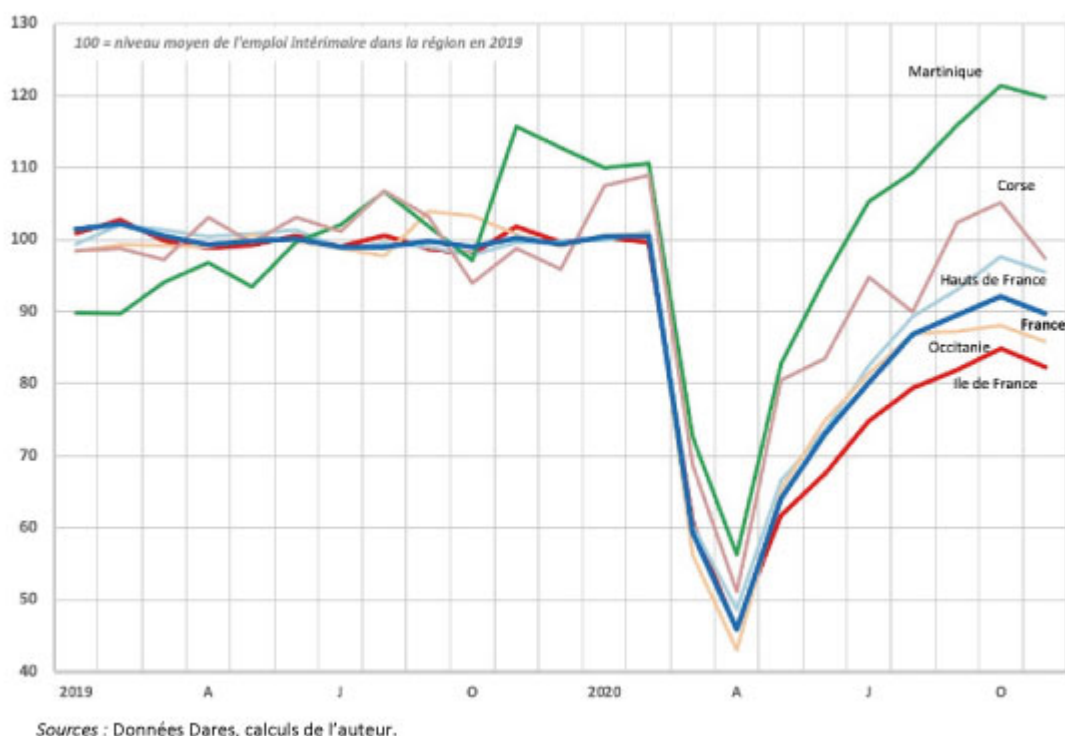
de l'épidémie et ces résultats dans chaque territoire, comme le montrent par exemple la Bretagne peu touchée et les Hauts-de-France très touchés par les contaminations. Il est possible que cette différenciation entre régions puisse résulter de la combinaison de mesures sanitaires homogènes au niveau national et de spécialisations sectorielles de chaque territoire.

La dynamique de l'emploi intérimaire est assez analogue à celle de l'emploi total : après l'effondrement généralisé d'avril 2020, la reprise coïncide avec une dispersion régionale significative. Proportionnellement, l'Île-de-France est ici encore la région la plus affectée : à fin novembre 2020, l'emploi intérimaire est 18% inférieur à son niveau moyen de 2019. À l'opposé en Martinique les emplois en intérim sont 20% plus nombreux que l'année précédente. L'emploi intérimaire a retrouvé une bonne dynamique en Corse, contrastant avec l'évolution de l'emploi salarié en général (graphique 5).

La mise sous cloche de l'économie a évidemment une incidence très différenciée sur les stocks (emploi, chômage) et les flux (embauches, fins de contrats et licenciements) : si le stock d'emplois présente une chute modérée relativement à la baisse d'activité, les flux d'embauches atteignent quant à eux un étiage du fait de la mise à l'arrêt de

certains secteurs fortement utilisateurs de contrats courts, des effets de l'activité partielle, et par l'affaiblissement des flux de sorties (démissions, licenciements, etc.) et donc d'entrées en contrats longs. Les emplois courts, directement soumis aux fluctuations d'offre et de demande sans que les mesures anti-crise ne les protègent sont en effet beaucoup plus volatils que l'emploi salarié total.

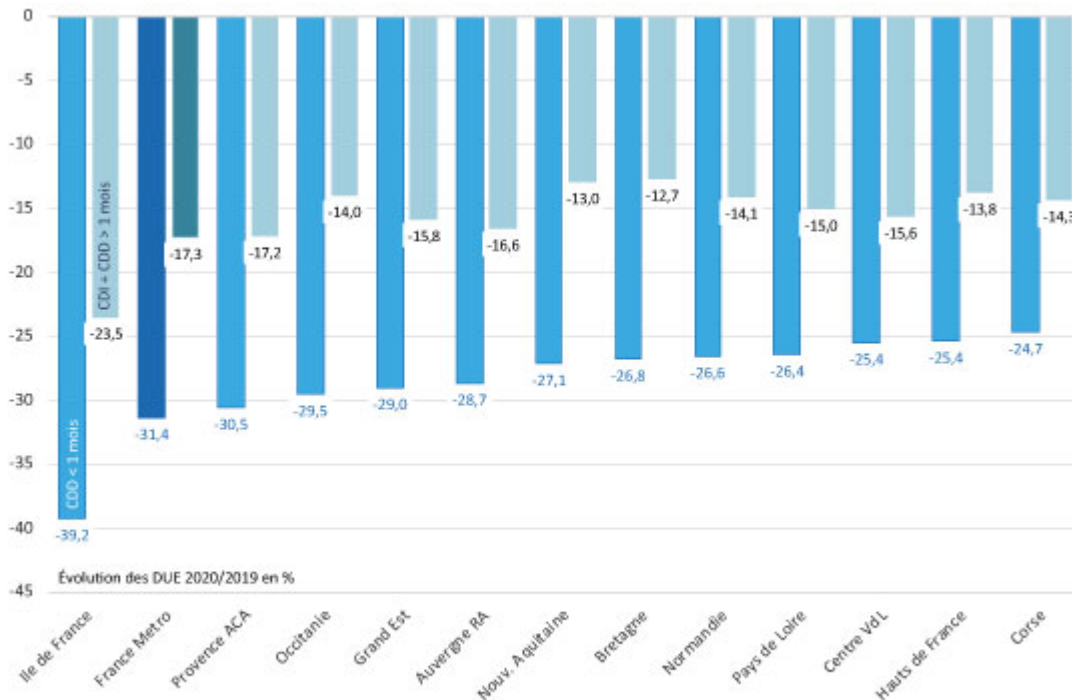
Graphique 5. Emploi intérimaire par région en 2019 et 2020



Au regard des flux d'embauches, les régions les plus affectées sont celles dont l'emploi chute le plus fortement. L'Île-de-France connaît l'évolution la plus défavorable, et c'est même la seule région qui enregistre une baisse des flux d'embauches au-delà de la moyenne nationale, tant pour les CDD de moins de 1 mois (-39,2%) que pour les contrats plus longs (-23,5%) (graphique 6). La spécialisation productive des régions explique certainement une partie de ces

différences : par exemple, en Île-de-France 63% des emplois sont dans les secteurs du « tertiaire marchand » (49% pour l'ensemble du pays), qui comprend des activités très impactées par la crise (restaurants, tourisme, activités culturelles, événementiel... où la baisse des embauches dépasse parfois 30% au niveau national, voire 40% pour les contrats de moins de 1 mois) ; en revanche, la région Auvergne-Rhône-Alpes où le tertiaire marchand est également important (49% de l'emploi) subit aussi très fortement la crise alors que sa spécialisation plutôt industrielle (16% de l'emploi salarié pour 12,4% au niveau national) aurait pu mieux la prémunir si on la compare par exemple aux Hauts de France. Toujours au titre d'effets de composition on peut également supputer que les départements d'outre-mer ont bénéficié de la forte proportion d'emploi non-marchand dans leurs économies, comprise entre 40 et 45% et dépasse même 51% pour la Guyane, contre une moyenne nationale de 32%.

Graphique 6. Évolution des Déclarations Uniques d'Embauches (DUE) par région en 2020

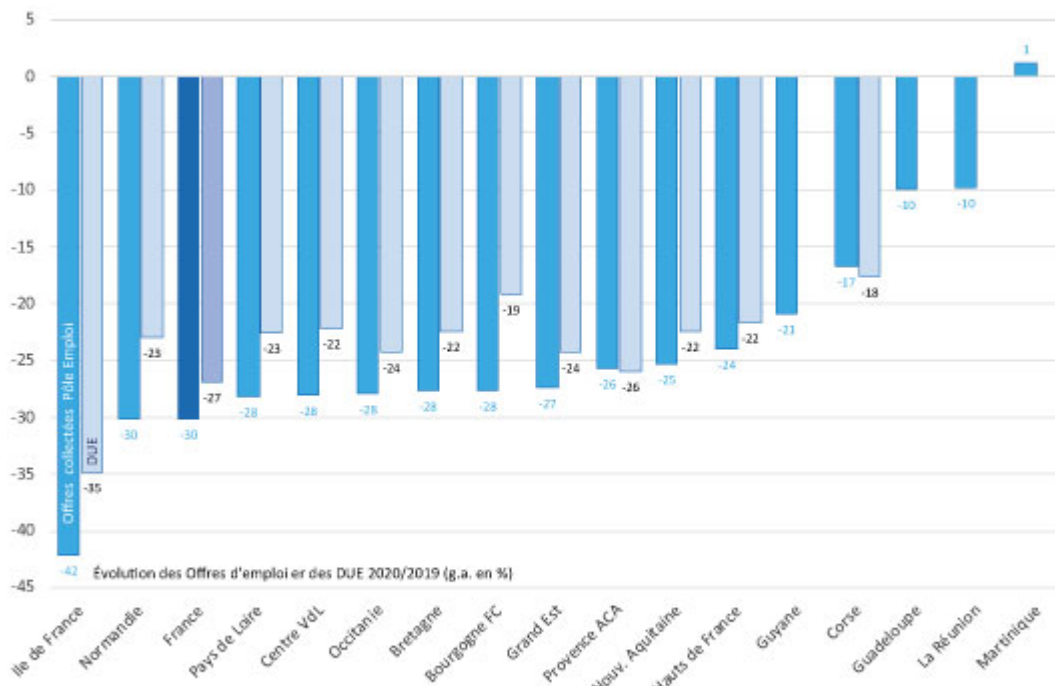


Lecture : Sur l'ensemble de l'année 2020 les déclarations d'embauches sur des contrats de moins de 1 mois ont diminué de 30,5 %, et les embauches en CDD de plus de 1 mois et en CDI ont diminué de 17,2 % en région Provence-Alpes Côte d'Azur par rapport à 2019.  
Sources : Données Acooss, calculs de l'auteur.

On pourrait multiplier les exemples contradictoires, qui montrent surtout qu'il est prématuré sur la base de ces seules données d'expliquer les différences territoriales d'évolution des flux de main-d'œuvre et d'emploi durant la crise. Pour ce faire, une analyse économétrique plus poussée doit être conduite.

La chute des offres d'emploi collectées par Pôle Emploi est plus marquée que celle des DUE mais elle confirme une hétérogénéité régionale dont l'ampleur et la distribution sont pratiquement similaires (graphique 7).

Graphique 7. Évolution des offres d'emploi et des DUE par région en 2020



Lecture : Sur l'ensemble de l'année 2020 les offres d'emploi collectées par Pôle Emploi ont baissé de 42 % en Île-de-France, cependant que l'ensemble des DUE comptabilisées par l'Acoss diminuait de 35 %.

Sources : Données Acoss, Pôle Emploi, calculs de l'auteur.

## Inscriptions à Pôle

### Emploi : forte hétérogénéité territoriale

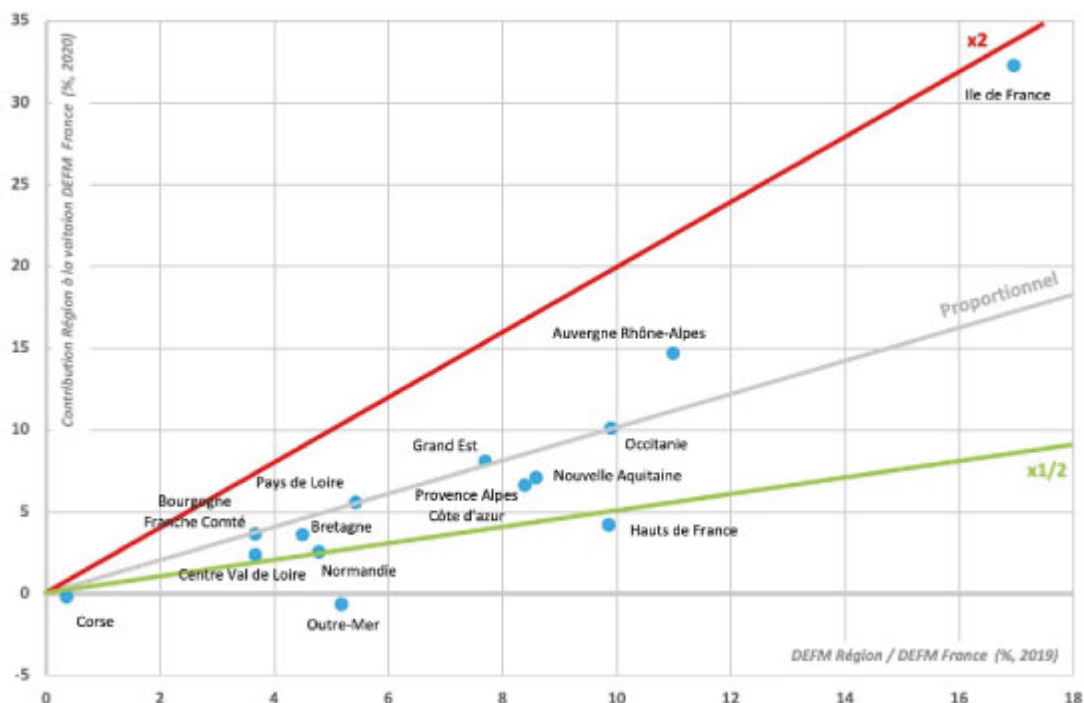
La ventilation régionale des inscriptions à Pôle Emploi est connue jusqu'au quatrième trimestre 2020, donc plus récente que les données d'emploi et de chômage observées ci-dessus.

Ces inscriptions auprès de Pôle Emploi donnent une image encore bien plus contrastée que les précédents de l'impact territorial de la crise. L'Île-de-France connaît la plus forte progression des DEF Mabc (+84 000, soit +8,6% en 1 an), devant Rhône-Alpes-Auvergne (+38 000, +6,1%) (graphique 8). La contribution de ces deux régions à la hausse totale des DEF Mabc (respectivement + 32,3% et +14,7%) est près de deux fois plus forte que leur poids dans le total des DEF Mabc fin 2019. Enfin, quatre régions (Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Grand-Est) qui

représentaient 43% du total des DEFMabc à la fin 2019 expliquent deux tiers de la hausse des inscriptions à Pôle Emploi.

Toutes les autres régions ont une contribution à la croissance des DEFMabc moins que proportionnelle à leur poids dans cet indicateur fin 2019. La Corse et les départements ultramarins enregistrent une diminution des DEFMabc, cohérente avec l'évolution du taux de chômage outre-mer, bien que cette évolution soit plutôt surprenante pour la Corse. L'évolution des DEFMabc dans les Hauts-de-France, région où le chômage est historiquement à un niveau élevé et qui a durement subi la crise sanitaire, est particulièrement modérée, et même la plus faible après la Corse et l'outre-mer.

**Graphique 8. Part des régions dans les DEFM et contribution à l'évolution 2020**



Lecture : Les Hauts de France qui concentraient 9,9 % des DEFMabc fin 2019 (abscisses), pèsent pour 4,2 % dans la hausse des DEFMabc en France sur l'ensemble de l'année 2020 (ordonnées).

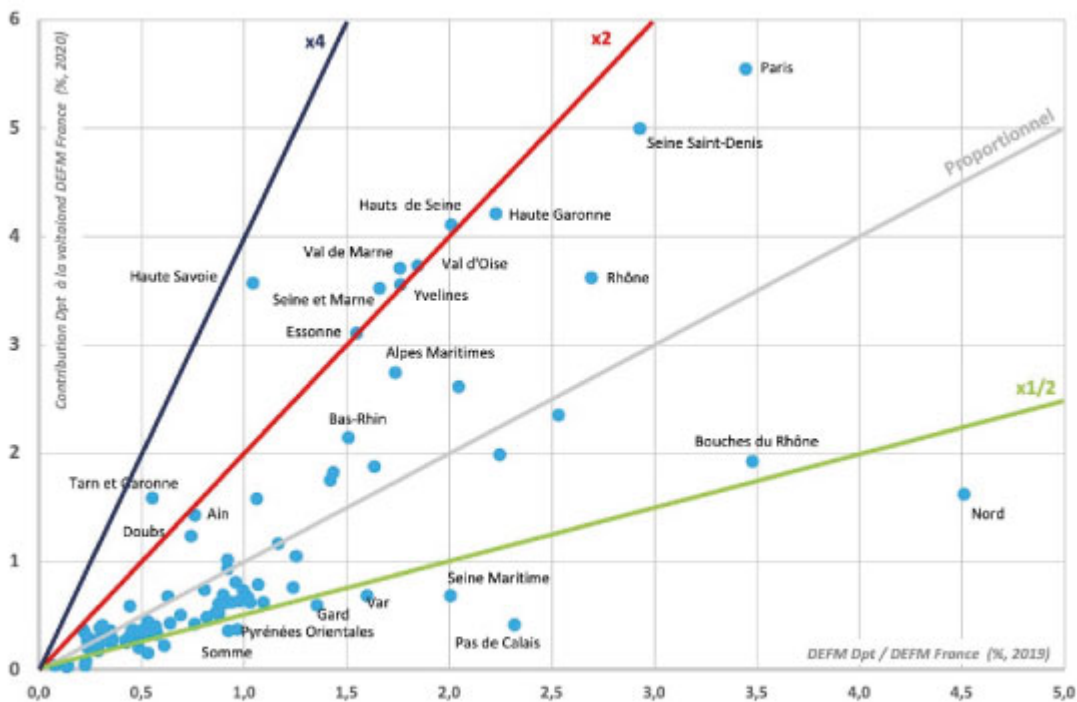
Sources : Données Insee, Dares, calculs de l'auteur.

Au niveau départemental l'hétérogénéité des territoires en est encore plus marquée. On note que Paris concentrait en



2019 3,5% des  
DEFMabc mais contribue à 5,5% de leur hausse en 2020, alors  
que le département  
des Bouches du Rhône, dont le poids dans les DEFMabc était  
identique à celui de  
Paris, contribue pour seulement 1,9% à la hausse de 2020. Le  
contraste est  
encore plus fort avec le département du Nord qui comptait 4,5%  
des DEFMabc en  
2019 mais ne contribue que pour 1,6% à la hausse de ces  
catégories de demandeurs  
d'emploi en 2020 (graphique 9). Les départements d'Île-de-  
France ont tous une contribution deux fois plus élevée à la  
hausse des DEFMabc en 2020 que ne l'était leur poids dans cet  
indicateur  
l'année précédente. D'une dimension moindre, le Tarn-et-  
Garonne a une  
contribution plus de 3 fois plus élevée (1,7%) à la hausse de  
2020 que son  
poids dans les DEFMabc en 2019 (0,5%). Enfin on note que les  
départements  
limitrophes de la Suisse (Haute-Savoie, Ain, Doubs) ont une  
contribution très  
forte à la hausse des DEFMabc consécutive à la crise  
sanitaire.

Graphique 9. Part des départements dans les DEFM et contribution à l'évolution 2020



Lecture : La Seine Maritime qui concentrait 2,0 % des DEFMabc fin 2019 (abscisses), pèse pour 0,7 % dans la hausse des DEFMabc de moins de 25 ans en France sur l'ensemble de l'année 2020 (ordonnées).

Sources : Données Insee, Dares, calculs de l'auteur.

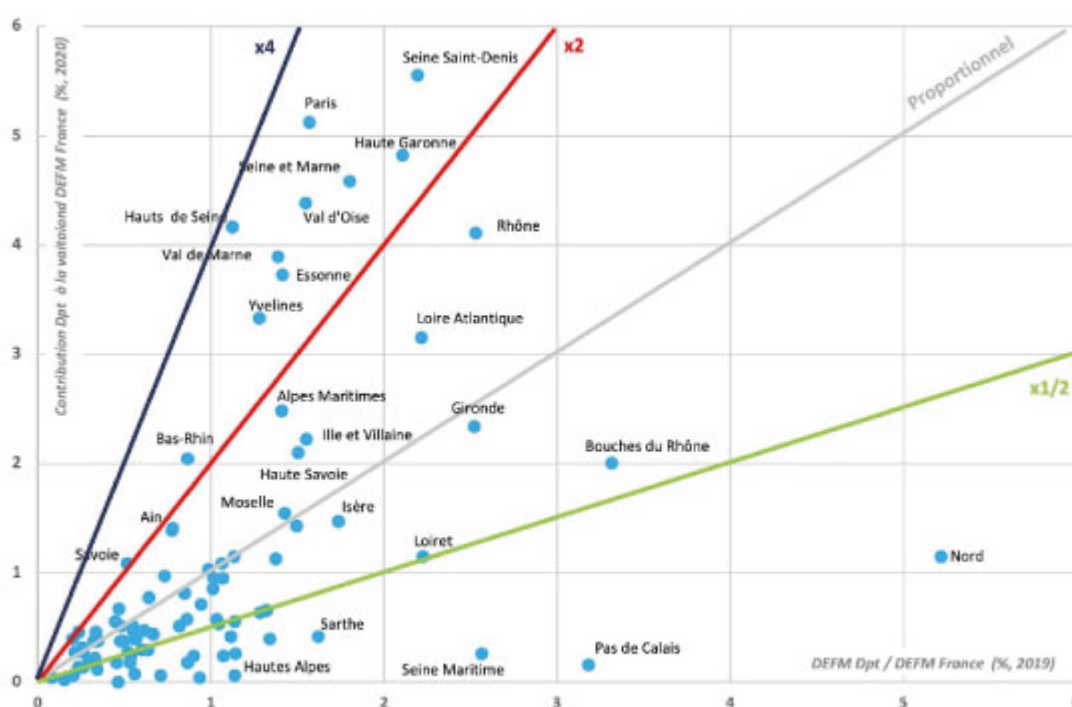
Si l'on détaille les évolutions du chômage des jeunes au niveau départemental, on observe également une très forte hétérogénéité, et si la situation est très problématique dans certaines régions du pays, elle s'est aussi très peu dégradée dans d'autres, y compris dans des territoires habituellement fragiles (Pas-de-Calais, Nord) sans que le lien avec la situation sanitaire soit clair (graphique 10).

De manière générale les départements pour lesquels la contribution à la hausse des DEFMabc était la plus forte sont tout de même aussi ceux qui contribuent le plus à la hausse des DEFMabc des moins de 25 ans en 2020. Quelques départements apparaissent cependant ici avec une situation plus dégradée : Haute-Garonne, Loire-Atlantique, Gironde, et à un degré moindre Alpes-Maritimes et Bas-Rhin qui ont en commun d'avoir

une très grosse agglomération pour préfecture. Le Nord, et dans une moindre mesure les Bouches-du-Rhône sont dans la situation opposée, ainsi que des territoires traditionnellement industriels comme la Seine-Maritime ou le Pas-de-Calais.

La situation des seniors de plus de 50 ans ne s'est pas moins dégradée que celle des jeunes, mais elle est beaucoup plus homogène au niveau régional et départemental.

**Graphique 10. Part des départements dans les DEFM < 25 ans et contribution à l'évolution 2020**



Lecture : La Loire Atlantique qui concentrait 2,2 % des DEFMabc de moins de 25 ans fin 2019 (abscisses), pèse pour 3,2 % dans la hausse des DEFMabc de moins de 25 ans en France sur l'ensemble de l'année 2020 (ordonnées).

Sources : Données Insee, calculs de l'auteur.

\*\*\*

Le rapprochement de ces différentes sources montre que les marchés du travail des régions et des départements subissent très diversement les conséquences de la crise sanitaire qui frappe la France. Cette situation est en partie liée à la spécialisation sectorielle, à la structure

d'âge de la population, à l'intensité de l'épidémie dans chaque territoire, mais pas seulement. En outre les régions habituellement les plus touchées dans les cycles d'activité usuels, ceux où le taux de chômage est élevé (en particulier celui des publics fragiles) ne sont pas cette fois-ci les plus affectées, comme le montre le cas de l'Île-de-France, territoire le plus affecté par la crise en 2020, quel que soit l'indicateur retenu.

Ces données donnent déjà des informations très utiles pour cibler et calibrer au mieux les dispositifs d'urgence et de relance. Mais il est nécessaire d'approfondir l'analyse, notamment pour comprendre les raisons de cette différenciation inhabituelle, et éventuellement anticiper si des mesures de soutien complémentaires – et lesquelles – seront nécessaires lorsque l'économie reprendra son cours, une fois les restrictions sanitaires levées.

---

[\[1\]](#)

Un travail en ce sens a été réalisé en juin 2020, juste après le premier confinement, par Bouvart C., Dherbécourt C., Le Hir B. (2020) « Vulnérabilité économique des zones d'emploi face à la crise », *France Stratégie*.

Le rapport du Comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien aux entreprises a également publié en février 2021 un rapport « Statistiques

sur le recours aux dispositifs de mars à septembre 2020 », qui analyse certains aspects, notamment l'utilisation de l'activité partielle durant le premier confinement.

[\[2\]](#)

Cf. Note d'éclairage jointe à la publication (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5044459>)

---

# **Salaire de référence des chômeurs : supprimer le problème ou le résoudre**

par [Bruno Coquet](#)

Les allocations chômage que perçoivent les chômeurs indemnisés remplacent une partie du salaire qu'ils recevaient lorsqu'ils occupaient un emploi : ce salaire sert de référence au calcul de l'allocation, il est celui auquel est appliqué le taux de remplacement et sur la base duquel l'assureur essaie de stabiliser la consommation du chômeur ; il représente donc une question fondamentale en matière d'assurance chômage.

Les règles en vigueur en France,

inchangées depuis des décennies, qui reposaient sur le salaire des jours travaillés, ont été modifiées dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage de 2019. Les nouvelles règles qui privilégiaient un salaire mensuel moyen englobant les jours travaillés et non-travaillés ont cependant été invalidées par le Conseil d'État car elles engendraient « *une différence de traitement manifestement disproportionnée* » au détriment des chômeurs ayant occupé des emplois en contrats courts.

La règle du salaire journalier prévaut donc à nouveau, et le sujet du « salaire de référence » est donc de nouveau ouvert à la discussion.

### **Une règle problématique qui doit être corrigée**

Les règles en vigueur engendrent de très fortes inégalités entre les chômeurs ayant des historiques d'emploi fractionnés et les autres. Le taux de remplacement réglementaire du salaire mensuel peut en effet dépasser 100% : en effet, lorsque le taux de remplacement est appliqué au salaire journalier pour calculer une allocation journalière, cette dernière peut être servie tous les jours du mois, alors que lorsqu'il était en emploi ce chômeur ne travaillait pas forcément tous les jours de chaque mois. Il en résulte qu'un chômeur qui ne travaille pas en activité réduite peut « *gagner plus au chômage qu'en travaillant* ». Même si c'est loin d'être le cas général,

ce type de situation devrait néanmoins être impossible d'un point de vue réglementaire, car préjudiciable pour les comportements et financièrement insoutenable pour l'assureur. Ces règles devraient donc être changées.

Les règles définissant le salaire de référence étaient bien adaptées au marché du travail des *Trente glorieuses*, mais elles ont peu à peu révélé des faiblesses et craqué sous la pression de l'usage débridé des contrats courts dans un contexte de chômage élevé.

De nombreux salariés alternent des contrats courts et des périodes non-rémunérées. Leur revenu salarial est souvent complété par un minimum social, la prime d'activité, etc., ce qui leur permet de vivre sans occuper un emploi à temps plein. Lorsqu'ils ont accumulé suffisamment de périodes d'emploi pour être éligibles à l'assurance chômage, ils restent susceptibles d'exercer ponctuellement un emploi en contrat court, d'autant qu'ils sont logiquement incités à le faire pour favoriser leur employabilité et leur retour à l'emploi durable ; mais le changement vient de ce que les périodes inter-contrats sont alors indemnisées par l'assurance chômage.

Il en résulte un effet d'optique à l'origine des différences d'appréciation quant au nombre de chômeurs qui « *gagnent plus au chômage qu'en travaillant* » : lorsque le nombre de jours indemnisés est réduit à proportion du

nombre de jours  
travaillés dans le mois, le taux de remplacement apparent  
devient inférieur au  
taux réglementaire, et la fréquence des taux de remplacement  
supérieurs à 100%  
diminue. En réalité les défauts de la règle restent  
identiques, mais ils sont masqués.

Au total la multiplication des  
situations où le cumul allocations chômage/salaire est un  
fait, de même que les  
cas où celles-ci sont plus rémunératrices que l'emploi ; et  
tout donne à  
penser que ces possibilités ont peu à peu contribué à stimuler  
l'usage des  
contrats courts, et les dépenses d'indemnisation afférentes.  
Dans tous les cas,  
les règles de l'assurance chômage ne devraient pas ouvrir ce  
type de  
possibilité, *a fortiori* à grande échelle.

### **Abracadabra : plus de problèmes de salaire de référence pour les chômeurs non-éligibles**

Pour bien comprendre ce problème  
complexe, ce nouveau document de travail, [« Comment déterminer  
le salaire de référence des chômeurs  
indemnisés ? »](#), le décompose. Il  
apparaît alors clairement que ce qui se manifeste au travers  
du salaire de  
référence, ce sont d'abord les effets des règles d'éligibilité  
à l'assurance  
chômage.

Les chômeurs qui n'ont pas accès à  
l'assurance chômage ont un taux de remplacement nul. Pour ceux  
qui y ont accès,  
le taux de remplacement dépasse le taux réglementaire dès lors



qu'il existe des jours non-travaillés dans leur historique d'emploi. L'intensité d'emploi exigée par l'assurance, c'est-à-dire le nombre de jours travaillés durant la période de référence, détermine dans quelle mesure le taux de remplacement effectif peut dépasser le taux réglementaire.

La réforme de 2019 a profondément modifié les règles d'éligibilité : période de référence raccourcie de 28 à 24 mois, seuil minimum d'éligibilité relevé de 4 à 6 mois, restriction des *rechargements* de droits. Ces nouvelles règles impliquent que 400 000 chômeurs ne seront plus éligibles (la moitié pourrait cependant le devenir avec un décalage de 12 mois au moins). De plus, le passage du seuil minimal d'éligibilité à 6 mois sur les 24 derniers replie l'éventail des salaires, en ce sens que le salaire mensuel moyen sur la période de référence qui pouvait être jusqu'à 7 fois moindre que le salaire journalier des jours travaillés quand l'éligibilité était fixée à 4 mois parmi 28 ne peut désormais être que 4 fois moindre au maximum (6/24). Si la formule du salaire de référence ne changeait pas, le taux de remplacement maximum passerait donc d'environ 7 à 4 fois le taux réglementaire du seul fait du changement d'éligibilité. Enfin, environ 1 million de chômeurs verraient la durée de leurs droits réduite, parce qu'ils acquièrent leurs droits en plus de 24 mois. Les

restrictions d'éligibilité visant la récurrence au chômage des contrats courts  
toucheront donc en réalité fortement des chômeurs issus d'emplois stables et peu fractionnés.

Pour ces chômeurs désormais inéligibles dont le taux de remplacement devient nul, ou ceux dont l'allocation baissera du seul fait du durcissement des règles d'éligibilité, une discussion restreinte au salaire de référence qui n'inclurait pas les règles d'éligibilité ne changera rien.

Le problème tel qu'il était posé, c'est à dire « *plus de 20% des chômeurs ont un taux de remplacement net supérieur à 100%* » est supprimé pour environ la moitié des chômeurs concernés, par ces seules restrictions de l'éligibilité et non par la règle censurée du salaire de référence. Cela a plusieurs conséquences : d'une part les faits qui ont justifié la modification de la règle du salaire de référence sont moins beaucoup prégnants, d'autre part une discussion restreinte aux règles du salaire de référence ne changera rien à la situation des chômeurs devenus inéligibles ou ceux dont l'allocation baissera du seul fait des règles d'éligibilité.

La nouvelle règle censurée du salaire de référence arasait ce qu'il reste des taux de remplacement supérieurs à 100%, et supérieurs au taux réglementaire. Si la réforme n'avait

changé que cette règle en laissant intacts les paramètres d'éligibilité, un plus grand nombre de chômeurs précaires seraient restés éligibles avec une indemnisation réduite, mais le problème du taux de remplacement tel qu'il était posé aurait aussi disparu. Plus exactement la nouvelle règle aurait déplacé le problème :

par souci de ne pas spolier les chômeurs concernés, le capital de droits (durée potentielle des droits en jours x allocation journalière) tel qui ressortait de l'ancienne règle, aurait été maintenu en allongeant la durée potentielle des droits en sorte de compenser la baisse de l'allocation journalière issue de la nouvelle règle. Ce faisant les inégalités de taux de remplacement étaient supprimées, mais des inégalités quasiment équivalentes apparaissaient dans les durées potentielles des droits, ce qui impliquait l'abandon *de facto* de la règle d'or « 1 jour travaillé / 1 jour indemnisé ».

Au total, la double-lame de la réforme a supprimé le problème plutôt qu'elle ne l'a résolu. Il reste nécessaire de revoir la définition du salaire de référence à remplacer, mais il est souhaitable de le faire en cohérence avec les règles d'éligibilité.

**Le salaire de référence :**  
**nécessairement imparfait, au plus près du revenu assuré**

Vouloir contrôler le salaire de référence sans auparavant bien contrôler l'éligibilité et la

manière dont les  
chômeurs constituent leur historique d'emploi, aboutit  
nécessairement à une  
formule imparfaite, inégalitaire, diffusant de mauvaises  
incitations. Ces  
variables ne peuvent clairement pas être conçues  
indépendamment les unes des  
autres.

Il n'existe cependant pas de formule  
magique du salaire de référence. Une fois les chômeurs  
départagés par les  
règles d'éligibilité, il est clairement souhaitable de tenir  
compte de la  
régularité avec laquelle les nouveaux entrants en  
indemnisation ont acquis  
leurs droits, et du caractère involontaire des périodes entre  
deux contrats lorsque  
l'historique d'emploi est fractionné. Ces critères sont  
objectifs, en ce sens  
qu'ils réfèrent aux comportements ou aux contributions des  
chômeurs lorsqu'ils  
étaient salariés, ce qui les rend bien préférables à des  
paramètres abstraits tels  
des « diviseurs » qui visent seulement à contraindre  
arbitrairement le  
résultat de la formule du salaire de référence, sans lien avec  
les caractéristiques  
du chômeur. Enfin, en dernier lieu, il est alors beaucoup plus  
facile de  
déterminer une formule du salaire de référence réaliste,  
lisible, à mi-chemin  
des deux extrêmes imparfaits que sont d'une part le salaire  
journalier des  
seuls jours travaillés sur lequel s'appuie l'ancienne règle,  
ou le salaire  
moyen sur la période servant à ouvrir les droits qui devait la

remplacer en  
2019.

---

# États-Unis : en attendant la relance

par [Christophe Blot](#)

À l'image des performances économiques de l'ensemble des pays industrialisés, l'activité a fortement reculé au deuxième trimestre 2020 outre-Atlantique avant un rebond tout aussi marqué le trimestre suivant. Aux États-Unis, la gestion de la crise repose en grande partie sur les États et l'élection de Joe Biden ne devrait pas modifier ce cadre puisqu'il déclarait le 19 novembre qu'il n'ordonnerait pas de confinement global. Pour autant, la situation sanitaire connaît une nouvelle dégradation avec plus de 200 000 nouvelles contaminations par jour en moyenne depuis début décembre. De nombreux États adoptent en conséquence des mesures prophylactiques plus contraignantes sans pour autant revenir sur un confinement tel que celui observé au printemps. Cette situation pourrait ternir la situation conjoncturelle en fin d'année et aussi le début du mandat du nouveau Président élu en novembre dernier. Elle rend

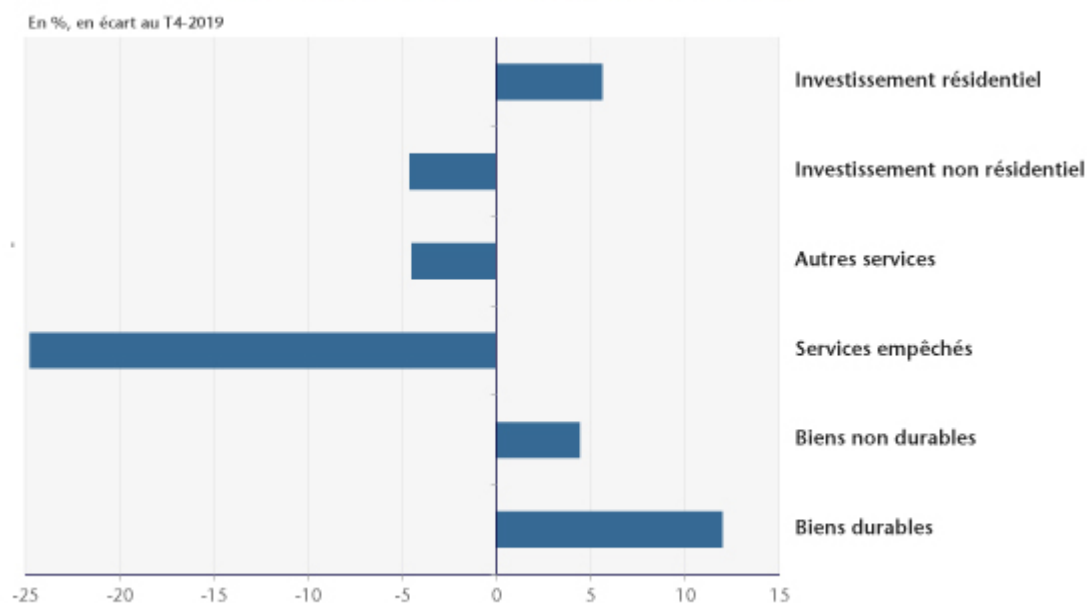
surtout encore

plus nécessaire la mise en œuvre d'un nouveau plan de relance retardé par la période électorale.

Comme dans la zone euro, la reprise américaine s'est enclenchée dès la fin du confinement. Le PIB a progressé de 7,4 % au troisième trimestre alors qu'il avait chuté de 9 % au trimestre précédent. Comparativement au niveau d'activité de fin 2019, la perte d'activité s'élève à 3,5 points contre 4,4 points dans la zone euro. La situation sur le marché du travail s'est également rapidement améliorée avec une baisse de 8 points du taux de chômage, selon les données du *Bureau of Labor Statistics* de novembre, depuis le pic du mois d'avril à 14,7 %. Ces performances sont la conséquence logique de la levée des restrictions mais aussi des plans de relance massifs votés en mars et en avril et qui ont massivement permis d'absorber les pertes de revenu pour les ménages et dans une moindre mesure pour les entreprises américaines (voir [ici](#)). La reprise de la consommation reste toutefois marquée par le maintien de certaines restrictions, notamment dans les secteurs à fortes interactions sociales où les dépenses sont toujours inférieures de près de 25 % à ce qu'elles étaient au quatrième trimestre 2019 (graphique 1). Quant à la consommation de biens, elle a été beaucoup moins affectée par la crise et se retrouve à plus de 12 % de son niveau d'avant-crise pour les biens durables et 4,4 % pour les biens non durables. Toutefois, la plupart de ces mesures de soutien ont pris fin et les discussions entamées à la fin de l'été au Congrès n'ont pas permis d'aboutir à un accord entre Républicains et Démocrates. Or, en dépit du rebond, les conséquences sanitaires de l'épidémie et les conséquences économiques du confinement sur le marché du travail nécessitent une politique discrétionnaire dans un pays où les

stabilisateurs automatiques sont généralement considérés comme plus faibles[1]. Ces nouvelles aides seraient d'autant plus nécessaires qu'un durcissement des mesures prophylactiques se profile et que la dynamique de reprise semble s'essouffler. Les premiers chiffres de la consommation pour le mois d'octobre indiquent en effet un tassement de la consommation de services et l'emploi s'est également stabilisé en novembre, restant bien inférieur à son niveau de la fin de l'année 2019.

Graphique 1. Demande intérieure privée au T3-2020

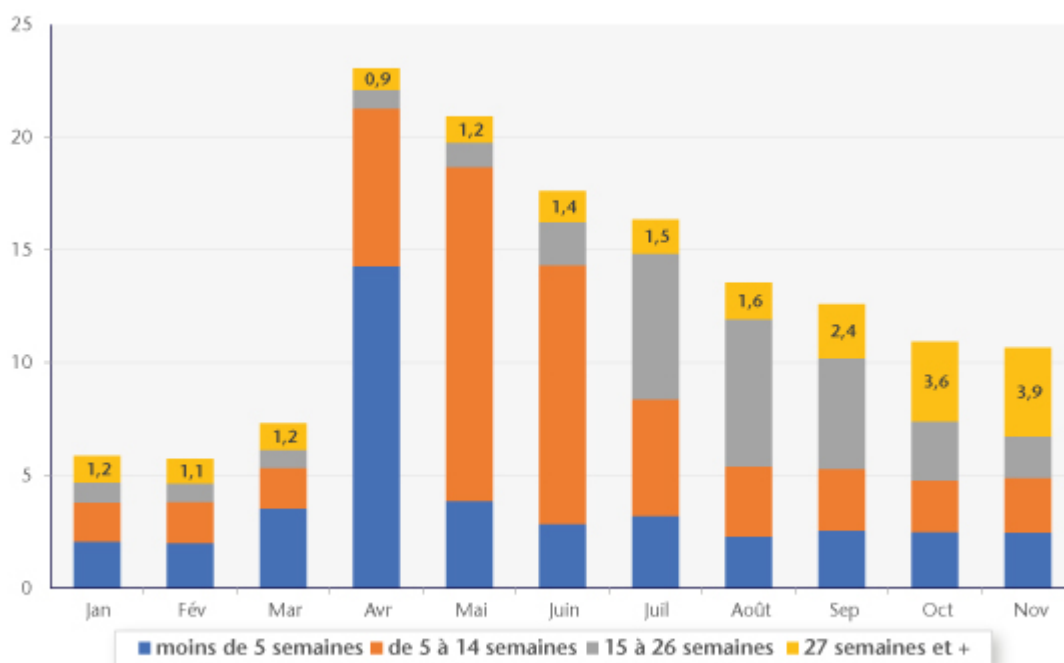


Note : les secteurs empêchés sont les services récréatifs, l'hébergement-restauration et les services de transport.  
Source : BEA (NIPA table 156).

Pourtant, après l'échec des discussions au Congrès, il faudra maintenant attendre le premier trimestre 2021 pour qu'un nouveau plan de soutien soit voté et pour une éventuelle réorientation de la politique budgétaire américaine après la victoire de Joe Biden. À l'automne, les Démocrates proposaient une enveloppe de 2 000 milliards de dollars (9,5 points de PIB), soit presque autant que les mesures adoptées en mars-avril 2020 qui s'élevaient à 2 400 milliards (10,6 points de PIB)[2]. L'aide permettrait notamment de soutenir le pouvoir d'achat des personnes au chômage par une allocation fédérale supplémentaire. Même si le chômage est bien inférieur à celui du deuxième trimestre, il reste supérieur à son niveau d'avant-crise et est aujourd'hui caractérisé par un accroissement du chômage de longue durée qui n'est

généralement pas indemnisé. La part des chômeurs sans emploi depuis au moins 27 semaines s'élève à 37 % (soit 3,9 millions de personnes, graphique 2) en novembre et la durée médiane du chômage est passée de 9 semaines fin 2019 à près de 19 semaines en novembre 2020. Par ailleurs, les États dont les recettes fiscales ont diminué avec la crise pourraient bénéficier d'un transfert fédéral évitant des coupes dans les dépenses [3].

Graphique 2. Nombre de chômeurs selon la durée (en semaines de chômage)



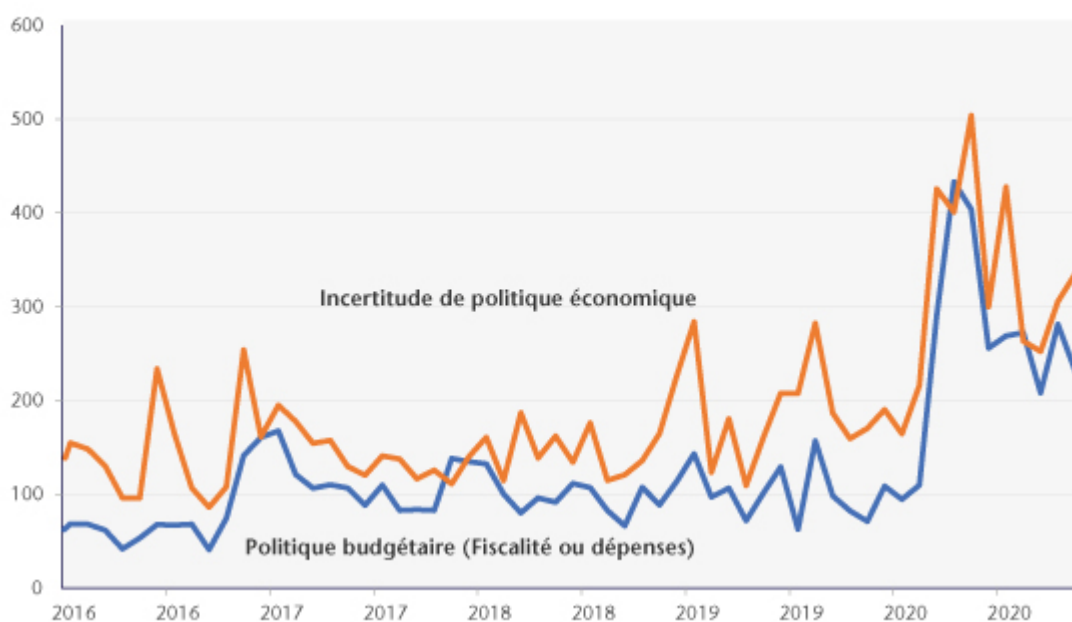
Source : Bureau of Labor Statistics.

Pourtant, malgré la fin du suspense sur l'issue des élections présidentielles, l'incertitude politique et économique n'a pas été totalement levée. En effet, il faudra attendre début janvier pour savoir si les Démocrates bénéficieront également d'une majorité au Congrès. Ils ont certes conservé la Chambre des Représentants mais il faudra attendre début janvier pour le Sénat avec un scrutin prévu en Géorgie qui déterminera la couleur politique des deux derniers sièges [4]. Les deux sièges sont aujourd'hui détenus par des sénateurs républicains. Toutefois, Joe Biden a gagné l'État de 0,2 points contre Donald Trump, première victoire en Géorgie pour un candidat démocrate depuis 1992. Les deux élections sénatoriales se jouant au scrutin direct dans l'intégralité de



l'État, les résultats seront probablement serrés. En cas de défaite de l'un des candidats démocrates, Joe Biden serait contraint de composer avec l'opposition. Or, comme le souligne [Paul Krugman](#), les Républicains sont généralement plus enclins, une fois dans l'opposition, à promouvoir l'austérité. Les indicateurs d'incertitude de Bloom, Baker et Davies reflète bien cette situation puisqu'en novembre, l'incertitude de politique économique s'est accrue (graphique 3). Cette incertitude est certes plus faible qu'au printemps mais se maintient à un niveau plus élevé que celui observé entre 2016 et 2019. Pendant ce temps, la croissance risque de s'essouffler et après une reprise en fanfare la croissance pourrait être plus timide, ce qui se répercutera sur le marché du travail. Quels que soient les résultats, un plan sera sans doute voté au premier trimestre 2021 mais son adoption pourrait être plus longue si elle est conditionnée à un accord entre Républicains et Démocrates au Congrès. Ce temps risque cependant d'être long face à l'urgence de la crise sanitaire et sociale et plonger dans la pauvreté une fraction importante des plus fragiles.

Graphique 3. Indicateurs d'incertitude de politique économique



Source :  
Baker, Bloom & Davis. <https://www.policyuncertainty.com/index.html>

---

[1] Voir par exemple Dolls, M., Fuest, C. & Peichl, A., 2012, « Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe », *Journal of Public Economics*, 96(3-4), pp. 279-294.

[2] Comparativement, les plans européens sont de plus faible ampleur allant de 2,6 points de PIB pour la France à 7,2 points pour le Royaume-Uni.

[3] Rappelons en effet que les États se sont généralement dotés de règles budgétaires limitant leur capacité à être en déficit.

[4] Sur les 100 sièges du Sénat, les Républicains en détiennent d'ores et déjà 50. En cas d'égalité entre les deux partis, c'est la voix de la future vice-Présidente Kamala Harris qui permettra de les départager. [Une seule victoire en Géorgie leur permettrait donc de conserver la majorité.](#)

---

**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.

---

# Le chômage partiel, outil crucial en temps de crise : une évaluation au mois d'avril 2020

Par Département Analyse et Prévision, rédigé par [Céline Antonin](#) et [Christine Rifflart](#)

Le marché du travail a été frappé de plein fouet par la chute d'activité générée par la crise de la Covid-19. Dès la mi-mars 2020, les décisions d'urgence sanitaire prises pour endiguer la propagation du virus ont contraint les entreprises à s'ajuster. Les commerces non essentiels et les lieux recevant du public ont dû fermer mais plus largement, c'est l'ensemble des entreprises qui a dû faire face à ce choc d'ampleur inédite. Afin de protéger la structure productive et de soutenir le pouvoir d'achat, les gouvernements européens ont mis en place des mesures ciblées sur le marché du travail, d'ampleur inégalée – même au pire moment de la crise de 2008 – dans le but de mutualiser le coût économique et social de la crise. En particulier, les dispositifs de chômage partiel (ou activité partielle) indemnisant les salariés en cas de réduction temporaire de la durée du travail, permettent de limiter l'impact de la crise sur l'emploi. Sur la base du *Policy Brief 69*[\[1\]](#) rédigé par le Département Analyse et Prévision de l'OFCE, nous retraçons brièvement les conséquences de cette crise sur l'emploi au cours du mois d'avril et soulignons que l'impact final sur l'emploi salarié apparaît *in fine*, du moins en Europe, très faible au regard des pertes potentielles d'emplois liées à la crise, notamment grâce au dispositif du chômage partiel. Faute d'un dispositif

similaire, les Etats-Unis connaissent de très fortes destructions d'emplois salariés.

### **La demande de travail s'ajuste instantanément et intégralement à la baisse d'activité...**

Le *Policy Brief 69* évalue l'impact économique de la pandémie sur l'économie mondiale en avril 2020, et notamment sur le marché du travail. L'analyse est menée sur les 5 grands pays de l'Union Européenne (Allemagne, France, Italie, Espagne et Royaume-Uni) et les Etats-Unis. Etant données la sévérité des mesures de confinement prises dans les différents pays, la chute d'activité aura été un peu moins violente aux Etats-Unis, en Allemagne et au Royaume-Uni – la valeur ajoutée ayant chuté de respectivement 22, 24 et 25 % en avril – qu'en France, en Italie et surtout en Espagne, pays dans lesquels la chute atteindrait respectivement 30 %, 32 % et 36 % sur un mois.

Face à un tel choc, nous supposons que les entreprises réduisent immédiatement leur demande de travail et ce, dans les mêmes proportions que la chute d'activité qu'elles enregistrent. Compte tenu de la structure productive de chacun des pays et d'un contenu en emplois particulièrement fort dans les secteurs directement frappés par les fermetures administratives (commerces, hôtellerie-restauration, loisirs), l'impact total est plus fort sur la demande de travail que sur l'activité, à l'exception de l'Allemagne, mieux protégée du fait de sa spécialisation dans l'industrie manufacturière (tableau). Cette caractéristique allemande rend l'ajustement au sein des entreprises, moins coûteux qu'ailleurs. Dans les 5 autres pays, les pertes potentielles d'emploi sont estimées à entre 30 et 40 % de l'emploi total en avril.



Tableau. Impact du choc de confinement sur la valeur ajoutée, la demande de travail et l'emploi salarié – avril 2020

En % du total	DEU	FRA	ITA	ESP	GBR	USA
Impact sur la Valeur Ajoutée	-24	-30	-32	-36	-25	-22
Impact sur la demande de travail	-24	-33	-34	-39	-38	-31
Impact sur l'emploi salarié	-4,4*	-0,9	-1,2	-3,1	-2,8	-14,6

\* En Allemagne l'importance du choc sur l'emploi salarié s'explique par la destruction de 1,5 million de *Minijobs*, emplois salariés non éligibles au dispositif de chômage partiel: ceux-ci représentent les 4/5e des 4,4 % d'emplois salariés perdus.  
Source : calculs OFCE.

## ... mais le chômage

### partiel permet de limiter fortement les destructions d'emplois

Dans ce contexte, les entreprises ont eu massivement recours au mécanisme de chômage partiel pour reporter leurs coûts salariaux sur l'Etat, d'autant que les conditions d'éligibilité sont larges (baisse d'activité liée à la crise, affiliation des salariés au régime de Sécurité sociale). Le taux de prise en charge par l'Etat est variable : il dépend à la fois du taux de remplacement et du plafond de compensation du salaire. Le taux de remplacement est plus ou moins généreux selon les régimes nationaux, et selon que les autorités se situent dans une logique de maintien du pouvoir d'achat ou dans une logique de revenu de subsistance (Italie, Espagne). La France répond à la première logique de maintien du pouvoir d'achat, avec un taux de remplacement d'environ 84 % du salaire net et un plafond de compensation élevé au mois d'avril. L'Italie et l'Espagne se situent davantage dans la seconde logique avec un plafond de compensation faible, de même que l'Allemagne, qui connaît un taux de remplacement

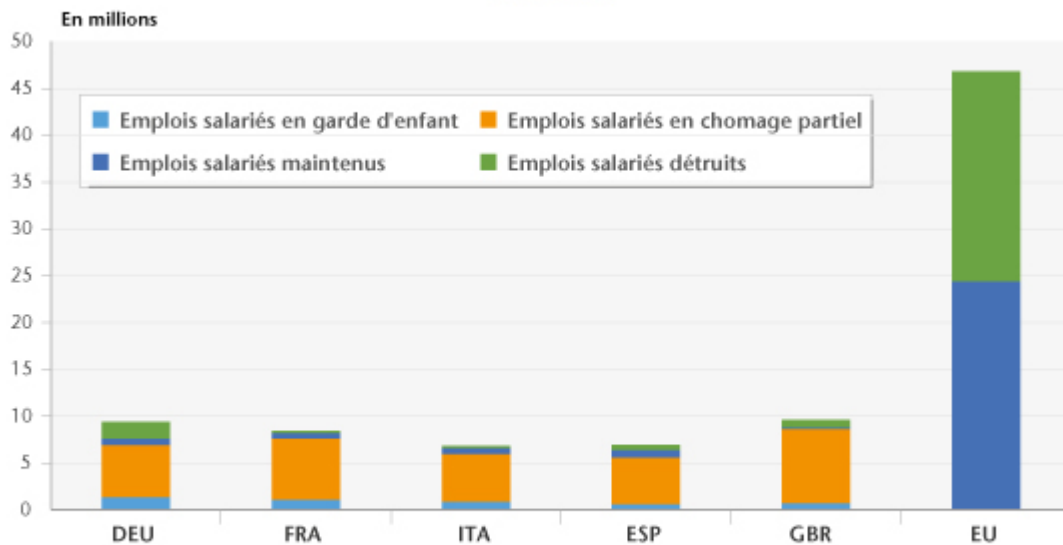
faible (60 à 67 % du salaire net). Par ailleurs, se pose en Allemagne le problème des *Minijobbers*, qui bien qu'étant salariés ne sont pas couverts par l'assurance chômage, et sont donc exclus du dispositif de chômage partiel. Or, d'après nos estimations, 1,5 million de *Minijobbers*, soit 3,6 % de l'emploi salarié allemand, seraient affectés par les fermetures ou la chute d'activité dans les secteurs où ils travaillent.

Malgré ces imperfections, le mécanisme d'amortisseur du chômage partiel a été une arme efficace pour permettre de sauver, au moins transitoirement, la grande majorité des emplois qui auraient été potentiellement détruits, (graphique). On estime que les pertes effectives d'emplois salariés concerneraient environ 1 % de l'emploi salarié total en France et en Italie et 3 % en Espagne et au Royaume-Uni. L'Allemagne qui rappelons-le, subit une chute d'activité moins forte que les autres pays européens, enregistre des destructions sèches d'emplois plus élevées du fait du poids des *Minijobbers* : ces derniers représenteraient 80 % des 1,8 million d'emplois salariés perdus.

Le rôle crucial du chômage partiel s'apprécie notamment à l'aune de la situation des Etats-Unis[2]. Le mécanisme de mutualisation du coût du travail n'existant pas (ou peu), il revient aux entreprises de gérer les conséquences de la crise : licencier ou assumer le coût financier de maintenir l'emploi. Selon le *Bureau of Labor Statistics*, les pertes d'emplois salariés enregistrées pour le mois d'avril atteignent 22,4 millions, soit 14,6 % de l'emploi salarié total. Elles représenteraient 48 % de la baisse de la demande de travail salarié par les entreprises selon nos hypothèses – ce qui suggère une forte rétention de main d'œuvre par les entreprises -, contre 3 % en France et en l'Italie, 8 % en Espagne et au Royaume-Uni, et 19 % en Allemagne (3,4 % hors

Minijobs).

Graphique. De la baisse de la demande de travail salarié aux emplois salariés détruits  
avril 2020



Note : les emplois salariés en garde d'enfants regroupent les familles monoparentales et biactifs avec enfants et qui ne peuvent pas avoir recours au télétravail. Ils excluent les salariés éligibles au chômage partiel et les personnels soignants dont les enfants sont pris en charge.

Sources : Eurostat, OIT, sources nationales, calculs OFCE.

[1]

<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief69.pdf>

[2]

<https://www.ofce.sciences-po.fr/blog/quelle-information-tirer-des-chiffres-du-chomage-americain-sur-la-reprise/>

# Quelle information tirer des chiffres du chômage américain

# sur la reprise ?

par [Christophe Blot](#)

Alors que certains craignaient une envolée du chômage aux États-Unis et pronostiquaient un pic au-delà de 20 %[\[1\]](#), les chiffres communiqués par le *Bureau of Labor Statistics* pour le mois de mai ont surpris. Selon les données d'enquête, le nombre de chômeurs a baissé de plus de 2 millions en un mois dans un contexte marqué par la levée progressive des mesures restreignant l'activité et la circulation des citoyens américains. Toutefois, les contraintes du confinement ont également affecté la collecte d'information auprès des entreprises et des ménages et potentiellement biaisé l'estimation du taux de chômage. La baisse du chômage pourrait-elle être fallacieuse ? S'il ne fait aucun doute que l'économie américaine est en récession[\[2\]](#), il n'en demeure pas moins qu'il est crucial de savoir si le creux est passé ou si les États-Unis continuent à s'enfoncer dans la crise économique.

Après la plus forte hausse du chômage enregistré en un seul mois (+10,3 points, soit presque 16 millions de chômeurs supplémentaires), les chiffres pour le mois de mai faisaient craindre

un nouveau record alors que les États n'assouplissaient que très progressivement les mesures de confinement. Selon les données des chercheurs de la [Blavatnik School of Government](#) de l'Université d'Oxford, l'intensité du confinement aux États-Unis serait même sur un plateau depuis fin mars. En l'absence de dispositif de chômage partiel et du fait d'une grande flexibilité du marché du travail, l'ajustement de l'emploi à l'activité se fait rapidement aux États-Unis. Les entreprises peuvent facilement licencier ou réduire le nombre d'heures travaillées de leurs salariés en cas de réduction de l'activité. Mais, la reprise se traduit également par une remontée rapide des embauches, les entreprises pouvant facilement rappeler les salariés licenciés.<sup>[3]</sup> Les estimations publiées par le BLS le [5 juin](#) indiquent une amélioration de la situation avec une baisse de deux millions du nombre de chômeurs et un nombre record de créations d'emplois en mai estimées à plus 2,5 millions. Le rebond de l'activité serait donc plus précoce et plus rapide qu'anticipé même si le nombre de chômeurs restent à un niveau exceptionnellement élevé, dépassant les 20 millions de personnes contre moins de 6 millions en février. Néanmoins, les circonstances exceptionnelles ont modifié les conditions dans lesquelles les enquêtes servant à établir mensuellement la situation en termes d'emplois, de population active et de chômage, ce qui perturbe la fiabilité des statistiques depuis le début

de la crise. Le *Bureau of Labor Statistics* a effectivement publié une mise en garde indiquant qu'en mai, le taux de réponse à l'enquête auprès des ménages était inférieur de 15 points à son taux habituel et qu'une partie des individus classés en emploi aurait probablement dû être considérés comme chômeurs. En effet, certains individus auraient déclaré être en emploi mais ne pas travailler. En l'absence de mécanisme de chômage partiel, ils auraient normalement dû être considérés comme chômeurs, ce qui n'a semble-t-il pas été le cas. Selon le BLS, ce problème de classification entre chômage et emploi pourrait représenter 3 points de taux de chômage supplémentaire. Notons cependant que ce biais avait déjà été signalé pour les deux mois précédents ce qui aurait alors conduit à une sous-estimation du taux de chômage d'un point en [mars](#) (5,4 % au lieu de 4,4 %) et de 5 points en [avril](#) (19,7 % au lieu de 14,7 %).

Selon [James Hamilton](#), professeur à l'Université de Californie, d'autres biais viendraient s'ajouter à ces estimations du chômage. Pour le mois de mai, il avance un taux de chômage plutôt proche de 20 %. Il note qu'en plus d'une mauvaise répartition des individus entre chômage et emploi, il se pourrait que certains individus soient à tort considérés en dehors de la population active. C'est le cas notamment lorsque les individus sans emploi déclarent ne pas avoir

entrepris de démarche pour trouver un emploi pendant la période de référence, condition nécessaire pour être comptabilisé au chômage. Depuis le mois de février, l'enquête indique une baisse de la population active de 4,7 millions de personnes. Les conditions économiques ont probablement découragé une fraction des individus sans emploi à rechercher activement un emploi[4]. Mais, avec la fin du confinement, une partie d'entre eux pourrait à nouveau rechercher activement un travail mais sans garantie d'en retrouver un à court terme si l'activité économique reste inférieure à son niveau d'avant-crise pendant plusieurs mois, voire plusieurs trimestres. La baisse de la population active pourrait être moins importante conduisant mécaniquement à sous-estimer le taux de chômage de 1,6 point[5]. [Coibion, Gorodnichenko et Weber](#) (2020) indiquent néanmoins qu'il y a une proportion relativement plus élevée qu'en période normale d'individus déclarant ne pas avoir recherché d'emploi parce qu'ils faisaient le choix de prendre leur retraite.

Par ailleurs, Hamilton observe généralement un biais dans les réponses aux enquêtes selon que les individus sont ou non interrogés pour la première fois[6]. Le taux de chômage des personnes n'ayant jamais été interrogées est généralement plus élevé mais serait probablement une meilleure estimation du chômage. Enfin, il

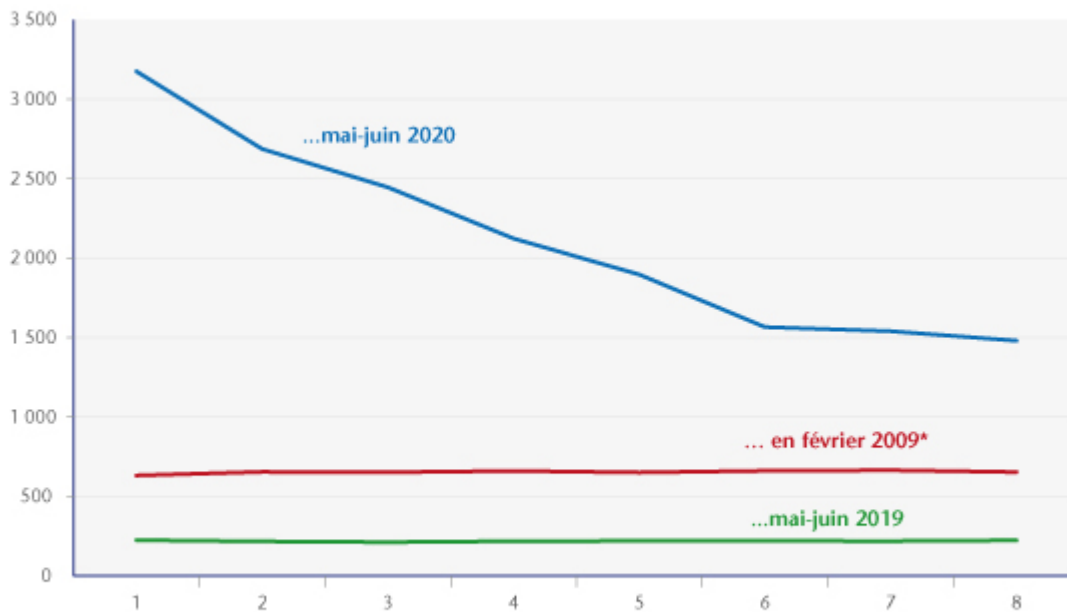
apparaît que le BLS n'a pu enquêter certains individus en mai. Or, il semble que les personnes n'ayant pu être interrogées un certain mois (*m*) mais pouvant être interviewées le mois suivant, ont un taux de chômage 1,7 fois plus élevé que celles ayant été contactées deux mois consécutivement. Ces deux facteurs contribueraient pour 1,9 point de taux de chômage supplémentaire. La prise en compte de ces différents éléments suggère donc un taux de chômage de 19,8 % au lieu de 13,3 %. Notons cependant que ces biais ont sans aucun doute également affecté les estimations du taux de chômage pour les deux mois précédents. La baisse du chômage ne serait donc pas nécessairement fallacieuse mais, dans tous les cas, le niveau du chômage resterait à un niveau qui n'avait sans doute pas été observé depuis la Grande Dépression.

Un autre indicateur conduit à relativiser l'amélioration sur le marché du travail. Depuis le début de la crise, une attention particulière a été portée aux nouvelles demandes d'inscription au chômage qui avaient atteint des niveaux jamais observés. Ainsi, dès les premières mesures de restriction de l'activité, la semaine du 21 mars, le Département du Travail a enregistré 3,3 millions de nouvelles demandes d'indemnisation. Le pic a été atteint la semaine suivante avec 6,8 millions de demandes supplémentaires. Ce chiffre a reculé depuis mais reste toujours à des



niveaux qui n'ont pas été observés même au plus fort de la récession de 2008-2009 (graphique 1). En moyenne, depuis le 2 mai 2019, ces demandes d'indemnisation supplémentaires s'établissent à 2,1 millions contre moins de 220 000 sur la même période de 2019. Au plus fort de la récession de 2008-2009, la moyenne s'élevait à 653 000. Ce chiffre ne permet pas de déduire le chiffre du chômage puisqu'il s'agit uniquement de demandes d'indemnisation. Or, tous les demandeurs ne seront pas forcément comptabilisés comme chômeurs et il se peut par ailleurs que certaines personnes sortent aussi du chômage. Néanmoins, il témoigne du fait que le marché du travail est loin d'un fonctionnement normal ou même d'un fonctionnement caractéristique d'une récession aussi forte que celle de 2008-2009 qui, jusqu'à la crise du coronavirus, était la récession la plus forte depuis la Seconde Guerre mondiale. Si certains individus retrouvent leur emploi, tout indique que d'autres sont encore nombreux à le perdre !

Graphique 1. Nouvelles demandes d'indemnisation en ...



\* Le pic de nouvelles demandes d'indemnisation pendant la récession de 2008-2009 a été observé entre le 14 février et le 4 avril 2009.

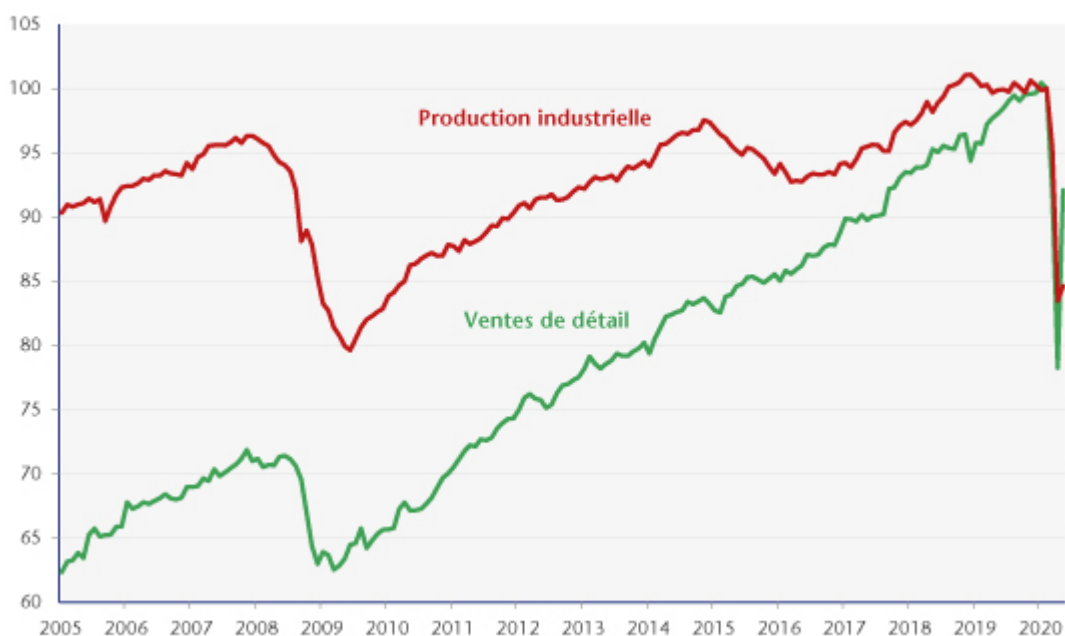
Source : Département du Travail.

Notons toutefois qu'en dépit de ces réserves, d'autres indicateurs conjoncturels suggèrent que le pire de la crise pourrait être passé. D'une part, l'indice de production industrielle a amorcé un rebond très léger en mai avec une hausse de 1,4 % (graphique 2). Le niveau reste néanmoins plus de 15 points inférieur à celui de février. Si reprise il y a, elle serait donc très modérée et le niveau de production est de toute évidence bien inférieur au potentiel. Fortement impactées par la fermeture des commerces non essentiels, les ventes de détail s'étaient repliées de 14,8 % en avril après une première chute de plus de 8 % observée dès le mois de mars. En levant progressivement ces restrictions, le rebond a été direct et les ventes ont progressé de 17,7 % en mai, se situant néanmoins 8 points en-dessous du niveau observé en janvier.

La reprise de l'emploi et la baisse du chômage seraient donc cohérentes à l'aune de ces indicateurs.

La situation économique est donc probablement ambivalente. Le pire de la crise est peut-être passé mais il est encore prématuré pour en conclure qu'un rebond, même important, effacera rapidement les effets de la crise. Aujourd'hui, ni le [CBO](#) (*Congressional Budget Office*), ni les membres du [FOMC](#) (*Federal Open Market Committee*) ne considèrent que les pertes de PIB seront totalement effacées en fin d'année 2021. Enfin, au-delà du rebond se pose la question des éventuelles cicatrices de la crise qui pourraient durablement affecter le marché du travail et probablement surtout les personnes les plus vulnérables.

Graphique 2. Évolution de la production industrielle et des ventes de détail



Sources : Census Bureau, Réserve fédérale.

---

[1] C'est le cas notamment de Jerome Powell, le président de la banque centrale américaine :

<https://www.cnbc.com/2020/05/17/powell-says-jobless-rate-could-top-30percent-but-he-doesnt-see-another-depression.html>.

[2] Selon le [NBER](#), la crise de la Covid-19 aura mis fin à la plus longue phase d'expansion enregistrée par l'économie américaine depuis 1857.

[3] Les enquêtes auprès des ménages font apparaître la notion de « licenciement temporaire » lorsque les individus considèrent qu'ils sont susceptibles d'être rappelés par leur employeur dans un délai de six mois. Notons que même si une date de reprise éventuelle a pu être communiquée par l'employeur, cette déclaration reste purement indicative et n'engage ni l'employeur ni le salarié.

[4] En général, les individus déclarent ne pas être en recherche active d'emploi parce qu'ils sont dans l'incapacité de travailler pour raison de leur état de santé ou pour s'occuper d'un enfant ou parce qu'ils partent en retraite ou n'ont pas besoin de travailler. Ils sont proportionnellement peu nombreux à se déclarer explicitement découragés.

[5] Hamilton estime ce chiffre à 2,7 millions de personnes. Il résulte du fait que d'une enquête à la suivante, des individus se déclareraient initialement en dehors de la population active puis, le mois suivant, avoir été en recherche d'emploi – et donc au chômage – depuis plusieurs semaines.

[6] Ce phénomène d'attrition a également été identifié pour la France par [Davezies et d'Haultfœuille](#)

(2011).

---

# La crise du COVID-19 et le marché du travail américain : hausse des inégalités et de la précarité en perspective

par [Christophe Blot](#)

Aux États-Unis comme en France, la crise du COVID-19 se traduit par de nombreuses mesures contraignant les activités économiques afin de limiter la propagation du virus. Il en résultera une chute du PIB, déjà entrevue au premier trimestre 2020 et qui sera fortement amplifiée au deuxième trimestre. Dans un pays caractérisé par une faible protection de l'emploi, cette récession inédite se répercute rapidement sur le marché du travail comme le reflète l'augmentation du taux de chômage passé d'un point bas à 3,5 % en février à 14,7 % en avril, soit un niveau qui n'avait pas été observé depuis 1948. Comme l'ont récemment montré pour la France [Bruno Ducoudré et Pierre Madec](#), la crise en cours aux États-Unis devrait aussi se traduire par des inégalités et une précarité accrue. Et lee

choc sera d'autant plus important que les filets de protection sociale sont moins développés aux États-Unis.

Aux États-Unis, les restrictions n'ont pas été fixées au niveau de l'État fédéral mais par les États, à des dates différentes. Pour autant, dans leur grande majorité, ces États ont pris la décision de fermer les établissements scolaires, les commerces non essentiels et d'inciter les individus à rester chez eux. Les premières mesures de confinement ont ainsi été imposées par la Californie le 19 mars, suivie par l'Illinois le 21 mars et l'État de New York le 22 mars alors que cette décision n'a été prise qu'à partir du 6 avril pour la Caroline du Sud. Les États du Dakota du Nord, Dakota du Sud, de l'Arkansas, de l'Iowa et du Nebraska n'ont pris aucune mesure et, dans trois autres États – l'Oklahoma, l'Utah et le Wyoming –, les mesures ne s'appliquaient pas à l'ensemble de l'État mais uniquement dans certains comtés. Néanmoins, une grande partie du pays était confinée, avec sans doute un degré d'intensité variable, au début du mois d'avril, ce qui concernait entre 92 et 97 % de la population[1].

*Qui sont les salariés les plus touchés par la crise ?*

Selon une [enquête](#) réalisée par le Bureau of Labor Statistics, près de 25 % des salariés auraient travaillé chez eux en 2017-2018. Néanmoins, certains salariés déclaraient qu'ils auraient pu rester chez eux pour travailler mais ne l'ont pas forcément fait sur la période considérée. Avec la crise du COVID-19 et les incitations à modifier l'organisation du travail, on peut donc considérer que près de 29 % des salariés auront pu rester chez eux pendant le confinement [\[2\]](#). Par ailleurs, comme le souligne l'enquête réalisée pour la France, la mise en place du télétravail est plus répandue parmi les salariés occupant un emploi dans l'encadrement ou les salariés d'activités commerciales ou financières. En 2017-2018, 60 % d'entre eux auraient eu la possibilité de travailler chez eux. Inversement, moins de 10 % des salariés agricoles, dans la construction, dans les activités productives ou les services de transport auraient été en mesure de télétravailler pendant la crise. Sans surprise, l'enquête montre également que les salariés concernés par le télétravail sont également ceux qui se situent en haut de l'échelle de la distribution des salaires. Pour le dernier quartile, 61,5 % des salariés pourraient travailler à la maison contre moins de 10 % pour les salariés du premier quartile.

En miroir de ces éléments, une [étude](#) plus récente analyse quels sont les emplois qui seraient le

plus touchés par le confinement et en particulier par la fermeture des activités non essentielles[3]. Six secteurs seraient particulièrement exposés. Sont logiquement concernés le secteur des bars et de la restauration, du transport et des voyages, des divertissements des services à la personne, du commerce de détail ainsi que quelques industries manufacturières. Sur la base des données d'emploi pour l'année 2019, ces secteurs représenteraient 20,4 % de l'emploi total. Avec plus de 12 millions d'emplois, le secteur des bars et restaurants serait le plus fortement touché. Cette enquête fait également ressortir que les salariés les plus exposés perçoivent généralement des rémunérations inférieures à la moyenne. Ils sont notamment concentrés sur les deux premiers déciles de salaire. Par exemple, la masse salariale des travailleurs des bars et restaurants représentent à peine 3 % de la masse salariale mais plus de 8 % de l'emploi. Ces individus travaillent le plus souvent dans des entreprises de moins de 10 salariés. Cette dimension est d'autant plus importante aux États-Unis que l'accès à l'assurance maladie est souvent lié à l'employeur dont les obligations à cet égard dépendent du nombre de salariés. Enfin, en croisant la répartition par secteur et géographique, il ressort que le Nevada, Hawaï, et dans une moindre mesure la Floride (23,7), concentrent une part plus importante des



secteurs, et donc des emplois, exposés[4].

Inversement, le Nebraska, l'Iowa et l'Arkansas font partie des États

où ces secteurs représentent une part plus faible de l'emploi[5]. Ces

trois États

n'ont de plus pas adopté de mesures de confinement et devraient donc être

relativement épargnés par la montée du chômage.

Les statistiques du chômage sur

les mois de mars et [avril](#)

confirment ces perspectives. En un an, le taux de chômage a augmenté de 4,8

points pour les personnes occupant un emploi dans l'encadrement ou les salariés

d'activités commerciales ou financières alors que, sur la même période, il a

grimpé de 23 points pour les emplois de services et de près de 15 points pour

les salariés des activités productives. Les disparités géographiques sont également

importantes. En Californie et dans l'Illinois, premiers États à décider du confinement,

le taux de chômage a augmenté respectivement de 11,3 et 12,2 points en un an.

Inversement, les États n'ayant pas adopté de mesures de confinement sont

ceux parmi lesquels le taux de chômage a le moins progressé en un an. La hausse

atteint par exemple 5,2 points pour le Nebraska, 6,7 points pour l'Arkansas et

7,5 points pour l'Iowa. La structure de l'emploi est cependant un facteur

essentiel pour déterminer les écarts de variation du chômage. Malgré une date

de début de confinement assez proche pour le Connecticut et le

Michigan, le taux de chômage n'a augmenté que de 4,2 points dans premier État contre plus de 18 points dans l'État industriel du Michigan. D'ailleurs, les statistiques confirment l'exposition au choc du Nevada et de l'État de Hawaï qui ont tous les deux enregistré les plus fortes hausses : 24,2 et 19,6 points respectivement, tandis que le Minnesota, peu exposé, a vu son taux de chômage progresser de 4,9 points, soit une des variations les moins importantes depuis avril 2019. De même, le District of Columbia est moins impacté avec une hausse du taux de chômage de 5,5 points.

### *La santé menacée ?*

Cette dégradation de la situation sur le marché du travail s'accompagnera d'une détérioration des conditions de vie pour des millions d'Américains surtout si la fin du confinement n'est pas synonyme d'un rebond rapide de l'activité comme le craint désormais Jerome Powell, le Président de la Réserve fédérale. Il en résulterait alors une pauvreté accrue pour les ménages ayant perdu leur emploi. Les analyses précédentes indiquent que les salariés du bas de la distribution seront les plus exposés surtout que malgré [les mesures prises pour étendre l'assurance-chômage](#), la durée d'indemnisation reste globalement plus courte aux États-Unis. Pour faire face à la crise, Le gouvernement fédéral a consacré 268 milliards de dollars

(soit 1,3 point de PIB) à l'assurance-chômage afin d'étendre la durée et le montant de l'indemnisation.

Ce montant s'ajoute au crédit d'impôts pouvant atteindre 1 200 dollars

pour les ménages sans enfant[\[6\]](#). Le

gouvernement fait donc le choix de soutenir temporairement les revenus mais

contrairement aux dispositifs de chômage partiel en vigueur en France et dans

de nombreux pays d'Europe, l'emploi n'est pas protégé[\[7\]](#). La flexibilité du marché du travail américain pourrait cependant être plus

avantageuse dès lors que la reprise est rapide et qu'elle est différente selon

les secteurs. Les salariés perdent effectivement peu en qualifications et

peuvent plus facilement trouver un emploi dans un autre secteur d'activité.

Mais une crise prolongée qui se traduit par un chômage durablement plus élevé accroît

fortement la pauvreté.

En outre, l'accès à l'assurance

maladie est également souvent lié à l'emploi. En effet, 66 % des assurés

sont couverts par leur employeur qui est contraint de proposer une telle

assurance dans les entreprises de plus de 50 salariés. Le corolaire est que de

nombreux salariés risquent de perdre leur couverture santé en même temps que

leur emploi s'ils ne peuvent pas payer la part du coût de l'assurance

auparavant prise en charge par l'employeur. Quant aux salariés des petites

entreprises, exposés au risque de fermeture et de chômage, il

est fort probable qu'ils n'auront plus les moyens de souscrire une police d'assurance privée par leurs propres moyens. Déjà, début 2019, un peu plus de 9 % de la population n'avait aucune couverture santé. Si ce taux a fortement baissé depuis 2010 et la réforme « Obamacare », le [rapport](#) annuel du Census Bureau publié en novembre 2019 estime que plus de 29 millions de personnes n'avaient aucune couverture en 2019, un chiffre en augmentation relativement depuis 2017. Les taux de couverture font également apparaître de fortes disparités régionales qui s'expliquent par la structure démographique des États.

Bien qu'une partie du plan de soutien à l'économie soit consacrée à des aides alimentaires<sup>[8]</sup> et certaines dépenses de santé, la crise du COVID-19 devrait de nouveau toucher d'abord les populations les plus fragiles et renforcer des inégalités déjà importantes et accrues par les récentes réformes fiscales de l'administration Trump.

---

<sup>[1]</sup> En termes de PIB, la part des États ayant imposé des mesures de confinement se situe dans les mêmes proportions.

<sup>[2]</sup> Notons que cette enquête ne fait pas apparaître un écart important entre les hommes et les femmes, même si la possibilité de

télétravail est légèrement plus faible pour les femmes : 28,4 contre 29,2 % pour les hommes.

[3] Voir Matthew Dey et Mark A. Loewenstein, « [How many workers are employed in sectors directly affected by COVID-19 shutdowns, where do they work, and how much do they earn?](#)

», *Monthly*

*Labor Review*, U.S. Bureau of Labor Statistics, April 2020.

[4] Dans le Nevada, les secteurs exposés représentent 34,3 % des emplois. Ce chiffre dépasse également 30 % à Hawaï et 23,7 % en Floride.

[5] C'est aussi le cas du District of Columbia en raison de la forte présence d'employés de l'État fédéral.

[6] Ce montant est octroyé pour les ménages percevant moins de 75 000 dollars (150 000 pour un couple) par an. 500 dollars sont attribués par enfant. Le montant du crédit d'impôt est dégressif et devient nul pour les ménages ayant un revenu supérieur à 99 000 dollars.

[7] Voir [ici](#) notre analyse des stratégies européenne et américaine pour faire face à la crise.

[8] Le plan voté le 18 mars ([Families First Coronavirus Response Act](#)) prévoit effectivement une aide de plus de 20 milliards à destination des plus pauvres.

---

# Peut-on tirer des enseignements de l'expérimentation finlandaise de revenu universel ?

par [Guillaume Allègre](#)

Entre 2017 et 2018, la Finlande a conduit une expérimentation de revenu universel qui a donné lieu à une médiatisation importante. 2 000 chômeurs recevant l'allocation de base (560 euros mensuel) ont reçu la même somme sous forme de revenu inconditionnel, pouvant se cumuler avec les revenus du travail pendant la durée de l'expérimentation (2 ans non renouvelés). Le 6 mai 2020 est paru le rapport final d'évaluation de l'expérimentation (voir la version anglaise du [résumé des résultats](#)). Les évaluateurs concluent que le revenu universel expérimental a eu des effets positifs modérés sur l'emploi et des effets positifs sur la sécurité économique et la santé mentale. Selon le rapport final, les individus du groupe de traitement ont travaillé en moyenne environ 6 jours ouvrés supplémentaires (ils ont travaillé 78 jours). Ils ont connu significativement moins de stress mental, de dépression, de solitude et leur fonctionnement cognitif était perçu comme meilleur. La satisfaction de leur vie était significativement plus élevée. Les résultats de

l'expérimentation semblent donc plaider en faveur du revenu universel. Mais peut-on vraiment tirer des enseignements de l'expérimentation dans la perspective d'une généralisation du dispositif ? En 2018, j'avais écrit que l'expérimentation du revenu universel était « [impossible](#) ». L'expérience finlandaise vient-elle démentir cette assertion ? Il s'avère qu'il est difficile de tirer des enseignements.

Le principe d'un revenu universel, tel qu'il est communément défini, est de verser une somme d'argent à tous les membres d'une communauté politique, sur une base individuelle, sans conditions de ressources ni obligation ou absence de travail.

Les expérimentations concernent en général un petit nombre de personnes (en Finlande, 2 000 individus) : l'aspect universel de la mesure est donc perdu, or une mesure peut avoir des effets différents selon que tout le monde est concerné ou seulement une partie des individus. Comment sélectionner les individus ? Deux options ont les faveurs des praticiens : le tirage au sort totalement aléatoire, qui permet la représentativité de l'échantillon expérimental, et le site de saturation, qui consiste à inclure dans l'échantillon expérimental toute une communauté (par exemple un bassin d'emploi), ce qui permet de capter les

externalités et les interactions (« est-ce que j'arrête de travailler plus facilement quand mon voisin s'arrête lui-même ou lorsque mon conjoint reçoit une aide ? »). Au Kenya, [des villages sont utilisés comme sites de saturation](#).

Dans le cadre de l'expérimentation finlandaise, ce sont 2 000 chômeurs de longue durée, bénéficiaires de l'allocation de fin de droit (équivalent de l'ASS en France), qui constituent le groupe expérimental, le groupe de contrôle étant constitué des bénéficiaires de l'allocation de fin de droits non tirés au sort. Ceci pose deux problèmes. Premièrement, le groupe expérimental n'est pas représentatif de la population finlandaise. Les chômeurs de longue durée ne constituent qu'une petite part de la population. On ne peut donc pas dire comment auraient réagi les personnes en emploi (auraient-elles réduit leur temps de travail ?). Deuxièmement, les effets d'interaction ne sont pas pris en compte : par exemple, l'emploi repris par un chômeur du groupe expérimental qui augmente son offre de travail dans le cadre de l'expérimentation aurait-il été occupé par un membre du groupe de contrôle ?

La définition du revenu universel ne dit rien de son niveau ni de quelles prestations il remplace. Toutes les options sont possibles. Les plus libéraux proposent un revenu universel relativement faible et remplaçant la plupart des prestations sociales et les subventions sectorielles (notamment



agricoles), voire comme substitut des régulations sur le marché du travail (la suppression du Smic est envisagée). Dans une logique plus sociale-démocrate, le revenu universel ne remplacerait que les minima sociaux (RSA en France) et les compléments de revenus pour travailleurs pauvres (Prime d'activité). Le montant envisagé est souvent égal ou légèrement supérieur aux minima sociaux. Enfin, dans une logique de décroissance, le revenu universel pourrait être élevé, au moins égal au seuil de pauvreté, afin d'éradiquer la pauvreté statistique. Les effets attendus de la réforme dépendent grandement du montant envisagé ainsi que des prestations remplacées. Dans le cadre de l'expérimentation finlandaise, le revenu universel était de 560 euros, soit le montant de l'allocation de base du chômage dont bénéficiaient les membres du groupe expérimental. Il se substituait à cette allocation de base de sorte que, dans un premier temps, le revenu des chômeurs du groupe expérimental était inchangé. Par contre, le revenu universel pouvait se cumuler avec les revenus du travail. Le gain financier supplémentaire à reprendre un emploi pouvait ainsi atteindre 560 euros.

L'expérimentation a accru les gains financiers à reprendre un emploi. Ce n'est pas une conséquence que l'on imagine d'habitude concernant la mise en place d'un revenu universel. La question souvent posée est :

« [Que se passe-t-il quand vous touchez 1000 € par mois sans travailler ?](#) ». Il s'avère que, pour les bas revenus, la mise en place généralisée d'un revenu universel pourrait avoir des effets ambigus sur les incitations à travailler : il augmente le revenu hors-travail mais c'est aussi un complément de revenus pour travailleurs pauvres. Par contre, pour les plus hauts-revenus, le gain monétaire à augmenter ses revenus serait réduit.

L'évaluation est compliquée par l'introduction de mesures d'activation durant la deuxième année de l'expérimentation (2018). Selon le « modèle d'activation » mis en place, les bénéficiaires de l'allocation chômage devaient travailler un certain nombre d'heures ou suivre une formation, ou leur allocation était réduite de 5%. Ces mesures ont touché les groupes expérimentaux de manière asymétrique : les deux tiers du groupe de contrôle étaient concernés contre seulement la moitié du groupe de traitement ([Van Parijs, 2020](#)). Théoriquement, l'incitation à reprendre un emploi était donc plus grande pour le groupe de contrôle. Notons que l'activation va contre les principes d'universalité et d'inconditionnalité du revenu universel.

Malgré l'activation, les résultats de l'expérimentation finlandaise nous apprennent que les heures travaillées sont plus nombreuses pour le groupe expérimental que pour le groupe témoin. Les incitations financières à travailler auraient donc fonctionné ! En fait, les

évaluateurs insistent sur le caractère modéré de l'impact sur l'emploi. Dans le rapport intermédiaire, qui concernait la première année (2017), l'impact était non significatif. En 2018, l'impact est significatif puisque les individus du groupe expérimental travaillent en moyenne 78 jours, soit 6 jours de plus (ou 8,3%) que le groupe contrôle. L'impact est toutefois faiblement significatif : avec un intervalle de confiance à 95%, il est compris entre 1,09 et 10,96 jours (soit entre 1,5 à 15%). Kari Hämäläinen, [conclut](#) : « dans l'ensemble, les effets sur l'emploi sont faibles. Cela indique que pour certaines personnes qui reçoivent des prestations de chômage de Kela (l'organisme en charge de l'indemnisation des chômeurs en fin de droit), les problèmes liés à la recherche d'un emploi ne sont pas liés à la bureaucratie ou aux incitations financières ». Par contre, l'expérimentation ne nous dit rien sur les effets de la possible désincitation des plus hauts revenus due au financement de la mesure : par construction, un revenu universel expérimental n'est pas financé. Plus grave, l'analyse genrée est quasiment absente du rapport final. On sait juste, en lisant un tableau, que les femmes du groupe expérimental ont travaillé 5,85 jours supplémentaires contre 6,19 pour les hommes, mais la question de l'égalité femmes-hommes n'est pas discutée. La

question de l'articulation des choix dans le ménage n'est pas non plus posée. L'impact chez le groupe des parents isolés n'est pas significatif « en raison de sa petite taille ». Dans une [tribune publiée par le New-York Times](#), Antti Jauhiainen et Joonas-Hermanni Mäkinen dénoncent la taille de l'échantillon, 5 fois plus faible que prévu initialement : du fait de cette faible taille, il est difficile de tirer des conclusions sur des sous-groupes.

Le rapport final met en avant des effets bénéfiques sur la santé mentale et le bien-être économique. Les impacts sur la satisfaction à l'égard de la vie actuelle, le stress, la dépression sont très significatifs.

On peut néanmoins faire deux remarques. Premièrement, on ne sait pas ce qui relève du plus haut niveau de vie des individus du groupe de traitement de ce qui relève du mécanisme d'un revenu universel (la certitude que l'on aura un revenu quoiqu'il arrive). Vu la façon dont le revenu expérimental a été conçu (il fonctionne comme une prime à l'emploi), on peut aisément supposer que c'est l'effet revenu qui prime. De même, les individus du groupe expérimental étant toujours gagnants d'un point de vue financier, il n'est pas étonnant que leur bien-être économique augmente. Deuxièmement, il peut aussi exister un biais de déclaration dû à un [Effet Hawthorne](#) : les individus du groupe expérimental savent qu'ils font partie d'une expérimentation et qu'ils ont été choisis de

telle sorte

qu'ils ont un avantage par rapport au groupe témoin. Ceci peut les amener à être plus optimistes dans leur déclaration.

Au final, l'expérimentation finlandaise a apporté peu d'enseignements quant aux effets de la mise en place d'un revenu universel global, c'est-à-dire concernant tous les citoyens. Seule une petite catégorie de la population était concernée et le financement n'a pas été expérimenté. Or le financement est la moitié du dispositif ; d'ailleurs les syndicats finlandais s'opposent au revenu universel car ils redoutent que les augmentations d'impôt nécessaires réduisent les gains à travailler. De plus, l'approche familiale et genrée a été totalement ignorée alors que le revenu universel a été dénoncé par des féministes comme pouvant désinciter les femmes à prendre un emploi (en s'apparentant à un salaire maternel). Comme pour [l'expérimentation du RSA en France](#), l'échec de l'expérimentation finlandaise s'explique en partie par les objectifs contradictoires des différents acteurs scientifiques et politiques. Les évaluateurs espéraient un échantillon de 10 000 personnes avec des individus ayant des statuts d'emploi différents. Ils ont été contraints à la fois par le temps, par l'argent et par une coalition au pouvoir qui n'était plus enthousiaste à l'idée de l'expérimentation d'un revenu universel (« [Why Basic Income Failed in Finland](#) »). Le Parti du Centre du

premier

ministre était en fait intéressé par la question de l'incitation financière des chômeurs de longue durée, donc très éloignée de l'idée de remise en question de la place centrale du travail marchand, ou celle du pouvoir de dire non aux emplois de faible qualité, souvent associés au revenu universel. C'est bien une limite de ces expérimentations coûteuses : nécessairement supervisées par le politique, elles risquent de devenir des vitrines promouvant l'agenda du pouvoir en place.