

Dossier de référence

.....
**L'ASSURANCE
CHÔMAGE**

.....
Janvier 2014

SOMMAIRE

-
-
- Données de cadrage
-
- Eclairages européens
-
- Alternance emploi chômage
-
- Paramètres
-
- Rapports sur la réglementation
-

Dossier de référence

L'ASSURANCE CHÔMAGE

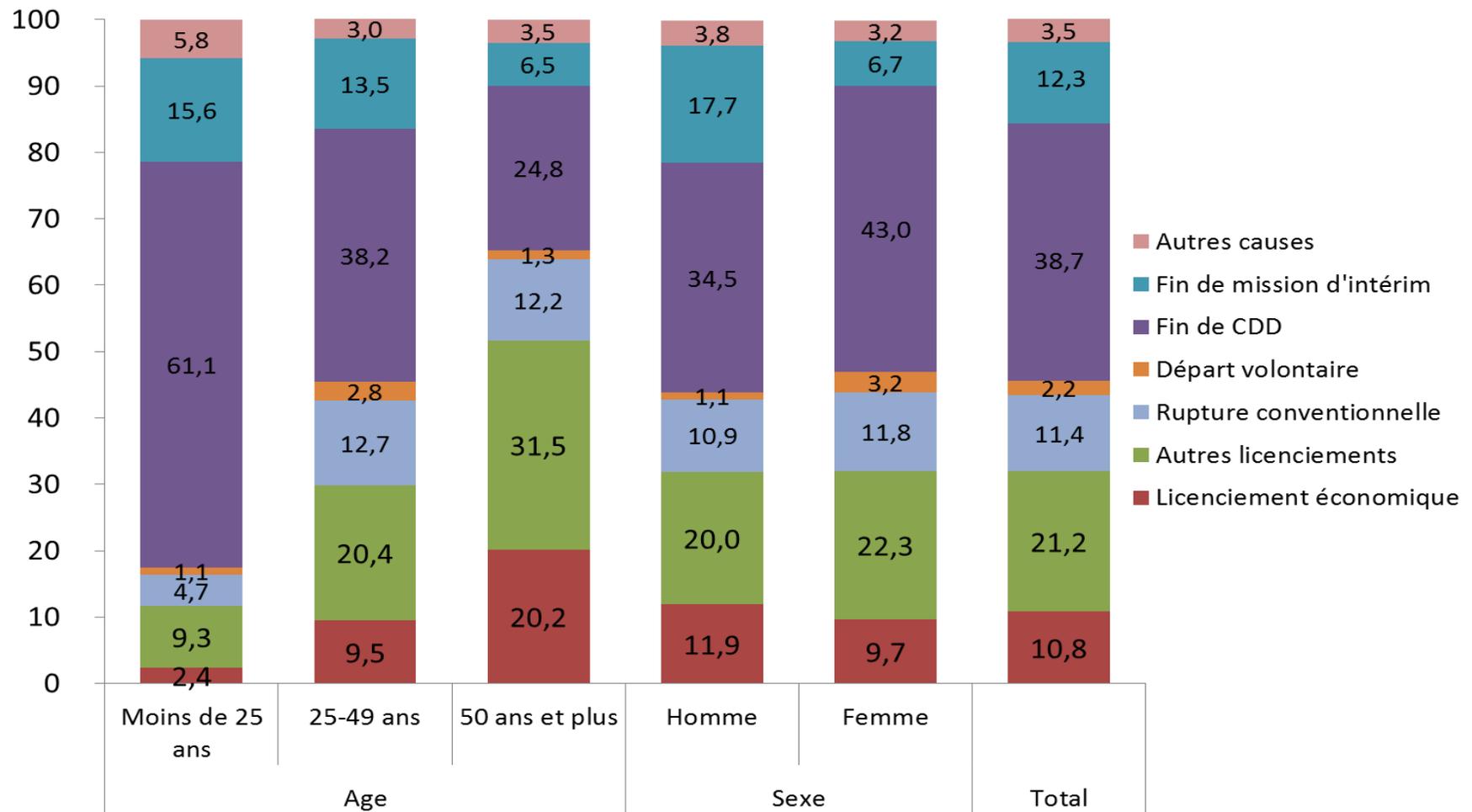
Janvier 2014

Données de cadrage

• DONNÉES DE RÉFÉRENCE
• SUR LES ALLOCATAIRES
• DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

- **3,2 millions de personnes sont couvertes par l'Assurance chômage fin 2012**
- Fin 2012, les **2,6 millions d'allocataires indemnisés** par l'Assurance chômage se répartissent en :
 - 2,4 millions d'allocataires de l'Aide au Retour à l'Emploi (ARE)
 - 0,1 million d'allocataires en formation (AREF)
 - 0,1 million d'allocataires en contrat de sécurisation professionnelle (CSP)
- **6 demandeurs d'emploi sur 10 sont couverts par l'Assurance chômage (ce taux atteint 70% en incluant la solidarité)**
 - Près de 1,2 million d'allocataires chaque mois en activité réduite
 - 0,6 million de personnes en activité réduite ne sont pas indemnisées

Répartition par motif d'entrée en indemnisation des allocataires indemnisés par l'Assurance chômage, selon l'âge et le sexe, en %

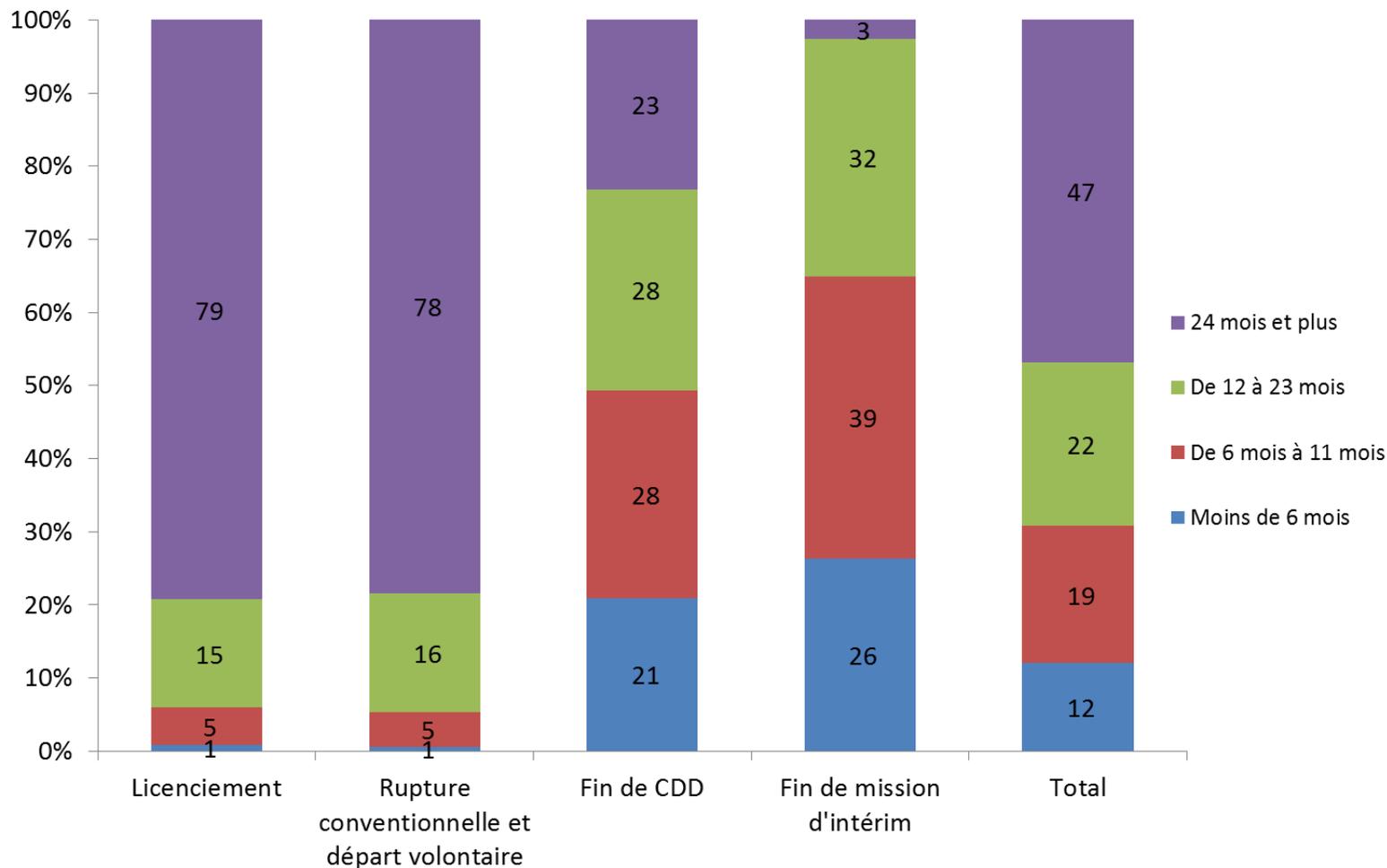


Lecture : Parmi les allocataires de moins de 25 ans, 61,1% se sont inscrits à Pôle emploi suite à une fin de CDD.

Source : FNA (Unédic/Pôle Emploi), en cours d'indemnisation au 31/12/2011.

Champ : France entière.

Répartition par durée d'affiliation des allocataires indemnisés par l'Assurance chômage, selon le motif d'entrée en indemnisation, en %

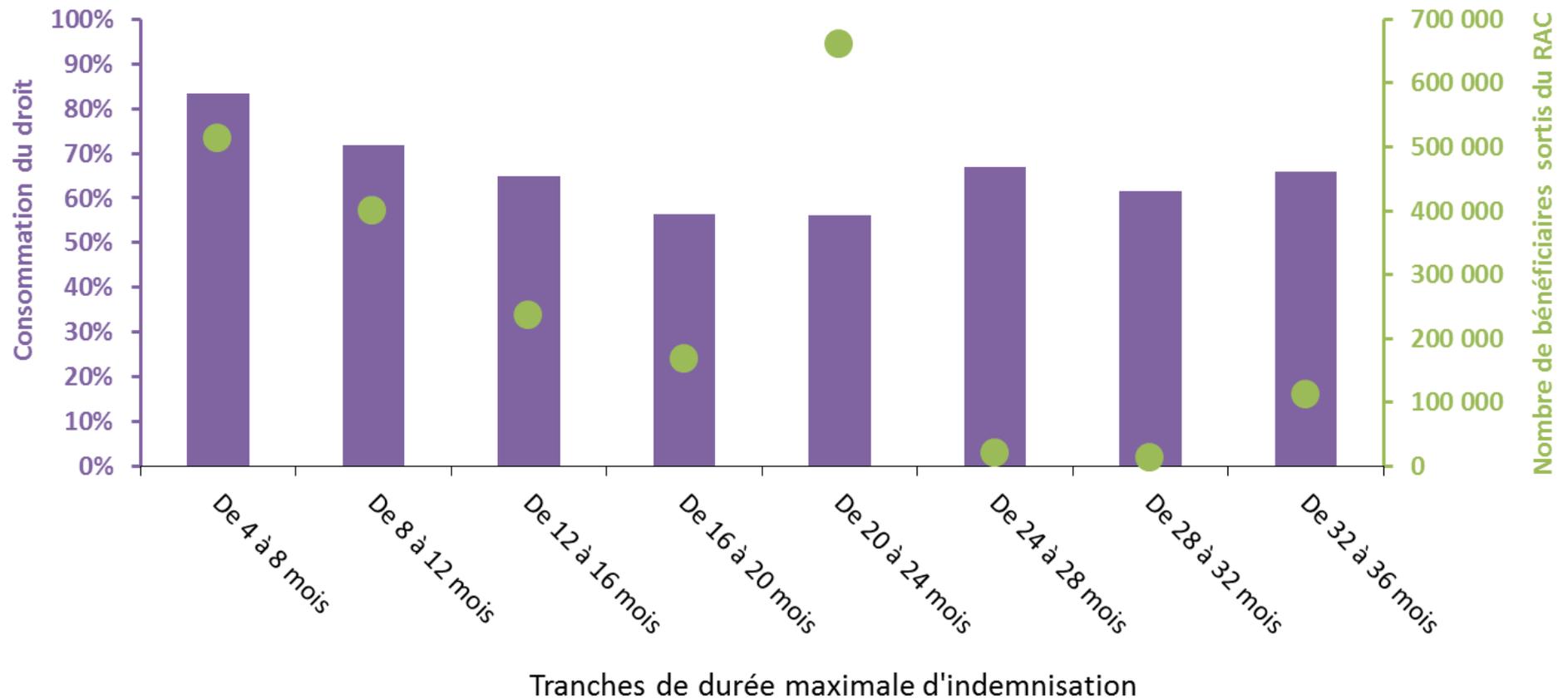


Lecture : Parmi les allocataires indemnisés suite à un licenciement, 79% ont une durée d'affiliation de 24 mois et plus.

Source : FNA (Unédic/Pôle Emploi). En cours d'indemnisation au 31/12/2011.

Champ : France entière.

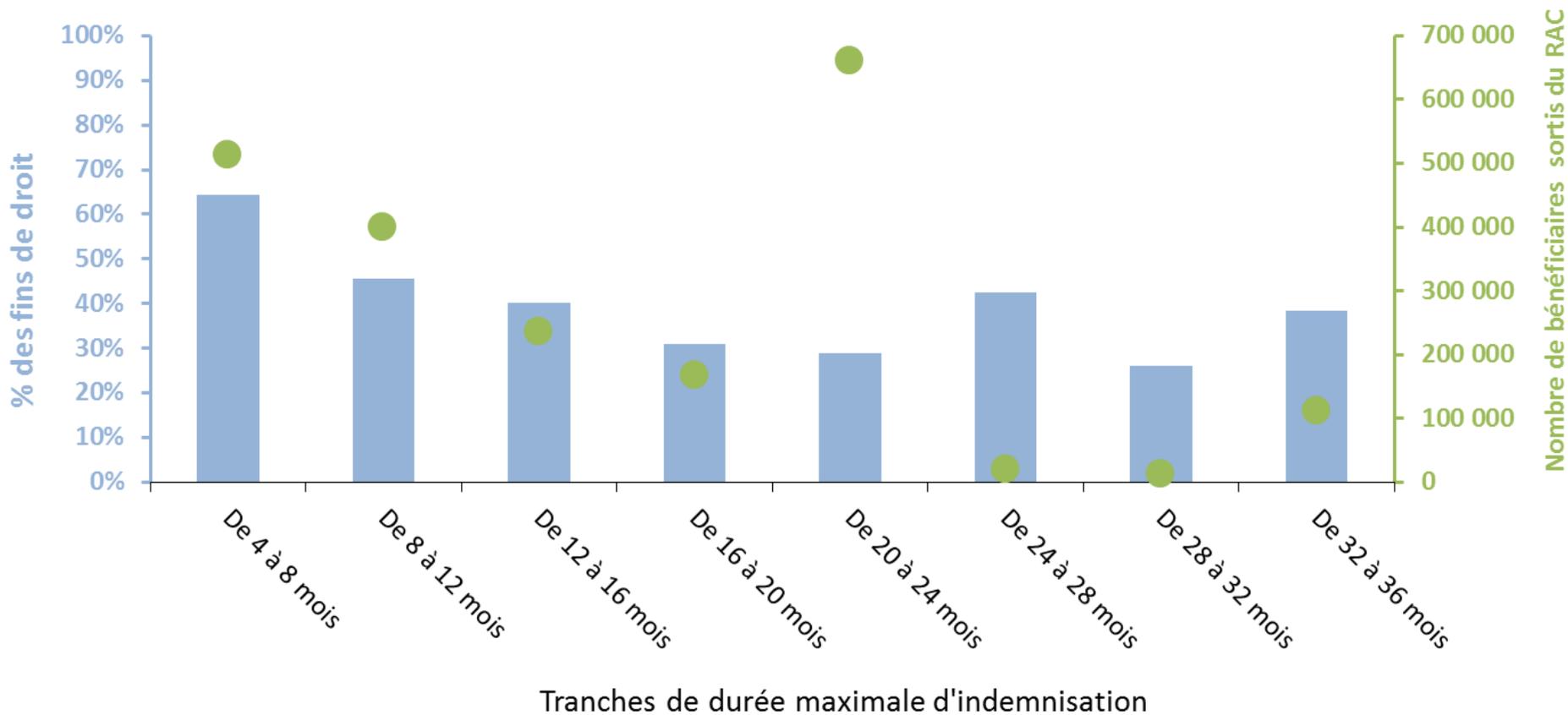
- **Plus de la moitié des allocataires** de l'Assurance chômage s'est inscrite suite à **une fin de CDD ou de mission d'intérim**.
- **La durée d'affiliation** est très corrélée au motif de fin de contrat de travail : plus courte pour les fins de CDD et intérim, plus longue pour les fins de CDI.
- La population des allocataires en **activité réduite** représente aujourd'hui **plus d'1 million de personnes** chaque mois. La moitié est indemnisée.
- Les chômeurs indemnisés proviennent à 32% des licenciements (à 11% de licenciements économiques).
- Près d'**1/4 des chômeurs indemnisés** viennent d'une **fin de contrat à temps partiel**.



Lecture : environ 660 000 allocataires indemnisés par l'Assurance chômage (en vert) et dont la durée maximale d'indemnisation est comprise entre 20 à 24 mois ont utilisé environ 56% de l'intégralité de leur droit (en mauve).

Source : Fichier national des allocataires (Unédic/Pôle Emploi), échantillon au 1/40.

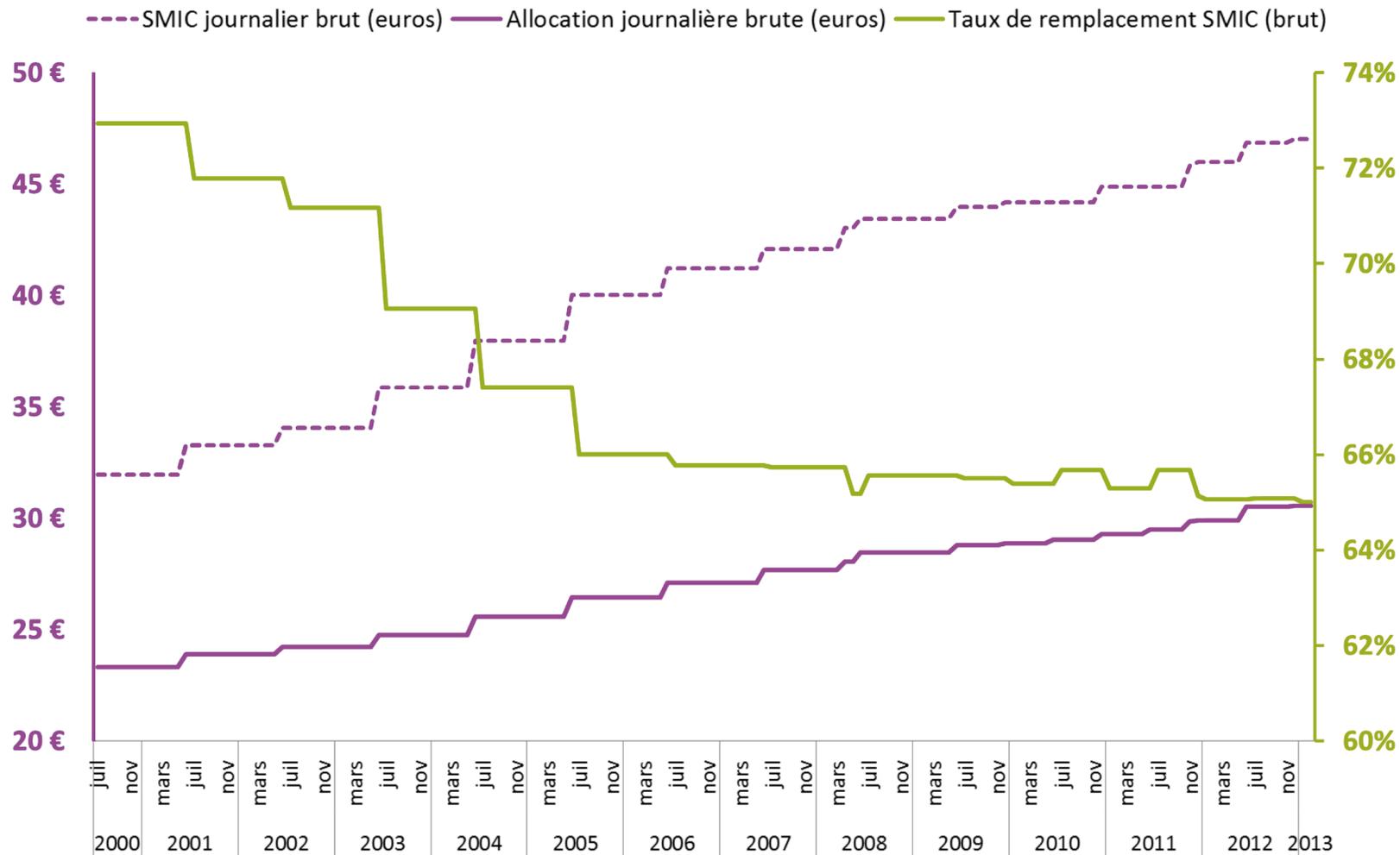
Champ : allocataires sortis de l'indemnisation Assurance chômage en 2012, hors annexes 8 et 10, France entière.



Lecture : parmi les 660 000 allocataires indemnisés par l'Assurance chômage (en vert), dont la durée maximale d'indemnisation est comprise entre 20 à 24 mois, environ 30% arrivent en fin de droit.

Source : Fichier national des allocataires (Unédic/Pôle Emploi), échantillon au 1/40.

Champ : allocataires sortis de l'indemnisation Assurance chômage en 2012, hors annexes 8 et 10, France entière.



Le taux de remplacement brut global est de 59%, il est stable sur cette période.

Lecture: En juillet 2000, le taux de remplacement du SMIC s'élevait à 73%.

Source : INSEE, Unédic. Calcul : Unédic.

Type de contrat	Masse d'allocations versées en 2012 (1)	Contributions versées en 2012	Dépenses / Recettes	Recettes - Dépenses
Contrat à durée indéterminée	16 981 M€	28 048 M€	0,6	11 067 M€
Contrat à durée limitée	12 205 M€	3 700 M€	3,3	-8 505 M€
<i>Intérim</i>	2 887 M€	935 M€	3,1	-1 952 M€
<i>Contrat à durée déterminée (hors A810)</i>	7 995 M€	2 525 M€	3,2	-5 470 M€
<i>Annexes 8 et 10</i>	1 323 M€	240 M€	5,5	-1 083 M€
Total	29 186 M€	31 748 M€	0,9	2 562 M€

Source : ACOSS 2012 (Contributions Intérim), DADS (Contributions CDD, CDI), Pôle emploi 2012 (A810), FNA 2012 (dépenses) - calculs Unédic.

(1) Les dépenses d'intérim correspondent aux dépenses relatives à l'indemnisation des allocataires suite à une fin de mission d'intérim (donc pas intégralement aux dépenses relatives à l'annexe IV).

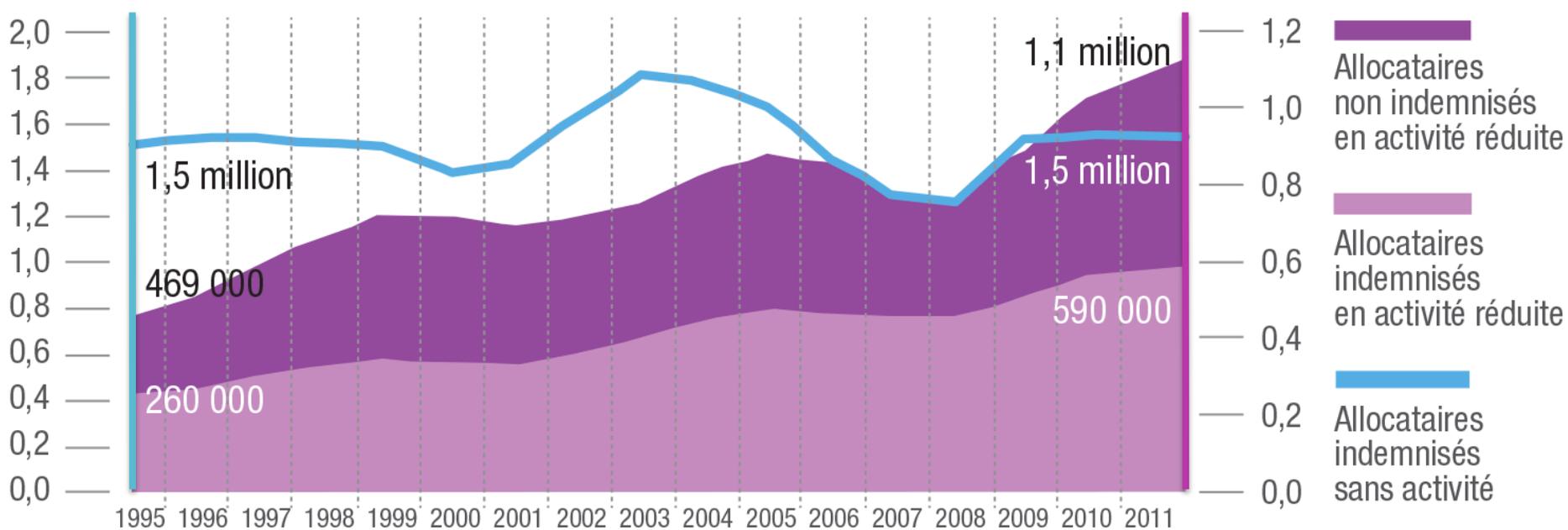
• LES PRINCIPAUX • DISPOSITIFS D'INCITATION • AU RETOUR À L'EMPLOI

- En 2012, 1,2 million de demandeurs d'emploi sont chaque mois en activité réduite
- En 2012, 67 400 demandeurs d'emploi ont obtenu l'Aide à la Reprise ou à la Création d'Entreprise (ARCE)
- En 2012, environ 7 500 demandeurs d'emploi ont bénéficié de l'Aide Différentielle de Reclassement (ADR)

Evolution du dispositif d'activité réduite

Allocataires indemnisés par l'Assurance chômage, sans activité (en millions)

Allocataires en activité réduite, indemnisés ou non indemnisés (en millions)



Lecture : en 1995, en moyenne 469 000 allocataires de l'Assurance chômage exercent une activité réduite chaque mois, dont 260 000 sont indemnisés.

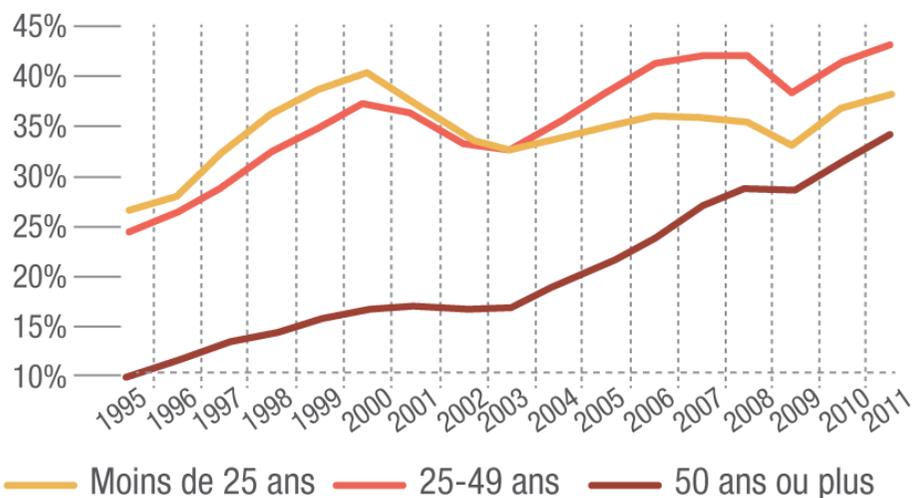
Source : Fichier national des allocataires (Unédic/Pôle emploi), échantillon au 1/10^{ème}

Champ : Allocataires indemnisables par l'Assurance chômage (ARE) en fin de mois, hors aides et formation

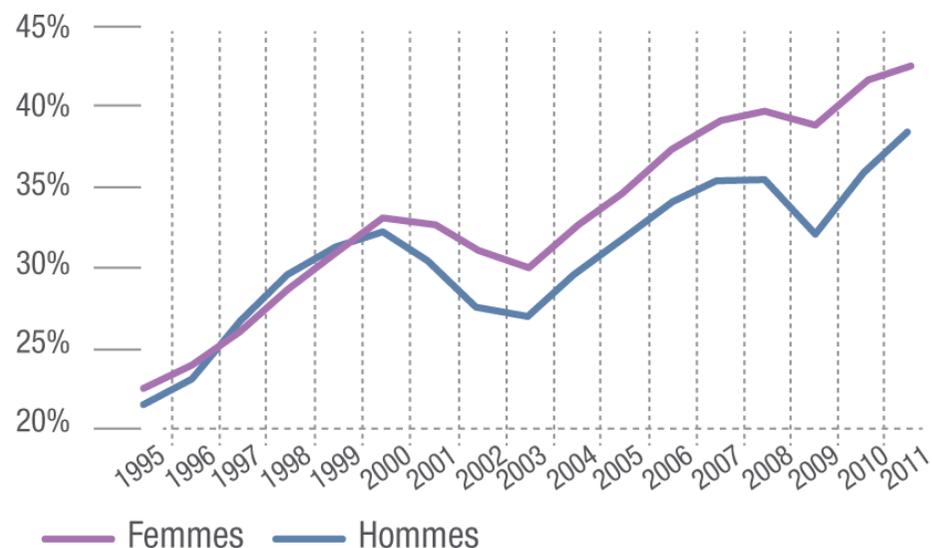
L'activité réduite par catégorie d'âge et par genre

En 15 ans, la part des allocataires en activité réduite a triplé chez les seniors (de 10% en 1995 à 34% en 2011) et doublé chez les femmes (de 22% en 1995 à 43% en 2011).

Part des allocataires en activité réduite



Part des allocataires en activité réduite



Lecture : en 1995, la part des allocataires en activité réduite chez les 25-49 ans était de 25%; la part des allocataires en activité réduite chez les femmes était de 22%.

Source : Fichier national des allocataires (Unedic/Pôle emploi), échantillon au 1/10ème

Champ : Allocataires indemnisables (ARE) par l'Assurance chômage en fin d'année, hors aides et formation

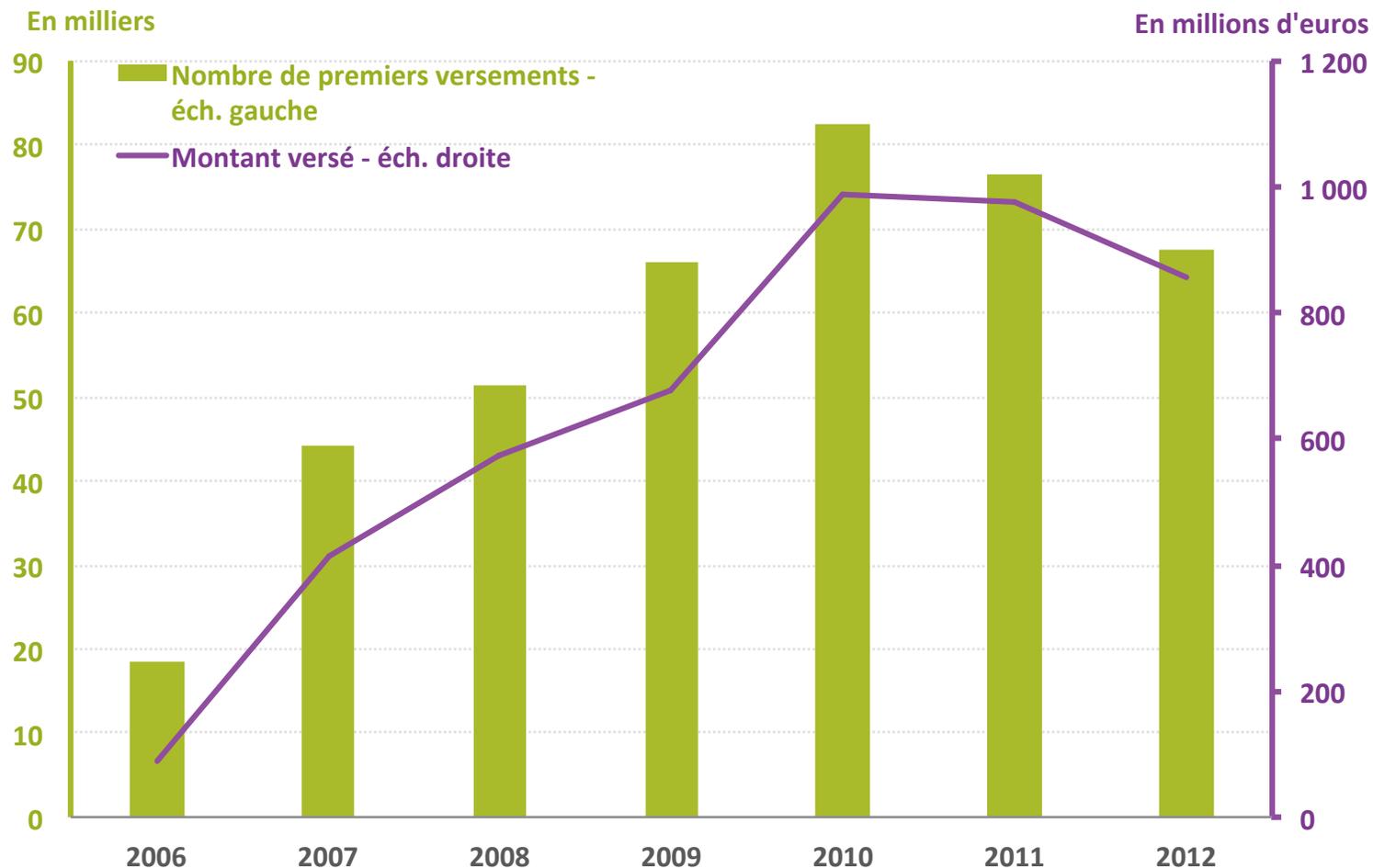
- Fin 2011, **40%** des allocataires indemnisables par l'Assurance chômage (soit 1,1 million) exercent une activité rémunérée tout en restant inscrits comme demandeurs d'emploi.
- Parmi eux, **53%** sont indemnisés par l'Assurance chômage.

Revenu mensuel moyen des allocataires

Allocataires non indemnisés en activité réduite	Allocataires indemnisés en activité réduite	Allocataires indemnisés sans activité réduite
1 560€ par mois	610 € de revenu d'activité + 755 € d'allocation = 1365€ par mois	1 095€ par mois

- **La pratique de l'activité réduite est fréquente pour certains et seulement occasionnelle pour d'autres** : sur longue période, 10% des allocataires sont à l'origine de 53% des recours au dispositif.
- Ainsi, **sur environ 3 millions d'allocataires** en 2013,
 - **800 000 sont très récurrents en activité réduite (1 allocataire sur 4)**
(sur longue période, en moyenne 6 ans de couverture par le RAC, continus ou non, dont **4 ans** en activité réduite, avec un rythme de consommation proche de 1 jour consommé tous les 2 jours calendaires)
 - **450 000 sont moyennement récurrents en activité réduite (15 mois à 25 mois d'activité réduite)**

Evolution du nombre de bénéficiaires d'un premier versement de l'ARCE et montants versés au titre de l'ARCE



Lecture: En 2006, 18 641 allocataires de l'Assurance chômage ont bénéficié d'un premier versement de l'ARCE, 89 millions d'euros ont été versés cette même année au titre de l'ARCE.

Champ : Bénéficiaires d'un premier versement de l'ARCE ; versements France entière.

Source : Fichier national des allocataires (Unédic/pôle emploi), Données comptables Unédic.

- **Deux ans après** la création ou la reprise de l'entreprise :
 - **86% des bénéficiaires sont en emploi**, dont 72% toujours à la tête de leur entreprise.
 - **12% des bénéficiaires sont de nouveau à la recherche d'un emploi** après avoir quitté la tête de leur entreprise.
- Sans cette aide, plus des trois quarts d'entre eux n'auraient pas pu concrétiser leur projet ou l'auraient fait avec plus de difficultés.
- Les bénéficiaires de cette aide ont plus **fréquemment** perdu leur emploi dans le cadre d'un CDI, et en particulier d'**une rupture conventionnelle**.
- **Un projet souvent anticipé et débuté rapidement après la perte de l'emploi**
 - 53% ont pris la décision de créer ou reprendre une entreprise avant la perte de leur emploi.

Dossier de référence

L'ASSURANCE CHÔMAGE

Janvier 2014



Eclairages européens

Eclairages européens

1. Les conceptions

Les systèmes d'indemnisation du chômage s'inspirent des conceptions classiques caractérisant les régimes de sécurité sociale :

- une conception universaliste (Beveridge) qui accorde un revenu minimal à un individu pour maintenir son intégration dans la société. Dans ce cas, le financement est principalement d'origine fiscale et l'administration relève des autorités publiques ;
- une conception professionnaliste (Bismarck) qui crée un droit à un revenu de remplacement lié à l'exercice d'une activité professionnelle. Les cotisations sociales jouent un rôle important dans son financement et les partenaires sociaux sont largement associés à sa gestion.

Ces approches permettent d'analyser la nature des systèmes de protection, même si au cours des dernières décennies, les systèmes ont tendance à converger. Selon leur dominante, les régimes d'indemnisation du chômage en vigueur en Europe peuvent être regroupés comme suit :

- l'indemnisation du chômage relève de la protection universelle : Royaume-Uni, Irlande ;
- l'indemnisation du chômage relève d'une couverture universelle qui joue à défaut d'une assurance chômage volontaire : Suède, Finlande, Danemark ;
- l'indemnisation du chômage est fondée principalement sur l'emploi : dans cette hypothèse, les différents régimes d'assurance chômage se fondent sur une durée minimale d'emploi antérieure et il existe dans certains cas, à titre subsidiaire, un régime d'assistance qui subordonne ou non l'indemnisation à des références d'emploi (Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg, Espagne, Portugal, Belgique, Grèce, Italie).

2. Comparer les taux de remplacement lors d'une perte d'emploi

La comparaison des taux de remplacement nécessite de tenir compte du régime fiscal et social des revenus de remplacement de chaque pays.

Avec cet objectif, l'OCDE a développé une base de données décrivant l'ensemble des dispositifs fiscaux et sociaux. Elle permet de calculer des taux de remplacement lors d'une perte d'emploi ; ces taux de remplacement sont nets des effets de la fiscalité et des transferts sociaux et tiennent compte des autres aides sociales, notamment celles liées au logement.

Compte tenu de la diversité des systèmes d'assurance chômage dans les différents pays, de leur articulation avec les dispositifs de solidarité et de la fiscalité, plusieurs études ont cherché à réaliser une comparaison selon une approche multicritères.

L'OCDE simule l'évolution des revenus consécutive à une perte d'emploi pour différents niveaux de revenus et différentes situations familiales. Ces évaluations reposent sur les hypothèses suivantes :

- les personnes au chômage ont 40 ans ;
- elles ont été employées de façon continue depuis l'âge de 18 ans, ce qui implique qu'elles bénéficient des durées d'indemnisation les plus longues possibles ;
- les familles sont composées de deux adultes et de deux enfants ayant 4 et 6 ans.

Plusieurs indicateurs sont calculés par l'OCDE, notamment :

- le taux net de remplacement en début d'indemnisation ;
- le taux net moyen d'indemnisation pour des chômeurs de longue durée.

Ces taux de remplacement sont théoriques dans la mesure où ils sont calculés sur la base de situations de famille et de niveau de revenus types et non à partir de situations réelles. Par ailleurs, les indemnités de licenciement ne sont pas prises en compte. Enfin, le coût du logement retenu est une moyenne européenne et ne tient donc pas compte des différences entre pays.

3. Le taux de remplacement à l'ouverture des droits

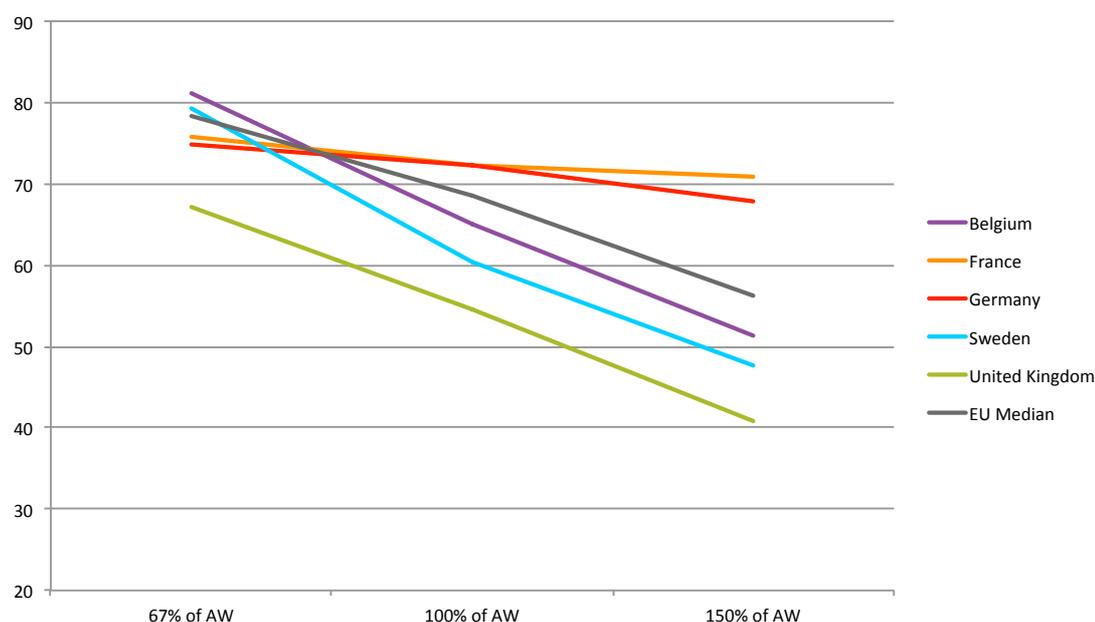
Le graphique ci-dessous permet de comparer le taux de remplacement lors de l'ouverture des droits en fonction du niveau du salaire antérieur.

Au niveau des salaires les plus faibles, le taux de remplacement des pays européens se situe entre 70% et 80%. Seul le Royaume-Uni, dans une logique universelle, offre une couverture moins favorable.

En revanche, la France et l'Allemagne se distinguent par un taux de remplacement net peu dépendant du niveau de salaire.

Taux de remplacement net en début de période d'indemnisation en 2011 en fonction du niveau de revenu

(avec prise en compte des aides au logement) (AW = salaire moyen) (calculé sur 6 situations de famille)



Source : OCDE

4. L'indemnisation des emplois permanents

La protection des salariés qui perdent un emploi permanent peut s'évaluer à partir des critères suivants :

- la durée d'affiliation nécessaire pour accéder à la durée maximale d'indemnisation ;
- la durée de prise en charge par l'assurance chômage ;
- les conditions dans lesquelles les dispositifs de solidarité prennent le relais.

En synthèse de ces différents paramètres, l'OCDE calcule un taux net de remplacement pour les salariés ayant une carrière salariale complète et restant au chômage pendant 5 ans.

Durée d'affiliation permettant d'accéder à la durée maximale d'indemnisation (mois)

(les âges à partir desquels les durées d'indemnisation sont allongées varient selon les pays)

	France	Allemagne	Espagne	Pays-Bas	Suisse	Danemark	Italie	Belgique	Royaume-Uni
Non seniors	24	24	72	38	18	12	12	12	6
Seniors	36	48	72	38	22	12	12	24	6

Source Unédic

Durée d'indemnisation pour des carrières complètes (mois)

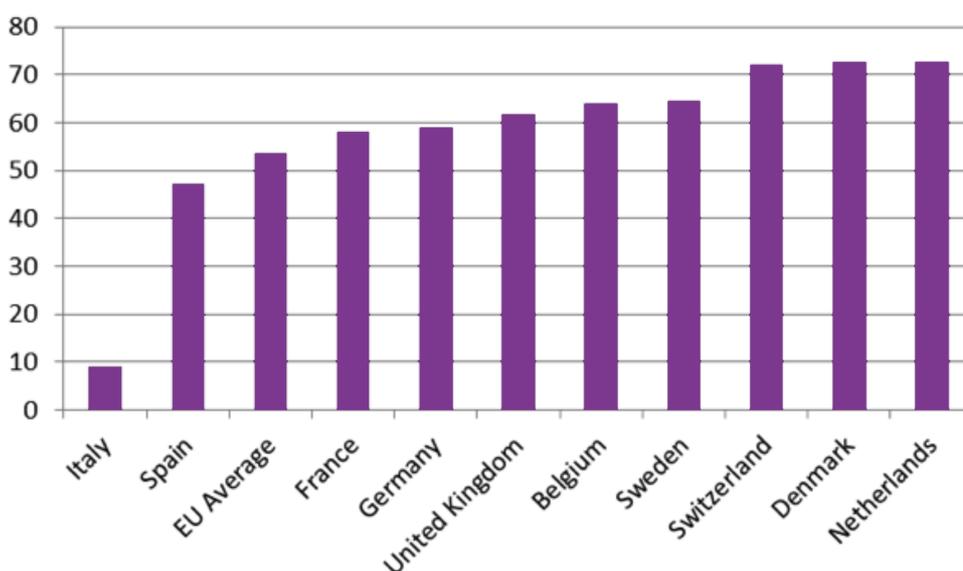
(les âges à partir desquels les durées d'indemnisation sont allongées varient selon les pays)

	France	Allemagne	Espagne	Pays-Bas	Suisse	Danemark	Italie	Belgique	Royaume-Uni
Non seniors	24	12	24	38	18	24	8	Non limitée	6
Seniors	36	15 à 24	24	38	24	24	14	Non limitée	6

Source Unédic

Taux de remplacement net moyen sur 5 ans en 2011

(incluant les dispositifs d'assistance et les allocations logement)
(calculé sur 4 situations de famille et 2 niveaux de revenu)



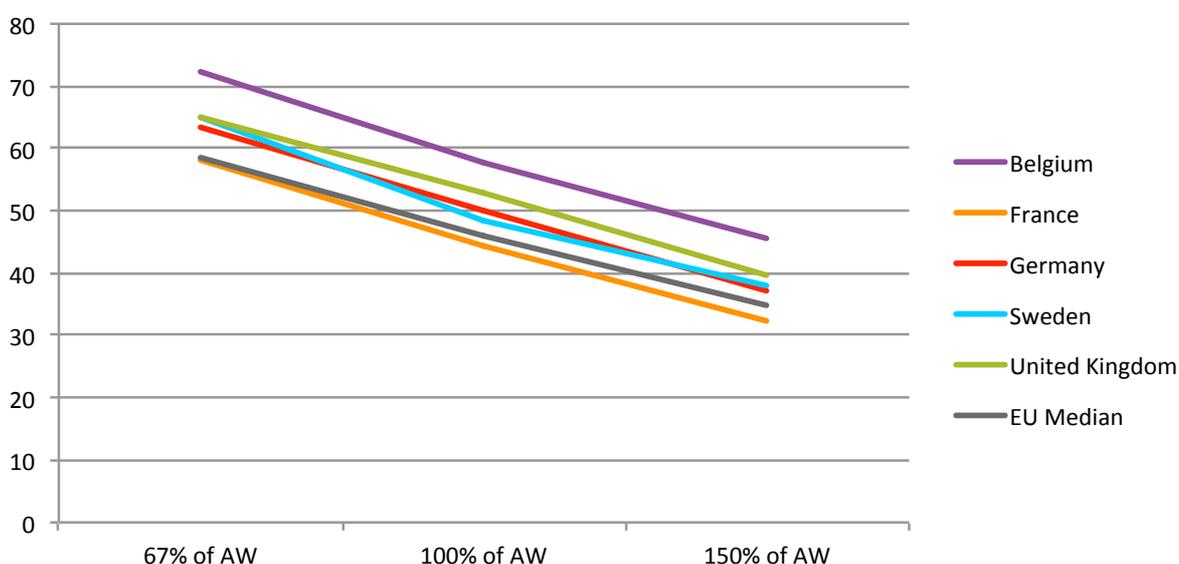
Source : OCDE

La France offre un taux net de remplacement pour les chômeurs de longue durée proche de la médiane des pays européens :

- l'assurance chômage offre des taux nets de remplacement en moyenne supérieurs à la moyenne européenne et des durées d'indemnisation qui, pour une condition d'affiliation maximale, se situent dans le haut des pratiques européennes ;
- A l'issue de l'intervention de l'assurance, les dispositifs de solidarité prennent le relais avec un taux de remplacement proche de la médiane européenne pour les différents niveaux de revenu (graphique ci-dessous).

Taux de remplacement net en fin de période d'indemnisation en 2011 (après 4 ans) en fonction du niveau de revenu

(avec prise en compte des aides au logement) (AW = salaire moyen) (calculé sur 6 situations de famille)



Source OCDE

5. L'indemnisation des emplois temporaires

5.1. Deux logiques : deux manières d'assurer la proportionnalité entre le volume de travail et le volume des droits

Dans le cas le plus fréquent (France, Allemagne, Pays-Bas,...), la durée d'indemnisation est proportionnelle à la durée d'affiliation.

En Suède et en Finlande, la durée d'indemnisation est fixe et le revenu de remplacement est proportionnel au revenu moyen calculé sur une période de référence. La priorité est donnée à la durée d'indemnisation par rapport au niveau de l'allocation journalière.

Illustration

	France	Suède
Conditions d'ouverture de droit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volume de travail minimum de 610 heures. ▪ Affiliation depuis au moins 4 mois. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volume de travail minimum de 480 heures. ▪ Affiliation depuis au moins 1 an.
Exemple : Mi-temps sur un an Salaire au Smic	La durée d'indemnisation est de 12 mois. L'allocation est proratisée en fonction de la quotité de temps partiel.	La durée d'indemnisation est de 14 mois. L'allocation est proratisée.
Exemple : Succession de CDD représentant un mi-temps sur un an Salaire au Smic	La durée d'indemnisation est de 6 mois. L'allocation n'est pas proratisée.	La durée d'indemnisation est de 14 mois. L'allocation est proratisée.

5.2. Conditions minimum d'ouverture de droit (en mois équivalent temps plein)

	France	Allemagne	Pays-Bas	Danemark	Italie	Belgique	Royaume-Uni	Suède	Finlande
Affiliation minimale	4	12	6	12	12	12	6	3	4
Durée indemnisation	4	6	3	24	8	-	6	12	24

Source Unédic

La France, comme la Suède et la Finlande, permet une ouverture de droit avec un volume de travail plus faible que dans les autres pays. Il est à noter que ce sont aussi les 3 pays dans lesquels l'importance des contrats temporaires de très courtes durées est la plus élevée.

5.3. Conditions de reprise d'emploi en cours d'indemnisation

De nombreux pays incitent les chômeurs à reprendre un emploi en autorisant sous certaines conditions (seuil horaire et montant du revenu procuré par l'activité reprise ou conservée) le cumul entre les allocations chômage et les revenus d'une activité professionnelle.

Principes de ces dispositifs d'incitation :

- le plafonnement du volume de travail de l'emploi repris est souvent évalué sur une base hebdomadaire (15h en Allemagne, 16h au Royaume-Uni) ;
- Le calcul de l'indemnisation du chômage est divers :
 - ➔ le montant de l'allocation est réduit en fonction du montant des rémunérations perçues moyennant une franchise en deçà de laquelle il n'y a pas de réduction (la franchise est de 165€ par semaine en Allemagne) ;
 - ➔ seuls les jours sans activité rémunérée sont indemnisés (Belgique) ;
 - ➔ l'allocation est un pourcentage de la différence constatée entre la rémunération antérieure et celle de l'activité reprise (Suisse).

5.4. Mécanismes de reprise / réadmission

Lorsqu'un emploi repris en cours d'indemnisation est perdu, les différents pays prévoient les conditions dans lesquelles l'indemnisation est assurée.

Cas où la durée de l'emploi repris est inférieure à la durée minimale permettant l'ouverture d'un nouveau droit :

- Le versement du droit initial est repris.
Cas particulier : en Suisse, à compter de la date d'ouverture des droits, les allocations sont versées pendant une période de 2 ans de date à date (le délai-cadre) au terme de laquelle, le reliquat non consommé est perdu.

Cas où la durée de l'emploi repris est supérieure à la durée minimale permettant l'ouverture d'un nouveau droit – Deux schémas dominants :

- Le droit lié à l'emploi repris est ajouté au reliquat du droit antérieur dans la limite de la durée maximale d'indemnisation (Allemagne).
- Reprise du versement du reliquat du droit initial et ouverture d'un nouveau droit au terme de la validité du droit initial (délai-cadre de deux ans en Suisse).

6. Contrôle et sanctions

L'obligation faite aux bénéficiaires d'allocations de chômage de rechercher un emploi et le contrôle de l'effectivité de ces recherches ont été mis en place dans la plupart des pays européens. Le dispositif de contrôle est souvent avancé comme un moyen de réduire l'effet « désincitatif » que la perception d'une allocation est susceptible d'avoir sur les efforts de recherche d'un nouvel emploi pour les personnes au chômage.

Formalisés dans la plupart des pays européens par un plan d'action personnalisé qui contractualise les engagements réciproques du demandeur d'emploi et du SPE, ces obligations et les systèmes de contrôle et de sanctions qui en découlent sont plus ou moins sévères selon les pays¹.

L'ancienneté dans l'indemnisation avant que le contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi soit effectué varie selon les pays : de 2 mois en Suisse à 15 mois en Belgique (6 mois en Allemagne).

Les sanctions mises en œuvre dans les différents pays répondent aux principes suivants :

- elles peuvent prendre la forme d'une suspension des droits (cas le plus fréquent), d'une réduction temporaire du montant de l'allocation (Suède), ou d'une perte de la prestation (Allemagne, Espagne, Luxembourg) ;
- elles sont le plus souvent graduées. Un avertissement peut constituer le premier niveau (Belgique). La durée de réduction des allocations dépend de la gravité du manquement et de la récidive ;
- les durées de réduction des droits en cas d'un manquement mineur varient de quelques jours (Suisse, Luxembourg) à 3-4 semaines (Allemagne, Belgique) ;
- les durées de réduction des droits en cas de récidive ou de manquement grave varient de 2-3 mois (Allemagne, Suisse) à 6 mois ou plus (Royaume-Uni, Belgique).

¹ « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits : Quantitative Indicators for OECD and EU countries », OCDE, D. Venn (2012)

Il ressort de l'étude de l'OCDE que les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage et les exigences de recherche d'emploi françaises se situent globalement un peu en dessous de la moyenne, puisque la France se place en 17^{ème} position sur les 36 pays de l'OCDE. En revanche, elle est plutôt considérée comme sévère au regard des contrôles effectués sur la recherche d'emploi (5^{ème} sur 36), en raison notamment du suivi mensuel personnalisé (SMP), abandonné en 2013, et plutôt souple concernant la sévérité des sanctions (34^{ème}). En effet, le premier refus d'une offre raisonnable d'emploi n'est pas sanctionné, contrairement à nombre d'autres pays étudiés.

Si aucune évaluation des dispositifs de contrôle n'a été réalisée en France, une récente étude de la Dares² indique que d'autres pays (Belgique, Pays-Bas, Suisse, Allemagne, Danemark) ont mis en place des protocoles d'évaluation expérimentaux qui permettent de constater que :

- les contrôles comme les sanctions ont des effets positifs sur le retour à l'emploi, mais négatifs sur la qualité des emplois retrouvés (moins stables, moins bien rémunérés), voire sur les parcours professionnels ultérieurs ;
- contrôler l'effort de recherche est plus efficace que contrôler le refus d'offres d'emploi ;
- il faut associer contrôles, sanctions et accompagnement à la recherche d'emploi ;
- l'avertissement d'un contrôle à venir modifie les comportements autant, voire plus que la mise en œuvre effective d'une sanction ;
- l'efficacité du dispositif de contrôle dépend de la dynamique du marché du travail ;
- il y a des risques d'éviction du chômage vers l'assurance maladie, la formation et diverses formes d'inactivité.

² L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations – décembre 2013 – n° 178

Alternance emploi chômage

1. Le contexte

Au cours des trois dernières décennies, l'évolution du marché du travail a été marquée par le fort développement des contrats à durée limitée (*CDD, intérim, apprentissage*)¹.

Selon l'Insee, les salariés en contrats à durée limitée représentaient 6,4% de l'emploi salarié en 1982. Cette proportion est passée de 9,1% de l'emploi salarié en 1990 à 13,5% en 2000. Depuis 2000, la part des contrats à durée limitée dans l'emploi salarié s'est stabilisée à 13% en moyenne, pour s'établir à 13,5% en 2012, soit 3,1 millions de salariés.

Depuis 2000, la part des CDI dans les embauches est passée de 30% à 20%².

Enfin, en 2013, la DARES a établi que la part des embauches en CDD s'élevait à 81,6% au 4^e trimestre 2012³.

Cette augmentation des contrats à durée limitée accroît l'alternance des périodes d'emploi et de chômage.

Cela se traduit par des parcours professionnels fractionnés et discontinus pour les salariés concernés par ce type d'emplois.

Au 31 décembre 2012, 38,2% des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage sont pris en charge suite à une fin de CDD, 12,9% suite à une fin de mission d'intérim et 30,6% suite à un licenciement⁴.

2. Les deux mécanismes pouvant être mis en œuvre en situation d'alternance emploi/chômage

En l'état actuel de la réglementation d'assurance chômage, deux dispositifs peuvent être mis en œuvre afin d'indemniser les allocataires qui alternent périodes d'emploi et périodes de chômage après une première ouverture de droit :

- la réadmission s'adresse aux allocataires qui reprennent un emploi dont la durée est suffisante pour permettre le calcul d'un nouveau droit, à savoir 122 jours. A défaut, il est procédé à une reprise du versement du reliquat des droits existants.
- l'activité réduite (*incitation à la reprise d'emploi par le cumul d'une allocation avec une rémunération*) s'adresse aux allocataires qui reprennent un emploi dont la durée est insuffisante pour permettre le calcul d'un nouveau droit.

Les situations qui déterminaient l'application de l'une ou l'autre de ces mesures étaient à l'origine distinctes. Mais dans la pratique, la reprise d'un emploi d'une durée supérieure à 122 jours peut être prise en compte dans le cadre de l'activité réduite.

¹ *Le travail et l'emploi dans vingt ans, Centre d'analyse stratégique – Juillet 2011 pp.38-39/302*

² *Etude d'impact du projet de loi relatif à la sécurisation de l'emploi – Mars 2013 p.44/142*

³ *DARES Indicateurs – Mai 2013 n°29*

⁴ *Les chiffres qui comptent, Unédic – Novembre 2013*

A- La réadmission

Ce mécanisme vise à favoriser les reprises d'emploi en garantissant, en cas de chômage ultérieur, que le droit à l'assurance chômage issu de la réadmission ne sera jamais moins favorable à l'allocataire que celui dont il bénéficiait au titre de son droit antérieur.

Au moment de la réadmission, la comparaison s'opère, entre :

- le produit de l'allocation journalière par la durée restant à courir du premier droit : « ancien capital » ;
- le produit de l'allocation journalière calculée sur les salaires perçus dans le cadre de l'emploi repris par la durée correspondant à l'affiliation acquise au titre de cet emploi : « nouveau capital ».

Le capital le plus élevé et le montant de l'allocation journalière le plus élevé sont retenus.

La durée du droit issu de la réadmission est déterminée en divisant le capital le plus élevé par le montant de l'allocation journalière le plus élevé.

B- L'activité réduite entreprise en cours d'indemnisation

La reprise d'une activité réduite ou occasionnelle en cours d'indemnisation permet de cumuler partiellement les revenus issus de cette activité avec l'allocation d'assurance chômage, sous certaines conditions. Elle vise à encourager le maintien d'un lien entre les allocataires de l'assurance chômage et le marché du travail.

L'allocation versée à la fin du mois est issue d'un calcul dont le principe revient à ne pas verser d'allocation durant un certain nombre de jours déterminés à partir de la rémunération procurée par l'emploi repris. Les jours qui ne sont pas indemnisés au cours d'un mois repoussent d'autant la date de fin des droits.

Cette possibilité est limitée toutefois à 15 mois (*sauf pour les allocataires de + de 50 ans*). En effet, l'objectif initial de cette mesure est de ne pas favoriser l'installation durable des demandeurs d'emploi dans l'exercice d'une activité réduite et de permettre, grâce à la proximité maintenue avec le marché de l'emploi, le retour à l'emploi durable. Si l'activité exercée au cours de ces 15 mois est suffisante (*au moins 122 jours*), il peut être procédé à une réadmission.

Pour permettre le cumul de l'allocation avec les revenus professionnels, l'activité réduite ou occasionnelle ne doit pas dépasser une certaine intensité : elle ne doit pas excéder 110 h de travail par mois (*seuil horaire*) et la rémunération ainsi procurée ne doit pas excéder 70% des rémunérations antérieures (*seuil en rémunération*). Ces seuils ne sont pas applicables aux salariés intermittents ou intérimaires relevant de l'Annexe IV.

Il est à observer que la multiplication des contrats à durée limitée, l'évolution du marché de l'emploi et l'abaissement en 2009 de la condition d'activité minimale (*au moins 122 jours*) ont largement atténué les caractéristiques des situations qui donnaient lieu à l'application de l'une ou l'autre règle.

Ainsi, des reprises d'emploi comparables peuvent être traitées indifféremment dans le cadre de la réadmission ou de l'activité réduite, en fonction du maintien de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, avec des conséquences sur l'indemnisation.

3. Les réadmissions en chiffres

A- Les réadmissions dans l'ensemble des entrées

En 2012, il y a eu environ 3 millions d'ouvertures de droits à l'Assurance chômage. **Un tiers des ouvertures de droits à l'Assurance chômage sont des réadmissions** (tableau ci-dessous). Parmi les ouvertures de droits relevant de l'Annexe IV, la part des réadmissions s'élève à 46%.

On distingue deux types de réadmission :

- les réadmissions suite à une cessation d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi : elles représentent plus des ¾ des réadmissions ;
- les réadmissions à l'issue d'une période d'activité réduite au cours de laquelle l'allocataire est resté inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi (*en dépassant les seuils ou non*) et a acquis l'affiliation correspondant à cette activité : ces cas représentent ¼ des réadmissions (*presque la moitié chez les allocataires relevant de l'Annexe IV*).

Tableau : répartition des ouvertures de droits en 2012 par type d'entrée

Type d'entrée	Tous	Régime général	Annexe IV
	%	%	%
Admission	67%	69%	54%
Première admission	36%	39%	21%
Droit précédent déchu ou consommé	31%	30%	33%
Réadmission	33%	31%	46%
Suite à désinscription	25%	25%	23%
Suite à activité réduite	9%	6%	22%
Total ouvertures de droits	100%	100%	100%

Source : échantillon au 40e, version juin 2013, FNA
Champ : ouvertures de droits ARE en 2012, hors annexes 8 et 10

B- Les allocataires bénéficiant d'une réadmission

Les allocataires admis à l'Assurance chômage dans le cadre d'une réadmission ont des caractéristiques très similaires à celles de l'ensemble des allocataires entrants. Les réadmissions, supposant par définition une antériorité dans l'indemnisation, concernent moins les allocataires très jeunes (*moins de 20 ans*).

Parmi les réadmissions, on observe plus d'allocataires dont le contrat qui précède une rupture de droit est à durée limitée : **CDD ou mission d'intérim, de moins de 12 mois**. Ils ont des droits de 6 à 18 mois, issus de la dernière période de travail ou du reliquat de l'ancien droit, plus fréquemment que l'ensemble des allocataires entrants.

A l'issue d'une réadmission, la consommation du droit est également plus faible. Ainsi, 32% d'entre eux arrivent en fin de droit, soit 260.000 personnes.

Les allocataires arrivant en fin de droit à l'issue d'une réadmission sont globalement **plus âgés et moins diplômés** que l'ensemble des allocataires entrants. Ils ont des droits plus courts : près des deux tiers d'entre eux ont des droits inférieurs à un an (*contre 37% de l'ensemble des entrants*). Dans cette situation, il est également observé que le droit est plus fréquemment ouvert suite à une fin de CDD ou d'une mission d'intérim (*74% des réadmissions avec fin de droits contre 65% sur l'ensemble*).

A la fin de leurs réadmissions, les allocataires peuvent se trouver dans diverses situations :

- 25% des personnes bénéficient d'une indemnisation au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ;
- 17% des personnes retrouvent un emploi puis ouvrent un nouveau droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) ;
- 3% des personnes sont en formation et bénéficient de la rémunération de fin de formation (R2F) ;
- Pour 55% des personnes, la suite du parcours est inconnue.

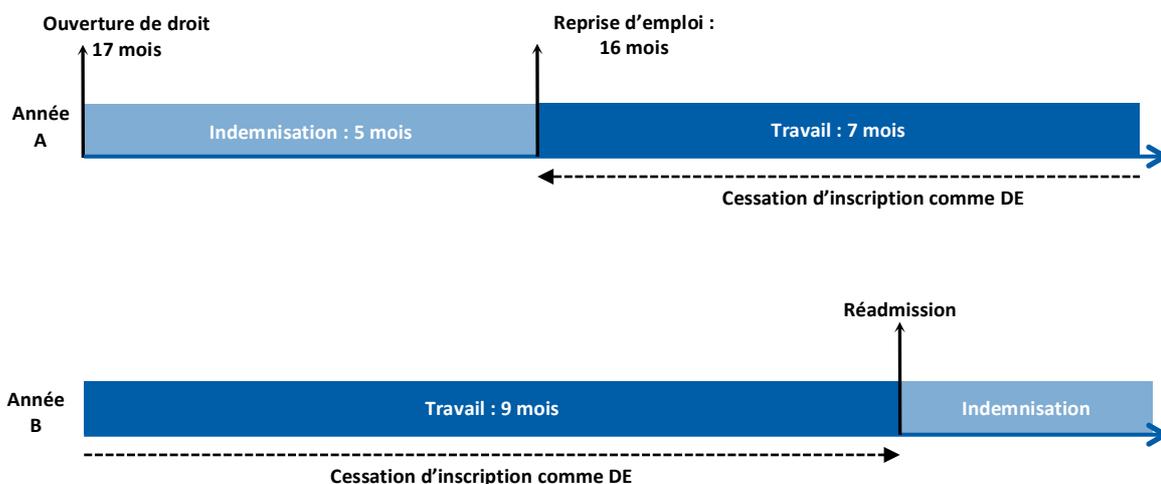
C- Quels sont les parcours des allocataires avant la réadmission ?

Les itinéraires des allocataires qui alternent des périodes d'emploi et de chômage sont très divers. Deux parcours types permettent de décrire les cas les plus fréquents :

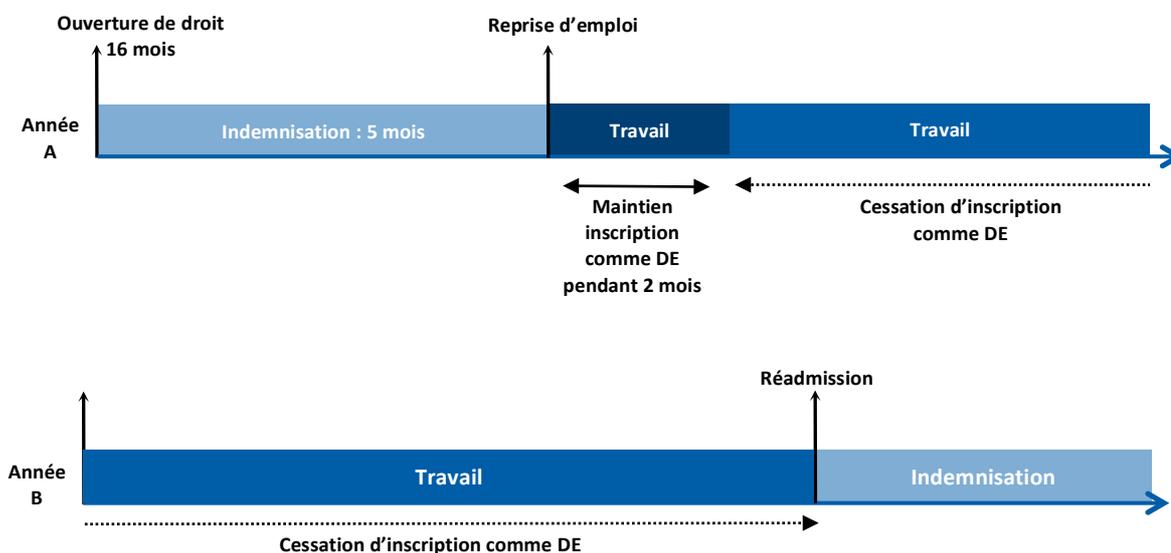
➔ 1^{er} parcours : réadmission à la suite d'une activité salariée continue (26% des réadmissions)

Parmi les allocataires bénéficiant d'une réadmission à la suite d'une activité salariée continue, on distingue deux situations :

1^{ère} situation : suite à une ouverture de droit d'une durée maximale moyenne de 17 mois, l'allocataire est indemnisé pendant 5 mois. Son reliquat de droit est de 12 mois. Il reprend un emploi et cesse d'actualiser sa situation mensuelle pendant 16 mois. Il perd involontairement son emploi et bénéficie d'une réadmission. Cette situation correspond à **15% des réadmissions**.

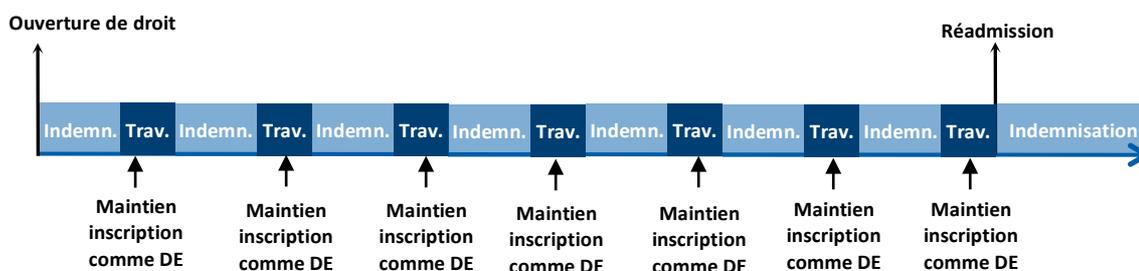


2^e situation : suite à une ouverture de droit d'une durée maximale moyenne de 16 mois, l'allocataire est indemnisé 5 mois puis reprend un emploi en maintenant son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi pendant 2 mois sans percevoir d'allocation. Son reliquat de droit est de 11 mois. Il cesse alors d'actualiser sa situation mensuelle comme demandeur d'emploi pendant 13 mois. Il perd involontairement son emploi et bénéficie d'une réadmission. Cette situation correspond à **11% des réadmissions**.



➔ **2^e parcours : réadmission suite à plusieurs épisodes d'activité réduite (10% des réadmissions)**

L'allocataire alterne plus de six périodes indemnisées et périodes de travail en restant inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi. Il cumule allocations et salaire pour les mois où son activité est inférieure aux seuils (*voir point 1, B*). Les allocations ne sont pas versées les mois où les seuils sont dépassés. Son droit est composé en moyenne de 9 mois d'indemnisation et de 13 mois de travail. Son reliquat est de 4 mois en moyenne. Il demande une réadmission. Ce parcours correspond à **10% des réadmissions (un quart des réadmissions relevant de l'Annexe IV)**.



4. Les scénarios évoqués

Afin de renforcer le caractère incitatif de l'indemnisation en cas de reprise d'emploi, l'article 3 de l'ANI du 11 janvier 2013 prévoit la possibilité de conserver tout ou partie des droits non utilisés lors d'une ouverture de droits ultérieure.

Différents scénarios de mise en œuvre sont présentés et illustrés sur la base des parcours types évoqués au point III, C.

A- Les 3 scénarios

1. Utilisation de tout ou partie du capital le moins élevé pour la détermination du nouveau droit

Cette modalité consisterait à majorer systématiquement la durée du droit issu de la réadmission en utilisant une fraction (25, 50 ou 75%) ou la totalité du capital (100 %) jusqu'à présent éliminé.

Cette règle serait simple dans sa mise en œuvre opérationnelle et ne porte que sur la composante relative à la durée du droit. Elle a cependant pour inconvénient de ne pas unifier l'examen des droits, celui-ci restant dépendant du positionnement du bénéficiaire par rapport à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (*maintien ou cessation de l'inscription comme demandeur d'emploi*) pendant la période de reprise d'emploi.

2. Utilisation de tout ou partie du capital le moins élevé pour la détermination du nouveau droit à une périodicité constante

Il s'agit d'instaurer un réexamen périodique des droits à une période fixe à compter de la précédente admission ou réadmission (12 mois, 15 mois ou 18 mois).

Dès lors que les périodes retravaillées au cours de cette période représentent au moins 122 jours, il est procédé à une réadmission : le capital le plus élevé serait retenu en lui ajoutant tout ou partie du capital le plus faible.

Cette modalité unifierait les examens de droits, ces derniers étant effectués de la même façon que l'intéressé soit ou non resté inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi pendant sa reprise d'emploi.
Elle peut poser certaines problématiques opérationnelles inhérentes à l'examen à échéance.

3. Généralisation du mécanisme de la reprise des droits

Dans cette dernière approche, le droit ouvert serait servi jusqu'à son épuisement, quels que soient la durée ou les gains issus des activités professionnelles reprises au cours de l'indemnisation.

Ce n'est qu'à l'épuisement du droit initial que les activités professionnelles exercées seraient prises en considération pour la détermination d'un nouveau droit à l'assurance chômage.

Cette évolution serait simple dans sa mise en œuvre et lisible dans son expression.
Elle a cependant pour conséquence de prolonger le versement de l'allocation journalière initiale, même si celle-ci est moins élevée que celle qui serait calculée sur la base des activités reprises.

Plus indirectement, elle relierait durablement l'indemnisation à la convention d'assurance chômage en cours au jour de l'ouverture de droit ce qui aurait pour conséquence de prolonger considérablement l'effet dans le temps de cette convention. Il en résulte que l'ensemble du dispositif deviendrait très peu réactif à des changements ultérieurs, dans la mesure où il faudrait attendre l'épuisement de chaque droit pour appliquer une nouvelle convention d'assurance chômage.

B- Illustration sur les 2 parcours les plus représentatifs

Il est considéré à titre d'hypothèse, un demandeur d'emploi âgé de moins de 50 ans bénéficiaire à compter du 1^{er} janvier d'une ouverture de droit ARE de 600 jours à un taux journalier de 40€ (soit un capital initial de 24 000€)⁵.

Le réexamen de ses droits intervient dans un 1^{er} cas de figure à la suite d'une activité salariée continue (*parcours 1*), et dans un second cas de figure à la suite de plusieurs épisodes d'activité réduite (*parcours 2*).

Pour la description des scénarios, il est supposé que la réadmission ajoute au capital le plus élevé 50% du capital le plus faible.

1. Parcours 1 : Réadmission à la suite d'une activité salariée continue

L'allocataire est indemnisé du 1^{er} janvier au 30 avril de la même année (*année A*). Le montant de son reliquat de droit ARE au 1^{er} mai de l'année A est de 480 jours à 40€ (soit un capital 19 200€).

Il reprend une activité salariée pendant 7 mois, du 1^{er} mai au 30 novembre de l'année A. S'il n'y avait pas eu de reliquat, l'intéressé aurait bénéficié, dans le cadre d'une réadmission au 1^{er} décembre de l'année A, d'un nouveau droit ARE de 214 jours à 50€ (soit 10 700€).

Situation actuelle : lors de sa réadmission, le capital le plus élevé est retenu, soit 19 200€, ainsi que l'allocation journalière la plus élevée, soit 50€. Le droit issu de la réadmission représente donc 384 jours à 50€.

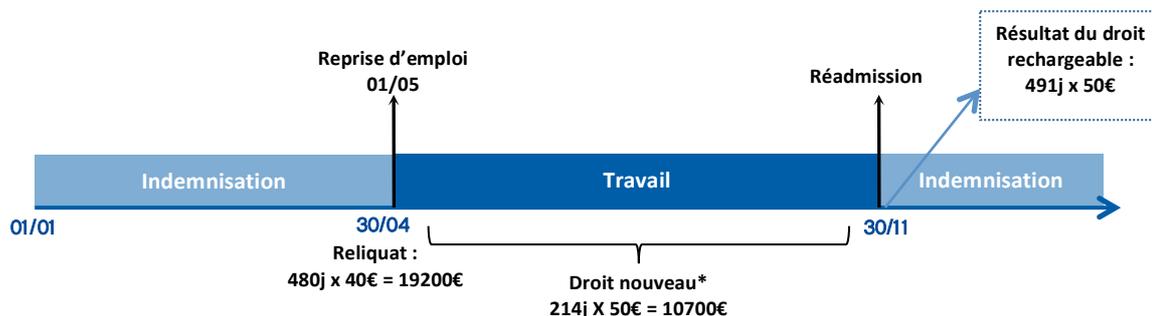
▪ Pour le scénario 1

Au 1^{er} décembre de l'année A, l'intéressé bénéficie dans le cadre de la réadmission :

- du montant de l'allocation journalière le plus élevé (soit 50€) ;
- et du capital le plus élevé de 19 200€ (celui du reliquat du droit ARE initial) auquel vient s'ajouter, par exemple, 50% du capital non retenu (celui du droit ARE issu de l'activité salariée reprise en cours d'indemnisation, droit nouveau), soit 10 700€ x 50% (soit 5 350€).

⁵ Les cas ne tiennent pas compte des différés et délai d'attente qui décalent la prise en charge et reportent la fin de l'indemnisation.

Avec les droits rechargeables, l'intéressé bénéficierait donc d'un droit issu de la réadmission de 491 jours à 50€ (soit 24 550€) plus favorable que celui obtenu avec les règles actuelles de 384 jours à 50€ (soit 19 200€).



*Droit nouveau : celui issu de la ou des activité(s) salariée(s) reprise(s) en cours d'indemnisation.

▪ Pour le scénario 2

L'intéressé bénéficie d'une réadmission à l'issue de la période fixe courant à compter de la précédente admission.

Ainsi, le versement du droit ARE initial serait repris jusqu'à la date d'échéance fixée, par exemple, à 12 mois après la précédente admission (soit le 1^{er} janvier).

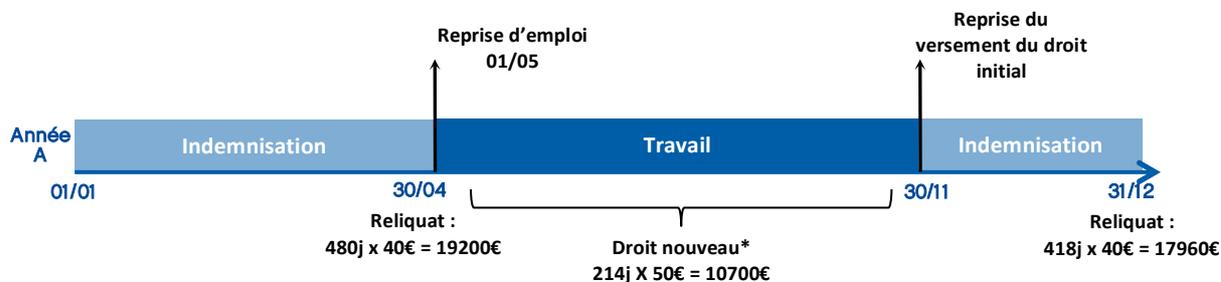
Au terme de sa reprise d'activité, l'intéressé serait indemnisé du 1^{er} décembre au 31 décembre de l'année A au taux journalier de 40€. Le montant de son reliquat de droit ARE au 1^{er} janvier de l'année suivante (année B) serait de 418 jours à 40€ (soit 17 960€).

Au 1^{er} janvier de l'année B, date d'échéance en vue d'une réadmission, l'intéressé bénéficierait :

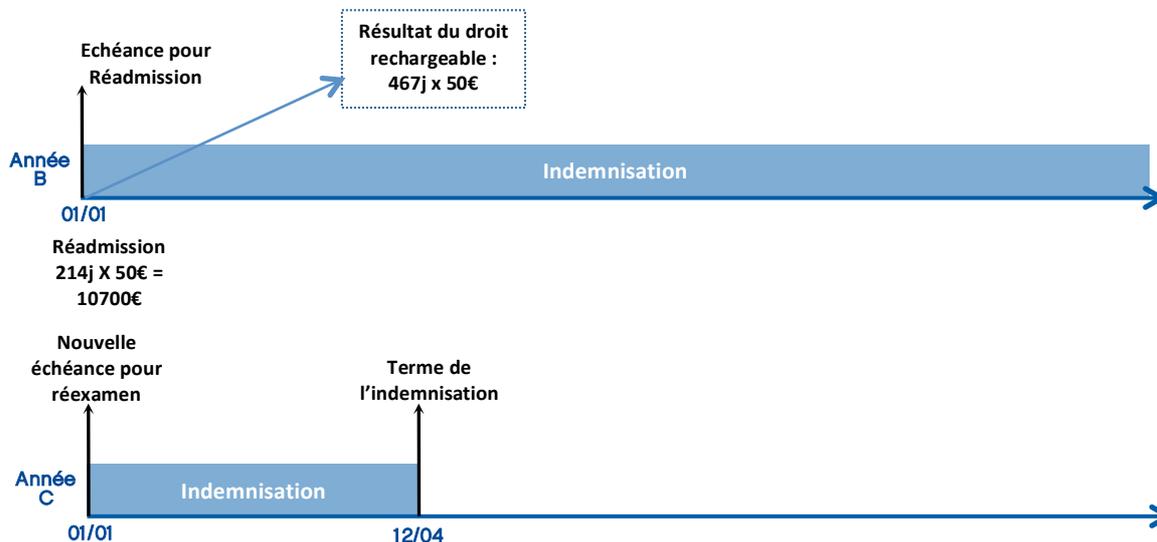
- du montant de l'allocation journalière le plus élevé (soit 50€) ;
- et du capital le plus élevé de 17 960€ (celui du reliquat du droit ARE initial) auquel viendrait s'ajouter, par exemple, 50% du capital non retenu (celui du droit ARE issu de l'activité salariée reprise en cours d'indemnisation, droit nouveau), soit 10 700€ x 50% (soit 5 350€).

Avec les droits rechargeables, l'intéressé bénéficierait donc d'un droit issu de la réadmission de 467 jours à 50€ (soit 23 350€) plus favorable que celui obtenu avec les règles actuelles de 384 jours à 50€ (soit 19 200€).

Enfin, un nouvel examen en vue d'une réadmission interviendrait à la prochaine date d'échéance fixée suite à cette réadmission (1^{er} janvier de l'année C). En l'absence de nouvelles périodes d'emploi, le droit ne serait pas modifié.



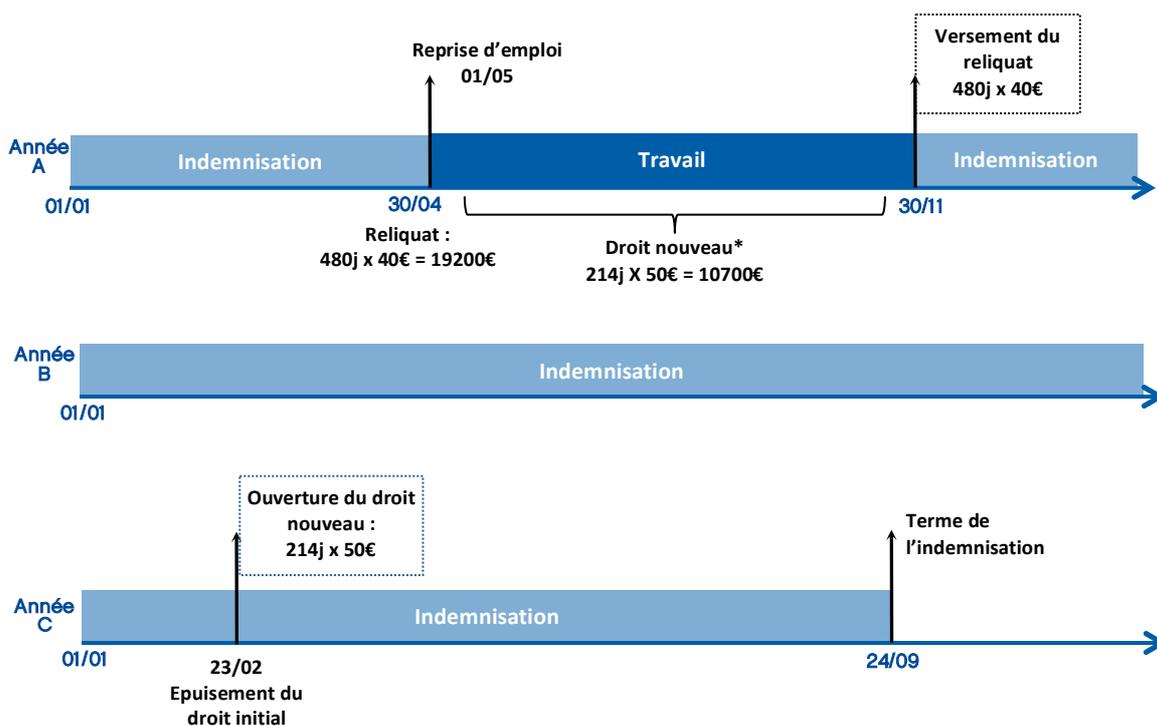
*Droit nouveau : celui issu de la ou des activité(s) salariée(s) reprise(s) en cours d'indemnisation.



▪ Pour le scénario 3

L'intéressé bénéficierait de la reprise du versement de son droit ARE initial à compter du 1^{er} décembre de l'année A soit 480 jours à 40€.

Une fois épuisé ce premier droit ARE de 24 000€, soit le 23 février de l'année C, un nouveau droit ARE serait ouvert pour 214 jours à 50€ (soit 10 700€).



*Droit nouveau : celui issu de la ou des activité(s) salariée(s) reprise(s) en cours d'indemnisation.

2. Parcours 2 : Réadmission suite à plusieurs épisodes d'activité réduite

Il est considéré à titre d'hypothèse, un demandeur d'emploi âgé de moins de 50 ans bénéficiaire à compter du 1^{er} janvier d'une ouverture de droit ARE de 600 jours à un taux journalier de 40€ (soit un capital initial de 24 000€).

Du 1^{er} janvier de l'année A au 31 juillet de l'année suivante (année B), l'allocataire alterne à 4 reprises des périodes de chômage et d'activité réduite :

- du 1^{er}.01.A au 31.01.A : 1 mois d'indemnisation
- du 1^{er}.02.A au 30.04.A : 3 mois d'activité réduite
- du 1^{er}.05.A au 31.05.A : 1 mois d'indemnisation
- du 1^{er}.06.A au 31.10.A : 5 mois d'activité réduite
- du 1^{er}.11.A au 30.11.A : 1 mois d'indemnisation
- du 1^{er}.12.A au 31.12.A : 1 mois d'activité réduite
- du 1^{er}.01.B au 31.01.B : 1 mois d'indemnisation
- du 1^{er}.02.B au 31.07.B : 6 mois d'activité réduite

Au cours de l'année A, l'intéressé exerce une activité réduite pendant 9 mois puis pendant 6 mois au cours de l'année B.

L'intéressé est indemnisé au titre de l'ARE en totalité pour les mois sans activité et en partie seulement pour les mois au cours desquels il exerce une activité réduite.

Au cours des 4 épisodes d'activité réduite de 3, 5, 1 et 6 mois, l'intéressé perçoit chaque mois la moitié des allocations qu'il aurait perçues au cours d'un mois de chômage complet.

Situation actuelle : A l'issue des 4 épisodes d'activité réduite, l'intéressé a cumulé une rémunération et une allocation pendant 15 mois. Il peut donc être procédé à une réadmission.

▪ Pour le scénario 1

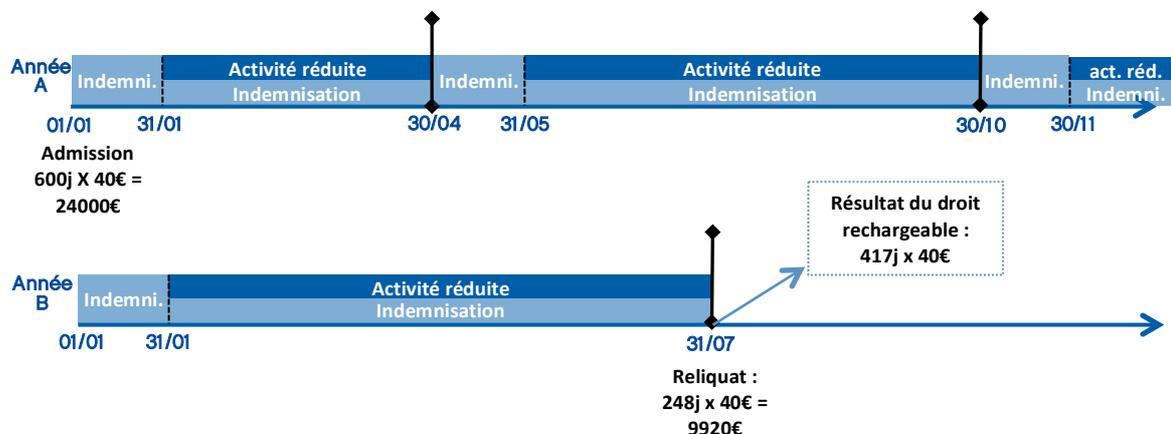
Au terme de l'ensemble de ces 4 épisodes d'activité réduite, le 1^{er} août de l'année B, tout ou partie du capital jusqu'à présent éliminé serait retenu et augmenterait la durée du droit issu de la réadmission.

A cette date, le montant du reliquat du droit ARE initial est de 248 jours à 40€ (soit 9 920€). En l'absence de ce reliquat, l'intéressé aurait bénéficié d'un nouveau droit ARE de 454 jours à 25,79€ (soit 11 709€).

L'intéressé bénéficierait dans le cadre de la réadmission :

- du montant de l'allocation journalière le plus élevé (soit 40€) ;
- et du capital le plus élevé de 11 709€ (celui du droit ARE issu des épisodes d'activité réduite, droit nouveau) auquel viendrait s'ajouter, par exemple, 50% du capital non retenu (celui du reliquat du droit ARE initial), soit 9 920€ x 50% (soit 4 960€).

Avec les droits rechargeables, l'intéressé bénéficierait donc d'un droit issu de la réadmission de 417 jours à 40€ (soit 16 680€) plus favorable que celui obtenu avec les règles actuelles de 293 jours à 40€ (soit 11 720€).



▪ Pour le scénario 2

Le droit ARE initial servi jusqu'à la date d'échéance fixée, par exemple, à 12 mois après la précédente admission (soit le 1^{er} janvier de l'année B).

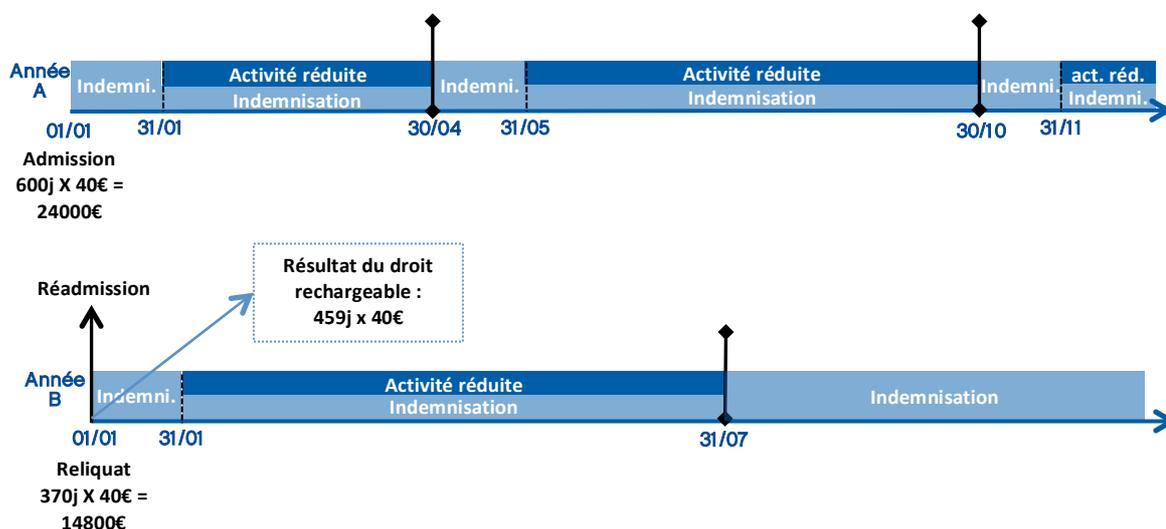
A cette date, le montant du reliquat du droit ARE initial est de 370 jours à 40€ (soit 14 800€). En l'absence de ce reliquat, l'intéressé aurait bénéficié d'un nouveau droit ARE de 273 jours à 25,85€ (soit 7 057€).

Au 1^{er} janvier de l'année B, date d'échéance en vue d'une réadmission, l'intéressé bénéficierait :

- du montant de l'allocation journalière le plus élevé (soit 40€) ;
- et du capital le plus élevé de 14 800€ (celui du reliquat du droit ARE initial) auquel viendrait s'ajouter, par exemple, 50% du capital non retenu (celui du droit ARE issu des épisodes d'activité réduite, droit nouveau), soit 7 057€ x 50% (soit 3 529€).

Avec les droits rechargeables, l'intéressé bénéficierait donc d'un droit issu de la réadmission de 459 jours à 40€ (soit 18 360€) plus favorable que celui obtenu avec les règles actuelles de 370 jours à 40€ (soit 14 800€).

La période de travail postérieure à la réadmission de l'année B pourra être utilisée au moment de la prochaine échéance fixée suite à cette réadmission lors de l'année C.



▪ Pour le scénario 3

L'intéressé bénéficierait de la reprise du versement de son droit ARE initial jusqu'à son épuisement.

Une fois épuisé ce premier droit ARE de 24 000€, un nouveau droit ARE issu des épisodes d'activité réduite, serait ouvert pour 454 jours à 25,79€ (soit 11 709€).

Cependant, au 31 juillet de l'année B, il convient de noter que l'allocataire atteindrait la limite de 15 mois pendant lesquels il peut bénéficier du dispositif de cumul allocation/revenu d'activité réduite. Seule une nouvelle admission ou réadmission lui permettrait de bénéficier à nouveau de cette possibilité de cumul.

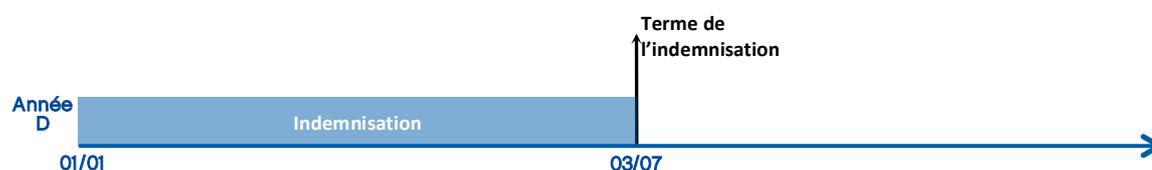
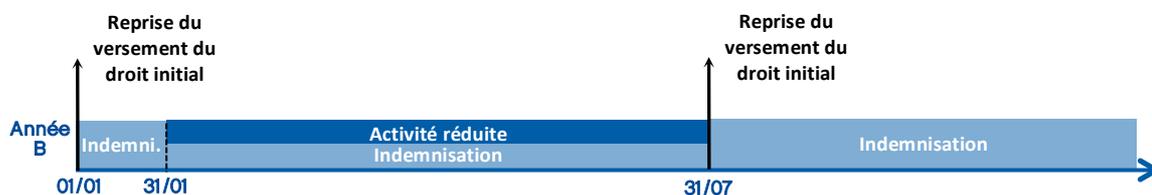
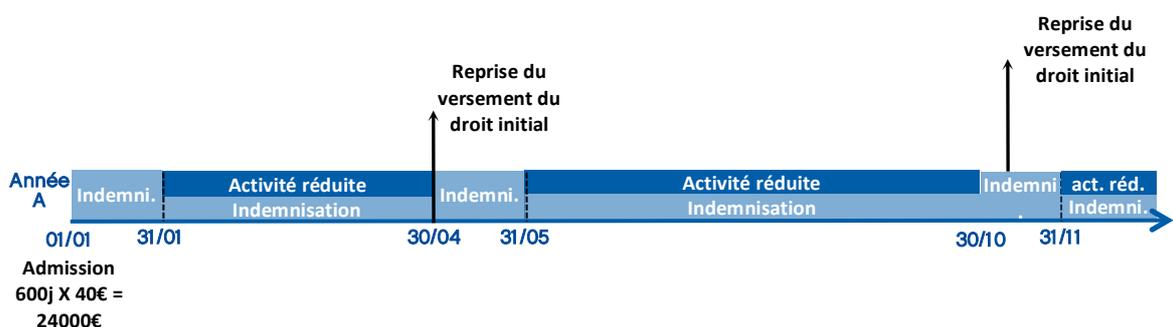


Tableau de synthèse de l'indemnisation du parcours 1
Réadmission à la suite d'une activité salariée continue

	Montant total d'indemnisation potentielle <i>(admission + réadmission)</i>	durée totale d'indemnisation potentielle <i>(admission + réadmission)</i>
Règles actuelles	24 000€ (120 j. à 40€ ; 384 j. à 50€)	504 jours
Droits rechargeables*		
Scénario 1	29 350€ (120 j. à 40€ ; 491 j. à 50€)	611 jours
Scénario 2	29 390€ (120 j. à 40€ ; 467 j. à 50€)	587 jours
Scénario 3	34 700€ (600 j. à 40€ ; 214 j. à 50€)	814 jours

** selon les paramètres retenus pour l'exemple : 50% et réexamen à 12 mois*

Tableau de synthèse de l'indemnisation du parcours 2
Réadmission suite à plusieurs épisodes d'activité réduite

	Montant total d'indemnisation potentielle <i>(admission + réadmission)</i>	durée totale d'indemnisation potentielle <i>(admission + réadmission)</i>
Règles actuelles	25 800€ (352 j. puis 293 j. à 40€)	645 jours
Droits rechargeables*		
Scénario 1	30 760€ (352 j. puis 417 j. à 40€)	769 jours
Scénario 2	27 560€ (230 j. puis 459 j. à 40€)	689 jours
Scénario 3	35 709€ (600 j. à 40€ ; 454 j. à 25,79€)	1054 jours

** selon les paramètres retenus pour l'exemple : 50% et réexamen à 12 mois*

C- Evaluation de la mise en œuvre des scénarios sur la situation des allocataires et sur les dépenses d'indemnisation

1. Méthode d'estimation

Les droits rechargeables permettent d'allonger le droit de certains allocataires. La part du droit potentiel qui serait consommée ne peut être observée. Pour l'estimer, la consommation des droits des allocataires a été modélisée selon différentes caractéristiques à l'entrée ou au cours du droit observable : rythme de consommation, durée de droit maximale, âge, taux de chômage du bassin d'emploi de résidence, durée du dernier contrat, etc. La consommation établie par le modèle à partir des allocataires ayant les mêmes caractéristiques et la même durée de droit est appliquée aux allocataires qui ont bénéficié d'une réadmission et dont le droit serait allongé en application des droits rechargeables. Il est supposé que le comportement de l'allocataire qui bénéficierait d'un allongement de son droit suite à la mise en place des droits rechargeables est identique à celui d'une personne ayant les mêmes caractéristiques et un droit plus long, observable.

2. Résultats sur les principaux scénarios évoqués

- **Scenario 1 : Utilisation de tout ou partie du capital le moins élevé pour la détermination du nouveau droit**

Environ un tiers des allocataires ayant bénéficié d'une réadmission arrivent actuellement en fin de droit et seraient donc amenés à utiliser ce nouveau droit potentiel.

Si le droit était allongé en utilisant 25% du capital minimal, la durée moyenne du droit maximal passerait de 13,3 mois à 14,6 mois. La part des allocataires en réadmission arrivant en fin de droit, actuellement à 32%, passerait à 31%. La dépense supplémentaire en année pleine, sur la base des dépenses de 2014, s'élèverait à 360 M€.

Les résultats obtenus avec les autres paramètres sont résumés dans le tableau suivant :

	Durée moyenne du droit maximal (mois)	Allocation journalière moyenne (€)	Part des allocataires en réadmission arrivant en fin de droit (%)	Surcoût sur la base des dépenses de 2014 (M€)
Règlementation actuelle	13,3	36,7 €	32%	
Si le droit est allongé en utilisant :				
25% du capital minimal	14,6	36,7 €	31%	360 M€
50% du capital minimal	15,6	36,7 €	30%	610 M€
75% du capital minimal	16,5	36,6 €	28%	750 M€
100% du capital minimal	17,2	36,6 €	27%	880 M€

Source : FNA, calculs Unédic basés sur la modélisation de la consommation des droits

Champ : allocataires en réadmissions ARE/AREF hors A810

- **Scenario 2 : Utilisation de tout ou partie du capital le moins élevé pour la détermination du nouveau droit à une périodicité constante**

Si le droit était allongé en utilisant 25% du capital minimal et que la réadmission avait lieu à une date d'échéance fixée à 12 mois, la durée moyenne du droit maximal passerait de 13,3 mois à 14,8 mois. La part des allocataires en réadmission arrivant en fin de droit, actuellement à 32%, passerait à 31%. La dépense supplémentaire en année pleine, sur la base des dépenses de 2014, s'élèverait à 330 M€.

Les différences par rapport au scénario 1 sont les suivantes :

- **L'allocation journalière moyenne est plus faible** car les allocataires qui auraient été réadmis avant la date d'échéance continuent de percevoir l'allocation calculée sur la première période de travail jusqu'à la date d'échéance, au lieu de bénéficier du maximum entre l'allocation de la première et la seconde période de travail.
- En même temps, **la durée moyenne du droit augmente** pour une partie des allocataires. En effet, les personnes qui ont actuellement une réadmission avant la date d'échéance bénéficieront d'un temps plus long pour cumuler de l'affiliation, et donc allonger leur période d'indemnisation.
- **La durée moyenne du droit augmente** également car les situations où la durée totale du droit est plafonnée à 24 ou 36 mois sont moins fréquentes.

- Pour certains allocataires (*en moindre nombre*), **la durée moyenne du droit baisse**. Il s'agit des allocataires en activité réduite qui demandent une réadmission à l'approche de la fin de droit. Pour ces allocataires, la mise en place de la date d'échéance implique que la réadmission a lieu plus tôt. Ainsi dans la situation de comparaison des droits, le nouveau droit a une durée plus faible.

Les résultats obtenus avec l'ensemble des paramètres sont résumés dans le tableau suivant :

	Durée moyenne du droit maximal (mois)	Allocation journalière moyenne (€)	Part des allocataires en réadmission arrivant en fin de droit (%)	Surcoût sur la base des dépenses de 2014 (M€)
Règlementation actuelle	13,3	36,7 €	32%	
Si l'échéance est fixée à 12 mois et le droit est allongé en utilisant:				
25% du capital minimal	14,8	35,5 €	31%	330 M€
50% du capital minimal	15,8	35,5 €	29%	510 M€
75% du capital minimal	16,6	35,5 €	28%	660 M€
100% du capital minimal	17,4	35,4 €	25%	760 M€
Si l'échéance est fixée à 15 mois et le droit est allongé en utilisant:				
25% du capital minimal	15,2	35,4 €	30%	390 M€
50% du capital minimal	16,2	35,3 €	28%	550 M€
75% du capital minimal	17,0	35,3 €	27%	630 M€
100% du capital minimal	17,6	35,3 €	26%	710 M€
Si l'échéance est fixée à 18 mois et le droit est allongé en utilisant:				
25% du capital minimal	15,7	35,2 €	29%	400 M€
50% du capital minimal	16,5	35,1 €	27%	520 M€
75% du capital minimal	17,3	35,1 €	25%	610 M€
100% du capital minimal	17,9	35,1 €	25%	670 M€

Source : FNA, calculs Unédic basés sur la modélisation de la consommation des droits

Champ : allocataires en réadmissions ARE/AREF hors A810

▪ **Scenario 3 : Généralisation du mécanisme de la reprise des droits**

Si le droit ouvert était servi en premier, et que la nouvelle période d'affiliation n'était prise en compte qu'à partir de l'épuisement du reliquat, la durée moyenne du droit maximal passerait de 13,3 mois à 18,4 mois. La part des allocataires en réadmission arrivant en fin de droit, actuellement à 32%, passerait à 24%. L'allocation journalière moyenne baisserait, passant de 36,7€ à 33,4€.

La dépense supplémentaire en année pleine, sur la base des dépenses de 2014, s'élèverait à 320 M€.

	Durée moyenne du droit maximal (mois)	Allocation journalière moyenne (€)	Part des allocataires en réadmission arrivant en fin de droit (%)	Surcoût sur la base des dépenses de 2014 (M€)
Règlementation actuelle	13,3	36,7 €	32%	
Reprise systématique (scénario 3)	18,4	33,4 €	24%	320 M€

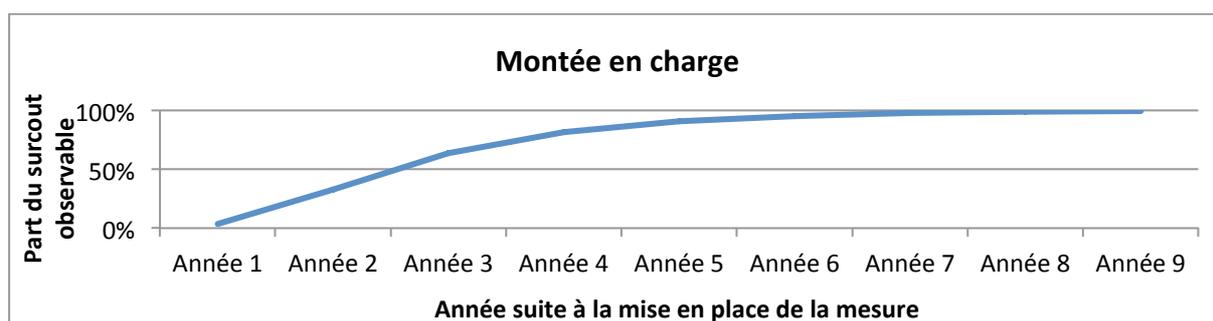
Source : FNA, calculs Unédic basés sur la modélisation de la consommation des droits

Champ : allocataires en réadmissions ARE/AREF hors A810

3. Montée en charge

Le plein effet de la mise en place des droits rechargeables serait quasiment atteint la 5^e année. La montée en charge suivrait l'évolution représentée sur le graphique ci-dessous, prenant en compte deux effets :

- Lors des premières réadmissions suite à la mise en place de la mesure, le droit serait allongé.
- Puis en cas de réadmission, suite à une première réadmission, la comparaison des droits s'opèrerait entre un nouveau capital et un ancien capital plus élevé, puisque le reliquat serait plus important.



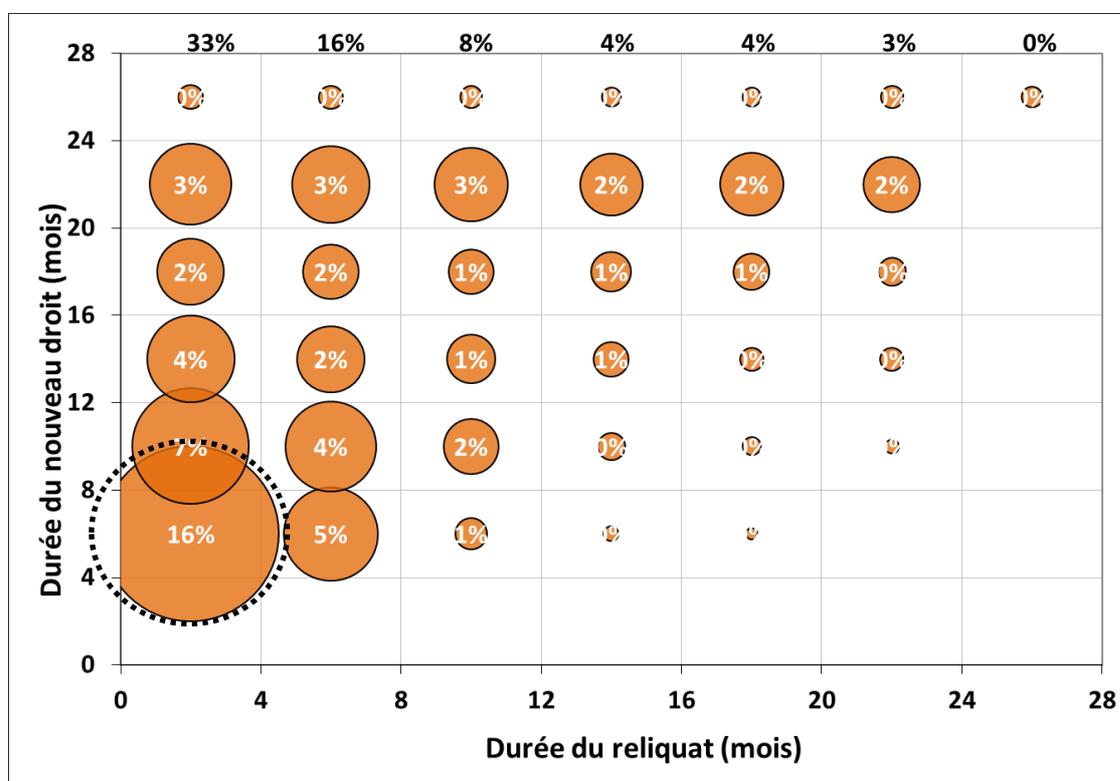
Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocataires en réadmissions ARE/AREF hors A810

Annexe - Analyse des comparaisons de capitaux réalisée lors des réadmissions

Dans plus de deux tiers des cas, le nouveau capital est sélectionné. Les allocataires avaient en moyenne 7 mois de reliquat de droit et un nouveau droit acquis de 14 mois suite à leur dernière période de travail.

Le graphique ci-dessous illustre ces situations. Chaque case correspond à une tranche de durée de 4 mois du reliquat de droit et du nouveau droit (0 à 4 mois, 4 à 8 mois, etc.). Les bulles sont proportionnelles aux effectifs concernés. Par exemple, 16% des allocataires bénéficient d'une réadmission alors qu'il leur **restait moins de 4 mois** de reliquat et avaient **retravaillé entre 4 et 8 mois**.

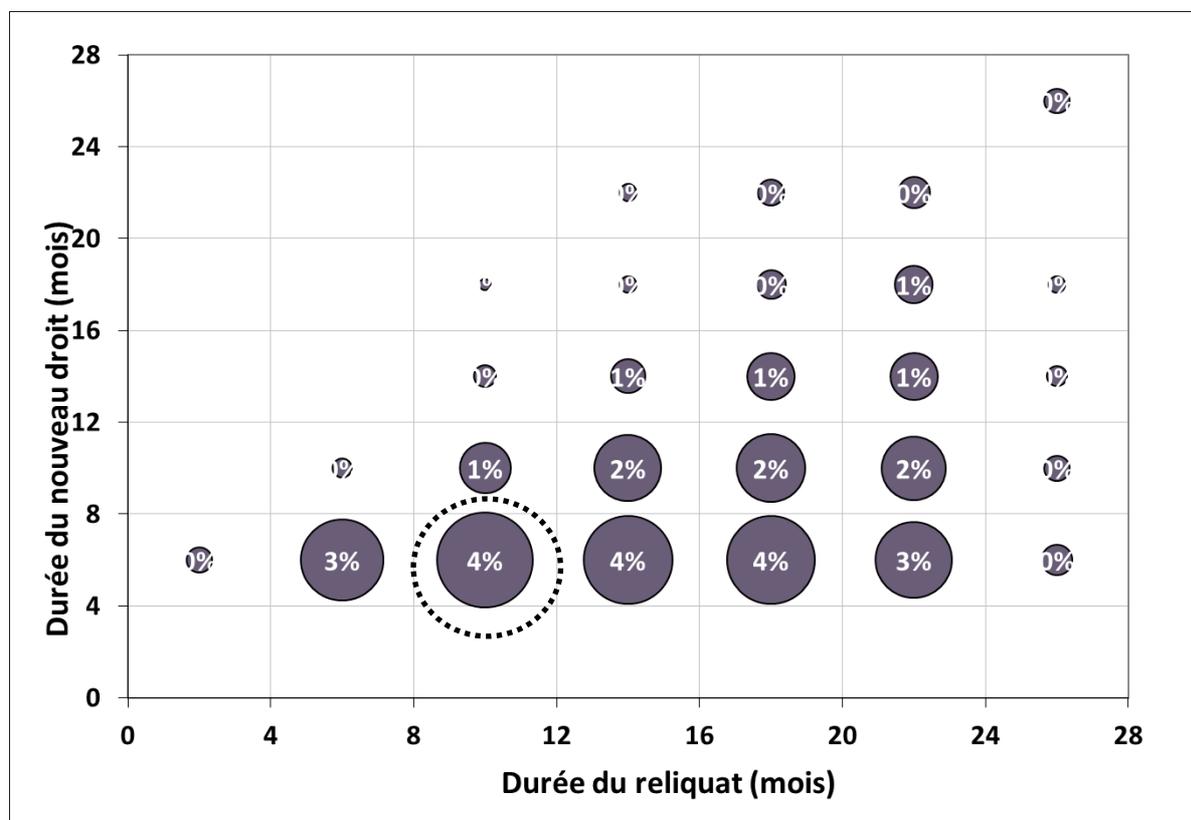


Source : échantillon au 40e extrait du FNA, version décembre 2011

Champ : ouverture de droit en réadmission en 2011, régime général ou annexe IV, France entière

Dans un tiers des cas, l'ancien capital est retenu. Les allocataires avaient en moyenne 16 mois de reliquat de droit et un nouveau droit acquis de 9 mois suite à leur dernière période de travail.

Sur le graphique ci-dessous, on observe par exemple que 4% des allocataires bénéficient d'une réadmission alors qu'il leur restait entre 8 et 12 mois de reliquat de droit et avaient retravaillé entre 4 et 8 mois.



Source : échantillon au 40e extrait du FNA, version décembre 2011

Champ : ouverture de droit en réadmission en 2011, régime général ou annexe IV, France entière

Par ailleurs, il est plus fréquent que le montant de l'allocation journalière du « nouveau droit » soit supérieur à celui de l'allocation correspondant au droit précédent. En effet, dans l'ensemble (régime général, Annexe IV), dans 49% des cas le nouveau montant est supérieur au précédent, il est inférieur dans 41% des cas. En revanche, dans le cadre du règlement général, les allocataires bénéficiant d'une réadmission à l'issue d'une période d'activité réduite ont, dans seulement 43% des cas, un montant d'allocation issu du « nouveau droit » supérieur à celui du précédent droit alors que dans la moitié des cas, il est inférieur.

Écart entre le montant de l'AJ précédent et le nouveau	Réadmissions suite à désinscription		Réadmissions suite à activité réduite		Tous
	RG	A4	RG	A4	Tous
Montant précédent < Nouveau montant (écart > 2 €)	38%	41%	34%	49%	39%
Montant précédent < Nouveau montant (écart compris entre 0,5 et 2 €)	10%	10%	9%	11%	10%
Même montant (± 0,5€)	11%	10%	8%	8%	10%
Montant précédent > Nouveau montant (écart compris entre 0,5 et 2 €)	9%	10%	9%	10%	9%
Montant précédent > Nouveau montant (écart > 2 €)	32%	30%	41%	23%	32%

Source : échantillon au 40e extrait du FNA, version septembre 2013

Champ : ouverture de droit en réadmission en 2012, régime général ou annexe IV, France entière

Dossier de référence

L'ASSURANCE CHÔMAGE

Janvier 2014



Paramètres

Paramètres



Thème 1 – Durée d’indemnisation	2
<i>Fiche n°1 – Condition d’affiliation.....</i>	<i>3</i>
<i>Fiche n°2 – Rapport durée d’indemnisation/durée d’affiliation</i>	<i>4</i>
<i>Fiche n°3 – Durées d’indemnisation maximales</i>	<i>6</i>
<i>Fiche n°4 – Mesures spécifiques à destination des seniors.....</i>	<i>7</i>
Thème 2 – Montant d’allocation	10
<i>Fiche n°5 – Formule de calcul/taux de remplacement/plafond.....</i>	<i>11</i>
<i>Fiche n°6 – Profil temporel de l’indemnisation</i>	<i>13</i>
Thème 3 – Contributions.....	15
<i>Fiche n°7 – Taux des contributions</i>	<i>16</i>

Cette partie propose une revue des principaux paramètres qui figurent dans la réglementation issue de la Convention du 6 mai 2011 relative à l’indemnisation du chômage. Les aspects financiers sont mentionnés à titre d’exemple. Ils sont calculés indépendamment de tout autre changement de réglementation ; cela signifie que l’impact d’un ensemble de mesures ne peut être obtenu précisément en additionnant les impacts issus des fiches concernées. Leur combinaison nécessite un exercice de chiffrage spécifique.



Thème 1 - Durée d'indemnisation

Fiche n°1 - Condition d'affiliation



Description

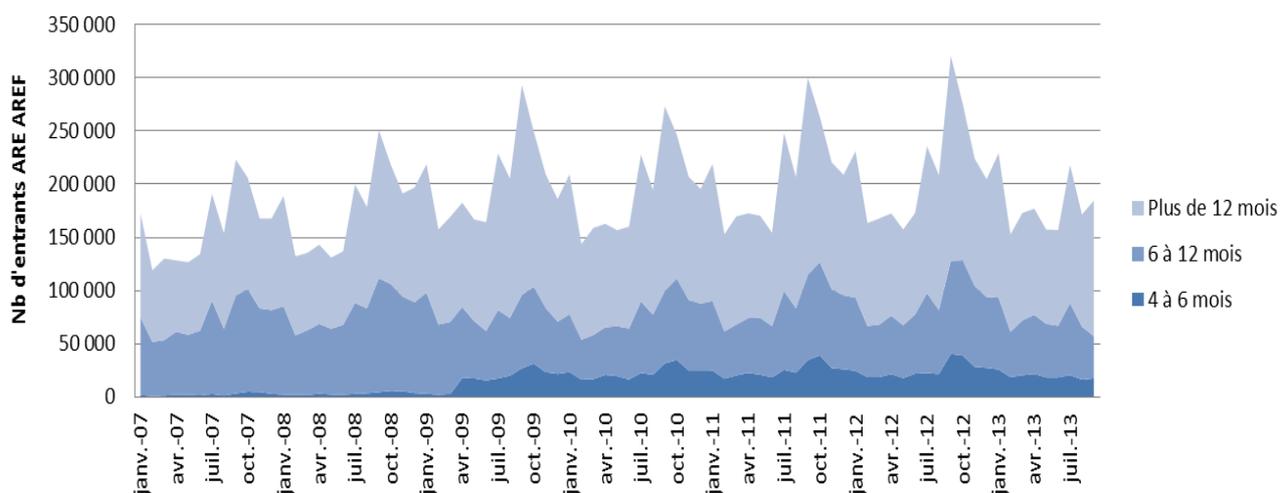
Le demandeur d'emploi doit justifier d'une affiliation au régime d'assurance chômage au moins égale à 122 jours ou 610 heures, recherchée dans les 28 mois précédant la dernière fin de contrat de travail (36 mois pour les personnes de 50 ans et plus).

A ce titre, les jours d'activité effectués au sein d'entreprises relevant du champ d'application de l'Assurance chômage sont pris en compte ainsi que certaines périodes pouvant être assimilées à de l'affiliation (ex. formation, maladie).

Le financement de l'Assurance chômage est assuré par les contributions des entreprises affiliées et de leurs salariés.

Personnes concernées

Parmi les entrants en indemnisation en 2012, 12% ont ouvert un droit de 4 à 6 mois. Le graphique ci-dessous décrit l'évolution des ouvertures de droit de 4 à 6 mois.



Source : FNA échantillon au 40^{ème} (septembre 2013)
Champ : allocataires entrés en ARE depuis 2007, France entière.

Aspect financier

La masse de dépenses en 2012 relative à l'indemnisation des droits de 4 à 6 mois s'élève à 1,8 Md€, soit 6% de l'ensemble des dépenses.

Observations

Une partie des allocataires se voyant actuellement ouvrir un droit d'une durée de 4 à 6 mois continue à travailler soit au cours de leur droit, soit à la fin de leur droit. Ces allocataires auraient donc également bénéficié d'une ouverture de droit si l'affiliation nécessaire était de 6 mois, comme avant 2009. La masse de dépenses relative à l'indemnisation des droits de 4 à 6 mois n'est donc pas un surcoût net par rapport à l'indemnisation des allocataires ayant au moins 6 mois d'affiliation.

Fiche n°2 - Rapport durée d'indemnisation/durée d'affiliation



Description

La durée d'indemnisation est déterminée en fonction de la durée d'affiliation (durée de travail) retenue dans les 28 ou 36 mois précédant la fin de contrat de travail : une journée d'activité salariée donne droit à une journée d'indemnisation (« un jour travaillé, un jour indemnisé ») dès lors que la durée d'affiliation minimale est atteinte (122 jours).

Ce rapport pourrait être modifié en fonction de l'effet recherché : allongement ou raccourcissement des durées d'indemnisation.

Personnes concernées

Tous les allocataires verraient leur durée maximale d'indemnisation modifiée mais cela n'aurait de conséquences que sur ceux qui consomment une part importante de leur droit.

- **56%** des allocataires consomment actuellement plus de 70% de leur droit.
- **51%** des allocataires consomment plus de 80% de leur droit.
- **46%** des allocataires consomment plus de 90% de leur droit.

Aspect financier

Les dépenses relatives à l'indemnisation s'élèvent en 2012 à :

- 5,1 Mds€ au-delà de 70% de consommation du droit,
- 3,2 Mds€ au-delà de 80% de consommation du droit,
- 1,5 Md€ au-delà de 90% de consommation du droit.

Exemple : rapport de 0,9

La durée d'indemnisation serait comprise **entre 110 jours et 730 jours** pour les allocataires de moins de 50 ans et **entre 110 et 986 jours** pour les allocataires de 50 ans et plus.

38% des allocataires sortant d'indemnisation en 2012 auraient été concernés et seraient sortis plus tôt d'indemnisation, 32 jours avant en moyenne, engendrant une perte moyenne de 1 083 euros par allocataire au cours de son droit.

En année pleine, la mesure engendrerait une **moindre dépense de 4,1%**.

En tenant compte de la montée en charge, la moindre dépense s'élèverait à **100 M€ en 2014. En 2015, elle serait de 590 M€, en 2016 de 890 M€ et en 2017 de 1 200 M€.**



Exemple : rapport de 1,1

Les durées maximales de 730 et 1095 jours seraient conservées. Les allocataires concernés sont donc ceux atteignant actuellement la fin de droit, dont le droit maximal est inférieur aux plafonds de 730 et 1095 jours. 31% des allocataires sortant d'indemnisation en 2012 auraient été concernés et auraient vu leur droit allongé.

En année pleine, la mesure engendrerait une **dépense supplémentaire de 2,9%**.

En tenant compte de la montée en charge, la dépense supplémentaire s'élèverait à **90 M€ en 2014. En 2015, elle serait de 530 M€, en 2016 de 760 M€ et en 2017 de 860 M€.**

Observations

Pour les allocataires de moins de 50 ans, la durée d'affiliation est recherchée sur une période de 28 mois. La durée maximale d'indemnisation peut donc rester de 24 mois. Pour les allocataires de 50 ans et plus, la période de référence étant de 36 mois : une réduction du rapport implique une baisse de la durée maximale de 36 mois, une augmentation du rapport laisse la durée maximale inchangée.

Dans le cas d'un raccourcissement de la durée des droits, la nouvelle règle pourrait être incitative à une reprise d'emploi plus précoce. Elle pourrait en revanche placer au second plan la reprise d'un emploi durable car le raccourcissement de la durée des droits est susceptible de conduire les allocataires en fin de droits à reprendre des emplois de courte durée, à durée déterminée, à temps non complet, peu qualifiés ou moins rémunérés... Elle pourrait ce faisant favoriser l'alternance des périodes d'emploi et de chômage et la récurrence des périodes de chômage. Elle induirait également une augmentation des dépenses du régime de solidarité.

L'augmentation du rapport entre la durée d'indemnisation et la durée d'affiliation induirait au contraire une dépense supplémentaire pour l'Assurance chômage et une moindre dépense pour le régime de solidarité.

L'abandon du principe « un jour travaillé, un jour indemnisé », lisible dans son expression et sa mise en œuvre, pourrait être perçu comme une complexification de la réglementation d'assurance chômage.

La montée en charge de cette mesure serait relativement lente. Le plein effet serait quasiment atteint la 4^e année.

Fiche n°3 - Durées d'indemnisation maximales



Description

Quelle que soit la durée d'affiliation retenue, la durée d'indemnisation ne peut excéder 24 mois pour les allocataires de moins de 50 ans et 36 mois pour ceux de 50 ans et plus.

Les paramètres pouvant être modifiés sont les suivants :

- Les durées maximales d'indemnisation : 24 ou 36 mois
- L'âge à partir duquel la durée d'indemnisation maximale est majorée

Personnes concernées

- 11% des allocataires sortant en 2012, de moins de 50 ans, sont indemnisés plus de 20 mois.
- 22% des allocataires de 50 ans et plus sont indemnisés plus de 24 mois.

Aspect financier

Les dépenses relatives à l'indemnisation des allocataires de moins de 50 ans au-delà du 20^e mois s'élèvent à 888 M€ en 2012.

Répartition des dépenses sur l'année, en 2012, par mois d'indemnisation et tranche d'âge à l'ouverture de droit

Moins de 50 ans	
Mois d'indemnisation	Montant de dépense (M€)
20 premiers mois	18 480
Au-delà de 20 mois	888
21e mois	262
22e mois	246
23e mois	211
24e mois	168

50 ans et plus	
Mois d'indemnisation	Montant de dépense (M€)
24 premiers mois	5 101
Au-delà de 24 mois	1 085
25e au 27e mois	336
28e au 30e mois	288
31e au 33e mois	249
34e au 36e mois	212

Source : FNA

Champ : allocataires ARE AREF indemnisés en 2012 hors annexes 8 et 10 et hors maintien, France entière

Observations

Comme le raccourcissement de la durée des droits, l'abaissement de la durée maximale d'indemnisation pourrait être incitatif à une reprise d'emploi plus précoce. Il pourrait également induire une variation des dépenses du régime de solidarité. Au contraire, l'allongement de la durée maximale induirait une dépense supplémentaire pour l'Assurance chômage et une moindre dépense pour le régime de solidarité.

La montée en charge d'une modification des durées maximales est lente. L'effet est nul la première année puis dépend des modifications apportées.

Fiche n°4 - Mesures spécifiques à destination des seniors



Description

Sont énumérées ci-après l'ensemble des mesures prévues par la réglementation à destination des allocataires âgés de 50 ans et plus, dont l'objet est de tenir compte des difficultés particulières rencontrées par les seniors pour leur retour à l'emploi.

Majoration de la durée d'indemnisation maximale

La durée d'indemnisation maximale des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus est portée à 1095 jours, au lieu de 730 jours pour les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans, soit une année supplémentaire d'indemnisation.

Dispositif de maintien des droits jusqu'au bénéfice d'une pension de retraite à taux plein

Le maintien du versement des allocations jusqu'à l'âge de départ à la retraite permet, sous certaines conditions, aux allocataires âgés d'au moins 61 ans de bénéficier des allocations tant qu'ils ne réunissent pas les conditions d'une retraite à taux plein et jusqu'à 65 ans maximum.

Modalités spécifiques de reprise ou réadmission

Les allocataires de 58 ans ou plus reprenant un emploi en cours d'indemnisation bénéficient d'une reprise systématique de droits à l'issue de cet emploi ou, seulement à leur demande, d'une réadmission.

Modalités de cumul de l'allocation et d'un avantage de vieillesse

Les modalités de cumul sont fonction de la tranche d'âge de l'allocataire (- de 50 ans, 50-55 ans, 55-60 ans, + de 60 ans) :

- avant 50 ans, l'allocation est intégralement cumulable avec la pension ;
- après 50 ans, l'allocation est diminuée d'un pourcentage de la pension qui augmente corrélativement à l'âge du bénéficiaire (diminution : de 25% entre 50 et 55 ans ; de 50% entre 55 et 60 ans ; de 75% à partir de 60 ans).

Modalités spécifiques du dispositif d'activité réduite

En cas de cumul de l'allocation et d'une rémunération, les allocataires de 50 ans et plus voient leur nombre de jours non indemnissables minoré d'un coefficient de 0,8 et la durée maximale de cumul de 15 mois ne leur est pas opposée.

Absence de contributions pour les salariés de 65 ans et plus

Les rémunérations des salariés âgés de 65 ans ou plus sont exclues de l'assiette des contributions.



Personnes concernées

Fin 2012, 20 % des allocataires indemnisés par l'Assurance chômage avaient 50 ans ou plus à l'ouverture de droit, 5% avaient 58 ans ou plus, et 0,8% ont épuisé leur droit initial mais bénéficient de leur droit jusqu'à l'âge où ils réunissent les conditions de la retraite à taux plein. Environ 54 000 personnes cumulent une allocation et un avantage vieillesse, soit 2% de l'ensemble des allocataires indemnisés.

Aspect financier

L'indemnisation des personnes de 50 ans ou plus représente 27% des dépenses de l'Assurance chômage en 2012.

Majoration de la durée d'indemnisation maximale

3,5 % des allocations sont versées au-delà du 24^{ème} mois (hors allocataires bénéficiant du maintien des droits), soit près d'1 Md€ sur l'année.

Répartition des dépenses en 2012 (millions d'€) relatives à l'indemnisation des allocataires de 50 ans et plus par mois d'indemnisation et tranche d'âge à l'ouverture de droit

Mois d'indemnisation	Montant de dépense (millions d'€) par tranche d'âge						Total 50 ans et plus
	50 - <52 ans	53 - <54 ans	54 - <56 ans	56 - <58 ans	58 - <60 ans	60 ans et plus	
24 premiers mois	950	900	894	1 075	920	362	5 101
Au-delà de 24 mois	183	166	202	331	134	70	1 085
25e au 27e mois	54	54	59	107	37	23	336
28e au 30e mois	48	44	52	91	34	19	288
31e au 33e mois	43	36	48	75	34	15	249
34e au 36e mois	38	32	43	58	29	13	212

Source : FNA

Champ : allocataires ARE AREF indemnisés en 2012 hors annexes 8 et 10 et hors maintien, France entière

Dispositif de maintien des droits jusqu'au bénéfice d'une pension de retraite à taux plein

Les dépenses relatives à l'indemnisation des allocataires à partir du moment où les conditions du maintien des droits sont réunies (au moins 61 ans notamment) s'élèvent à 720 millions d'euros sur l'année 2012. Le surcoût au-delà de la durée maximale des droits est de 260 millions d'euros.



Absence de contributions pour les salariés de 65 ans et plus

La masse salariale des personnes de 65 ans ou plus s'élevait en 2010 à 1,8 milliard d'euros. Elle se décompose par âge selon le tableau suivant :

	Age du salarié						
	Moins de 55 ans	55-<60 ans	60-<65 ans	65 ans	66 ans	67 ans	68 ans et plus
Masse salariale (M€)	408 080	43 926	11 273	581	353	232	632
Equivalent en contribution (M€) (6,4%*Masse salariale)	26 117	2 811	721	37	23	15	40

Source : DADS

Champ : salariés du secteur privé en 2010, France entière

Observations

L'abaissement de la durée maximale d'indemnisation des personnes de 50 ans et plus pourrait être incitatif à une reprise d'emploi plus précoce. Il pourrait également induire une variation des dépenses du régime de solidarité, subsidiaire du régime d'Assurance chômage.

Les modifications affectant le dispositif de maintien des droits pourraient également induire un transfert de charges du régime d'assurance chômage vers le régime de solidarité.

Celles relatives au dispositif de reprise et de réadmission pourraient amener les allocataires de moins de 58 ans à renoncer à certaines reprises d'emploi par crainte de voir leur indemnisation revue à la baisse en cas de perte de l'emploi repris. Cependant, ces effets éventuels pourraient être modifiés par l'effet positif que pourrait avoir le futur dispositif des droits rechargeables.

Les modifications des conditions spécifiques d'activité réduite des seniors doivent être envisagées dans le contexte d'une possible évolution globale du dispositif de cumul d'une allocation et d'une rémunération ; il est à noter à cet égard que la suppression du délai de 15 mois applicable en matière d'activité réduite constitue l'une des pistes de réflexion destinée à limiter les effets de seuils du dispositif et à l'harmoniser pour tous les allocataires. Par ailleurs, concernant le coefficient de minoration, il peut être souligné qu'il se traduit par une consommation plus rapide des droits à l'allocation, qui n'est pas nécessairement un avantage pour les allocataires seniors, ce qui peut constituer un argument en faveur de sa suppression.

La montée en charge d'une modification des durées maximales ou des dispositifs de maintien de l'allocation jusqu'à la retraite est lente. L'effet est nul les deux premières années puis dépend des modifications apportées.



Thème 2 - Montant d'allocation

Fiche n°5 - Formule de calcul/taux de remplacement/plafond



Description

Les paramètres des formules de calcul de l'allocation journalière pourraient être modifiés.

Le montant de cette allocation ne pouvant ni excéder le plafond de 75% du salaire journalier de référence (SJR) ni être inférieur à une allocation minimale revalorisée chaque année, est égal au résultat le plus favorable de l'une des formules ci-après :

- 40,4% du SJR auxquels il est ajouté une partie fixe ;
- 57,4% du SJR.

Dans le cas où le salarié travaillait à temps partiel, les montants de la partie fixe et de l'allocation minimale calculés sont minorés. Le salaire journalier de référence est plafonné à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale, de sorte qu'un allocataire ne peut pas être indemnisé plus de 6 959€ brut par mois en 2012.

Personnes concernées

8% des allocataires avaient un salaire antérieur horaire inférieur à 0,8 SMIC. Leur allocation est calculée en multipliant leur salaire journalier de référence (SJR) par 75%. 2% des allocataires bénéficient de l'allocation minimale. Ces allocataires dont le salaire antérieur horaire était inférieur au SMIC étaient assistantes maternelles ou apprentis.

Formule de calcul (paramètres fin 2012)	75% SJR	Alloc. Min. 28,21€	40,4% SJR + 11,57€	40,4% SJR + 11,57€	57,4% SJR	57,4% SJR	Plafond d'indemnisation
Tranche de salaire correspondante	≤ 0,8 SMIC	De 0,8 < à 0,9 SMIC	De 0,9 < à 1 SMIC	De 1 < à 1,5 SMIC	De 1,5 < à 3 SMIC	Plus de 3 SMIC	4 plafonds de la Sécurité sociale
Part des allocataires concernés (%)	8%	2%	12%	51%	23%	4%	0,06%

Source : FNA

Champ : Allocataires de l'ARE, en cours d'indemnisation le 31/12/2012, hors annexes 8 et 10, France entière

Aspect financier



Les dépenses relatives à l'indemnisation des allocataires dont l'allocation journalière est calculée à partir du paramètre de 57,4% s'élèvent à 10,7 milliards d'euros, soit 42% de l'ensemble des dépenses. Un point de taux de remplacement correspond à 186 millions d'euros.

Formule de calcul (paramètres fin 2012)	75% SJR	Alloc. Min. 28,21€	40,4% SJR + 11,57€	40,4% SJR + 11,57€	57,4% SJR	57,4% SJR
Tranche de salaire correspondante	≤ 0,8 SMIC	De 0,8 < à 0,9 SMIC	De 0,9 < à 1 SMIC	De 1 < à 1,5 SMIC	De 1,5 < à 3 SMIC	Plus de 3 SMIC
Dépenses ARE 2012 (hors A8A10)	1,0 Md€	0,4 Md€	2,4 Mds€	10,9 Mds€	7,6 Mds€	3,1 Mds€
Répartition des dépenses	4%	2%	9%	43%	30%	12%
Taux de remplacement brut moyen	75,0%	70,6%	65,9%	60,8%	57,4%	57,4%
Valeur d'un point de taux de remplacement	14 M€	6 M€	37 M€	179 M€	132 M€	54 M€

Source : FNA

Champ: allocataires ARE en 2012, hors annexes 8 et 10, France entière

Observations

Le mode de calcul instauré en 1984 pour déterminer le montant de l'allocation journalière, vise à assurer une certaine redistribution par l'Assurance chômage en faveur des allocataires à faibles revenus. Cependant, au cours du temps, ce caractère redistributif s'est atténué en raison de l'évolution de l'allocation minimale.

Les modalités de détermination du montant de l'allocation satisfont aux dispositions de la convention de l'OIT concernant la norme minimum de la sécurité sociale prévoyant un taux de remplacement minimum de 45%.

Modifier le plafond d'indemnisation impacterait également le plafond de cotisation, également fixé à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale.

Fiche n°6 - Profil temporel de l'indemnisation



Description

Point de départ de l'indemnisation

Trois mesures décalent le point de départ de l'indemnisation :

- un différé calculé à partir de l'indemnité compensatrice de congés payés ;
- un différé spécifique, limité à 75 jours, calculé sur la part supra-légale des sommes inhérentes à la rupture du contrat de travail ;
- un délai d'attente de 7 jours entre le jour de l'inscription (ou le dernier jour de différé) et le premier jour d'indemnisation.

Evolution du montant de l'allocation au cours du droit

Le montant d'allocation est stable au cours du droit (hors revalorisation éventuelle le 1^{er} juillet) mais pourrait varier selon le mois payé, en plus ou en moins, au début ou à la fin de la période d'indemnisation, avec éventuellement une notion de plancher.

Personnes concernées

Parmi les sortants d'indemnisation en 2012, 88% des allocataires ont été indemnisés au moins 2 mois. 30% des allocataires ont été indemnisés plus d'un an.

	Moins de 2 mois	2 à 6 mois	7 à 12 mois	13 à 18 mois	19 à 24 mois	25 à 36 mois
Part des sortants par durée d'indemnisation à la sortie	12%	29%	29%	12%	14%	3%

Source : FNA ; Champ: allocataires ARE AREF sortants en 2012, France entière

Lecture : 12% des allocataires sont sortis d'indemnisation en ayant été indemnisés moins de 2 mois.

Aspect financier

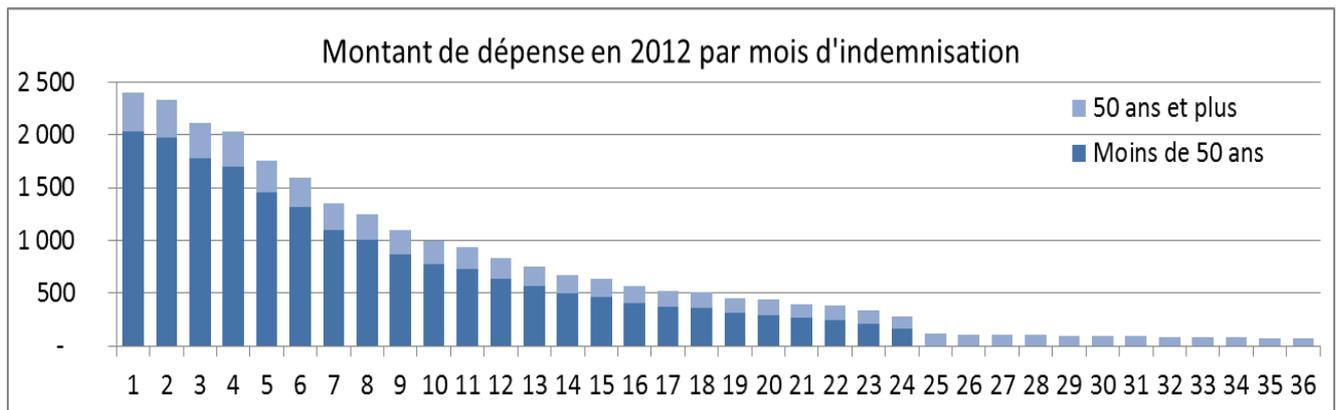


Point de départ de l'indemnisation

Le décalage d'un jour d'indemnisation dans le délai d'attente représente un montant d'environ 52 millions d'euros.

Evolution du montant de l'allocation au cours du droit

Le graphique ci-dessous représente la masse de dépense annuelle correspondant à chaque mois d'indemnisation des allocataires, par tranche d'âge. On observe les dépenses relatives au 1^{er} mois d'indemnisation, au 2^e mois, etc. On peut donc y lire l'impact financier d'une modification du profil temporel d'indemnisation.



Source : FNA ; Champ: allocataires ARE AREF en 2012, hors annexes 8 et 10, France entière

Les dépenses relatives à l'indemnisation des deux premiers mois s'élèvent à 4,7 milliards d'euros.

	Deux premiers mois	3 ^e à 6 ^e mois	7 ^e à 12 ^e mois	13 ^e à 18 ^e mois	19 ^e à 24 ^e mois	Au-delà de 24 mois
Montant de dépense par mois d'indemnisation	4,7 Mds€	7,4 Mds€	6,4 Mds€	3,6 Mds€	2,3 Mds€	1,1 Md€
<i>Dont moins de 50 ans (milliards €)</i>	4,0	6,1	5,1	2,6	1,5	0
<i>Dont 50 ans et plus (milliards €)</i>	0,7	1,3	1,3	1,0	0,8	1,1

Source : FNA ; Champ: allocataires ARE AREF sortants en 2012, France entière

Observations

La montée en charge d'une modification du profil temporel de l'indemnisation est rapide lorsque les changements interviennent sur les premiers mois d'indemnisation (l'année pleine est quasiment atteinte la première année) mais lente lorsque ce sont les derniers mois d'indemnisation qui sont concernés (l'année pleine serait atteinte la 4^e année).

Le délai d'attente actuel, de 7 jours, est égal au plafond en matière de carence arrêté par les normes internationales de l'OIT. Ce délai ne s'impute pas sur les droits des allocataires.

Comme le délai d'attente, les différés d'indemnisation décalent le terme de l'indemnisation mais ne s'imputent pas sur les droits des allocataires.

Toute variation du profil temporel pourrait constituer un facteur de complexité de la réglementation d'assurance chômage.



Thème 3 - Contributions

Fiche n°7 – Taux des contributions



Description

Le taux de contribution est actuellement fixé à 6,4% de la rémunération brute (10,8% pour les intermittents du spectacle). Le taux de droit commun se décompose en deux parts : 4% pour la part patronale et 2,4% pour la part salariale.

Pour les intermittents du spectacle, et afin de tenir compte de leurs conditions spécifiques d'indemnisation, deux taux de contributions se cumulent à hauteur de 10,80 % :

- Un taux de contribution de 5,40% résultant de l'application des règles de droit commun de l'assurance chômage, réparti à raison de 3,50 % à la charge des employeurs et 1,90 % à la charge des salariés.
- Un taux de contribution de 5,40 % résultant de l'application de règles dérogatoires et spécifiques aux annexes VIII et X réparti à raison de 3,50 % à la charge des employeurs et 1,90 % à la charge des salariés.

L'ANI du 11.01.2013 pose le principe de la modulation des contributions. Il entraîne, depuis le 1^{er} juillet 2013 :

- la majoration de la part patronale des contributions dues pour certains CDD (CDD conclus pour surcroît d'activité et CDD d'usage) d'une durée inférieure ou égale à 3 mois. Elle est portée à :
 - 7 % pour les CDD d'une durée inférieure ou égale à 1 mois conclus pour surcroît d'activité ;
 - 5,5 % pour les CDD d'une durée supérieure à 1 mois et inférieure ou égale à 3 mois conclus pour surcroît d'activité ;
 - 4,5 % pour les CDD d'usage visés à l'article L. 1242-2 3° du code du travail d'une durée inférieure ou égale à 3 mois.

Cette majoration s'applique également aux employeurs visés par les annexes 8 et 10 ; toutefois, seule la contribution de droit commun est à ce jour soumise à la majoration.

- l'exonération pendant 3 à 4 mois, en fonction de l'effectif de l'entreprise, de la part patronale des contributions pour l'embauche en CDI de personnes de moins de 26 ans.

Personnes concernées

Tous les employeurs et les salariés du secteur privé, ainsi que tous les employeurs publics ayant adhéré au régime d'assurance chômage pour leur personnel non fonctionnaire non statutaire.

Aspect financier

En 2014, la masse salariale soumise à contribution, hors intermittents du spectacle, est de l'ordre de 500 milliards d'euros. 0,1 point de cotisation représente un montant d'environ **500 millions d'euros**.

Observations

La modulation des contributions est à prendre en considération dans le cas d'une augmentation du taux des contributions de droit commun, actuellement fixé à 6,4%.

Dossier de référence

L'ASSURANCE CHÔMAGE

Janvier 2014

· Rappports · sur la · réglementation

Rapports sur la réglementation

L'article 2.3 du règlement intérieur de l'Unédic du 24 janvier 2013 prévoit que deux fois par an, un récapitulatif des principales difficultés rencontrées concernant l'application de la réglementation est transmis au Bureau. Deux rapports ont ainsi été transmis au Bureau de l'Unédic pour l'année 2013.

Ils sont élaborés sur la base d'une analyse des différents regards et perceptions portés sur l'application de la réglementation d'assurance chômage d'une part par les bénéficiaires de l'allocation (études qualitative et quantitative menées auprès des demandeurs d'emploi en 2013) et d'autre part par des acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, Défenseur des droits, Instances paritaires régionales).

1. Premier rapport semestriel de l'année 2013

◆ **Gestion du cumul de l'allocation et de la rémunération issue d'une activité réduite ou occasionnelle**

Bien qu'il connaisse un développement important, le dispositif d'indemnisation en cas d'activité réduite semble manquer de lisibilité pour les allocataires ; l'encadrement juridique, en particulier les seuils (seuil horaire, seuil en rémunération, limitation à 15 mois), est mal compris voire peut être, dans certains cas, contreproductif ; la gestion de l'activité réduite génère des difficultés opérationnelles et alourdit le traitement des dossiers.

Au regard des difficultés signalées, des possibilités d'évolution ont été envisagées en fonction des éléments de réflexion suivants : la limitation, sinon la suppression, des effets de seuils inhérents au dispositif d'activité réduite ; l'amélioration de l'articulation entre les différentes aides au reclassement (dispositif de cumul allocations et salaires, aide différentielle de reclassement - ADR, aide à la reprise ou à la création d'entreprise - ARCE) dans un contexte d'évolution du dispositif de cumul ; l'harmonisation des modalités de traitement et de gestion des situations d'activité reprise et d'activité conservée.

◆ **Mise à jour des textes réglementaires**

Un réaménagement formel des textes constituant la réglementation d'assurance chômage pourrait améliorer leur lisibilité et les rendre plus accessibles. Deux pistes sont envisagées :

- un examen formel de l'ensemble des textes, afin d'alléger et simplifier les rédactions, réorganiser les dispositions et supprimer celles éventuellement obsolètes ;
- une clarification des dispositions des annexes au règlement général ainsi qu'une réduction de leur nombre.

2. Deuxième rapport semestriel de l'année 2013

◆ Mise à jour des textes réglementaires

Le rapport attirait l'attention sur le fait qu'un nouvel accord d'application pourrait être rendu nécessaire consécutivement à la mise en œuvre de la modulation des contributions d'assurance chômage issue de l'ANI du 11 janvier 2013 et de l'avenant du 29 mai 2013 à la convention d'assurance chômage. L'objet de ce nouveau texte serait de préciser les conditions d'application de la modulation des contributions lorsque l'employeur concerné est un employeur public ayant adhéré au régime d'assurance.

◆ Question spécifique de la création ou reprise d'entreprise par les allocataires de l'assurance chômage

L'aide de l'assurance chômage en faveur des créateurs ou repreneurs d'entreprise peut prendre deux formes :

- l'ARCE (aide à la reprise ou à la création d'entreprise), qui est versée sous forme de capital,
- le dispositif de cumul de l'allocation d'assurance chômage et des revenus d'activité non salariée.

Les deux formes d'intervention répondent à des besoins différents. Mais certains réseaux d'aide à la création d'entreprise ont indiqué que, dans le cas du cumul de l'allocation et des revenus d'activité, la détermination des rémunérations issues des activités non salariées conduit à des régularisations annuelles qui peuvent être importantes, fragilisant ainsi la trésorerie de ces entreprises. Ce constat rejoint les difficultés rencontrées au plan opérationnel par Pôle emploi pour la gestion de ces dispositifs.

Au regard des difficultés recensées, l'efficacité du dispositif de cumul d'allocations et des revenus d'activité pourrait être améliorée par une meilleure prise en considération des spécificités liées à l'exercice d'une activité professionnelle non salariée.

◆ Départs volontaires et indemnisation

L'une des principales conditions d'attribution de l'allocation, prévue tant par la loi que la Convention d'assurance chômage, est la privation involontaire d'emploi. Cette condition est satisfaite lorsque c'est l'employeur qui a pris l'initiative de la rupture du contrat de travail mais aussi lorsque le salarié a démissionné de son emploi dans des cas limitativement fixés (accord d'application n°14) pour lesquels le départ volontaire est présumé légitime.

Certains cas de départ volontaires, identifiés par les services du Ministère chargé de l'emploi et par Pôle emploi, ne sont pas prévus par le texte mais pourraient être ajoutés à la liste des démissions présumées légitimes : démission des parents motivée par un changement de résidence lié au placement dans une structure d'accueil de l'enfant atteint de handicap ; démission du salarié majeur sous tutelle dont le tuteur change de résidence.

◆ Les cas soumis à l'appréciation des Instances Paritaires Régionales (IPR)

Le règlement général annexé à la convention d'assurance chômage donne compétence aux IPR pour apprécier les situations individuelles entrant dans les catégories de cas prévues par l'accord d'application n°12. Des évolutions pourraient être envisagées sur ce point, soit parce que certains dispositifs ont été réformés (activité partielle), soit parce que des clarifications sur les cas de saisine des IPR pourraient être apportées afin d'accélérer et améliorer le traitement des dossiers.

◆ **La situation des salariés privés d'emploi pendant une période de disponibilité ou de suspension du contrat de travail**

La mise en œuvre de l'indemnisation des personnes dont le contrat de travail est suspendu et qui reprennent pendant cette période une autre activité salariée dont la perte involontaire ouvre droit à l'allocation d'assurance chômage, suscite de nombreuses interrogations : indemnisation pendant la période de congé ou de disponibilité ; modalités d'une nouvelle indemnisation après une période de congé ou de disponibilité ayant déjà donné lieu à prise en charge par l'assurance chômage.

Une clarification des situations rencontrées est souhaitable.

3. Autres sujets règlementaires

◆ **Modalités de contribution des « junior-entreprises »**

L'Unédic a été interrogée sur la possibilité d'appliquer l'assiette forfaitaire de sécurité sociale aux contributions d'assurance chômage dues par les Junior-Entreprises sur les rémunérations versées aux étudiants qui participent à des missions réalisées par ces associations auprès de clients.

Il s'agirait d'une dérogation à la règle générale qui prévoit que l'assiette de calcul des contributions est toujours constituée des sommes réellement perçues (Annexe XII), avec le risque de créer un précédent.

◆ **Modalités de traitement des périodes de travail non déclarées par les allocataires**

Cette question s'inscrit dans le sujet plus large d'amélioration de la procédure de gestion et de récupération des prestations indûment versées par Pôle emploi.

Certains indus ont pour origine l'absence de déclaration des périodes de travail par l'allocataire lors de l'actualisation mensuelle de sa situation. Dans ce cas, les prestations correspondant aux jours d'activité non déclarées sont indues et la période d'activité n'est pas prise en considération ultérieurement pour la recherche d'affiliation et la détermination du salaire de référence (accord d'application n° 9).

Une gradation dans la gestion des périodes non déclarées pourrait être envisagée : avertissement dans un premier temps ; sanction en cas de répétition d'une non-déclaration ou de détection de celle-ci lors d'une ouverture de droits ultérieure ; possibilité de saisine de l'IPR en cas de refus de prise en charge pour affiliation insuffisante du fait de l'absence de prise en compte d'une période non déclarée.

◆ **Questions règlementaires relatives à la profession d'assistant maternel du particulier employeur**

En raison de leurs conditions d'activité très spécifiques, la situation des assistants maternels vis-à-vis de l'assurance chômage suscite régulièrement des interrogations de la part des services de Pôle emploi, notamment lorsque ces salariés sont en situation d'activité réduite.

La réglementation qui leur est applicable pourrait être clarifiée : modalités de recherche de leur affiliation, point de départ de leur indemnisation, conditions et modalités de cumul de l'allocation et des rémunérations en cas d'activité réduite. Compte tenu du nombre de personnes concernées, ces dispositions pourraient éventuellement faire l'objet d'une annexe.

Dossier de référence

L'ASSURANCE CHÔMAGE

Janvier 2014



4 rue Traversière 75012 Paris

Tel. 01 44 87 64 00

unedic.fr - twitter.com/unedic