



Rapport sur la situation financière de l'assurance chômage

Décembre 2015

Sommaire

I. Diagnostic de la situation du marché du travail et de l'emploi	4
1. Evolution de la conjoncture du marché du travail depuis 2008	4
1.1. L'emploi salarié marchand non agricole s'est stabilisé depuis fin 2014.....	4
1.2. La situation du marché du travail depuis la crise financière de 2008-2009 est atypique en comparaison des crises antérieures.....	5
1.3. Depuis un an, les pertes d'emploi dans l'industrie et la construction se poursuivent mais les créations d'emploi se redressent nettement dans le secteur tertiaire.....	6
1.4. Les autres formes d'emploi ont accéléré sensiblement depuis 2012	6
1.5. Malgré la hausse de la part des embauches en CDD depuis la crise, la proportion de salariés en CDI est restée globalement stable.....	7
1.6. La population active a continué de croître, grâce notamment à la forte progression du taux d'activité des seniors.....	9
1.7. Le dynamisme de la population active, associé au recul de l'emploi, s'est traduit par une hausse du chômage au sens du BIT depuis fin 2007.....	10
1.8. La progression du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est principalement portée par ceux qui exercent une activité réduite longue.....	11
1.9. Les seniors ont été relativement préservés de la crise et leur risque de chômage s'accroît désormais plus tardivement, à partir de 58 ans	14
1.10. La reprise progressive de l'activité laisse attendre une accélération de l'emploi et une stabilisation du chômage à court terme.....	16
2. Evolution de l'assurance chômage	17
2.1. La convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006	17
2.2. La convention d'assurance chômage du 19 février 2009	17
2.3. La convention d'assurance chômage du 6 mai 2011.....	18
2.4. La convention d'assurance chômage du 14 mai 2014.....	19
3. Comparaison internationale des régimes d'assurance chômage	22
3.1. Organisation institutionnelle des régimes d'assurance-chômage	23
3.2. Financement de l'assurance chômage	24
3.3. Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage.....	26
3.4. Durée d'indemnisation	30
3.5. Montant des allocations.....	33

4. Les évolutions conjoncturelles n'expliquent qu'une partie de l'évolution de la situation financière de l'Unédic dont les causes sont aussi structurelles	37
4.1. <i>Ecart de production et solde structurel</i>	38
4.2. <i>Evolution du solde structurel depuis le début des années 2000</i>	38
4.3. <i>L'accumulation des déficits depuis la crise et la charge financière héritée des déficits structurels passés pèsent sur la dette et invitent à des ajustements.....</i>	39
II. Perspectives financières 2015-2018 de l'Unédic	40
1. Comparaison des prévisions macroéconomiques de l'Unédic et du Projet de Loi de Finances 2016.....	40
1.1. <i>Le Gouvernement et l'Unédic s'appuient sur des prévisions de croissance et d'emploi similaires.</i>	40
1.2. <i>Le Gouvernement anticipe une progression des salaires et de la masse salariale légèrement plus rapide que celle prévue par l'Unédic.....</i>	41
2. Comparaison des prévisions financières de l'Unédic et du Projet de Loi de Finances pour 2016.	41
2.1. <i>Evolution comparée de la situation financière de l'Unédic</i>	41
2.2. <i>Ecart à la prévision de l'Unédic</i>	42
III. Mesures susceptibles de contribuer à atteindre l'équilibre financier à moyen terme	44
1. Plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour améliorer le solde technique de l'assurance chômage	44
2. L'abaque permet d'illustrer différentes pistes assurant une amélioration donnée du solde de l'assurance chômage	46
3. Pour chaque levier, de nombreux paramètres peuvent être mobilisés et leur choix n'est pas neutre en termes de public affecté	47
4. Les effets de réformes paramétriques sont difficiles à prévoir.....	49
Annexe 1 : présentation de la relation comptable entre les trois leviers et la cible en termes d'amélioration du solde	53
Annexe 2 : Variation du montant journalier d'ARE et du taux de remplacement en fonction de la réforme paramétrique envisagée	55

L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage, précisant notamment les mesures mises en œuvre et celles susceptibles de contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier à moyen terme.

I. Diagnostic de la situation du marché du travail et de l'emploi

1. Evolution de la conjoncture du marché du travail depuis 2008

1.1. L'emploi salarié marchand non agricole s'est stabilisé depuis fin 2014

D'après l'Insee, 15 848 000 personnes étaient salariées dans le secteur marchand non agricole (SMNA) à la fin du 3^{ème} trimestre 2015 (tableau 1). Ce nombre est stable par rapport à la fin du 2^{ème} trimestre 2015, après une progression de 28 400 au trimestre précédent. Depuis fin 2014, l'emploi marchand non agricole est reparti à la hausse (+38 000 sur un an).

Tableau 1 : Evolution de l'emploi

	Fin 2014	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014				2015		
									T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3
	Niveau (en milliers)	Glissement annuel							Glissement trimestriel (en milliers)						
Emploi total	26 561	-163	-204	171	144	10	52	32	-4	13	-19	42	17	52	17
Salariés agricoles	241	-11	-3	-4	3	4	6	7	2	2	2	2	2	2	2
Emploi salarié du secteur marchand non agricole	15 827	-185	-261	58	59	-107	-66	-63	-29	-8	-43	17	-7	28	-1
dont : industrie	3 140	-77	-167	-84	-17	-20	-56	-40	-8	-12	-12	-9	-9	-9	-15
construction	1 350	10	-39	-17	-9	-16	-26	-47	-7	-12	-14	-13	-11	-11	-10
tertiaire essentiellement marchand	11 337	-118	-55	159	84	-71	16	24	-14	16	-17	39	13	48	24
dont : intérim	541	-134	-15	98	-25	-62	33	0	-15	13	-22	24	-11	20	16
Emploi salarié tertiaire non marchand	7 771	17	46	3	4	16	102	52	14	10	13	14	16	16	10
Emploi non salarié	2 722	16	15	114	79	97	10	36	9	9	9	9	6	6	6
Emploi concurrentiel	17 819	-151	-213	104	72	-84	-43	-47	-29	-6	-35	22	0	36	4

Données en fin d'année et fin de trimestre corrigées des variations saisonnières,

Concepts : nombre de personnes ayant effectué un travail déclaré au cours de la dernière semaine précédant la fin du trimestre ; l'emploi concurrentiel est constitué de l'emploi salarié du secteur marchand non agricole et de la partie privée de l'emploi salarié non marchand.

Lecture : Selon les estimations de l'Insee, 15 827 000 personnes occupaient un emploi salarié dans le secteur marchand non agricole à la fin 2014 ; soit 63 000 personnes de moins qu'à la fin 2013.

Champ : France métropolitaine.

Source : Insee.

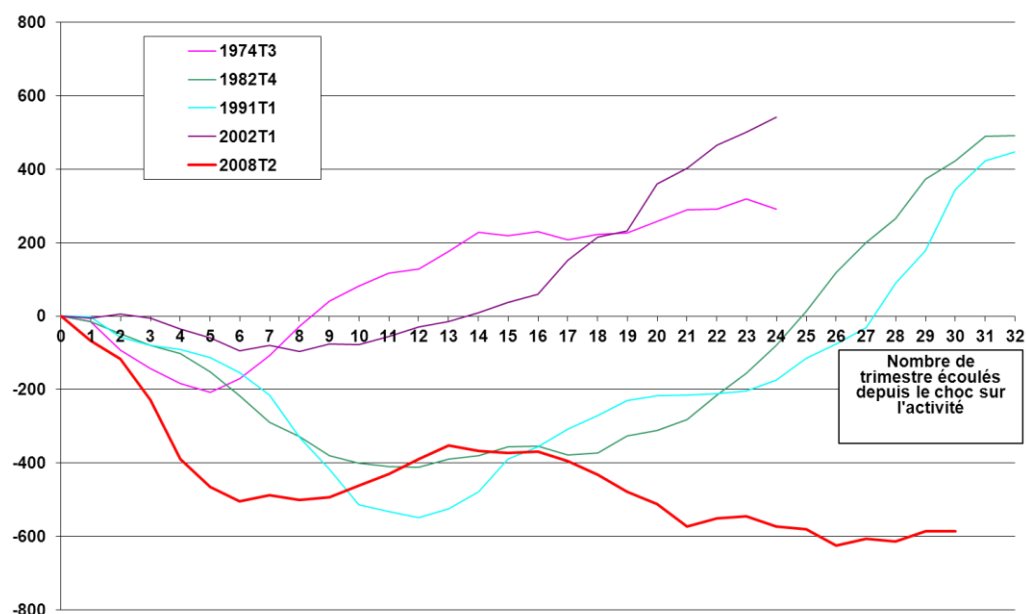
Depuis la crise financière de 2008, les destructions d'emploi ont été concentrées sur deux vagues, avec plus de 500 000 pertes d'emploi entre la fin du 1^{er} trimestre 2008 et la fin du 3^e trimestre 2009, puis 215 000 entre le 2^{ème} trimestre 2011 et le 2^{ème} trimestre 2013. Entre les deux, l'emploi SMNA s'était légèrement redressé (+150 000), en lien avec le rebond de l'activité, mais sans rattraper les pertes enregistrées durant le premier épisode de récession.

1.2. La situation du marché du travail depuis la crise financière de 2008-2009 est atypique en comparaison des crises antérieures

Au 3^{ème} trimestre 2015, le nombre de salariés dans le secteur marchand non agricole est encore inférieur de 586 000 à son niveau d'avant crise, au 1^{er} trimestre 2008. La situation du marché du travail depuis la crise financière de 2008-2009 est particulièrement atypique en comparaison des crises antérieures. En effet, l'ampleur comme la durée du retournement est sans précédent depuis 50 ans (graphique 1).

Graphique 1 : Évolution de l'emploi SMNA lors des crises économiques depuis 1945

Ecart en milliers d'emplois par rapport au trimestre précédant la crise



Source : Insee ; calculs : Dares.

L'ajustement de l'emploi à la baisse a d'abord été extrêmement rapide dans les premiers trimestres de récession, à un rythme qui n'avait jamais été observé par le passé. Quatre ans après la crise, les destructions d'emploi étaient encore comparables à celles observées après les chocs de 1982 et de 1991, mais les trajectoires divergent ensuite. Un rebond vigoureux de l'emploi avait été enregistré à cet horizon lors des crises de 1982 et de 1991 (à partir de 1986 et de 1995, respectivement), pour revenir au niveau d'avant-crise au bout de sept ans (1989 et 1998, respectivement) ; à l'inverse, la crise récente a été marquée par une deuxième vague de destructions d'emploi, entre mi-2011 et mi-2013, suivie d'une phase de stagnation au moment où, lors des crises antérieures, l'emploi commençait à se redresser.

1.3. Depuis un an, les pertes d'emploi dans l'industrie et la construction se poursuivent mais les créations d'emploi se redressent nettement dans le secteur tertiaire

Dans l'industrie hors intérim¹, les derniers résultats de l'Insee font état, au 3^e trimestre 2015, d'un recul de 14 600 postes par rapport au 2^e trimestre. L'emploi salarié dans l'industrie (hors intérim) s'est contracté sur un an de 41 000, un rythme légèrement inférieur à la moyenne observée sur la période 2010-2013 (-45 000 en moyenne chaque année) ainsi qu'à la moyenne des pertes des années 2000 jusqu'à la crise (50 000 destructions d'emploi en moyenne sur la période 2000-2007). Durant la crise de 2008-2009, l'emploi salarié dans l'industrie (hors intérim) avait été durement touché, reculant en 2008 de 77 000 postes, puis de 167 000 en 2009.

Depuis la fin du 4^e trimestre 2008, l'emploi salarié dans la construction hors intérim a reculé de 185 000 alors qu'il avait augmenté de 195 000 sur la période 2004-2007. En 2015, les destructions d'emploi dans la construction se sont poursuivies (-10 000 emplois au 3^{ème} trimestre). Toutefois, les perspectives dans le secteur semblent s'améliorer : au 2^{ème} trimestre, le nombre de permis de construire accordés a augmenté pour la première fois depuis 9 mois, progressant de + 3,9 %, par rapport à la même période un an plus tôt.

Dans le secteur tertiaire marchand y compris intérim, l'emploi salarié a augmenté de 24 000 postes au 3^{ème} trimestre 2015 et de 124 000 sur un an, soit un rythme de croissance un peu inférieur à celui de la période 2000-2007 (+170 000 en moyenne). L'emploi salarié dans ce secteur s'était déjà redressé entre mi-2009 et mi-2011, jusqu'à compenser totalement les destructions observées pendant la première vague de destructions d'emploi en 2008-2009 (-240 000). Il s'est ensuite orienté de nouveau à la baisse comme dans les autres secteurs au cours de la deuxième vague, de mi-2011 à mi-2013 (-110 000), avant de rebondir. Au 3^{ème} trimestre 2015, le nombre de salariés du secteur tertiaire marchand est supérieur de 73 000 à son niveau d'avant-crise, au 1^{er} trimestre 2008.

1.4. Les autres formes d'emploi ont accéléré sensiblement depuis 2012

Hors SMNA, les autres formes d'emploi (emploi salarié agricole, emploi salarié non marchand, emploi non salarié) sont par nature moins sensibles aux évolutions de la conjoncture. Au 3^{ème} trimestre 2015, ces autres formes d'emploi augmentent de 18 000, après une hausse de 24 000 au trimestre précédent. Par rapport au 3^{ème} trimestre 2014, elles progressent de 91 000.

¹ L'emploi intérimaire est rattaché aux activités de services administratifs et de soutien. Les intérimaires sont ainsi comptabilisés dans le secteur tertiaire quel que soit le secteur dans lequel ils effectuent leur mission.

Depuis deux ans, l'emploi hors SMNA a fortement augmenté (+118 000 en 2013 et +94 000 en 2014) après une progression annuelle moyenne de 79 000 entre 2008 et 2012.

L'emploi salarié agricole et l'emploi non salarié ont également progressé (respectivement +7 000 et +36 000).

L'emploi public, hors contrats aidés, se serait quant à lui stabilisé.

Si on tient compte de l'ensemble de ses composantes, l'emploi total a progressé de 32 000 en 2014, après une hausse de 52 000 en 2013 et une contraction de 10 000 en 2012. Au 3^e trimestre 2015, l'emploi total est supérieur de 129 000 à son niveau de fin 2007.

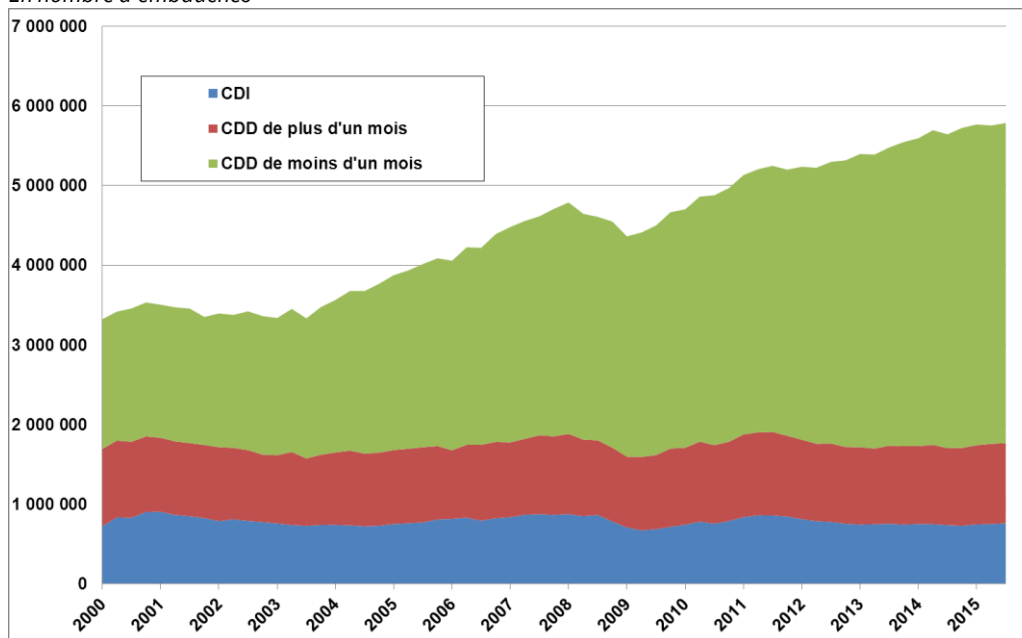
1.5. Malgré la hausse de la part des embauches en CDD depuis la crise, la proportion de salariés en CDI est restée globalement stable

Selon l'Acoss, le nombre de déclarations d'embauche en CDI a diminué depuis 2008 (-13 % entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 3^{ème} trimestre 2015), alors que le nombre de déclarations d'embauche en CDD s'est très fortement accru (+28 % sur la même période) (graphique 2).

Cette hausse provient exclusivement de l'augmentation pour les CDD de moins d'un mois (+38 %), le nombre pour les CDD de plus d'un mois restant stable. En conséquence, la part des CDI dans les déclarations d'embauche (hors intérim) a diminué de 18 % à 13 %, alors que la part des CDD de moins d'un mois s'établit à 70 % au 3^{ème} trimestre 2015, contre 61 % début 2008 (graphique 2). La part des CDD de plus d'un mois se réduit également, de 21 % début 2008 à 17 % au 3^{ème} trimestre 2015.

Graphique 2 : Déclarations d'embauche hors intérim par type de contrat

En nombre d'embauches



Lecture : au 2^{ème} trimestre 2015, 4 010 000 de déclarations d'embauche hors intérim correspondaient à des CDD de moins d'un mois, 1 000 000 à des CDD de plus d'un mois et 760 000 à des CDI .

Champ : ensemble des salariés des activités concurrentielles affiliés au régime général.

Concept : salariés des activités concurrentielles = salariés du secteur marchand et de la partie privée du secteur non marchand.

Source : DPAE (déclarations préalables à l'embauche) adressées aux Urssaf, Acof.

Les embauches sont toutefois à distinguer du stock d'emplois existants sur le marché du travail. **Parmi les personnes salariées âgées de 15 à 64 ans, 87 % sont en CDI et 13 % en CDD ou en contrat d'intérim au 2^{ème} trimestre 2015** ; cette proportion d'emploi salarié en CDI est globalement stable depuis la fin des années 1990, y compris pendant la crise.

Le développement des CDD de courte durée est un mouvement de fond qui est observé depuis le début des années 2000. Il n'a pas, à ce stade, remis en cause la place prépondérante du CDI dans l'emploi salarié, mais traduit essentiellement un raccourcissement des durées de contrats pour les CDD sans que leur poids ne s'accroisse pour autant de manière sensible.

1.6. La population active a continué de croître, grâce notamment à la forte progression du taux d'activité des seniors

Par définition, la population active regroupe l'ensemble des personnes présentes sur le marché du travail, qu'elles soient en emploi ou au chômage.

Pour l'analyse conjoncturelle du marché du travail, l'Insee mesure la population active comme la somme des estimations d'emploi total issues des sources administratives et du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) mesuré par l'enquête Emploi.

Depuis 2008, les premières générations nombreuses du « baby-boom » arrivent à l'âge de la retraite, alors que les générations moins nombreuses nées dans les années 1980 et 1990 entrent sur le marché du travail. Le nombre de personnes en âge de travailler (15-64 ans) diminue ainsi depuis 2011.

Si les comportements d'activité étaient demeurés inchangés, la population active aurait également diminué, comme la population en âge de travailler. Ce mouvement a cependant été largement compensé par la progression de l'activité des seniors : alors que 55 % des 50-64 ans étaient actifs début 2008, ils sont 65 % à l'être au 3^{ème} trimestre 2015 (+10 points). En neutralisant l'effet de la démographie, le taux d'activité « sous-jacent » des seniors progresse encore davantage et passe d'un peu moins de 53 % à plus de 63 %, soit près de 11 points supplémentaires.

La population active croît ainsi de façon dynamique depuis 2007, avec 120 000 actifs supplémentaires par an en moyenne entre fin 2007 et fin 2014 (tableau 2).

Tableau 2 : Evolution de la population active, de l'emploi et du chômage

	Fin 2014	2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014							2014				2015		
		Glissement annuel							T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3
	Niveau (en milliers)	Glissement annuel							Glissement trimestriel (en milliers)						
Population active	29 440	3	220	63	251	254	-8	174	61	-7	72	48	-13	44	110
Emploi	26 540	-85	-288	159	191	20	2	47	35	4	-3	11	30	35	35
Rappel : emploi en fin de période	26 561	-163	-204	171	144	10	52	32	-4	13	-19	42	17	52	17
Chômage	2 900	88	508	-96	60	234	-10	127	26	-11	75	37	-43	9	75

Concepts : la population active est définie comme la somme des estimations d'emploi total issues des sources administratives et du chômage au sens du BIT mesuré par l'enquête Emploi. Les moyennes trimestrielles concernant l'emploi correspondent à la demi-somme entre le début et la fin de la période.

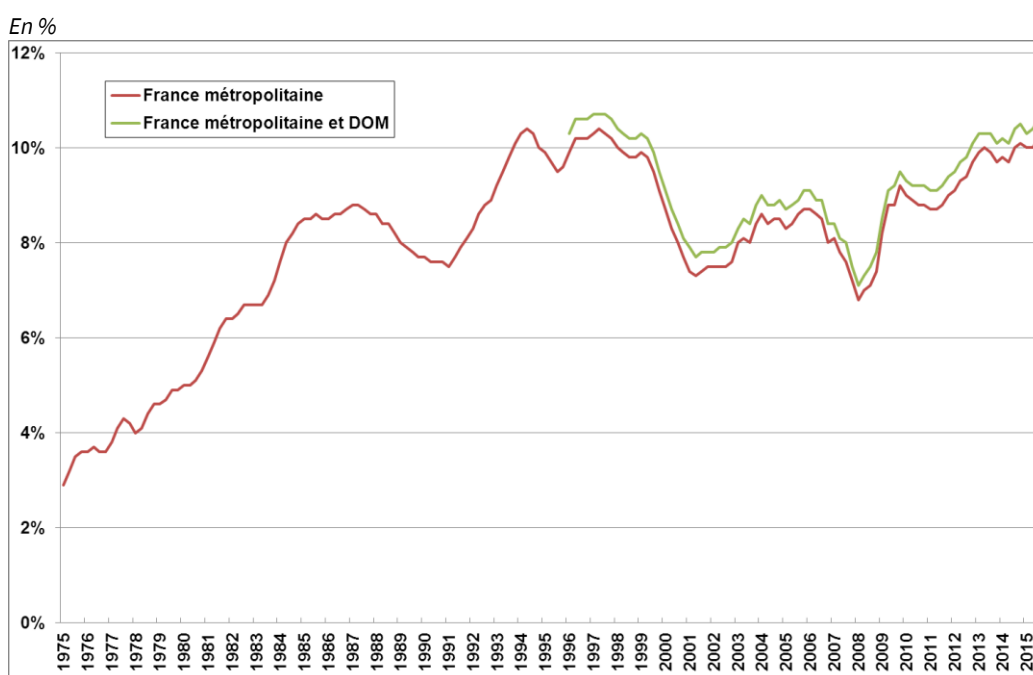
Champ : France métropolitaine, ensemble de la population (emploi), ménages (chômage).

Sources : Insee, estimations d'emploi total et enquêtes Emploi 2007-2015.

1.7. Le dynamisme de la population active, associé au recul de l'emploi, s'est traduit par une hausse du chômage au sens du BIT depuis fin 2007

Alors que la population active a fortement crû entre fin 2007 et fin 2014, l'emploi total n'a progressé que de 43 000 personnes. Ces évolutions opposées se traduisent mécaniquement par une progression du chômage au sens du BIT, avec 910 000 chômeurs supplémentaires sur cette période. Le taux de chômage en France métropolitaine est ainsi passé de 6,8 % au 1^{er} trimestre 2008 à 10,1 % au 4^{ème} trimestre 2014 (de 7,1 % à 10,5 % en France y compris Dom) (graphique 3).

Graphique 3 : Taux de chômage au sens du BIT



Champ : population des ménages, personnes actives de 15 ans ou plus.

Source : Insee, enquêtes Emploi.

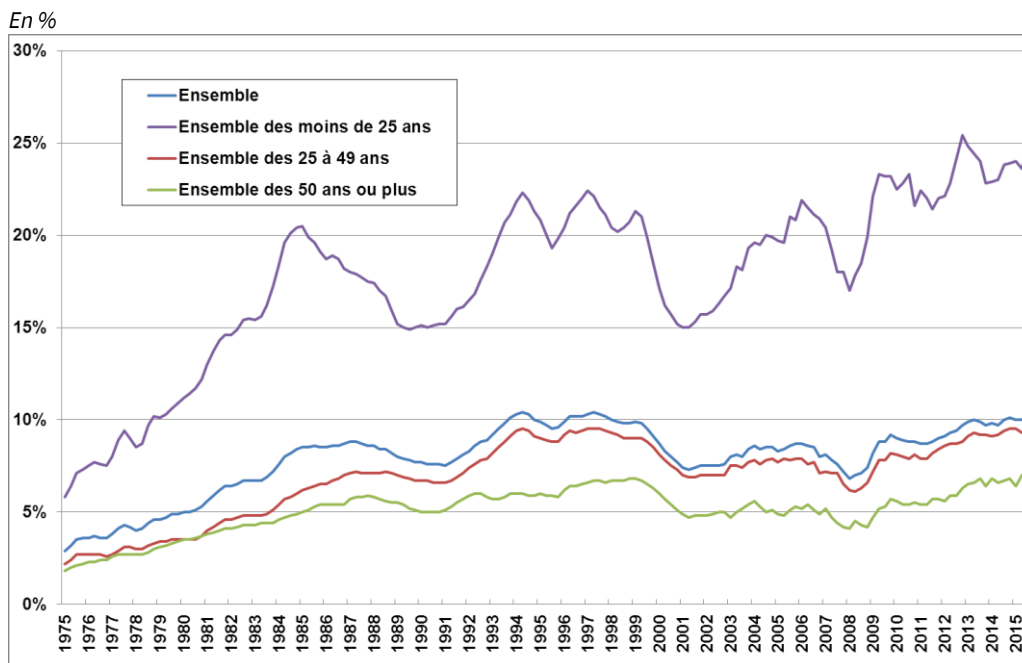
Au début de l'année 2015, le nombre de chômeurs BIT était orienté à la baisse et a diminué de 34 000 personnes au 1^{er} semestre avant d'augmenter au 3^{ème} trimestre. Le taux de chômage s'établit ainsi à 10,2 % de la population active en France métropolitaine (10,6 % en France y compris Dom).

Les différentes tranches d'âge ont connu des évolutions différentes depuis fin 2007 (graphique 4) :

- les jeunes sont traditionnellement plus affectés par les fluctuations de la conjoncture économique : le taux de chômage des moins de 25 ans atteint 23,9 % fin 2014, alors qu'il était de 17,0 % début 2008 ; toutefois, après avoir atteint un pic fin 2012 (25,4 %), le chômage s'inscrit tendanciellement en baisse ;

- les seniors ont également vu leur taux de chômage progresser, mais dans une moindre ampleur : 6,8 % des actifs de 50 ans ou plus sont au chômage fin 2014, contre 4,1 % début 2008 ;
- enfin, le taux de chômage de la tranche d'âge intermédiaire, celle des 25-49 ans, est passé de 6,2 % à 9,5 % fin 2014.

Graphique 4 : Taux de chômage au sens du BIT par âge



Champ : population des ménages, personnes actives de 15 ans ou plus.

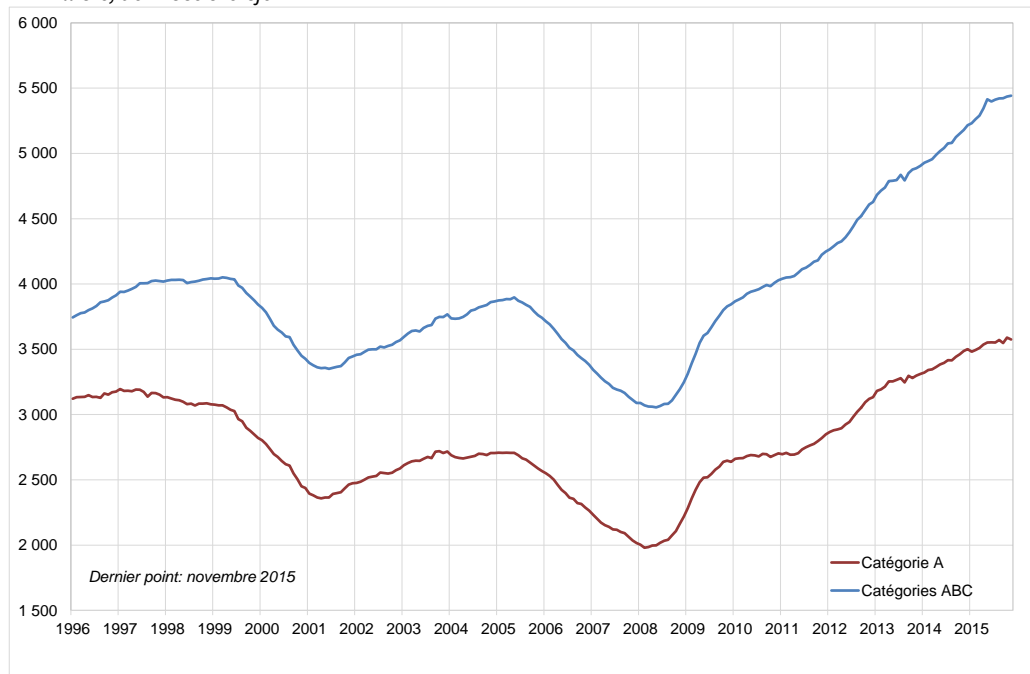
Source : Insee, enquêtes Emploi.

1.8. La progression du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est principalement portée par ceux qui exercent une activité réduite longue

Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et tenus de rechercher un emploi (catégories A, B, C) a augmenté de façon presque continue depuis début 2008 (graphique 5). Depuis la fin du 1^{er} trimestre 2008, ce nombre a augmenté de 2 361 000 pour s'établir à 5 423 000 à la fin du 3^{ème} trimestre 2015.

Graphique 5 : Nombre de demandeurs d'emploi en catégories A et A, B, C

En milliers, données cvs-cjo



Champ : France métropolitaine.

Source : Pôle emploi – Dares, Statistiques mensuelles du marché du travail.

Alors que depuis 2011, la hausse du nombre de demandeurs en catégories A, B, C était essentiellement portée par la catégorie A (sans emploi), avec une contribution de 60 à 75 % aux hausses annuelles, **la hausse observée sur le début de l'année 2015 est largement portée par les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite (catégories B et C)** : sur les 207 000 demandeurs d'emploi supplémentaires en catégories A, B, C enregistrés entre décembre 2014 et septembre 2015, 160 000 relèvent des catégories B et C (77 % de la hausse).

Plus précisément, sur décembre 2014-septembre 2015, **58 % de la hausse est portée par la catégorie C**. Ce dynamisme de l'activité réduite dite longue (78 heures ou plus dans le mois) n'est pas nouveau : sur l'année 2014, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie C a progressé de 9,6 % quand celui des personnes en catégories A et B augmentait respectivement de 5,7 % et 4,8 % ; le même type de constat peut être fait sur 2013. Les demandeurs d'emploi en catégorie C représentent, au final, fin septembre 2015, 21 % des demandeurs d'emploi en catégories A, B, C. **Parmi eux, près de 40 % (environ 450 000 personnes) travaillent 151 heures ou plus dans le mois, soit un temps plein**. Les demandeurs d'emploi travaillant à temps plein expliquent les deux tiers de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie C sur 2014, et la moitié de celle enregistrée entre décembre 2014 et septembre 2015.

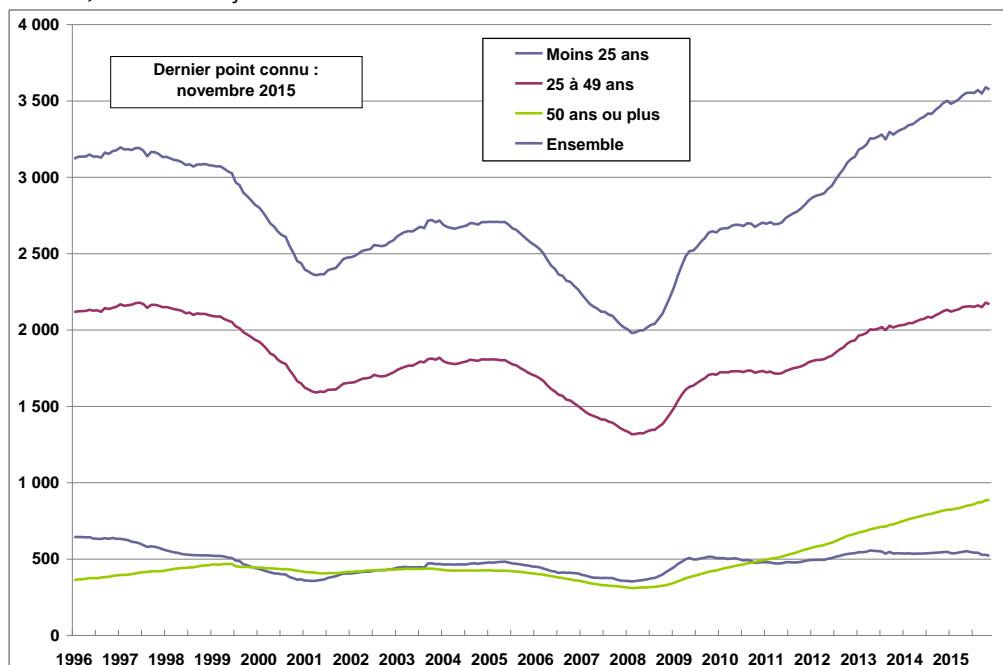
L'activité réduite longue est rarement un épisode isolé : 72 % des demandeurs d'emploi en catégorie C un mois donné en 2014 étaient déjà dans cette situation le mois précédent et 73 % le sont encore le mois d'après. Les épisodes en catégorie C sont aussi souvent associés à un passage en catégorie B : seuls 5 % des demandeurs d'emploi en catégorie C en 2014 ne pratiquaient aucune activité ni le mois précédent ni le mois suivant.

Depuis le début de l'année, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A progresse à un moindre rythme que par le passé : +16 000 en moyenne sur les trois premiers trimestres de 2015, contre +47 000 sur 2014 et +45 000 sur 2013. Sur les trois derniers mois connus (septembre, octobre, novembre), le nombre de demandeurs d'emploi sans aucune activité tend à se stabiliser (+0,1 %, soit 3 200 personnes supplémentaires).

Depuis 2008, le nombre de demandeurs en catégorie A a évolué différemment selon les tranches d'âge (graphique 6). Le nombre de jeunes inscrits en catégorie A à Pôle emploi (moins de 25 ans) a d'abord fortement augmenté (+149 000 entre fin 2007 et fin 2009), avant de se stabiliser progressivement (+40 000 entre fin 2009 et fin 2014) et de reculer sur 2015. Les âges médians (25-49 ans) et les seniors (50 ans et plus) ont quant à eux connu une progression quasi-continue sur la période (+114 000 et +73 000 demandeurs par an en moyenne entre début 2008 et fin 2014 respectivement).

Graphique 6 : Nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A par âge

En milliers, données cvs-cjo



Champ : France métropolitaine.

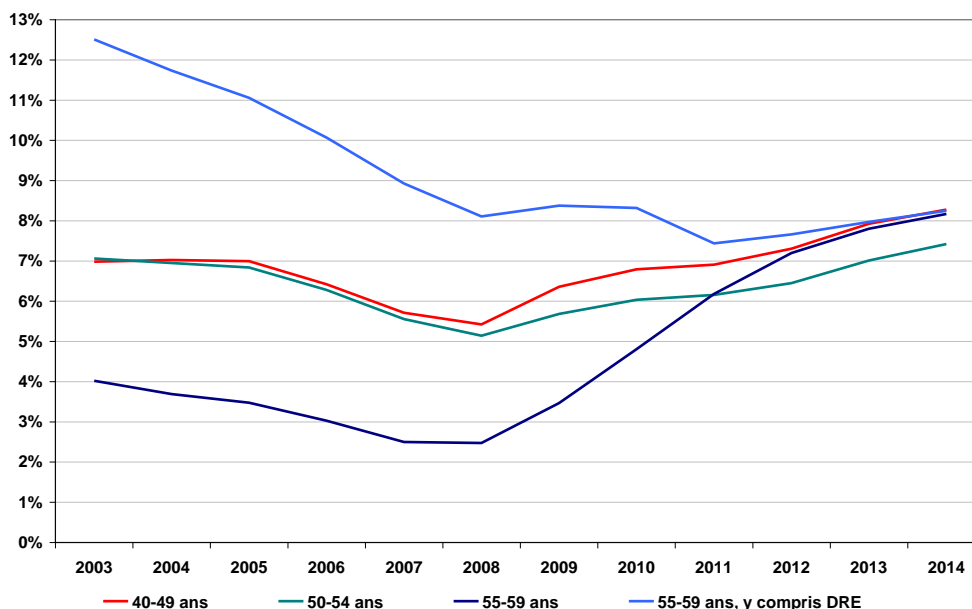
Source : Pôle emploi - Dares, Statistiques mensuelles du marché du travail.

1.9. Les seniors ont été relativement préservés de la crise et leur risque de chômage s'accroît désormais plus tardivement, à partir de 58 ans

Malgré la progression du nombre de demandeurs d'emploi observée depuis 2007, les seniors restent encore aujourd'hui moins nombreux que les autres classes d'âge à être inscrits à Pôle emploi en catégorie A : 8,2 % des seniors âgés de 55 à 59 ans étaient inscrits en catégorie A en 2014 (graphique 7), soit une proportion légèrement supérieure à celle des 50-54 ans (7,4 %), mais identique à celle des 40-49 ans (8,3 %) ; au-delà de 60 ans, la proportion de seniors inscrits en catégorie A est nettement plus faible que pour les autres classes d'âge, avec seulement 3,3 %.

Graphique 7 : Part de personnes en catégorie A par âge

En % de la population de chaque classe d'âge, en moyenne annuelle



Champ : France métropolitaine.

Sources : Pôle emploi – Dares, Statistiques mensuelles du marché du travail ; Insee, bilans démographiques.

L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi seniors observée avec la crise résulte en grande partie des conséquences de la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi (DRE), amorcée en 2009. En effet, lorsqu'ils bénéficiaient de cette dispense (à partir de 55 ans), les seniors n'étaient plus inscrits à Pôle emploi et sortaient des listes ; la suppression de cette dispense a donc mécaniquement augmenté le nombre de demandeurs d'emploi seniors en catégorie A (ceux qui auparavant auraient pu en bénéficier), sans que cela ne traduise des situations de chômage plus fréquentes qu'avant la crise.

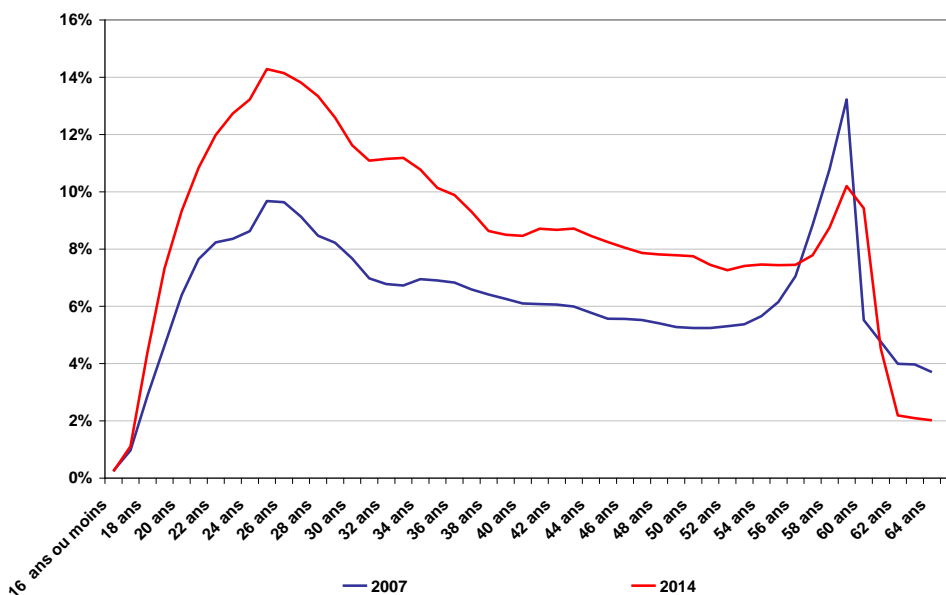
Les seniors auraient même été plutôt préservés des effets de la crise : en tenant compte des effectifs en DRE, entre 2007 et 2014, la part des seniors inscrits en catégorie A ou dispensés de recherche d'emploi a légèrement diminué pour les 55-59 ans (-0,7 point) et elle est restée stable pour les 60-64 ans, alors qu'elle a augmenté dans le même temps de 2,6 points pour les 40-49 ans et de 1,9 point pour les 50-54 ans.

Cela ne signifie pas pour autant que les seniors ne présentent pas de risques particuliers ; ils peuvent notamment avoir plus de difficultés à retrouver un emploi. On observe ainsi que la part des seniors inscrits à Pôle emploi en catégorie A est croissante avec l'âge, mais que cette remontée ne débute pas avant 58 ans. L'âge à

partir duquel le risque de chômage croît s'est décalé, depuis 2007, de 3 ans (graphique 8).

Graphique 8 : Part de personnes en catégorie A ou dispensées de recherche d'emploi par âge détaillé en 2007 et en 2014

En % de la population de chaque âge, en moyenne annuelle



Champ : France métropolitaine.

Sources : Pôle emploi – Dares, Statistiques mensuelles du marché du travail ; Pôle emploi, Fichier National des allocataires ; Insee, bilans démographiques.

1.10. La reprise progressive de l'activité laisse attendre une accélération de l'emploi et une stabilisation du chômage à court terme

Dans sa note de conjoncture de décembre, l'Insee confirme que la croissance du PIB serait de 1,1 % pour 2015, et prévoit une accélération au premier trimestre 2016 (+0,4 % après +0,2 % au dernier trimestre 2015). Ceci permettra de poursuivre la dynamique de création d'emplois tant pour l'emploi salarié marchand non agricole (+35 000 postes au premier semestre 2016) que pour l'emploi total (+73 000 postes). Cette hausse devrait être supérieure à celle de la population active, de sorte que le taux de chômage au sens du BIT retrouverait mi-2016 son niveau du deuxième trimestre 2015, à savoir 10,0 % en France métropolitaine et 10,4 % sur la France entière..

Les perspectives économiques détaillées dans le rapport économique, social et financier du projet de loi de finances du Gouvernement anticipent pour leur part que la dynamique de créations d'emplois marchands s'amplifierait en 2016, du fait de l'accélération de l'activité et des effets positifs toujours importants du CICE et

du Pacte de responsabilité et de solidarité. L'emploi total progresserait ainsi de 150 000 sur 2016. Si la population active devait poursuivre la dynamique des années récentes, une telle progression permettrait d'amorcer une baisse du chômage.

2. Evolution de l'assurance chômage

Quatre conventions d'assurance chômage ont été négociées par les partenaires sociaux entre 2006 et 2014.

2.1. La convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006

La convention d'assurance du 18 janvier 2006 s'inscrivait dans un contexte de dette cumulée de l'assurance chômage de près de 14 Mds€ à la fin 2005.

Dans ce contexte, les partenaires sociaux s'étaient donné pour objectif d'accélérer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi grâce à des aides nouvelles et à un accompagnement personnalisé. Ainsi :

- le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), qui était un élément clef de la convention d'assurance chômage appliquée depuis juillet 2001, a été remplacé par le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- de nouvelles mesures d'aide en vue du reclassement des demandeurs d'emploi (aides aux créateurs d'entreprise, aides différentielles) ont été instaurées ;
- pour combler le déficit, les contributions ont été légèrement augmentées ;
- enfin, les filières, qui déterminaient des durées maximales d'indemnisation en fonction de paliers de durées d'affiliation, ont été ajustées (création de deux nouvelles filières).

2.2. La convention d'assurance chômage du 19 février 2009

La négociation de la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 s'est déroulée dans un contexte de crise économique et de dégradation du marché du travail.

Les partenaires sociaux s'étaient donné pour objectifs d'accroître la proportion de demandeurs d'emploi indemnisés et de simplifier l'assurance chômage.

La convention a apporté trois changements notables dans le calcul des droits :

- la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit a été réduite (passage de 182 jours à 122 jours) ;

- le principe des filières est supprimé au profit d'une filière unique d'indemnisation ; la durée maximale d'indemnisation devient égale à la durée d'affiliation dans la limite de 24 mois pour les moins de 50 ans, 36 mois pour les 50 ans ou plus. C'est le principe « un jour travaillé ouvre droit à un jour indemnisé » ;
- la période de référence pour le calcul de la durée d'affiliation a été portée à 28 mois pour les moins de 50 ans et 36 mois pour les 50 ans ou plus ; elle était de 20 à 26 mois dans la convention 2006.

La convention prévoyait également une baisse des taux de contribution des employeurs et des salariés au régime d'assurance chômage, sous réserve que le résultat d'exploitation du semestre précédent dégage un excédent de 500 M€. Il était précisé que cette baisse ne pouvait diminuer de plus de 0,5 point le taux global des contributions par année civile.

2.3. La convention d'assurance chômage du 6 mai 2011

La convention du 6 mai 2011 s'inscrit dans la continuité des dispositions de la convention de 2009 tout en y apportant quelques évolutions.

Trois évolutions principales peuvent ainsi être relevées :

- la convention prévoit la possibilité de cumuler l'allocation chômage avec une pension d'invalidité de 2^e ou 3^e catégorie dans les mêmes conditions que celles prévues par la sécurité sociale pour le cumul de cette pension avec un salaire ;
- concernant le chômage saisonnier, les travailleurs dont l'activité était considérée comme saisonnière au sens de l'ancienne convention d'assurance chômage sont indemnisés dans les conditions de droit commun. Leur allocation chômage n'est plus affectée d'un coefficient réducteur ;
- s'agissant des taux de contribution, la convention encadre les conditions relatives à leur baisse : la réduction annuelle du taux global de contribution ne pourra dépasser 0,4 point et sera déterminée au prorata de la part « employeur » et de la part « salarié ».

Par ailleurs, la convention prend en compte les évolutions résultant de la réforme des retraites de 2010 (loi du 9 novembre 2010), portant sur le recul de l'âge légal de liquidation de la pension de retraite pour les personnes nées après le 1^{er} juillet 1951. Ces personnes continueront donc à être indemnisées jusqu'à ce qu'elles atteignent ce nouvel âge légal dans la limite des droits (à l'Allocation d'aide au retour à l'emploi - ARE) qui leur ont été notifiés.

2.4. La convention d'assurance chômage du 14 mai 2014

La convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 a été conclue dans un contexte marqué par un déficit accru du régime d'assurance chômage (déficit prévisionnel de 4,3 Md€ à fin 2014 et dette prévisionnelle de 22,1 Md€ à fin 2014²).

Cette convention traduit le souhait des partenaires sociaux d'assurer la viabilité du régime d'assurance chômage, de renforcer l'équité entre allocataires et d'inciter à la reprise d'emploi.

Afin d'atteindre ces objectifs, les principales évolutions ont été les suivantes :

Les mesures en faveur de l'incitation à la reprise d'un emploi :

Les droits rechargeables :

L'introduction des droits rechargeables, à compter du 1^{er} octobre 2014, permet au demandeur d'emploi qui reprend une activité, même de courte durée, de conserver l'intégralité de son droit à indemnisation non consommé et de s'en créer de nouveaux dès 150 heures travaillées, renforçant ainsi le caractère incitatif de la reprise d'activité. À la fin de son indemnisation initiale, le demandeur d'emploi bénéficie du rechargement de son droit à indemnisation calculé sur la base des périodes de reprise d'activité.

D'après les évaluations conduites par l'Unédic avant l'application de la convention, ce mécanisme devrait permettre chaque année à un million de demandeurs d'emploi de voir leurs droits allongés.

La réforme du cumul du revenu de remplacement et des revenus d'activité :

Les règles de cumul de l'allocation avec un revenu d'activité ont été simplifiées. Notamment, depuis le 1^{er} octobre 2014, l'allocataire qui reprend une activité peut cumuler son revenu et une partie de ses allocations selon le principe suivant : 70 % de la rémunération mensuelle brute sont déduits du montant de l'allocation d'aide au retour à l'emploi qui aurait été versé en l'absence d'activité. En remplaçant les seuils antérieurs d'activité et de durée de travail par un plafond de cumul allocation / revenu d'activité, le nouveau dispositif supprime les effets de seuil qui pouvait exister.

Cette mesure devrait concerner 1,2 million de demandeurs d'emploi indemnisables qui cumulent un revenu de remplacement et des revenus d'activité.

² Source : Situation financière de l'Assurance chômage, Unédic, 14/01/2014

Les dispositifs visant à renforcer l'équité entre allocataires :

Le relèvement de l'âge du maintien de l'allocation chômage pour les seniors : l'âge du maintien de l'ARE jusqu'au taux plein pour la retraite passe progressivement de 61 à 62 ans, en cohérence avec la réforme des retraites de 2010.

La réforme de l'annexe IV relative aux intérimaires : dans une logique de simplification, d'équité et de renforcement de la lisibilité des règles, les modalités d'indemnisation applicables en cas de reprise d'activité sont désormais celles du règlement général.

Les mesures visant à assurer un retour à l'équilibre financier du régime d'assurance chômage

La suppression de l'exonération des contributions applicables aux salariés âgés de 65 ans ou plus : désormais les contributions sont également versées au titre des salariés âgés de 65 ans ou plus, selon le taux du droit commun.

Le différé spécifique d'indemnisation du régime général : la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 introduit un nouveau mode de calcul du différé spécifique d'indemnisation. Lorsque le demandeur d'emploi a perçu une indemnité de rupture du contrat de travail dépassant le montant de l'indemnité légale, le versement des allocations chômage est reporté, par l'application d'un différé spécifique d'indemnisation. Ce délai de différé d'indemnisation est plafonné à 180 jours (contre 75 jours précédemment), à l'exception des personnes ayant perdu leur emploi à la suite d'un licenciement pour motif économique, pour lesquelles le délai reste de 75 jours.

La baisse du taux de remplacement minimal : le taux de remplacement minimal, appliqué aux plus hauts salaires, est ramené de 57,4 % à 57 % du salaire journalier de référence.

Le régime des intermittents du spectacle est préservé, mais modifié sur trois points :

Augmentation du taux de contribution dû au titre de l'emploi d'un intermittent du spectacle : hausse des contributions de 2 points, passant de 10,8 % à 12,8 % (soit 8 % à la charge des employeurs et 4,8 % à la charge des salariés) ;

Plafonnement du cumul salaire-allocation dès lors que la somme des revenus d'activité et d'indemnisation dépasse 1,4 fois le plafond mensuel de la sécurité sociale (soit 4 381€ en 2014) ;

Mise en place d'un nouveau mode de calcul du différé d'indemnisation. D'après les évaluations de l'Unédic, avec l'ancienne formule de calcul du différé

d'indemnisation, 91 % des allocataires n'avaient aucun jour de différé (85 % en annexe 8 et 98 % en annexe 10). La nouvelle formule crée un différé pour 48 % des allocataires. Compte tenu des incompréhensions suscitées par cette mesure, l'application de cette mesure a été suspendue et le différentiel pris en charge par l'Etat dans l'attente d'une nouvelle convention d'assurance chômage. Cela représente un coût estimé à environ 80 M€ pour l'année 2015.

Tableau 3 : Impact financier des mesures adoptées dans le cadre de la convention 2014

Mesure	2014	2015	2016	Année de croisière
Rechargement des droits suite à une activité	+0M€	+40M€	+150M€	+380M€
Cumul partiel de l'indemnisation avec les revenus liés à la reprise d'une activité	-60M€	-230M€	-210M€	-140M€
Multi employeurs	+5M€	+10M€	+10M€	+10M€
Plafonnement du ratio capital/salaire à 75%	0M€	-35M€	-45M€	-50M€
Taux minimum de remplacement à 57%	-20M€	-50M€	-70M€	-70M€
Différé spécifique d'indemnisation	-90M€	-270M€	-260M€	-140M€
Age de maintien de l'indemnisation jusqu'à la retraite	0M€	0M€	-30M€	-120M€
Contribution des salariés de 65 ans et plus	60M€	-130M€	-130M€	-130M€
Différé d'indemnisation dans les annexes 8 et 10*	-20M€	-70M€	-100M€	-100M€
Plafonnement du cumul salaire / allocation dans les annexes 8 et 10	-20M€	-30M€	-30M€	-30M€
Taux de contribution dans les annexes 8 et 10	-30M€	-60M€	-60M€	-60M€
Impact de la convention 2014 relative à l'indemnisation du chômage	-300M€	-830M€	-770M€	-450M€

Source : Impact de la nouvelle convention d'Assurance chômage, Unédic, mai 2014

* pris en charge par l'Etat jusqu'à l'échéance de la convention 2014.

3. Comparaison internationale des régimes d'assurance chômage

Les comparaisons internationales des régimes d'assurance chômage se heurtent à de nombreuses difficultés :

- d'une part, ces comparaisons opèrent nécessairement une simplification des règles en se concentrant sur un jeu réduit de paramètres (la durée d'indemnisation, le montant des allocations, ou encore la possibilité de cumuler ces allocations avec des revenus d'activité) ;
- d'autre part, elles se limitent en général aux seuls paramètres institutionnels issus des réglementations nationales alors qu'il peut y avoir des écarts importants entre les droits théoriques (ou maximaux) décrits par ces réglementations et les droits réels dont bénéficient les demandeurs d'emploi ;
- enfin, l'assurance chômage ne couvre pas nécessairement l'ensemble de la protection sociale pour ce risque. Dans le cas de la France, la protection sociale contre le risque de chômage et la perte de revenu des personnes privées d'emploi est portée par un système composé de deux régimes : l'assurance chômage (*via* notamment l'allocation d'aide au retour à l'emploi –ARE-) et le régime de solidarité (*via* l'allocation de solidarité spécifique –ASS- ou le revenu de solidarité active –RSA-); une telle architecture n'est pas présente dans tous les pays, et lorsque différents régimes existent comme en France ils ne correspondent pas forcément aux mêmes situations sur le marché du travail.

En conséquence, les niveaux absolus des indicateurs utilisés pour ces comparaisons comme les hiérarchies qu'ils peuvent décrire entre pays sont loin de refléter la réalité et peuvent conduire à des appréciations différentes des situations réelles auxquelles sont confrontés les demandeurs d'emploi.

En outre, des comparaisons internationales portant sur l'assurance chômage seule sont trop restrictives, et l'extension de ces comparaisons à l'ensemble de la protection sociale contre le risque de chômage poserait des problèmes d'homogénéité en raison des différences entre pays sur le partage entre assurance, assistance et solidarité.

Enfin, les régimes nationaux d'assurance chômage s'inscrivent dans un ensemble plus large de politiques de l'emploi, qui peuvent compléter, remplacer ou neutraliser leurs effets. C'est le cas notamment de l'activité partielle, qui peut être utilisée comme sas à l'entrée en indemnisation, ou des cessations anticipées d'activité, à la sortie.

3.1. Organisation institutionnelle des régimes d'assurance-chômage

Le **pilotage du régime d'assurance chômage** en France est assuré par l'Unédic, instance paritaire réunissant les principaux syndicats de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et CGT-FO) et les principales organisations patronales (MEDEF, CGPME et UPA). Les partenaires sociaux assurent ainsi à la fois la conception et la gestion financière de l'assurance chômage, sous droit privé (association loi 1901).

Cette organisation paritaire est relativement peu développée. Les partenaires sociaux ont en général à un rôle purement consultatif dans la conception du régime d'assurance chômage, plus ou moins important et formalisé selon les pays et les périodes.

Tableau 4 - Organisation institutionnelle des régimes d'assurance chômage

	Type de concertation sociale	Rôle des partenaires sociaux		Statut de l'organisme en charge
		conception	gestion	
Allemagne	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
Autriche	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
Belgique	paritaire	consultatif	décisionnaire	parapublic
Danemark	tripartite	consultatif	décisionnaire	privé
Espagne	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
France	paritaire	décisionnaire	décisionnaire	privé
Italie	tripartite	consultatif	consultatif	parapublic
Irlande	multipartite	consultatif	aucun	État
Pays-Bas	tripartite	consultatif	aucun	privé
Royaume-Uni	multipartite	consultatif	aucun	État
Suède	tripartite	consultatif	décisionnaire	privé
États-Unis	aucune	aucun	aucun	État

Sources : réglementations nationales, France Stratégie

En ce qui concerne la **gestion des régimes**, les situations sont plus contrastées :

- dans les pays scandinaves (Danemark, Suède), les partenaires sociaux sont responsables de la gestion des caisses privées d'assurance chômage ;
- à l'inverse, aux Pays-Bas où le régime d'assurance chômage est aussi privé, les partenaires sociaux ne jouent aucun rôle dans leur gestion ;

- en Allemagne, Autriche, Espagne ou Italie, les partenaires sociaux ont un rôle consultatif dans la gestion du régime, en général par leur présence au conseil d'administration de l'organisme parapublic en charge de la gestion du régime ;
- enfin, aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Irlande, le régime d'assurance chômage relève uniquement de l'État ; le rôle consultatif des partenaires sociaux dans la conception du régime n'est par ailleurs pas spécifique, la concertation sociale y est plus large et s'étend à l'ensemble de la société civile.

3.2. Financement de l'assurance chômage

Selon les pays, le financement du régime d'assurance chômage prend des modalités très diverses. Les taux nominaux de cotisation sont peu informatifs sur les conditions réelles de financement des régimes d'assurance chômage, en raison de la progressivité (ou dégressivité, ou les deux) des barèmes, de la pratique de taux différenciés selon les situations d'emploi et des interventions de l'État dans l'équilibre des régimes.

Tableau 5 – Règles et paramètres de financement de l'assurance chômage

	Salarié	Employeur	Plafond		Remarques
Allemagne	1,50 %	1,50 %	6 050 €	D9	Plafond mensuel de 5 200€ dans les Länder de l'Est
Autriche	3,00 %	3,00 %	4 650 €	D8	Réduction pour les bas salaires
Belgique	0,87 %	1,46 %	-		Intégré à une contribution sociale globale ; ces taux sont purement indicatifs
Danemark	~1,50 %	-	-		43€/mois : Prestations ~17€/mois : Frais de gestion (moyenne)
Espagne	1,55 % (1,60 %)	5,50 % (6,70 %)	3 606 €	D9	Contrats permanents (Contrats temporaires)
France	2,40 %	4,00 % (4,50 % à 7,00 %)	12 680 €	C99	Contrats permanents (Contrats temporaires)
Italie	-	1,61 % (3,01 %)	-		Contrats permanents (Contrats temporaires)
Irlande	Contribution sociale globale		-		Taux réduit en-dessous de 1 543€
Pays-Bas	-	4,23 %	4 331 €	D7	Fonds général de chômage (taux fixe à 2,07%) Agence de la sécurité sociale du Fonds de paiement des licenciements (2,16% en moyenne, taux variable selon les branches)
Suède	~0,50 %	2,91 %	-	D9	Taux effectif moyen pour les salariés, estimé pour l'année 2012
Royaume-Uni	Contribution sociale globale		-		830 premiers euros exonérés, puis taux dégressif au-delà de 4 360 €/mois
États-Unis	-	2,91 % (0,60 %)	~1 000 € ~500€	D0	États (moyenne) Gouvernement fédéral

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

La configuration la plus courante est celle pratiquée en France, avec des cotisations sociales à la charge des employeurs et des salariés ; elle est également observée en Allemagne, en Autriche, en Espagne et en Suède.

D'autres pays ont en revanche des schémas de financement plus originaux :

- en Irlande et au Royaume-Uni, l'assurance-chômage est totalement intégrée à la sécurité sociale ; elle est financée par une contribution sociale globale ;
- au Danemark, les cotisations sociales sont uniquement à la charge des salariés mais elles ne couvrent qu'une partie seulement des dépenses d'indemnisation ; d'autres prélèvements sont mobilisés par l'État pour couvrir ces dépenses ;
- en Italie, aux États-Unis et aux Pays-Bas, à l'inverse, les cotisations sociales sont uniquement à la charge des employeurs.

L'assiette des cotisations, constituée du salaire brut, est plafonnée dans certains pays. Ce plafond se situe en général entre le 7^e et le 9^e décile de la distribution des salaires. Les États-Unis se distinguent par un plafond faible (environ 1 000 € par mois), tandis que le plafond en France est élevé et concerne environ 1 % des salariés seulement. Toutefois, dans une perspective de comparaison internationale, il s'agit d'une situation médiane dans la mesure où près de la moitié des pays considérés n'appliquent aucun plafond.

D'autres facteurs peuvent conduire à l'application de taux différenciés pour des niveaux de salaire identiques :

- dans les pays scandinaves (Danemark, Suède), la contribution des salariés est affectée partiellement aux frais de gestion des caisses d'assurance chômage choisies par les salariés et peut donc varier en fonction de leurs performances ;
- au cours des dernières années, l'Espagne et l'Italie ont mis en place une surcotisation pour les contrats à durée déterminée comme en France plus récemment (2013) ;
- le système d'*experience rating* aux États-Unis, ainsi que des règles différentes dans chacun des 50 États, conduisent également à une part variable dans les cotisations à la charge des employeurs, avec une logique de responsabilisation des entreprises (celles dont le comportement fait le plus appel à l'assurance chômage sont celles qui ont les taux de cotisation les plus élevés) ;
- aux Pays-Bas, une partie des cotisations est aussi variable en fonction de la branche à laquelle appartiennent les entreprises.

3.3. Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage

L'éligibilité à l'assurance-chômage est appréciée dans tous les pays selon trois dimensions :

- les caractéristiques individuelles, relativement homogènes en comparaison internationale (conditions d'âge inférieur dans tous les pays à l'âge légal de départ

à la retraite au taux plein, condition d'âge supérieur à un plancher dans certains pays seulement, résidence sur le territoire national) ;

- la situation passée sur le marché du travail, appréciée à partir de la durée travaillée ;

- la situation présente sur le marché du travail, dont les critères sont proches de la définition du chômage (absence d'emploi, ou diminution de la durée travaillée, recherche active, notamment)

Parmi les **conditions d'éligibilité liées à la situation passée sur le marché du travail**, la France se situe dans une position médiane en terme de période de référence (28 mois), mais se distingue par une durée minimale d'affiliation faible (4 mois). Les Pays-Bas présentent une durée minimale identique (pour la filière « longue ») et une période de référence deux fois supérieure (5 ans), mais celle-ci est assortie d'une condition sur la répartition des périodes de travail au cours de la période de référence, correspondant à un minimum de 1 mois d'affiliation par année sur 4 des 5 années de la période de référence.

Dans la plupart des autres pays (Allemagne, Autriche pour les 25 ans et plus, Belgique pour les moins de 36 ans, Danemark, Espagne, Irlande et Royaume-Uni), les durées minimales s'établissent de façon homogène à 12 mois sur des périodes de référence de 24 mois ou plus (36 mois dans le cas du Danemark et 72 mois dans le cas de l'Espagne). Les périodes de référence en Irlande et au Royaume-Uni peuvent être décalées de 1 à 3 ans, dans la mesure où l'affiliation est appréciée à partir des revenus des années n-1 à n-2 soumis à cotisation et déclarés à l'administration fiscale ; cela peut aussi entraîner, comme pour les États-Unis, des décalages importants entre la perte d'emploi et l'ouverture des droits.

Tableau 6 – Règles et paramètres d'éligibilité à l'assurance chômage

		Période de référence		Durée minimale d'affiliation	Précisions sur la période de référence et les durées d'affiliation
Allemagne	<i>moins de 50 ans</i>		24 mois	12 mois	
	<i>50 à 54 ans</i>		30 mois		
	<i>55 à 57 ans</i>		36 mois		
	<i>58 ans et plus</i>		48 mois		
Autriche	<i>moins de 25 ans</i>		12 mois	6 mois	
	<i>25 ans et plus</i>		24 mois	12 mois	
Belgique	<i>moins de 36 ans</i>		21 mois	12 mois	
	<i>36 à 49 ans</i>		33 mois	18 mois	
	<i>50 ans et plus</i>		42 mois	24 mois	

Danemark			36 mois	12 mois	
Espagne			72 mois	12 mois	
France	<i>moins de 50 ans</i>		28 mois	4 mois	
	<i>50 ans et plus</i>		36 mois	4 mois	
Irlande*		ou	12 mois	9 mois	année fiscale N-2
			24 mois	12 mois	années fiscales N-2 et N-3
Italie*	<i>filière "mini"</i>		12 mois	3 mois	
	<i>filière "normale"</i>		24 mois	12 mois	
Pays-Bas	<i>filière "courte"</i>		~8 mois	6 mois	
	<i>filière "longue"</i>		60 mois	4 mois	min. 208 h/an pendant 4 ans
Royaume-Uni**		et	12 mois	6 mois	année fiscale N-1 ou N-2
			24 mois	12 mois	années fiscales N-1 et N-2
Suède		ou	12 mois	6 mois	min. 80 h/mois
			12 mois	6 mois	min. 50 h/mois sur 6 mois consécutifs
États-Unis**			12 mois	3 mois	

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

* Pour l'Irlande et l'Italie (filière « normale », les durées minimales d'affiliation sont couplées à une condition supplémentaire de 24 mois de cotisations depuis le début de la vie active

** Pour le Royaume-Uni et les États-Unis, la durée d'affiliation correspond en fait à un montant de cotisation :

- dans le cas du Royaume-Uni, la durée d'affiliation peut être inférieure à 6 mois et 12 mois pour chacun des deux critères, mais le montant des cotisations versées doit être supérieur à un seuil équivalent à 6 mois (resp. 12 mois) de cotisations minimales ;

- dans le cas des États-Unis, la durée travaillée peut aussi être inférieure à 3 mois, mais le montant des cotisations versées doit être supérieur à un seuil donné sur au moins un trimestre civil.

Ces critères d'éligibilité ne représentent que de façon très partielle la générosité relative des régimes d'assurance-chômage :

- d'une part, l'éligibilité dépend aussi de l'organisation du marché du travail, notamment *via* le recours aux contrats courts qui peut affecter la continuité des carrières et les durées de cotisation au début d'un épisode de chômage ; de fortes disparités existent entre les pays, et la générosité de l'assurance-chômage ne peut s'apprécier qu'en fonction des droits effectivement ouverts par les personnes perdant leur emploi, fonction de leurs trajectoires passées sur le marché du travail ;

- d'autre part, la durée d'indemnisation est plus ou moins liée aux périodes d'affiliation qui déterminent l'éligibilité et servent de base au calcul de cette durée ;
- enfin, il peut y avoir un arbitrage entre durée et montant d'indemnisation, sur lequel influe notamment l'unité de mesure du décompte des périodes d'affiliation (heures, jours, semaines, mois ou encore montant de cotisations).

L'éligibilité à l'assurance chômage dépend également de la situation présente sur le marché du travail. Dans tous les pays, le fait générateur est la perte d'emploi (ou dans certains cas seulement une réduction de la durée travaillée, à la marge intensive ou extensive en cas de multi-activité). L'indemnisation peut également se poursuivre en cas de reprise d'emploi ou d'augmentation de la durée travaillée. Cela correspond, en France, aux situations d'activité réduite.

Si le **principe de cumul existe dans la plupart des pays**, les modalités diffèrent très largement. Quatre cas de figure peuvent se présenter :

- aucun cumul possible (Italie) ; dans ce cas, l'exercice d'une activité rémunérée interrompt l'indemnisation ;
- cumul intégral en-dessous d'un seuil, au-delà duquel l'indemnisation s'arrête (Allemagne, Autriche) ou bien est réduite à due concurrence des revenus déclarés (Royaume-Uni, Espagne) ;
- cumul avec réduction de l'indemnisation à due concurrence de la durée travaillée (Belgique, Danemark, États-Unis, Irlande, Pays-Bas, Suède) avec, le cas échéant, un plafond sur le nombre de jours de cumul possible sur l'ensemble d'une demande d'indemnisation (Suède, 75 jours) ou le revenu tiré de l'activité (Pays-Bas, 125 % du salaire journalier antérieur au-delà de 1 an) ;
- en France, l'allocation mensuelle est diminuée de 70 % des revenus issus de la reprise d'activité. L'indemnisation qui n'est pas versée au cours du mois où l'activité est exercée n'est toutefois pas perdue : elle sera versée plus tard si l'activité reprise par l'allocataire continue à lui procurer des revenus inférieurs à son emploi perdu.

Une comparaison plus détaillée des possibilités de cumul des allocations d'assurance chômage avec des revenus d'activité nécessiterait de tenir compte des règles précises dans chaque pays, en ce qui concerne notamment la façon dont les jours travaillés s'imputent sur les droits (décalage ou consommation), les différents plafonds (en matière de durée et de revenu) ou encore les conditions de réadmission et de rechargements des droits. **Ces paramètres techniques, peuvent modifier de façon importante les incitations au retour à l'emploi lors des reprises d'activité avant la fin des droits.**

Par ailleurs, les dispositifs d'incitation au retour à l'emploi ou de complément de revenu d'activité (*Earned Income Tax Credit* aux États-Unis, *Working Family Tax*

Credit au Royaume-Uni, *Prime d'activité* en France par exemple) peuvent compléter le cumul des allocations d'assurance chômage avec des revenus d'activité, et modifier les incitations qui en résultent.

3.4. *Durée d'indemnisation*

Le calcul de la durée d'indemnisation peut suivre trois modalités différentes :

- la durée d'indemnisation peut être proportionnelle à la durée cotisée (ou d'affiliation), avec un taux de conversion donné ; c'est le cas en France, en Allemagne, en Espagne, au Pays-Bas notamment ; la France est le seul pays à avoir un coefficient de conversion de 100 % (« un jour travaillé = un jour indemnisé »), tandis que ce coefficient de conversion n'est que de 50 % en Allemagne et de 33 % en Espagne, pour des éligibilités débutant à partir de 12 mois cotisés. Aux Pays-Bas, le coefficient de conversion est de 1/12 seulement (un mois indemnisé pour une année travaillée), mais, d'une part, la durée travaillée nécessaire pour valider une année civile est très faible (un mois seulement) et, d'autre part, un système de palier assure une durée minimale d'indemnisation de 3 mois dès lors que les conditions d'éligibilité sont remplies (26 semaines cotisées au cours des 36 semaines précédant la demande d'indemnisation) ;

- soit la durée d'indemnisation est fixée par palier ; la durée minimale de cotisation joue alors le rôle de seuil au-delà duquel la durée d'indemnisation est constante et en-deçà duquel la durée d'indemnisation est nulle par définition ; le palier est variable selon les pays (de 3 mois aux États-Unis à 12 mois au Royaume-Uni) et la durée d'indemnisation peut être inférieure, égale ou supérieure à ce palier, ce qui peut conduire à des coefficients de conversion implicites au niveau des seuils très élevés (200 % dans le cas des États-Unis et du Danemark, voire 233 % pour la Suède) ;

Tableau 7 – Règles et paramètres de durée d'indemnisation

	Durée minimale	Durée maximale	Mode de calcul	Caractéristiques du mode de calcul
Allemagne	6 mois	12 mois	proportionnel	taux de conversion de 50 %
Autriche	5 mois (20 sem.)	7 mois (30 sem.)	par palier	12 mois / 24 mois : 5 mois (20 semaines)
				36 mois / 60 mois : 7 mois (30 semaines)
Belgique	-	-	par palier	12 mois / 21 mois
Danemark	24 mois	24 mois	par palier	12 mois / 36 mois
Espagne	4 mois	24 mois	proportionnel	taux de conversion de 33 %
France	4 mois (1 mois)	24 mois	proportionnel	taux de conversion de 100 % (droits rechargeables)
Irlande	6 mois	9 mois	par palier	9 mois / 1 an ou 1 an / 2 ans : 9 mois
				si moins de 5 ans cotisés depuis le début de la vie active : 6 mois
Italie	1,5 mois	6 mois	proportionnel	taux de conversion de 50 %
	12 mois	10 mois	par palier	1 an / 2 ans et 24 mois cotisés depuis le début de la vie active
Pays-Bas	3 mois	3 mois	par palier	6 mois / 8 mois
	4 mois	38 mois	proportionnel	taux de conversion de 8,3 % (un mois par année cotisée)
Royaume-Uni	6 mois	6 mois	par palier	1 an / 2 ans
Suède	14 mois (60 sem.)	14 mois (60 sem.)	par palier	6 mois / 12 mois
États-Unis	3 mois	6 mois	par palier	conditions d'éligibilité satisfaites

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

Notes de lecture :

- au Danemark, la durée d'indemnisation est calculée par palier ; elle est égale à 24 mois dès lors que les personnes ont travaillé 12 mois au cours des 36 derniers mois

- en Allemagne, la durée d'indemnisation est calculée de façon proportionnelle, avec un taux de conversion de 50 % ; elle peut aller de 6 mois (12 mois cotisés) à 12 mois (24 mois cotisés et plus)

Les graphiques ci-dessous représentent la durée des droits à indemnisation par le régime d'assurance chômage en fonction du nombre de mois de cotisations antérieurs à la perte d'emploi, ainsi que les coefficients de conversion implicites (en supposant que les droits sont ouverts à l'issue d'une unique période continue de travail égale à la durée –en mois- présentée en abscisse).

L'assurance chômage en France indemnise les demandeurs d'emploi plus longuement que dans près de la moitié des pays considérés (Allemagne, Autriche, Espagne, Irlande, Royaume-Uni), quelle que soit la durée cotisée.

Pour les autres pays, le régime peut être plus généreux qu'en France pour les durées cotisées longues de plus de 24 ans (Pays-Bas), pour les durées cotisées courtes de moins de 6 mois (États-Unis, Italie) ou pour les durées cotisées intermédiaires entre 6 mois et 2 ans (Suède, Danemark).

Graphique 9 : Comparaison européenne des durées d'indemnisation et des taux de conversion

Figure 1 - Durée d'indemnisation en fonction de la durée de cotisation

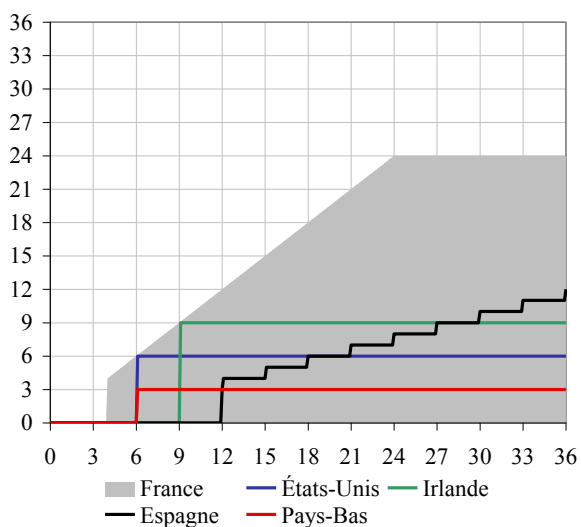
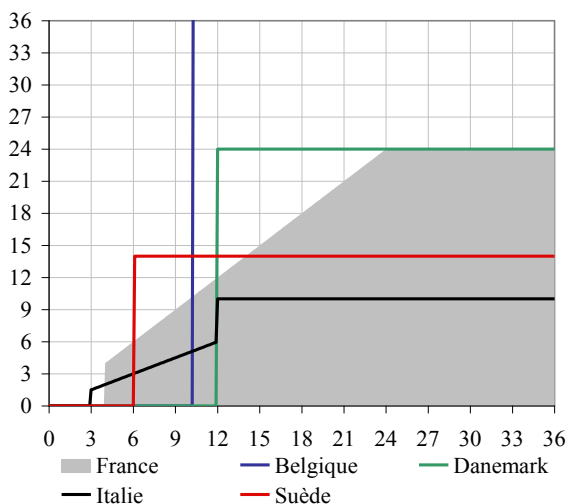
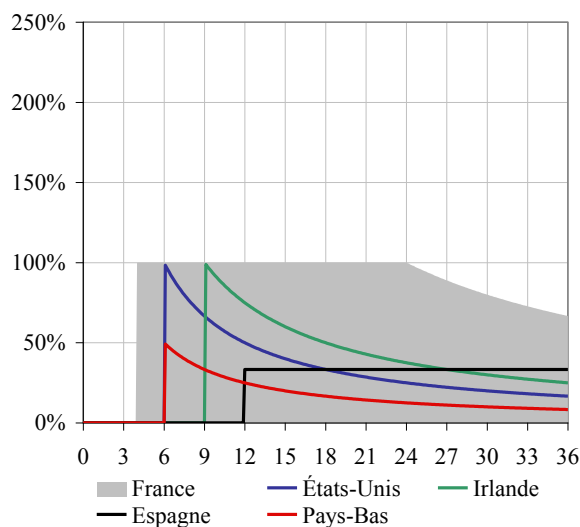
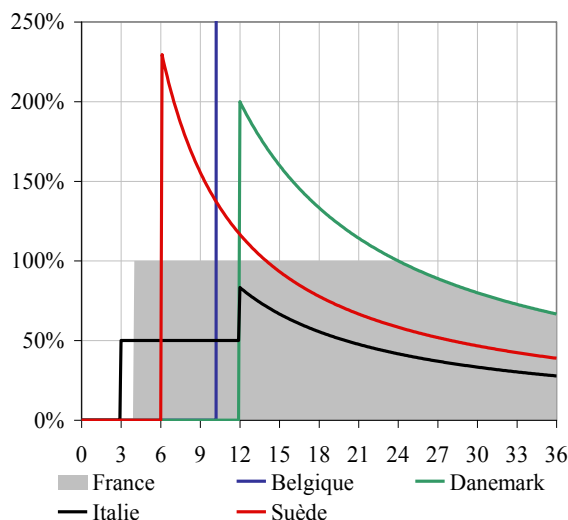
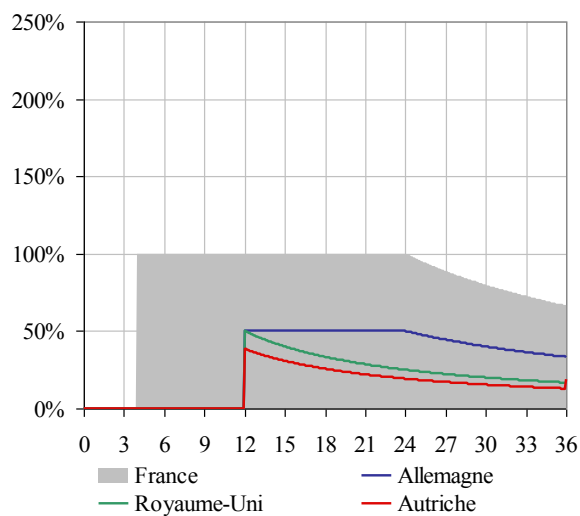
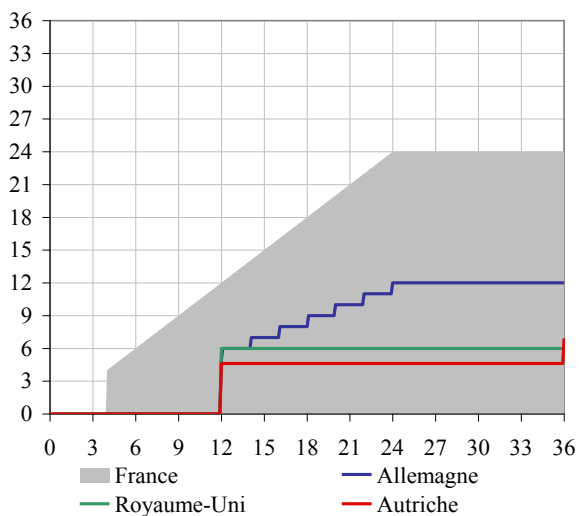


Figure 2 - Taux de conversion « implicites » des durées cotisées





Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

3.5. Montant des allocations

L'indemnité d'assurance chômage est calculée en règle générale comme une fraction du salaire de référence définie par un taux de remplacement ; seuls le Royaume-Uni et l'Irlande dérogent à ce principe avec une indemnité forfaitaire indépendante du salaire de référence.

Avec un taux de remplacement brut compris entre 57 % et 75 %, le France se situe dans une position médiane en ce qui concerne les taux de remplacement définis par la réglementation, de 50 % à 75 % selon les pays à l'exception du Danemark (90 %) et de la Suède (80 % au cours des 9 premiers mois d'indemnisation). Lorsqu'elle est appliquée (Belgique, Italie, Pays-Bas, Suède), la dégressivité des allocations conserve les taux de remplacement dans cette plage, sauf en Espagne où le taux de remplacement est réduit à 50 % au bout de 6 mois.

Tableau 8 – Paramètres de calcul des allocations d'assurance chômage

	Base de calcul	Taux de remplacement	Prélèvement sociaux	Imposition	Dégressivité
Allemagne	salaire net après impôts	60 %	non	non	
Autriche	salaire net après impôts	55 %	non	non	
Belgique	salaire brut	65 %	oui	oui	60 % / 3 mois, 55 % / 12 mois
					+ plafond mobile (dégressif)
Danemark	salaire brut	90 %	oui	oui	
Espagne	salaire brut	70 %	oui	oui	50 % / 6 mois
France	salaire brut	[57 %;75 %]	oui	oui	
Irlande	allocation forfaitaire :		non	oui	
	815 €/mois				
Italie	salaire brut	75 %	non	oui	60 % après 6 mois
Pays-Bas	salaire brut	75 %	non	oui	70 % après 2 mois
Royaume-Uni	allocation forfaitaire :		non	oui	
	432 €/mois				
Suède	salaire brut	80 %	non	oui	70 % après 9 mois
États-Unis	salaire brut	50 %	non	oui	

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), Bureau of Labor Statistics

La base de calcul est constituée, dans la plupart des pays, de la moyenne des salaires bruts sur lesquels les travailleurs ont payé leurs cotisations au régime d'assurance chômage sur une période de référence ; cette période de référence pour le calcul de l'indemnisation ne correspond pas forcément à la période d'affiliation : par exemple en France il s'agit des 12 mois précédant la demande d'indemnisation, alors que les droits peuvent être ouverts grâce à des périodes travaillées remontant jusqu'à 28 mois avant la demande.

En Allemagne et en Autriche, la base de calcul est constituée du salaire net après impôts, conduisant de fait à un taux de remplacement affiché dans la réglementation supérieur à ce que l'on obtiendrait en le calculant, comme dans les autres pays, à partir du salaire brut ; cette spécificité allemande et autrichienne est liée au système de prélèvement à la source en vigueur dans ces pays. En contrepartie, les allocations dans ces deux pays ne sont pas imposables.

La situation des allocations d'assurance chômage en ce qui concerne les prélèvements sociaux est en revanche plus hétérogène : seuls la Belgique, l'Espagne et le Danemark, en plus de la France, appliquent des retenues sociales sur les allocations.

Par conséquent, **les taux de remplacement issus des réglementations nationales ne sont pas directement comparables entre eux** : ils ne font pas référence au même concept d'allocation au numérateur ni au même concept de salaire (brut ou net) au dénominateur.

La plupart des pays (à l'exclusion de la France, ou du Royaume-Uni et de l'Irlande) prévoient dans leur réglementation un taux de remplacement unique. Celui-ci est toutefois assorti d'un plafond d'allocation et, plus rarement, d'un plancher, qui peuvent naturellement conduire à des taux effectifs très différents des taux réglementaires :

- le plafond d'allocation correspond en général, lorsqu'il existe, au plafond de cotisation (Allemagne, Autriche, France, Pays-Bas) ; il se situe dans ces cas-là entre le 70^e et le 90^e centile de la distribution des salaires, la France faisant figure d'exception avec un plafond de cotisation extrêmement élevé ;
- le plafond d'allocation peut toutefois être nettement inférieur au plafond de cotisations dans d'autres pays, comme en Espagne où le salaire correspondant à l'allocation maximale est deux à trois fois plus faible que le plafond de cotisation, et se situe dans le bas de la distribution (autour du 15^e centile) ;
- les États-Unis présentent la particularité de servir des allocations relativement généreuses par rapport au plafond de cotisation, très bas : l'allocation maximale est 1,7 fois plus élevée que le plafond de cotisation, et le salaire permettant d'obtenir ce maximum 3 fois plus élevé que le plafond de cotisation, au niveau du 65^e centile de la distribution ;
- dans les pays sans plafond de cotisation, les allocations maximales sont en général atteintes pour des niveaux de salaire qui se situent dans le bas de la distribution (5^e et 15^e centiles au Danemark et en Belgique), à l'exception de l'Italie où le niveau de salaire correspondant à l'allocation maximale se situe à la médiane de la distribution ;

- enfin, au Royaume-Uni et en Irlande où l'allocation est forfaitaire, celle-ci est très faible, entre 1,5 et 3 fois inférieure au salaire minimum.

Tableau 9 – Plancher et plafond d'indemnisation

	Base de calcul	Taux de remplacement	Prélèvement sociaux	Imposition	Dégressivité
Allemagne	salaire net après impôts	60 %	non	non	
Autriche	salaire net après impôts	55 %	non	non	
Belgique	salaire brut	65 %	oui	oui	60 % / 3 mois, 55 % / 12 mois + plafond mobile (dégressif)
Danemark	salaire brut	90 %	oui	oui	
Espagne	salaire brut	70 %	oui	oui	50 % / 6 mois
France	salaire brut	[57 %; 75 %]	oui	oui	
Irlande	allocation forfaitaire : 815 €/mois		non	oui	
Italie	salaire brut	75 %	non	oui	60 % après 6 mois
Pays-Bas	salaire brut	75 %	non	oui	70 % après 2 mois
Royaume-Uni	allocation forfaitaire : 432 €/mois		non	oui	
Suède	salaire brut	80 %	non	oui	70 % après 9 mois
États-Unis	salaire brut	50 %	non	oui	

Sources : réglementations nationales, MISSOC (Commission européenne), ESS (Eurostat), Bureau of Labor Statistics

* Pour l'Allemagne et l'Autriche, les montants maximaux d'allocation correspondent à la situation d'un célibataire sans enfant dont le salaire antérieur est taxé selon le barème de droit commun d'impôt sur le revenu ; l'allocation peut dépasser ce montant mais ces situations sont marginales (aini, en Allemagne, environ 5 % des allocataires touchaient en 2015 une allocation mensuelle supérieure à 1 700 €).

Les allocations minimales, lorsqu'elles sont explicitement définies par la réglementation, ne jouent en revanche pas sur les taux de remplacement ; dans les

pays où ils existent, les salaires minimums pour un salarié à temps complet permettent d'atteindre ou de dépasser ces minimums ; c'est notamment le cas en Belgique, en Espagne et aux États-Unis.

Les systèmes de planchers et de plafonds conduisent de fait à des **taux de remplacements bruts** dégressifs le long de la distribution des salaires dans tous les pays. À l'inverse, le barème en France prévoit explicitement un taux de remplacement brut dégressif mais conduit à un taux de remplacement constant sur la plus grande partie de la distribution des salaires lorsque le demandeur d'emploi travaillait à temps complet auparavant. En se limitant aux salariés à temps complet, le taux de remplacement maximal pour la France s'élève à 65 % (salarié à temps complet sur la base de 35 heures hebdomadaires et rémunéré au Smic), soit 10 points en-dessous du taux maximal prévu par la réglementation (75 %) qui ne concerne que des salariés à temps partiel ou bien des situations d'emploi particulières n'entrant pas dans le champ d'application du Smic.

4. Les évolutions conjoncturelles n'expliquent qu'une partie de l'évolution de la situation financière de l'Unédic dont les causes sont aussi structurelles

Le déclenchement de la crise économique de 2008 et la récession qui s'en est suivie, ont fortement contribué à creuser le solde financier de l'Unédic. L'importance des destructions d'emplois s'est traduite par un ralentissement sensible des recettes de l'Unédic assises sur les cotisations sociales, tandis que la hausse parallèle du taux de chômage a conduit à une hausse accélérée des dépenses d'indemnisation. Largement excédentaire en 2008, le solde de l'Unédic s'est dégradé continûment entre 2009 et 2014. Toutefois, la mauvaise conjoncture n'est pas la seule explication de cette évolution qui reflète également l'adaptation des règles de l'assurance chômage à un marché du travail fortement et longuement dégradé.

Par conséquent, afin d'apprécier le poids respectif de la conjoncture et des mesures discrétionnaires dans la situation financière de l'assurance chômage, il est nécessaire de corriger le solde de l'Unédic de l'impact du cycle.

Pour isoler cet impact de la conjoncture, la méthode utilisée consiste à comparer la situation de l'assurance chômage par rapport à ce qu'elle serait si l'économie était à son « potentiel », c'est à dire s'il n'y avait aucune tension sur les facteurs de production (notamment les salaires et les prix).

Au regard des résultats obtenus par cette méthode d'estimation, il s'avère que l'accumulation des déficits conjoncturels et structurels depuis le début de la crise et la charge financière héritée des déficits passés pèsent sur la dette du régime et

nécessitent des ajustements. **En l'absence d'efforts raisonnables à court terme, la pérennité du régime d'assurance chômage pourrait être remise en cause.**

4.1. Ecart de production et solde structurel

L'écart de production (ou « *output gap* ») se définit comme la différence entre le niveau de production effectif et le niveau de production de long terme – le PIB potentiel. Ce dernier correspond au niveau d'activité soutenable sans tension sur les facteurs de production, notamment sur les prix et les salaires. L'écart de production permet donc d'apprécier la position d'une économie dans le cycle. Si l'écart de production est positif, l'économie est en phase haute du cycle : la production est au-dessus de son potentiel de long terme. Si l'écart de production est négatif, l'économie est en phase basse du cycle : la production est en-dessous de son potentiel de long terme.

Le solde structurel de l'Unédic se définit comme le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Grâce au concept d'écart de production, on peut donc distinguer dans le solde de l'Unédic : (i) le solde conjoncturel qui dépend de la position dans le cycle (à paramètres donnés) et (ii) le solde structurel qui dépend directement des règles de fonctionnement du régime d'assurance chômage, indépendamment de la conjoncture.

La position de l'économie dans le cycle a donc un impact très significatif sur la situation financière de l'Unédic. A la différence des autres régimes sociaux, le régime d'assurance chômage a en effet cette spécificité d'être doublement dépendant de la conjoncture : à la fois du côté des recettes mais aussi du côté des dépenses. Lorsque le niveau du PIB est inférieur à son potentiel, les recettes du régime sont inférieures à leur niveau tendanciel (moins de masse salariale) et ses dépenses sont au contraire supérieures à leur niveau tendanciel (demandeurs d'emploi supplémentaires). Le solde de l'Unédic est alors plus dégradé que son niveau structurel. A l'inverse, lorsque le PIB effectif est supérieur à son potentiel, le solde global est plus élevé que son niveau dit « structurel ».

4.2. Evolution du solde structurel depuis le début des années 2000.

Sur la base de la méthode d'estimation évoquée plus haut, l'Unédic a montré dans son rapport de juin que le régime d'assurance chômage avait pâti de déficits structurels importants au cours des années 2000. La convention d'assurance chômage de 2001 a fortement creusé le déficit structurel de l'Unédic, jusqu'à atteindre plus de 6 Mds€ en 2004. **Cette dégradation a eu lieu alors que l'écart de production était positif, c'est-à-dire en phase haute du cycle. A posteriori, elle s'est donc révélée nettement pro-cyclique.** La hausse des cotisations et la baisse des dépenses d'indemnisation suite à la convention de 2006

a néanmoins permis de résorber ces déficits et de dégager des surplus entre 2008 et 2009.

Sur la période 2009-2014, l'assurance chômage a souffert d'un solde structurel continûment déficitaire, d'après les dernières estimations de l'Unédic. Dans un contexte de forte augmentation du taux de chômage, la mise en place de la filière unique et l'assouplissement des règles d'éligibilité lors de la convention de 2009 ont probablement dégradé davantage le solde structurel. Au vu de la position (négative) dans le cycle à cette période, cette évolution du solde structurel traduit une gestion nettement contra-cyclique du régime.

D'après les prévisions de l'Unédic, le solde structurel devrait rester déficitaire durant les trois prochaines années et atteindre 1,6 Md€ en 2018, alors que l'écart de production devrait se résorber. Ceci interviendrait malgré les décisions prises lors de la convention de 2014. Or l'économie française serait sur une trajectoire de reprise.

Si la méthode d'estimation du solde structurel reste dépendante d'hypothèses sur l'écart de production donc sur la tendance de croissance à long terme de l'économie, **on dispose de suffisamment de recul désormais pour établir que l'Unédic a bien hérité de déficits structurels importants du début des décennies 2000 et 2010, qui pèsent aujourd'hui encore sur sa situation financière.**

4.3. L'accumulation des déficits depuis la crise et la charge financière héritée des déficits structurels passés pèsent sur la dette et invitent à des ajustements.

L'accumulation de déficits structurels importants au cours des années 2000 a creusé la dette du régime d'assurance chômage. Quasi nul en 2001, le niveau d'endettement a atteint plus de 13 Mds€ en 2005 (soit 0,7 point de PIB). Le redressement de la situation financière de 2006 à 2008 n'a permis d'en résorber qu'une partie. **Ainsi, lors du déclenchement de la crise économique, le niveau d'endettement s'établissait à 5,0 Mds€ alors même que l'économie française sortait d'une période de croissance forte** (+ 2,25 % en moyenne sur la période 2004-2007).

Depuis le début de la crise, l'accumulation de déficits conjoncturels et structurels a continué de creuser la dette. Depuis 2009, l'Unédic a subi une dégradation continue de son solde financier. En six ans, la somme de ses déficits s'élève à plus de 16 Mds€. En 2014, malgré les efforts engagés pour contenir les déficits, le régime a donc atteint **un niveau d'endettement historique de 21,3 Mds€, soit près de 1 point de PIB.**

Malgré le retour de l'activité et en l'absence d'efforts supplémentaires, la dette de l'Unédic devrait progresser significativement jusqu'en 2018. En effet, compte tenu de l'évolution attendue des déficits, la dette devrait continuer à augmenter spontanément. D'après l'Unédic, **elle atteindrait, d'ici trois ans, un niveau inégalé de 35,1 Mds€, soit 1,6 point de PIB, soit l'équivalent d'une année de recettes (rapport de juin).** Sa résorption à plus long terme pourrait donc être lente et partielle malgré le retour de l'activité à son potentiel.

II. Perspectives financières 2015-2018 de l'Unédic

1. Comparaison des prévisions macroéconomiques de l'Unédic et du Projet de Loi de Finances 2016

Les prévisions financières de l'Unédic s'appuient sur un scénario macroéconomique prudent, proche de celui du Gouvernement, caractérisé par une reprise progressive de l'activité et de l'emploi à partir de 2015, qui se traduirait par un recul graduel du chômage. Malgré ce contexte porteur, la hausse des salaires ne permettrait toutefois pas d'équilibrer le régime par les cotisations que cela induirait.

1.1. Le Gouvernement et l'Unédic s'appuient sur des prévisions de croissance et d'emploi similaires.

Selon le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2016, l'économie française devrait accélérer progressivement en 2015 et 2016 (+1,0 % puis +1,5 % après +0,2 % en 2014). Ce scénario de croissance est globalement identique à celui du Programme de stabilité et proche du consensus des économistes (+1,2 % en 2015 et +1,5 % en 2016, *Consensus Forecasts* de septembre 2015), sur lequel s'appuie l'Unédic.

Soutenu par ce gain d'activité et les mesures de politique publique, l'emploi repartirait à la hausse. D'après les prévisions du PLF 2016, l'emploi marchand se stabiliserait en moyenne annuelle sur 2015, tout en s'inscrivant sur une dynamique de redressement (+ 60 000 postes fin 2015 par rapport à fin 2014). En 2016, cette reprise se confirmerait (+ 98 000 postes en moyenne annuelle). Par ailleurs, l'emploi dans le secteur non marchand serait soutenu par la montée en charge du service civique et les contrats aidés. **Au final, l'emploi total progresserait de 0,3 % en 2015 et de 0,6 % en 2016. Cette prévision est identique à celle retenue par Unédic dans son rapport d'octobre.**

1.2. Le Gouvernement anticipe une progression des salaires et de la masse salariale légèrement plus rapide que celle prévue par l'Unédic.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement diverge de celui de l'Unédic sur la question des salaires. Les prévisions du Gouvernement inscrites en PLF anticipent une accélération des salaires en lien avec l'inflation ; les prix s'apprécieraient de + 0,1 % en 2015 et de + 1,0 % en 2016. Ainsi, après une augmentation de + 1,6 % en 2014 et 2015, le salaire moyen par tête (SMPT) progresserait de 2,1 % en 2016. Pour l'Unédic, l'inflation repartirait aussi à la hausse (+1,1 % en 2016, après +0,2 % en 2015) mais la croissance du SMPT resterait peu dynamique. Il s'établirait à +1,5 % en 2015 et +1,4 % en 2016.

Au final, bien que les hypothèses d'emploi inscrites dans le PLF et le rapport de l'Unédic soient comparables, les divergences sur la dynamique des salaires en 2016 expliquent que la progression de la masse salariale anticipée cette année-là dans le PLF soit plus rapide (+1,7 % en 2015 et + 2,8 % en 2016) que celle prévue par l'Unédic (+1,7 % en 2015 et +2,2 % en 2016).

2. Comparaison des prévisions financières de l'Unédic et du Projet de Loi de Finances pour 2016.

Malgré l'amélioration progressive de la conjoncture, le solde de l'assurance chômage devrait rester déficitaire, quelles que soient les prévisions retenues. La dégradation de la situation financière de l'assurance chômage apparaît néanmoins plus prononcée dans les prévisions de l'Unédic que dans celle du Gouvernement.

Les divergences de cadrage macroéconomique n'expliquent qu'une petite partie de l'écart observé entre les prévisions financières du PLF et celles de l'Unédic. La majeure partie de cet écart est lié aux économies anticipées dans le PLF au titre de la convention de 2016.

2.1. Evolution comparée de la situation financière de l'Unédic

Selon les prévisions de l'Unédic, la situation financière de l'assurance chômage continuerait de se dégrader. Après un solde négatif de 3,8 Mds€ en 2014, l'Unédic devrait pâtir d'un déficit de - 4,4 Mds€ en 2015 selon les prévisions actualisées d'octobre (- 4,6 Mds€ lors de la prévision de juin, hors éléments exceptionnels). Il serait de - 3,8 Mds€ en 2016 (- 3,7 Mds€ dans la prévision de juin, hors éléments exceptionnels), de - 3,0 Mds€ en 2017 et de - 2,6 Mds€ en 2018.

Selon les prévisions de l'Unédic, l'accumulation des déficits à venir se traduirait par un accroissement de la dette du régime à des niveaux inégalés. En effet, d'après les scénarii macroéconomique et financier proposés par l'Unédic, sa dette continuerait de se creuser, passant de 21,3 Mds € en 2014 à 29,4 Mds€ en

2016, soit 8 Mds€ supplémentaires. Selon les projections fournies pour les années suivantes, la dette devrait atteindre 35,1 Mds€ en 2018. **D'ici trois ans, le niveau de la dette de l'Unédic devrait donc se dégrader spontanément d'environ 14 Mds€.** Cette dette est garantie d'année en année par l'Etat en loi de finances.

La résorption du déficit de l'assurance chômage serait plus rapide selon le scénario financier retenu dans le PLF, qui prévoit une augmentation moins forte de la dette. Après que le déficit a progressé en 2015 (-4,2 Mds€ après -3,6 Mds€ en 2014), il se réduirait fortement en 2016 pour atteindre -2,2 Mds€ en 2016³. Il continuerait à baisser en 2017 avant d'atteindre -0,9 Md€ en 2018. La dette atteindrait quant à elle 30,8 Mds€ en 2018. Diverses raisons peuvent expliquer ces écarts, qui sont détaillées ci-dessous.

2.2. Ecarts à la prévision de l'Unédic

L'écart entre les prévisions financière de l'Unédic et celle du PLF s'explique en premier lieu par des différences de normes comptables. Les prévisions de l'Unédic sont établies en comptabilité de trésorerie tandis que celles du PLF le sont en comptabilité nationale⁴. A la différence de la comptabilité de trésorerie de l'Unédic, la comptabilité nationale ne prend pas en compte certaines provisions ou dotations budgétaires. Ces spécificités peuvent expliquer entre 100 M€ et 400 M€ d'écart entre les solde de l'Unédic et du PLF. Par la suite, nous raisonnerons à normes comptables similaires, c'est-à-dire en données de trésorerie.

La deuxième source d'écart potentiel correspond aux divergences d'hypothèses macroéconomiques. Toutefois, comme l'indique la section précédente, ces écarts sont faibles. La hausse plus rapide des salaires et de la masse salariale anticipée dans le PLF peut expliquer néanmoins en partie que le solde prévu dans le PLF soit moins dégradé que celui de l'Unédic. A l'horizon 2017, les divergences macroéconomiques pèsent peu *in fine* sur les écarts de solde. **Au final, les quelques divergences de scénarii macroéconomiques pèsent peu, en cumulé, dans l'écart de prévision financière entre le PLF et le rapport de l'Unédic.**

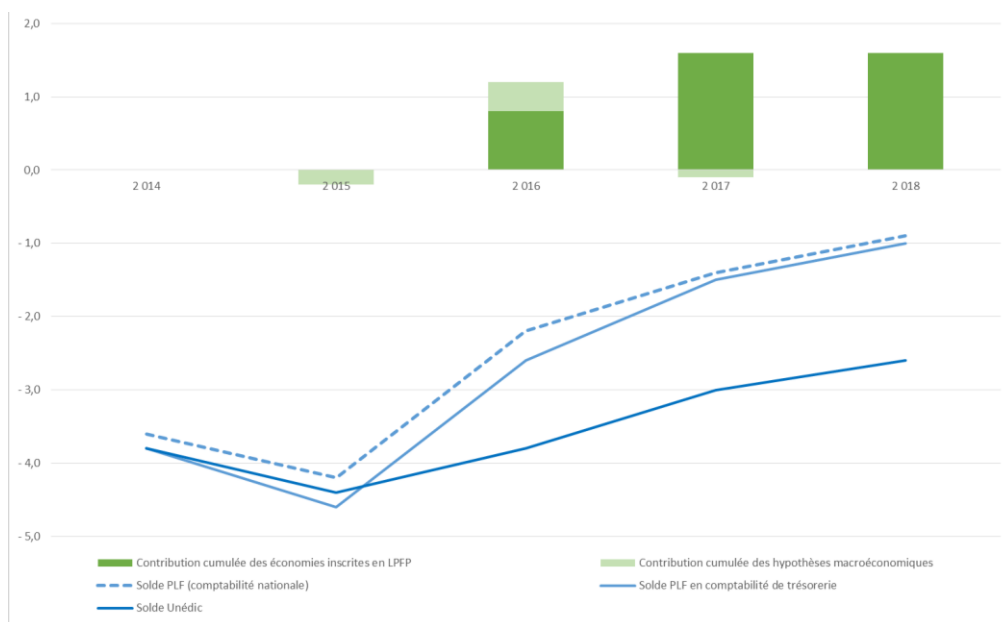
Ainsi, le solde prévu par l'Unédic et celui du PLF diffèrent du fait de l'inscription d'une poursuite de l'effort financier initié dans le cadre de la convention 2014, de manière à permettre la résorption intégrale du déficit structurel d'ici fin 2017. D'après les prévisions de l'Unédic, les mesures adoptées dans le cadre de la convention de 2014 devrait se traduire par une diminution de l'endettement net bancaire de près 3 Mds€ sur la période 2014-2018 tout en élargissant l'accès à l'indemnisation par la modification des conditions de cumul

³ Rapport économique social et financier 2016, pages 98 et 99

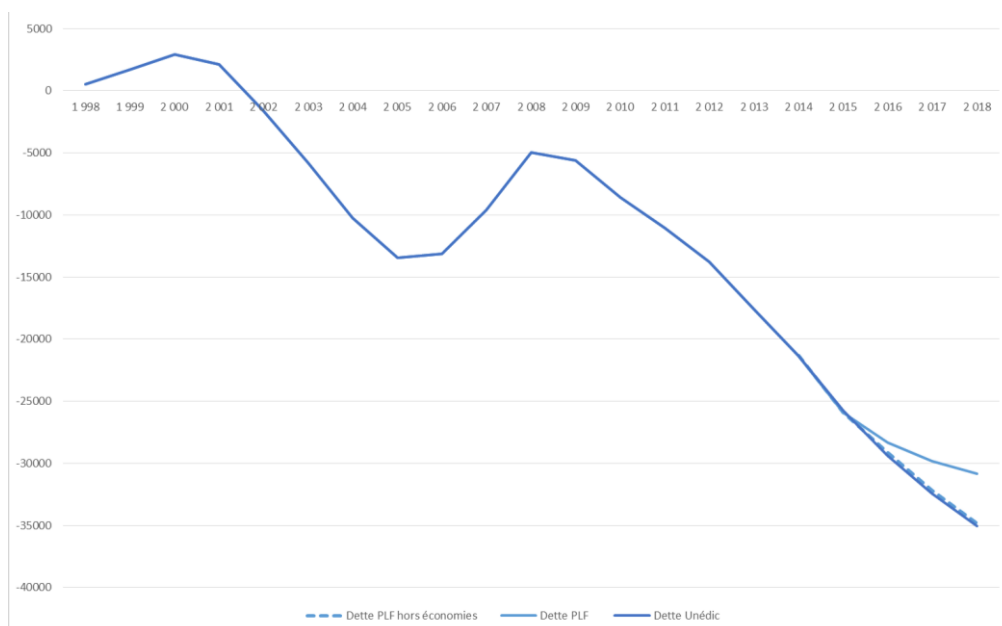
⁴ Rapport économique social et financier 2016, pages 98 et 99

revenu d'activité/indemnisation et l'instauration de droits rechargeables. Un effort supplémentaire demeure indispensable afin de permettre le retour à une situation financière équilibrée, hors prise en compte des impacts conjoncturels, seule à même de garantir la pérennité du régime et une stabilisation de la dette.

Graphique 10 : Ecart de prévision du solde financier de l'assurance chômage (Md€)



Graphique 11 : Evolution de la dette de l'Unédic (Millions d'euros courants)



III. Mesures susceptibles de contribuer à atteindre l'équilibre financier à moyen terme

D'un point de vue général, le régime d'assurance chômage doit s'adapter aux évolutions du marché du travail. La capacité de réaction de la réglementation de l'assurance chômage au marché est en effet essentielle.

Les mesures qui peuvent être envisagées, nécessairement en interaction les unes avec les autres, doivent être cohérentes et s'articuler autour de principes généraux :

- **préserver la fonction protectrice de l'assurance chômage** qui a pleinement joué son rôle de stabilisateur automatique durant la crise en assurant un revenu de remplacement aux personnes involontairement privées d'emploi ;
- **poursuivre l'adaptation du régime d'assurance chômage aux évolutions du marché du travail**, notamment en sécurisant davantage les transitions professionnelles pour favoriser la mobilité et mieux protéger ceux qui ont une carrière professionnelle non linéaire ;
- **soutenir le retour à l'emploi des actifs et encourager les comportements favorables à l'emploi de qualité du côté des employeurs** ;
- **rééquilibrer durablement les finances du régime** afin d'assurer sa pérennité.

1. Plusieurs leviers peuvent être mobilisés pour améliorer le solde technique de l'assurance chômage

Le solde technique de l'assurance chômage résulte de la différence entre les recettes, correspondant principalement aux contributions versées par les employeurs et les salariés (97 % du total des recettes en 2014), et les dépenses, correspondant principalement aux allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE et ARE-Formation) versées par l'assurance chômage (78 % du total des dépenses en 2014)⁵.

Dans cette perspective, le solde technique peut être décomposé de la façon suivante (voir annexe 1) :

⁵ Le reste des dépenses est constitué par la contribution au financement du service public de l'emploi (8 % des dépenses en 2014), l'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi en contrat de sécurisation professionnelle (6 %), la validation des points de retraite des demandeurs d'emploi indemnisés (3 %), diverses aides (Accre, activité partielle) ainsi que les intérêts versés sur la dette ; ces autres dépenses ne sont pas prises en compte dans cet exercice, dans la mesure où elles ne relèvent pas de la convention d'assurance chômage et qu'elles interagissent peu ou pas avec les règles d'indemnisation.

$$\begin{aligned}
 & \text{Solde financier de l'assurance chômage de l'année A} \\
 & \quad = \\
 & \quad \text{Recettes de l'année A} - \text{Dépenses de l'année A} \\
 & \quad = \\
 & \quad \textbf{Taux de contribution global moyen} \times \text{Masse salariale brute sur l'année A} \\
 & \quad - \\
 & \quad \textbf{Montant moyen de l'allocation journalière au cours de l'année A} \times \textbf{Durée} \\
 & \quad \textbf{moyenne indemnisée par personne au cours de l'année A} \times \text{Nombre de} \\
 & \quad \text{personnes indemnisées au cours de l'année A} \\
 & \quad = \\
 & \quad \textbf{Taux de contribution global moyen} \times \text{Salaire brut moyen} \times \text{Nombre de} \\
 & \quad \text{personnes affiliées sur l'année A} \\
 & \quad - \\
 & \quad \textbf{Taux de remplacement moyen} \times \text{Salaire journalier de référence moyen sur} \\
 & \quad \text{l'année A} \times \textbf{Durée moyenne indemnisée par personne au cours de l'année A} \\
 & \quad \times \text{Nombre de personnes indemnisées au cours de l'année A}
 \end{aligned}$$

Cette simple décomposition comptable, sur le champ des recettes et des dépenses retenues, fait apparaître les différents leviers sur lesquels repose le solde technique, c'est-à-dire les déterminants qui peuvent être considérés comme non exogènes ou encore ceux sur lesquels les règles de l'assurance chômage peuvent agir. À titre illustratif, l'analyse se limite aux trois principaux leviers sur lesquels repose le solde technique :

- le taux de contribution effectif des salariés et des employeurs⁶ ;
- la durée indemnisée moyenne sur l'année⁷ ;
- le taux de remplacement moyen⁸.

En toute rigueur, le nombre de personnes indemnisées au cours de l'année ou le nombre de personnes affiliées constituent des leviers supplémentaires d'ajustement du solde technique de l'assurance chômage. La méthode de calcul du salaire journalier de référence peut également faire partie des évolutions possibles,

6 Le taux de contribution effectif est ici calculé sur l'ensemble des contrats soumis au taux de droit commun. Il s'agit du taux de contribution appliqué à la masse salariale totale et non à la masse salariale plafonnée. Compte tenu du plafonnement des contributions au-delà de 4 plafonds mensuels de sécurité sociale, ce taux est de 6,33 % (pour un taux de droit commun de 6,4 %). Les exceptions au droit commun (taux particulier pour les intermittents, majorations pour certains CDD, exonérations temporaires pour les jeunes de moins de 26 ans, etc.), qui représentent de faibles montants rapportés à l'ensemble des recettes de l'assurance chômage, sont ici négligées.

7 La durée moyenne indemnisée sur l'année correspond au nombre moyen de jours indemnisés cumulés sur l'année, par personne indemnisée.

8 Le taux de remplacement moyen est calculé comme le ratio des masses d'allocations versées et des masses salariales de référence.

notamment pour son lien avec l'activité réduite⁹. Toutefois, par souci de simplicité, ils n'ont pas été retenus dans le champ de cette analyse.

L'amélioration du solde technique de l'assurance chômage nécessiterait donc d'agir sur l'un ou plusieurs des différents leviers identifiés.

2. L'abaque permet d'illustrer différentes pistes assurant une amélioration donnée du solde de l'assurance chômage

Les trois leviers retenus peuvent être représentés sur un graphique, dénommé abaque¹⁰. La durée moyenne indemnisée est représentée sur l'axe horizontal, le taux de remplacement moyen se lit sur l'axe vertical, le niveau du taux de contribution effectif est figuré par différentes courbes.

L'abaque est construit de telle façon que chaque point des différentes courbes, résultant de diverses combinaisons des leviers, corresponde à un même solde technique. Il permet donc d'illustrer l'ampleur des modifications à apporter aux différents leviers pour atteindre une cible d'amélioration du solde technique.

Les évolutions des différents leviers sont présentées de façon à améliorer le solde technique de l'assurance chômage de 1 Md€ (le détail de la relation comptable sous-jacente est présenté dans l'annexe 1). **Cette amélioration-cible de 1 Md€ est retenue dans une seule visée illustrative, sans lien avec les efforts sur le solde de l'assurance chômage qui pourraient être effectivement recherchés.**

Trois illustrations caractéristiques sont présentées (graphique 12) :

- **illustration A** (courbe bleue) : l'effort est intégralement porté par les dépenses¹¹ ;
- **illustration B** (courbe verte) : l'effort est également partagé entre recettes et dépenses ;
- **illustration C** (courbe violette) : l'effort est intégralement porté par les recettes.

Dans l'illustration A, l'effort est entièrement porté par les dépenses. Le taux de contribution effectif reste donc inchangé par rapport au taux actuel (6,33 %), et les dépenses sont réduites :

⁹ Voir notamment la note du CAE du 24 septembre 2015, Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi. <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note024.pdf>

¹⁰ Cette représentation est notamment régulièrement utilisée par le Conseil d'Orientation des Retraites (COR) pour représenter des conditions d'équilibre du système de retraite. Une publication récente du COR présente cet outil : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2749.pdf>.

¹¹ Plus précisément, nous considérons les seules dépenses au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et de l'allocation d'aide au retour à l'emploi formation (Aref), principales allocations versées par l'assurance chômage.

- en diminuant la durée moyenne indemnisée par personne sur l'année (à 5,0 mois contre 5,2 mois actuellement) sans modifier le taux de remplacement moyen (point A1 sur l'abaque) ;
- en diminuant le taux de remplacement moyen (à 57,6 % contre 59,8 % actuellement) sans modifier la durée moyenne indemnisée par personne sur l'année (point A2 sur l'abaque) ;
- en diminuant à la fois la durée moyenne indemnisée (à 5,1 mois contre 5,2 mois actuellement) et le taux de remplacement moyen (à 58,2 % contre 59,8 % actuellement) (point non figuré sur l'abaque).

Dans l'illustration B, intermédiaire, la cible est atteinte par un effort partagé entre recettes et dépenses. Le taux de contribution effectif doit alors être porté à 6,43 % (contre 6,33 % actuellement). L'impact sur le levier de dépenses mobilisé est alors moins fort que dans le scénario A. La durée moyenne indemnisée doit être abaissée à 5,1 mois (point B1 sur l'abaque) ou, de façon équivalente, le taux de remplacement moyen doit être réduit à 58,2 % (point B2 sur l'abaque).

Dans l'illustration C, l'effort est entièrement porté par les recettes. Le taux de remplacement moyen et la durée moyenne indemnisée restent donc inchangés, mais le taux de contribution effectif doit être relevé à 6,52 % (point C1 sur l'abaque), ce qui correspond à un supplément de contribution de 2,9 €/mois pour un salarié à temps complet rémunéré au Smic.

3. Pour chaque levier, de nombreux paramètres peuvent être mobilisés et leur choix n'est pas neutre en termes de public affecté

Les trois leviers présentés sur l'abaque renvoient à des valeurs *moyennes* des déterminants des recettes et des dépenses. Ces leviers dépendent chacun de plusieurs paramètres (durée d'affiliation, modalités de calcul de l'allocation journalière, etc.), qui constituent *in fine* les seuls outils de pilotage opérationnels. **Le choix entre différents paramètres permettant de modifier un même levier n'est pas neutre quant au public principalement affecté par la réforme.** Sans viser à être exhaustif, une partie des paramètres sous-jacents peuvent être identifiés pour chaque levier.

Le taux de contribution effectif dépend, de façon assez simple, du taux de contribution de droit commun (actuellement 6,40 %) et du niveau de salaire à partir duquel les contributions sont plafonnées (actuellement 4 plafonds mensuels de sécurité sociale). Il peut donc être relevé en modifiant l'un ou l'autre de ces paramètres. Par construction, le relèvement du plafond ne permet pas d'augmenter le taux de contribution effectif au-delà du taux de contribution de droit commun ; les illustrations présentées, pour une amélioration-cible de 1 Md€,

impliqueraient nécessairement d'augmenter le taux de contribution de droit commun, en complément ou non d'un relèvement du plafond. À plafond inchangé, une augmentation du taux de contribution effectif est atteinte par un relèvement quasi-équivalent du taux de contribution de droit commun.

La durée moyenne indemnisée dépend par exemple de la durée maximale d'indemnisation ou durée des droits (actuellement fixée à 24 mois pour les moins de 50 ans et 36 mois pour les 50 ans ou plus), du coefficient de conversion (actuellement fixé à 1 en application de la règle « un jour cotisé - un jour indemnisé »), mais aussi de la durée minimale d'affiliation (actuellement égale à 4 mois), de la période de référence permettant de déterminer la durée d'affiliation (actuellement égale à 28 mois pour les moins de 50 ans et 36 mois pour les 50 ans ou plus), des règles spécifiques visant certains publics (sénior, intermittents du spectacle), etc. À titre illustratif, un abaissement de la durée maximale d'indemnisation de 24 à 20 mois pour les moins de 50 ans (la durée restant inchangée à 36 mois pour les 50 ans ou plus), une baisse de 100 jours de la durée maximale d'indemnisation pour tous ou encore une réduction du coefficient de conversion à 90 %¹² pour l'ensemble des personnes indemnisées sont autant de changements paramétriques qui permettraient d'atteindre une durée indemnisée moyenne de 5,0 mois (tableau 10), ce qui correspond à la durée au point A1 de l'abaque.

Le taux de remplacement moyen dépend quant à lui des règles de détermination du salaire journalier de référence (SjR) et de la formule de calcul de l'allocation journalière à partir du SjR, qui est elle-même complexe et fait intervenir plusieurs paramètres¹³. La formule de calcul du montant d'allocation pourrait être modifiée pour l'ensemble des indemnisés ou seulement après une certaine durée d'indemnisation. À titre illustratif, une baisse de 57 % à 49 % du taux de remplacement plancher, appliqué aux plus hauts salaires de référence, ou une baisse de ce taux de remplacement plancher de 57 % à 54 % combinée à une baisse de 40,4 % à 38,4 % du taux de remplacement appliqué à la seconde modalité de calcul de l'indemnité journalière¹⁴ conduiraient à une même baisse du taux de remplacement moyen, au niveau atteint à proximité du point A2 de l'abaque (les variations théoriques des montants d'allocation d'ARE et des taux de remplacement, induites par l'application de ces réformes paramétriques sont illustrées dans l'annexe 2).

¹² Pour un salarié ayant cotisé 100 jours, la durée maximale d'indemnisation est actuellement de 100 jours. Avec un coefficient de conversion de 90 %, cette durée serait réduite à 90 jours.

¹³ La formule est plus précisément en 2015 : $MtJ = \text{MIN} \{ 75 \% * SjR ; \text{MAX} [1 ; \text{MAX} (57 \% * SjR ; F + 40,4 \% * SjR)] \}$, avec MtJ le montant journalier de l'allocation, SjR le salaire journalier de référence, I (le montant de l'allocation minimale d'indemnisation) et F (un montant forfaitaire d'indemnisation) des montants fixes.

¹⁴ Le montant brut de l'allocation d'aide au retour à l'emploi est égal au montant le plus élevé entre 40,4 % du salaire journalier de référence plus une partie fixe et 57,4 % du salaire journalier de référence.

Le lien entre abaque et levier n'est toutefois pas aussi mécanique. En effet, l'abaque suppose qu'il est possible d'utiliser un levier sans modifier la valeur des deux autres. Or, en pratique, les deux leviers relatifs aux dépenses sont interdépendants : en moyenne, la durée des droits est positivement corrélée au montant d'indemnisation. Les demandeurs d'emploi qui peuvent prétendre aux durées maximales d'indemnisation les plus importantes étaient auparavant en général dans des relations d'emploi stables (24 mois cotisés au moins au cours des 28 mois précédant la demande d'indemnisation), avec des rémunérations plus élevées que les demandeurs d'emploi ayant des droits plus courts, acquis suite à un ou plusieurs emplois de courte durée. Par exemple, si une baisse à 90 % du coefficient de conversion réduirait en moyenne autant la durée indemnisée qu'une baisse de 4 mois du plafond de la durée maximale applicable aux moins de 50 ans, elle se traduirait par un impact financier moindre, car elle concernerait des droits en moyenne plus courts, associés à des montants d'indemnisation plus faibles.

Par ailleurs, si des changements de paramètres réglementaires différents se traduisent par une même modification du levier auquel ils sont associés, ils peuvent affecter des publics distincts. À titre d'exemple, une diminution de la durée maximale d'indemnisation des moins de 50 ans affecterait relativement peu les moins de 25 ans - ils supporteraient dans ce cas 9 % de la réduction des dépenses d'indemnisation, alors qu'ils représentent 13 % des dépenses d'ARE et d'Aref - tandis qu'une réduction du coefficient de conversion de la durée d'affiliation les affecterait plus (ils supporteraient alors 18 % des pertes) (tableau 11).

4. Les effets de réformes paramétriques sont difficiles à prévoir

Les illustrations présentées précédemment restent, volontairement, relativement simples, leur ambition étant avant tout de souligner le lien entre paramètres et leviers. Cela suppose de ne faire porter l'effort à réaliser que sur un paramètre. Or, en pratique, l'effort global peut être réparti sur plusieurs ajustements paramétriques. La difficulté est alors double : **les effets ne sont pas linéaires** (l'effet du passage de 24 à 16 mois de durée maximale d'indemnisation par exemple n'est pas le double de l'effet du passage de 24 à 20 mois) **et ne sont pas additifs** (l'impact financier d'une évolution paramétrique couplant par exemple une baisse de la durée maximale de 24 à 20 mois et une baisse du taux de remplacement plancher de 57 % à 49 % n'est pas égal à la somme des impacts financiers de ces deux mesures considérées isolément).

Enfin, ces calculs négligent les éventuels changements de comportement des demandeurs d'emploi induits par un changement des paramètres.

Graphique 12 : Représentation des trois illustrations sur l'abaque pour une amélioration du solde de 1 Md€

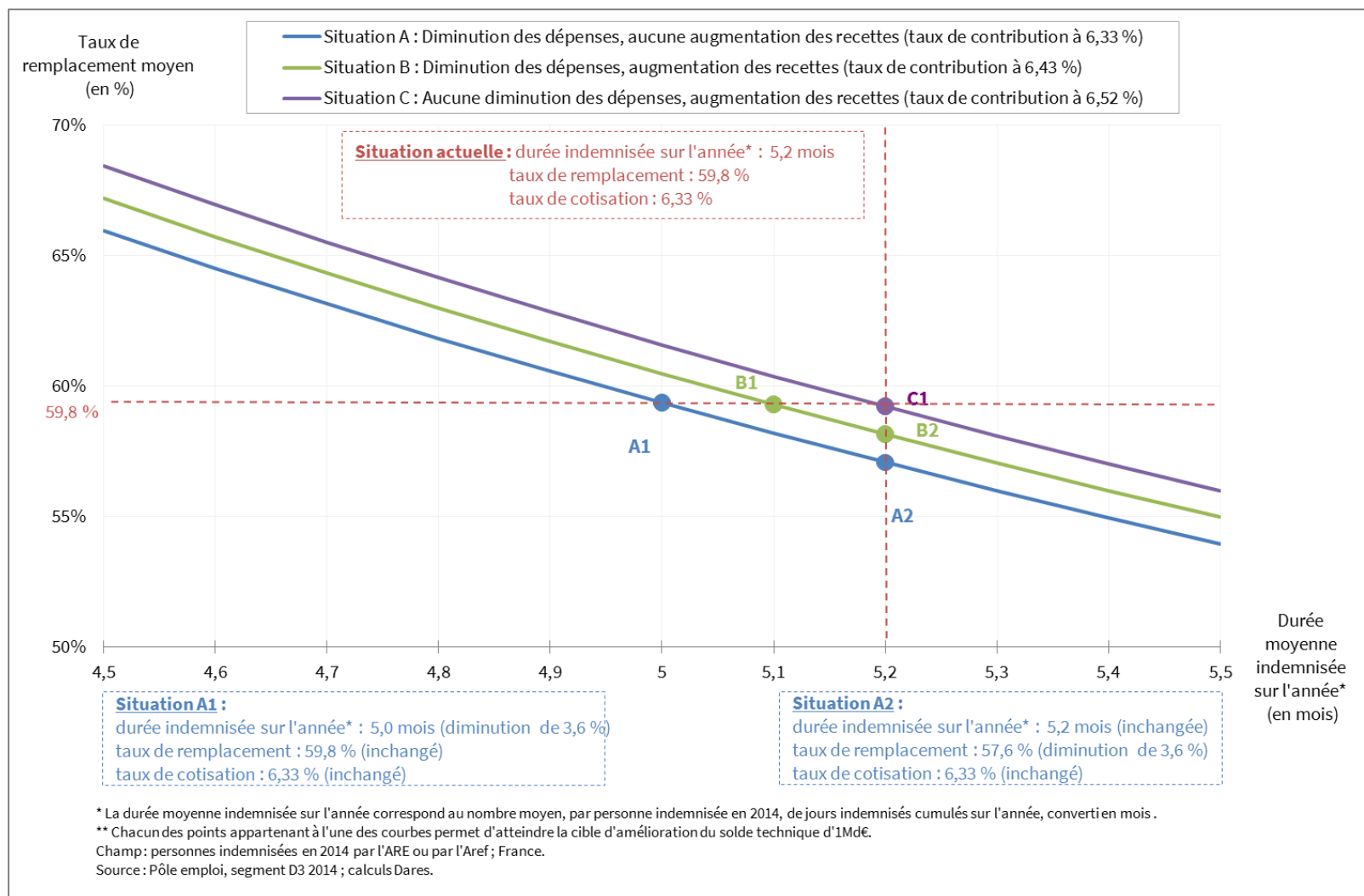


Tableau 10 : Impact de différentes réformes paramétriques sur les leviers de dépenses

Dépenses totales estimées à l'ARE et à l'Aref en 2014 (en Md€)	27,6				
Nombre de personnes indemnisées par l'ARE ou l'Aref en 2014 (en milliers)	4 731				
Levier	<i>Durée moyenne indemnisée</i>			<i>Taux de remplacement moyen</i>	
Réforme paramétrique	<i>Diminution de la durée maximale d'indemnisation pour les moins de 50 ans à 20 mois (608 jours)</i>	<i>Diminution de la durée maximale d'indemnisation de 100 jours pour tous</i>	<i>Réduction du coefficient de conversion à 90 % pour tous</i>	<i>Abaissement du taux de remplacement plancher de 57 % à 54 % et du taux de 40,4 % à 38,4 %</i>	<i>Abaissement du taux de remplacement plancher de 57 % à 49 %</i>
Valeur avant réforme du levier (en mois/en %)	5,2	5,2	5,2	59,8	59,8
Valeur après réforme du levier (en mois/en %)	5,0	5,0	5,0	57,4	57,5
Impact sur les dépenses à l'ARE et à l'Aref (en Md€)	1,0	1,1	0,9	1,1	1,0
<i>En part des versements d'ARE et d'Aref (en %)</i>	3,6	4,0	3,3	4,0	3,6
Nombre de personnes indemnisées par l'ARE ou l'Aref affectées (en milliers)	367	406	947	4 218	1 284
<i>En part des personnes indemnisées par l'ARE ou par l'Aref (en %)</i>	8	9	20	89	27
Perte moyenne par personne indemnisée impactée (en €/an)	2 900	2 600	900	300	800

Champ : Personnes indemnisées au moins 1 € au titre de l'ARE ou de l'Aref en 2014, hors intermittents du spectacle ; France.

Lecture : Une réduction de 24 à 20 mois de la durée maximale d'indemnisation pour les moins de 50 ans permet de réaliser une économie de 1,0 Md€, en réduisant de 0,2 mois (de 5,2 mois à 5,0 mois) la durée indemnisée sur l'année. La perte moyenne par personne indemnisée est de 2 900 euros par an.

Sources : Segment D3 et fichier historique statistique (1/10^e), Pôle emploi ; calculs Dares – DG Trésor.

Tableau 11 : Caractéristiques du public affecté selon les réformes paramétriques considérées

Répartition des pertes selon les caractéristiques des personnes impactées par la mesure						
Levier	Durée moyenne indemnisée			Taux de remplacement moyen		Répartition des dépenses à l'ARE et à l'Aref en 2014
	Diminution de la durée maximale d'indemnisation pour les moins de 50 ans à 20 mois (608 jours)	Diminution de la durée maximale d'indemnisation de 100 jours pour tous	Réduction du coefficient de conversion à 90 % pour tous	Abaissement du taux de remplacement plancher de 57 % à 54 % et du taux de 40,4 % à 38,4 %	Abaissement du taux de remplacement plancher de 57 % à 49 %	
Age à l'ouverture du droit						
24 ans ou moins	9	6	18	9	2	13
25 ans à 49 ans	91	70	62	62	58	61
50 ans ou plus	0	23	20	28	40	25
Salaire journalier de référence						
1 ^{er} quintile	9	9	13	4	1	10
2 ^e quintile	16	14	20	11	1	15
3 ^e quintile	17	16	21	15	1	17
4 ^e quintile	19	17	21	18	2	20
5 ^e quintile	39	44	25	52	95	39
Ensemble	100	100	100	100	100	100

Champ : Personnes indemnisées au moins 1 € au titre de l'ARE ou de l'Aref en 2014, hors intermittents du spectacle ; France.

Lecture : Les moins de 25 ans représentent 13 % des dépenses d'ARE ou d'Aref en 2014, mais ils représenteraient seulement 9 % de la diminution des dépenses résultant d'une diminution de la durée maximale d'indemnisation de 24 mois à 20 mois pour les personnes âgées de moins de 50 ans.

Sources : Segment D3 et fichier historique statistique (1/10^e), Pôle emploi ; calculs Dares – DG Trésor.

Annexe 1 : présentation de la relation comptable entre les trois leviers et la cible en termes d'amélioration du solde

Le solde technique de l'assurance chômage peut se définir comme suit :

$$\begin{aligned}
 & \text{Solde financier de l'assurance chômage de l'année A} \\
 & = \\
 & \text{Recettes de l'année A} - \text{Dépenses de l'année A} \\
 & = \\
 & \text{Taux de contribution global moyen} \times \text{Masse salariale brute sur l'année A} \\
 & - \\
 & \text{Montant moyen de l'allocation journalière au cours de l'année A} \times \text{Durée} \\
 & \text{moyenne indemnisée par personne au cours de l'année A} \times \text{Nombre de} \\
 & \text{personnes indemnisées au cours de l'année A} \\
 & = \\
 & \text{Taux de contribution global moyen} \times \text{Salaire brut moyen} \times \text{Nombre de} \\
 & \text{personnes affiliées sur l'année} \\
 & - \\
 & \text{Taux de remplacement moyen} \times \text{Salaire journalier de référence moyen sur} \\
 & \text{l'année A} \times \text{Durée moyenne indemnisée par personne au cours de l'année A} \times \\
 & \text{Nombre de personnes indemnisées au cours de l'année A}
 \end{aligned}$$

Les recettes de l'année A sont estimées en appliquant le taux de contribution global moyen en vigueur l'année A (6,33 %) ¹⁵ à la masse salariale brute de l'année A :

$$\begin{aligned}
 & \text{Recettes de l'année A} \\
 & = \\
 & \text{Taux de contribution} \times \text{Masse salariale brute sur l'année A}
 \end{aligned}$$

Si l'on suppose que la masse salariale brute ne varie pas, une augmentation de r % des recettes pour atteindre une amélioration-cible du solde requiert une augmentation de r % du taux de contribution (soit une hausse de $r \times 0,0633$ point de ce taux, en première approximation).

¹⁵ Ce taux tient compte du taux de droit commun (6,4 %) et des plafonnements en vigueur (4 plafonds mensuels de sécurité sociale). Les taux majorés et exonérations partielles sont ici négligés.

On peut estimer les dépenses d'ARE et d'Aref pour l'année A à partir de la durée moyenne indemnisée par personne au cours de l'année A et du montant moyen d'allocation journalière perçue sur l'année A de la façon suivante :

$$\begin{aligned} & \text{Dépenses de l'année t} \\ & = \\ & \text{Taux de remplacement moyen}^{16} \times \text{Salaire journalier de référence moyen par} \\ & \text{personne sur l'année A} \\ & \times \text{Durée moyenne indemnisée sur l'année A} \times \text{Nombre de personnes} \\ & \text{indemnisées au cours de l'année A} \end{aligned}$$

Si l'on suppose que le nombre de personnes indemnisées et le salaire journalier de référence moyen ne varient pas, une variation de d % du montant des dépenses annuelles peut être obtenue par une variation de d % de la durée moyenne indemnisée ou du taux de remplacement moyen.

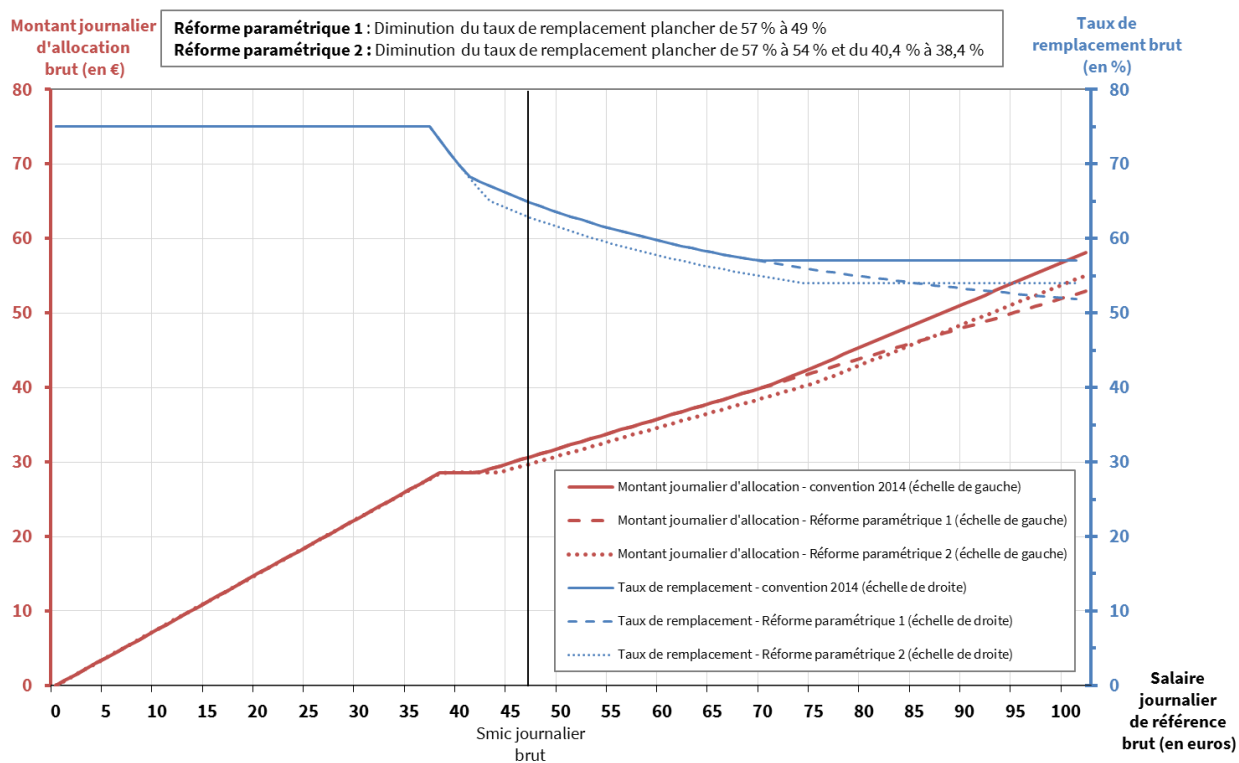
En combinant les relations décrites précédemment, on voit apparaître le lien entre les trois principaux leviers de l'assurance chômage retenus et la cible d'amélioration du solde :

$$\begin{aligned} & \text{Cible d'amélioration du solde pour l'année A (en montant)} \\ & = \\ & r \% \times \text{Taux de contribution global moyen} \times \text{Masse salariale brute annuelle} \\ & \text{de l'année A} \\ & - \\ & d \% \times [\text{Taux de remplacement moyen} \times \text{Salaire journalier de référence} \\ & \text{moyen} \times \text{Durée moyenne indemnisée par personne au cours de l'année A} \times \\ & \text{Nombre de personnes indemnisées au cours de l'année A}] \\ & \text{où } r \% \text{ correspond à la variation des recettes et } d \% \text{ à la variation des dépenses.} \end{aligned}$$

D'après cette relation comptable, la cible peut donc être atteinte en combinant une augmentation de r % des recettes et une diminution de d % des dépenses.

¹⁶ Le taux de remplacement moyen est calculé comme le rapport entre le montant moyen d'allocation journalière et le montant moyen du salaire journalier de référence. Le salaire journalier moyen de référence est défini comme le rapport entre le salaire de référence (salaire brut perçu durant les 12 mois précédant la fin du contrat de travail, plafonné à quatre fois le plafond de la sécurité sociale) et le nombre de jours au titre desquels ces salaires ont été perçus.

Annexe 2 : Variation du montant journalier d'ARE et du taux de remplacement en fonction de la réforme paramétrique envisagée



* Cas d'un temps plein

[gouvernement.fr](https://www.gouvernement.fr)