

ASSURANCE CHÔMAGE

Dossiers thématiques

MARS 2023

SOMMAIRE

03 DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE CHÔMAGE	04 Le chômage en France : définitions et concepts 10 Comparaisons européennes
21 TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES ET MARCHÉ DU TRAVAIL	22 Parcours des allocataires de l'Assurance chômage 26 La formation des demandeurs d'emploi 29 Les contrats courts 34 Les tensions sur le marché du travail
41 PROFILS D'ALLOCATAIRES	42 Le profil des allocataires de l'Assurance chômage 48 Les jeunes 53 Les seniors 57 Les intermittents du spectacle 64 Les travailleurs frontaliers
73 NOUVELLES POPULATIONS ÉLIGIBLES À L'ASSURANCE CHÔMAGE	74 La démission pour projet professionnel 77 Les travailleurs indépendants 79 Ouverture du régime aux anciens détenus
81 ENJEUX RÉGLEMENTAIRES	82 Simplification de la réglementation 86 Assurance chômage et droit du travail 94 Affiliation des employeurs publics
97 AUTRES DISPOSITIFS D'ASSURANCE CHÔMAGE	98 L'aide à la création d'entreprise 103 Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) 107 Le bonus-malus 113 Réglementation d'assurance chômage applicable à Mayotte
116 EN LIEN AVEC L'ASSURANCE CHÔMAGE	117 Activité partielle 119 L'allocation de solidarité spécifique (ASS) 122 Assurance chômage, prestations sociales et minima sociaux 126 Articulation entre Assurance chômage et Assurance retraite
133 GESTION ET FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE	134 Marchés financiers 137 Gestion de la dette du régime d'assurance chômage 140 Architecture comptable du régime d'assurance chômage
143 PROSPECTIVE	144 Stratégie numérique de l'Assurance chômage 146 Transition écologique et emploi

Données générales

sur le chômage

04

Le chômage en France : définitions et concepts

10

Comparaisons européennes

LE CHÔMAGE EN FRANCE

Définitions et concepts

Les dossiers thématiques « Le chômage en France, définitions et concepts », « Le profil des allocataires de l'Assurance chômage » et « Parcours des allocataires de l'Assurance chômage » sont complémentaires et présentent un panorama général du chômage en France et des allocataires du régime d'assurance chômage.

La mesure du chômage en France est appréhendée par **plusieurs indicateurs qui représentent des notions distinctes et complémentaires** des différentes facettes du marché du travail.

Ces indicateurs proviennent de **différentes sources de données** (Insee, Pôle emploi, Unédic...) et sont soit le résultat des informations déclaratives issues d'enquêtes auprès de personnes en âge de travailler, soit le contenu de données administratives.

Définitions des principaux indicateurs pour décrire le chômage

Enquête
emploi
(Insee)

- Le **taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT)** : il s'agit, parmi la population active en âge de travailler, de la part des personnes qui n'ont pas travaillé au moins une heure pendant une semaine de référence, qui sont à la recherche active d'un emploi dans le mois précédent ou qui en ont trouvé un débutant dans les trois mois, et qui sont immédiatement disponibles pour occuper un emploi dans les 15 jours. Cet indicateur est mesuré par l'Insee, tous les trimestres, à partir de l'Enquête Emploi de l'Insee. **Il s'établit à 7,3% au 3^e trimestre 2022 (T3).**
- En lien avec le chômage au sens du BIT, le **halo du chômage** recense les personnes qui ne satisfont pas à un des 3 critères du chômage définis par le BIT mais qui se trouvent dans une situation qui s'en rapproche. Il s'agit des personnes sans emploi qui :
 - ont recherché un emploi, mais ne sont pas disponibles pour travailler ;
 - ou n'ont pas recherché d'emploi, mais souhaitent travailler et sont disponibles pour travailler ;
 - ou souhaitent travailler, mais n'ont pas recherché un emploi et ne sont pas disponibles pour travailler.

Au T3 2022, la part des personnes de 15 à 64 ans dans le halo du chômage atteint 4,4 % et se rapproche de son niveau d'avant crise.

Inscription
à Pôle
emploi

- Pôle emploi et la Dares recensent le **nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi (DEFM)**. Ils sont répartis en différentes catégories. Les catégories A, B, C représentent les personnes inscrites à Pôle emploi qui sont tenues de rechercher activement un emploi. Ces personnes peuvent percevoir, ou non, une indemnisation au titre du chômage (ARE, ASS...). Certaines travaillent pendant leur indemnisation, d'autres suivent une formation. Fin décembre 2022, les personnes inscrites se répartissent comme suit¹.

¹Source : Pôle emploi-Dares, juillet 2022, données CVS, France.

Inscription à Pôle emploi

- **Catégorie A : 3,0 millions de personnes** inscrites à Pôle emploi sont sans emploi et tenues de rechercher un emploi.
- **Catégorie B : 0,8 million de personnes** inscrites à Pôle emploi ont exercé 78 heures ou moins d'activité au cours du mois, et sont tenues de rechercher un emploi.
- **Catégorie C : 1,5 million de personnes** inscrites à Pôle emploi ont exercé plus de 78 heures d'activité au cours du mois, et sont tenues de rechercher un emploi.
- **Catégorie D : 0,4 million de personnes** inscrites à Pôle emploi ne sont pas tenues de rechercher un emploi en raison d'une formation, d'un stage, d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP).
- **Catégorie E : 0,4 million de personnes** sont inscrites à Pôle emploi et ne sont pas tenues de rechercher un emploi car elles sont déjà en emploi, bénéficiaires de contrats aidés ou créateurs d'entreprises par exemple.

- Le **chômage de longue durée** désigne les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B ou C depuis plus de 12 mois. **2,4 millions de personnes** sont dans cette situation en France au 4^e trimestre 2022.

Assurance chômage

- **Les allocataires de l'Assurance chômage sont les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi qui ont rempli les conditions pour ouvrir un droit à l'Assurance chômage.** On compte **3,6 millions d'allocataires en septembre 2022.**
- **Les allocataires indemnisés** désignent les allocataires qui, en fonction de leur activité et de leur date d'ouverture de droit (différé, délai d'attente...), ont perçu une indemnisation de la part de l'Assurance chômage un mois donné. On compte **2,4 millions d'allocataires indemnisés en septembre 2022.**

Le **taux de couverture** par l'Assurance chômage ou la part des allocataires de l'Assurance chômage parmi les personnes inscrites à Pôle emploi en catégories A, B et C est de **57,6 % fin septembre 2022.**

Chaque indicateur met en lumière une partie de la situation du marché du travail

Les indicateurs qui se rapportent au chômage reflètent des réalités différentes et qui ne se recoupent que partiellement. Ainsi, selon l'Insee : « en 2017, parmi les 2,7 millions d'inscrits en catégorie A ayant pu être reconstitués via l'appariement, 56 % sont au chômage au sens du BIT, 20 % sont dans le halo autour du chômage, 16 % sont inactifs hors du halo et 9 % sont en emploi »². Chaque indicateur reflète des évolutions du marché du travail et présente un point de vue particulier :

- **Le taux de chômage au sens du BIT** suit la conjoncture du marché du travail, mais aussi les mouvements de population active.
- **Les inscriptions à Pôle emploi** reflètent également les comportements d'inscription à Pôle emploi en lien avec les modalités et les règles d'indemnisation (ex : la dématérialisation des inscriptions a facilité l'inscription et l'actualisation des demandeurs d'emploi, ce qui fait augmenter le nombre de personnes inscrites à Pôle emploi).

² « Les chômeurs au sens du BIT et les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi : une divergence de mesure du chômage aux causes multiples », in *Insee Référence Emploi, chômage, revenus du travail*, édition 2019.

- **Les effectifs d'allocataires** reflètent, quant à eux, en plus des facteurs précédemment cités, la réglementation d'Assurance chômage (ex : le nombre d'allocataires a été fortement impacté par la prolongation des droits au chômage, qui a permis une plus grande couverture des demandeurs d'emploi pendant la crise sanitaire). Ils incluent aussi des personnes en emploi inscrites en catégories B et C, mais non comprises dans le taux de chômage au sens du BIT ou dans la catégorie A des demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois (DEFM A).

À la lumière de ces différents concepts, l'analyse et le suivi d'un seul de ces indicateurs, tel le chômage au sens du BIT, ne permettent pas d'appréhender l'ensemble des situations sur le marché du travail. **Continuer à suivre, expliquer les concepts et approfondir les analyses sur les écarts d'évolution de ces indicateurs reste un enjeu essentiel pour l'Unédic.**

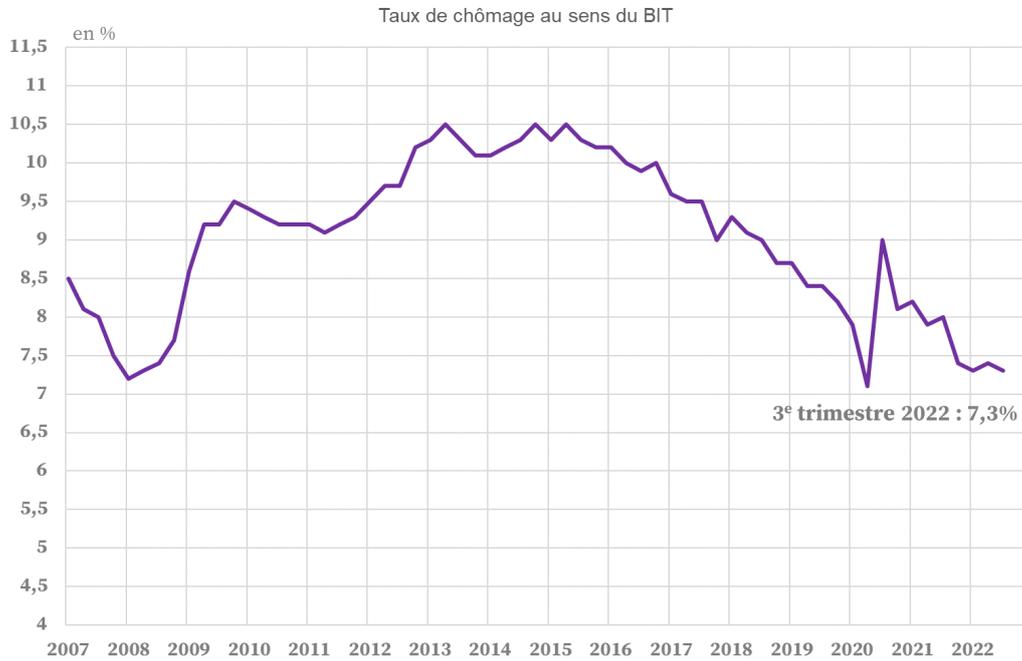
POUR ALLER PLUS LOIN

LE CHÔMAGE EN FRANCE

- **Insee, Dares, Pôle emploi**, « Appariement entre l'enquête Emploi et le fichier historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 », 2019.
- **Portail open-data de l'Unédic**
[Portail des données ouvertes de l'Assurance chômage — data.unedic.org](https://data.unedic.org/), [les données ouvertes de l'Assurance chômage](#)
- **Unédic**, « **Perspectives financières de l'Assurance chômage 2018-2021** » : annexe 2 - éclairage sur l'évolution du chômage indemnisé par l'Assurance chômage (page 60 et suivantes).
[Microsoft Word - PF 2018-2021- Rapport complet v1.docx \(unedic.org\)](#)

Annexe

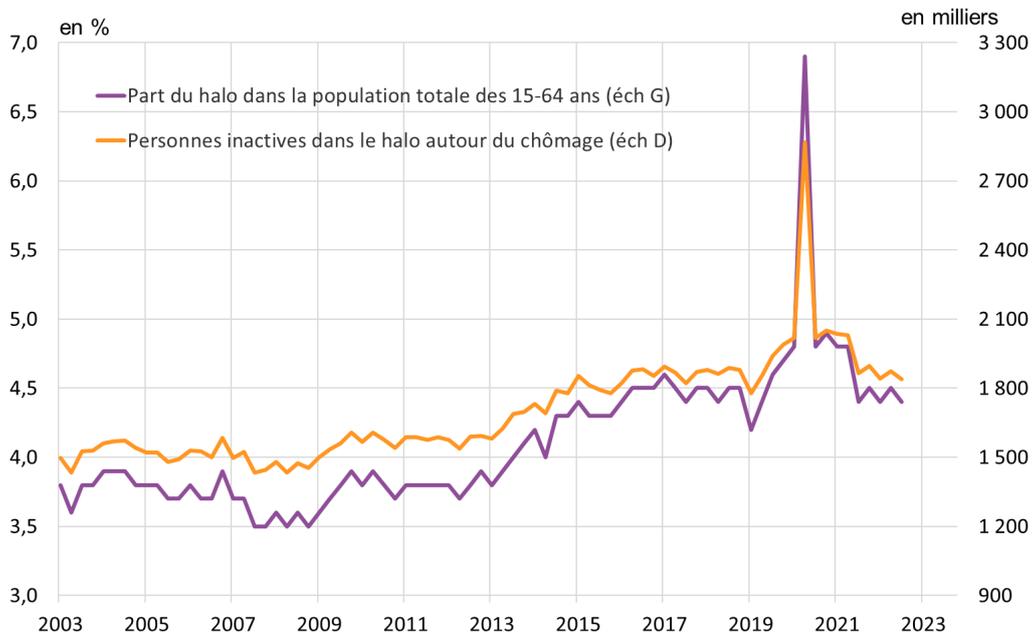
GRAPHIQUE 1 - TAUX DE CHÔMAGE AU SENS DU BIT



Source : Insee, calculs Unédic.

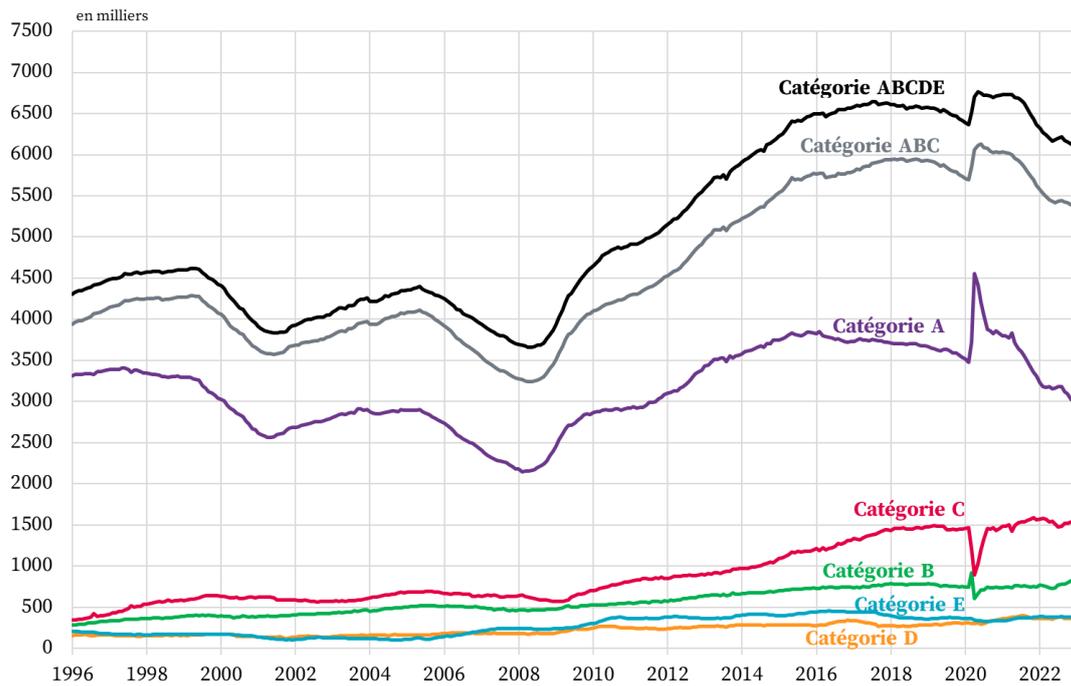
Champ : France (hors Mayotte), données CVS

GRAPHIQUE 2 - HÂLO DU CHÔMAGE



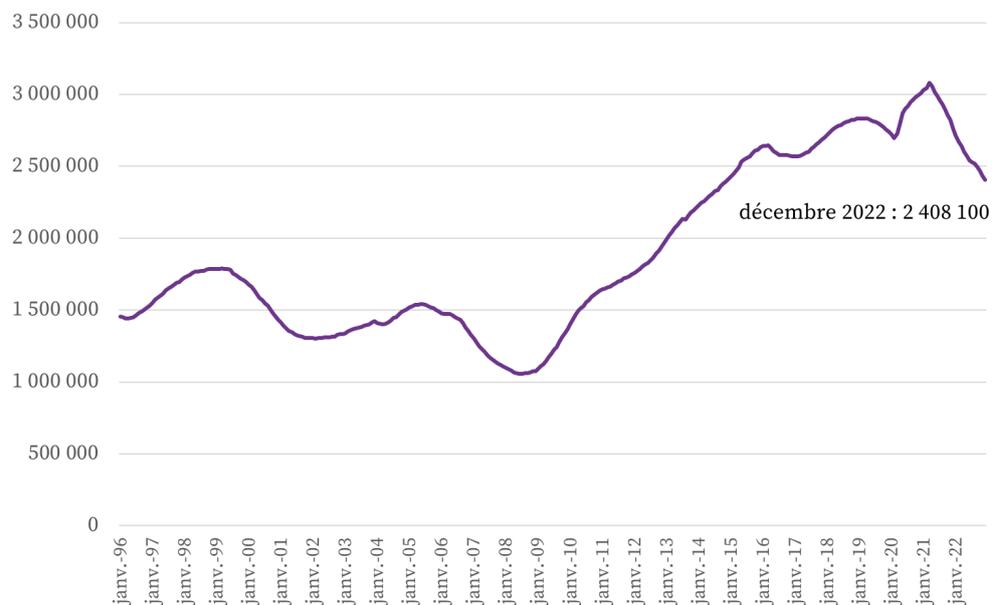
Source : Insee, Enquête Emploi.

Champ : personnes en emploi au sens du BIT en France (hors Mayotte)

GRAPHIQUE 3 - NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS À PÔLE EMPLOI


Source : Pôle Emploi, Dares.

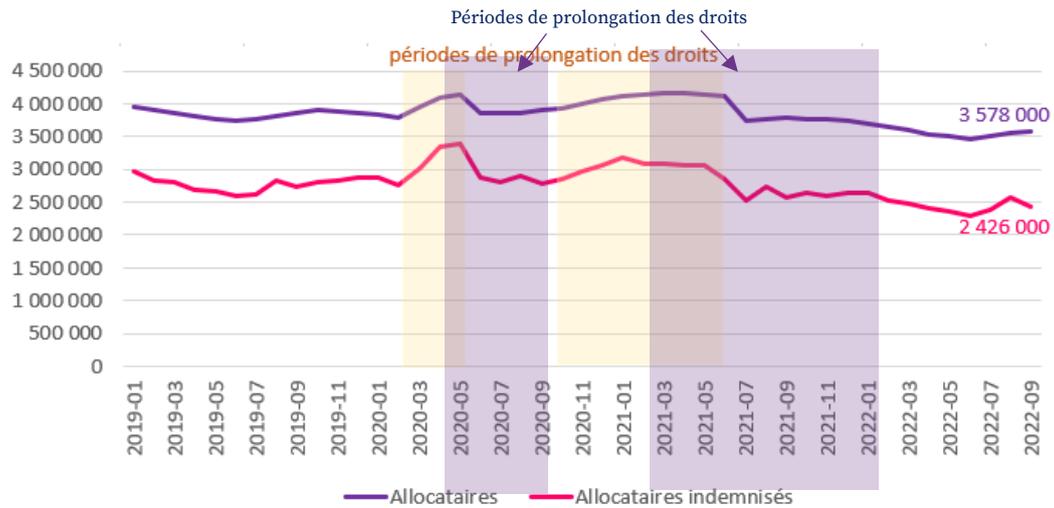
Champ : France (hors Mayotte), données CVS.

GRAPHIQUE 4 - NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS EN CATÉGORIE A, B OU C DEPUIS PLUS DE 12 MOIS


Source : Pôle emploi

Champ : France (hors Mayotte)

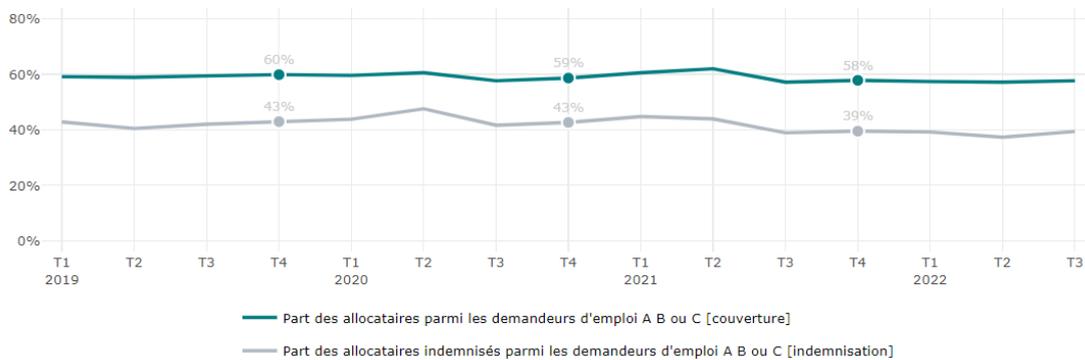
GRAPHIQUE 5 – ASSURANCE CHÔMAGE : NOMBRE D'ALLOCATAIRES ET D'ALLOCATAIRES INDEMNISÉS



Source : Unédic, Fichier national des allocataires

Champ : allocataires ayant un droit ouvert au titre de l'ARE, l'ASP, l'ATI, l'AREF

GRAPHIQUE 6 - TAUX DE COUVERTURE PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE ET TAUX D'ALLOCATAIRES INDEMNISÉS



Source : Unédic, Fichier national des allocataires

Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B ou C, France (hors Mayotte)

COMPARAISONS européennes

Pour éclairer le débat sur l'indemnisation du chômage et nourrir les réflexions des partenaires sociaux, l'Unédic publie régulièrement des études et des comparaisons internationales sur les dispositifs d'assurance chômage en Europe.

Ces travaux constituent une source précieuse d'enseignements et de prospective et permettent notamment de situer le modèle d'assurance chômage français au regard de ceux de ses voisins européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse).

L'exercice d'analyse comparative permet ainsi d'observer les traits communs et les différences de ces systèmes, notamment en matière de financement, de durée de cotisation, de niveau ou de durée d'indemnisation.

La comparaison des systèmes d'assurance chômage reste cependant un exercice délicat et doit être appréhendée avec nuance et précaution. D'une part, l'hétérogénéité des situations individuelles peut induire de grandes différences entre droits théoriques et droits réels. D'autre part, elle nécessite de tenir compte du contexte historique, social et économique propre à chaque pays.

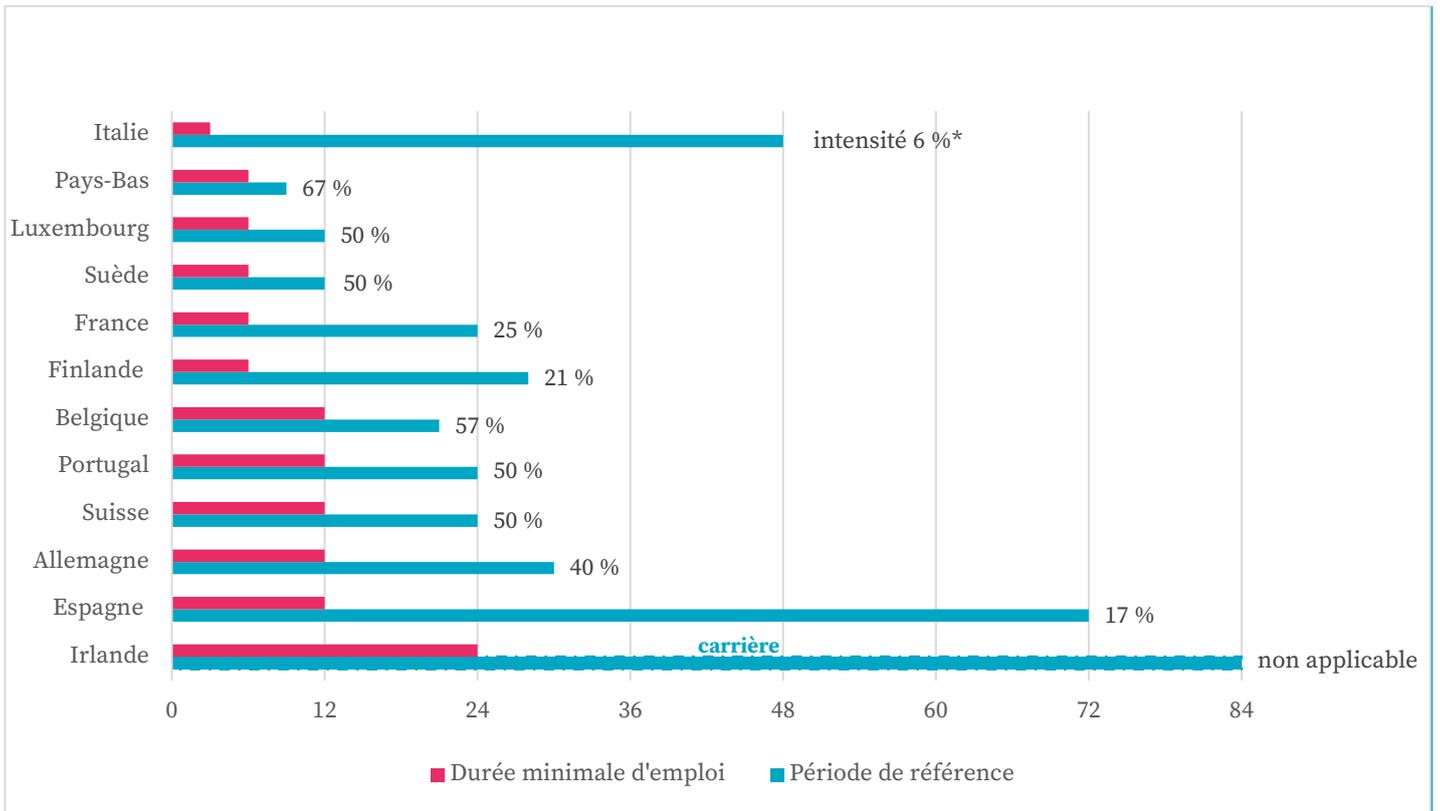
Accès à l'Assurance chômage

Dans la plupart des pays européens étudiés, l'accès à l'Assurance chômage est conditionné à **une durée minimale d'emploi, au cours d'une période de référence déterminée** :

- **3 MOIS** -> **L'Italie** est le pays où la condition d'affiliation est la moins exigeante, recherchée au cours des 48 derniers mois précédant la perte d'emploi.
- **6 MOIS** -> **La Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suède** requièrent une durée d'activité antérieure égale à celle exigée en **France** pour bénéficier d'une ouverture de droit. Dans les quatre pays, cette condition est recherchée sur des périodes de référence variables, allant de 9 mois (Pays-Bas) à 28 mois (Finlande).
- **12 MOIS** -> **L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Portugal et la Suisse** exigent une durée d'affiliation de 12 mois, recherchée sur des périodes de référence allant de 21 mois (Belgique) à 72 mois (Espagne).
- **24 MOIS** -> **L'Irlande** est le pays où la condition d'activité antérieure est la plus exigeante, recherchée sur une période correspondant à l'intégralité de la carrière professionnelle du salarié.

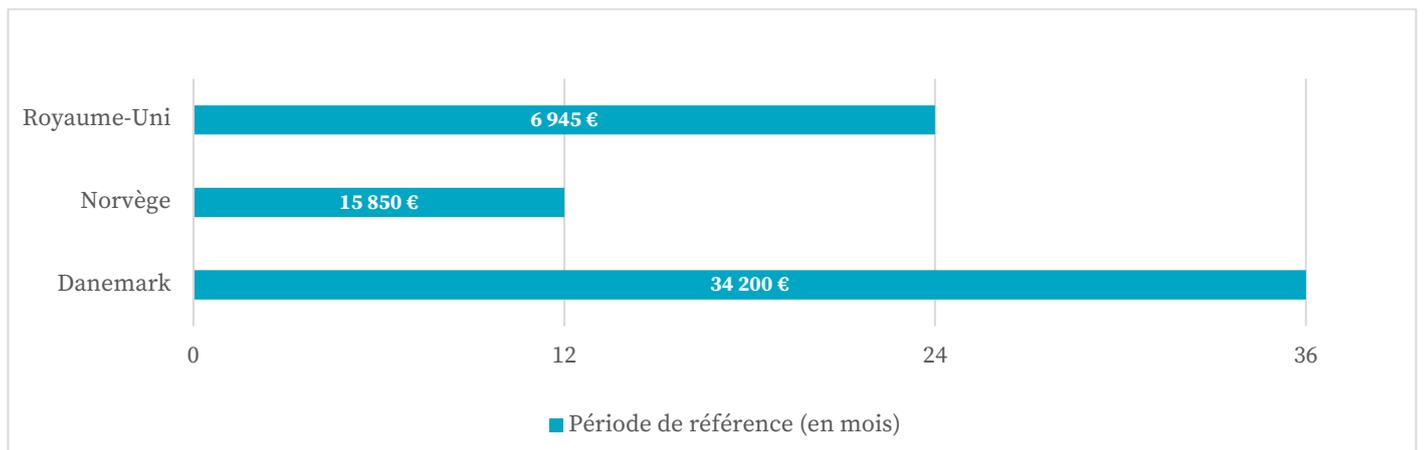
Trois pays se distinguent toutefois sur cette première conception :

- Le **Royaume-Uni** n'exige pas de durée d'affiliation minimale mais **un montant minimal de cotisations payées** au cours des deux années fiscales qui précèdent l'année de la demande d'allocation.
- **Au Danemark et en Norvège, l'éligibilité à l'allocation est conditionnée à la perception d'un montant minimal de revenu professionnel** au cours d'une période de référence.

GRAPHIQUE 1 – CONDITIONS D’AFFILIATION MINIMALE (EN MOIS DE TRAVAIL)


* L'intensité correspond à la quantité de travail qui doit être effectuée sur la période de référence, calculée comme le rapport entre la durée d'affiliation et la période de référence.

Source : Unédic

GRAPHIQUE 2 – CONDITIONS D’AFFILIATION MINIMALE (EN REVENU ANTÉRIEUR)


Source : Unédic

Durées de versement des prestations de chômage

Les durées d'indemnisation peuvent être uniformes, c'est-à-dire que les allocations sont versées pour une durée prédéterminée quelle que soit l'affiliation antérieure, ou peuvent au contraire varier en fonction de celle-ci.

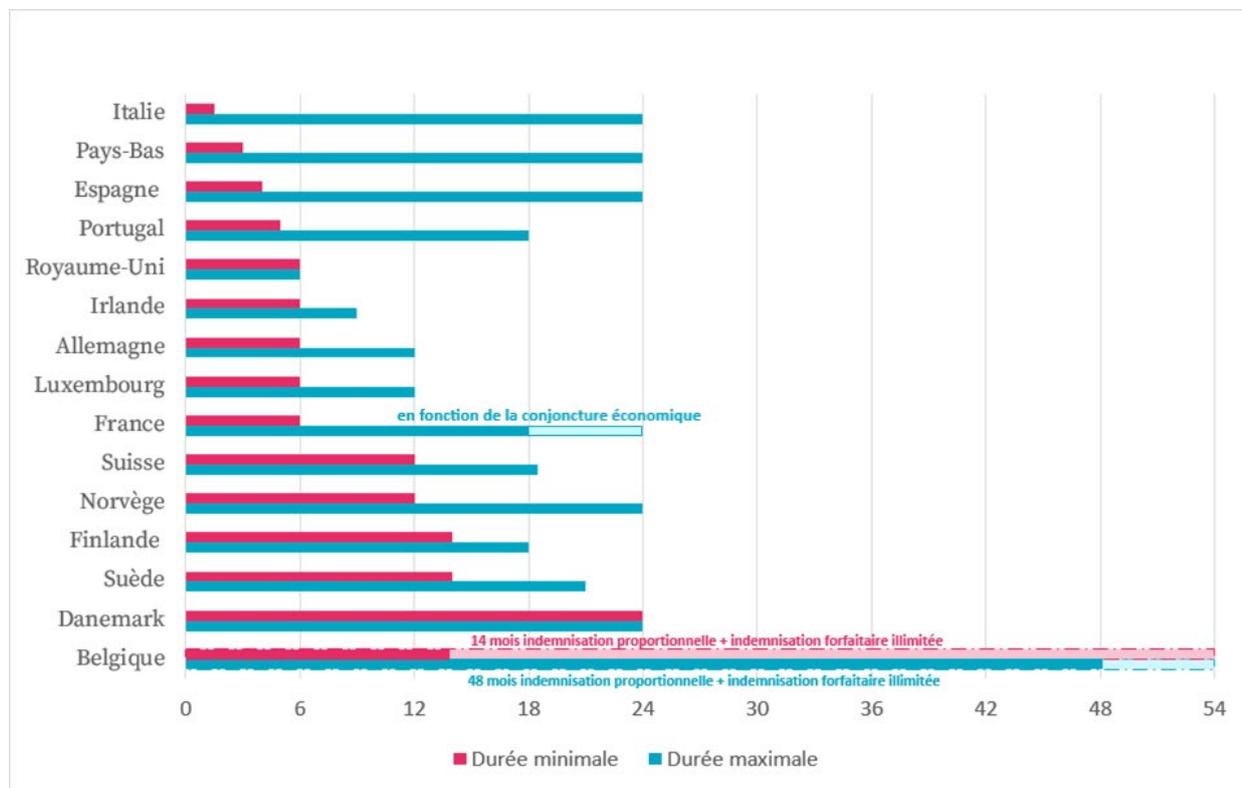
- **DURÉE FORFAITAIRE** -> **Au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, ainsi qu'au Royaume-Uni et en Irlande**, les systèmes d'assurance chômage prévoient des durées d'indemnisation forfaitaires, allant de 6 mois (Royaume-Uni) à 24 mois (Danemark).
- Cette durée **peut être prolongée selon la durée de cotisation antérieure** (Finlande, Irlande), **le niveau du revenu de référence** (Norvège) **ou la situation familiale** (Suède).
- **DURÉE CALCULÉE EN FONCTION DE LA DURÉE D'ACTIVITÉ ANTÉRIEURE** -> Dans les autres pays - **Allemagne, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Suisse** - les systèmes d'assurance chômage prévoient des durées d'indemnisation calculées en fonction de la durée de travail antérieure à la situation de chômage.
- **Les durées les plus courtes sont observées en Italie** (1,5 mois), aux **Pays-Bas** (3 mois) et en **Espagne** (4 mois).
- **Plusieurs pays présentent des durées d'indemnisation minimales et maximales similaires à celles prévues en France** : la durée minimale est de 6 mois en Allemagne et au Luxembourg, la durée maximale est de 24 mois en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas.

Depuis le 1^{er} février 2023³, la **France** est le seul pays en Europe où la durée d'indemnisation varie en fonction de la **conjoncture économique** : lorsque cette dernière est considérée comme favorable, la durée d'indemnisation est réduite de 25 %, portant ainsi la durée d'indemnisation maximale à 18 mois.

- **DURÉE MIXTE** -> **En Belgique la durée d'indemnisation est, en principe, illimitée**. Elle se compose d'une première phase, d'une durée comprise en 14 et 48 mois, au cours de laquelle le montant de l'allocation est proportionnel au salaire antérieur, puis d'une seconde phase, d'une durée illimitée, au cours de laquelle le montant de l'allocation est forfaitaire.

³ Décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage

GRAPHIQUE 3 – DURÉES D'INDEMNISATION (EN MOIS)



Source : Unédic

Allongement de la durée d'indemnisation pour les seniors

Qu'elle soit uniforme ou qu'elle varie en fonction de la durée d'affiliation antérieure, la durée d'indemnisation peut également dépendre de l'âge du demandeur d'emploi (Allemagne, Finlande, France, Luxembourg, Portugal, Suisse).

- **En Allemagne**, la durée d'indemnisation maximale est de 15 mois pour les allocataires âgés de 50 à 54 ans, de 18 mois pour les allocataires âgés de 55 à 57 ans et de **24 mois pour les allocataires âgés de 58 ans et plus**. En deçà de 50 ans, la durée d'indemnisation maximale est de 12 mois.
- **En Finlande**, la durée d'indemnisation maximale est de **23 mois pour les personnes âgées de 58 ans** et plus justifiant d'au moins 5 années de travail au cours des 20 dernières années.
- **En France**, la durée maximale est de 18 mois (+ 6 mois en cas de conjoncture défavorable) pour les personnes âgées de moins de 53 ans, de 22,5 mois (+ 7,5 mois en cas de conjoncture défavorable) pour les personnes âgées de 53 et 54 ans et de 27 mois (+ 9 mois en cas de conjoncture défavorable) pour les personnes âgées de 55 ans et plus.
- **Au Luxembourg**, la durée d'indemnisation maximale des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus est de 18, 21 ou 24 mois selon qu'ils justifient d'au moins 20, 25 ou 30 années d'assurance obligatoire à l'assurance pension.
- **Au Portugal**, la durée d'indemnisation varie en fonction de l'âge et de la durée d'affiliation antérieure. Pour les demandeurs d'emploi âgés de 50 ans et plus, la durée d'indemnisation maximale est de 18 mois. À cette durée peuvent s'ajouter 2 mois d'indemnisation supplémentaire pour chaque période de 5 ans de cotisations au cours des 20 dernières années, portant la **durée d'indemnisation maximale à 26 mois**.

- **En Suisse**, la durée d'indemnisation maximale est de 18,5 mois pour les personnes âgées de moins de 55 ans et de 24 mois pour les personnes âgées de 55 ans et plus (les personnes se trouvant sans emploi au cours des 4 années précédant l'âge de la retraite et dont le placement est difficile ont droit à 120 jours d'indemnisation supplémentaire, portant la **durée d'indemnisation maximale à 29,5 mois**).

Montant des prestations de chômage

Salaire de référence

Le montant d'indemnisation au titre de l'assurance chômage est déterminé le plus souvent en fonction de l'ancien salaire. Font exception les systèmes britannique, irlandais, finlandais et suédois qui prévoient une allocation d'un montant forfaitaire.

- **REVENUS PROFESSIONNELS** -> Cinq pays étudiés, **la France, le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède**, déterminent le montant de l'allocation uniquement à partir **des anciens revenus professionnels**.
- Dans la plupart des cas, les revenus professionnels inclus dans le salaire de référence sont des rémunérations issues d'une activité salariée, à l'exception du **Danemark** qui intègre également les **revenus provenant d'activités professionnelles non salariées**.
- **INDEMNITÉS DE SÉCURITÉ SOCIALE** -> **Au Luxembourg, en Norvège et en Suède**, les indemnités de sécurité sociale sont également prises en compte pour déterminer le salaire de référence. On parle alors plutôt de **revenu de référence**.

Les revenus pris en compte dans le cadre de la détermination du revenu de référence sont, dans la majorité des pays étudiés, des revenus bruts, sauf exceptions (*voir Tableau 1 en annexe*).

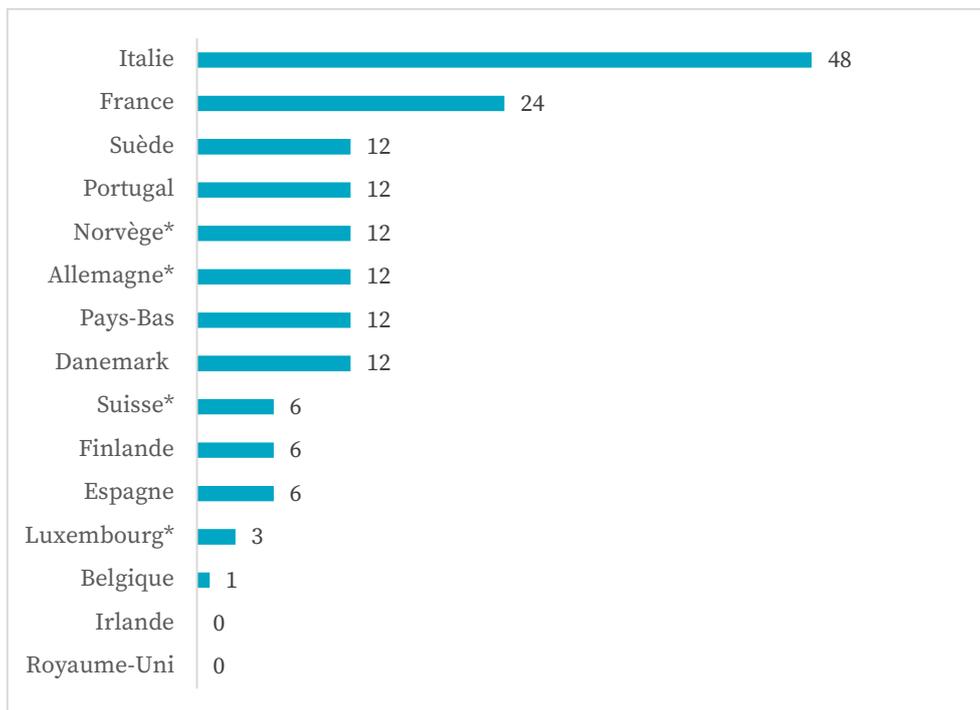
Période de référence calcul

Le revenu de référence est pris en compte sur une période de référence constituée d'un nombre de jours variable selon les pays. Sa durée est fixe dans la plupart des systèmes étudiés.

Toutefois, dans certains pays, il est procédé à une **comparaison entre le niveau du salaire de référence sur deux périodes de référence**, la plus favorable étant retenue dans la plupart des systèmes retenue (12 ou 24 mois en Allemagne, 3 ou 6 mois au Luxembourg, 12 ou 26 mois en Norvège, 6 ou 12 mois en Suisse).

Au Danemark, le calcul est basé sur les 12 meilleurs salaires mensuels perçus au cours des 24 derniers mois.

GRAPHIQUE 4 – DURÉES DES PÉRIODES DE RÉFÉRENCE PERMETTANT DE CALCULER LE MONTANT D'ALLOCATION



* Comparaison possible entre deux périodes de référence (la plus favorable est retenue).

Source : Unédic

Taux de remplacement de l'allocation

À l'exception des systèmes britannique et irlandais, et des régimes de base suédois et finlandais dans le cadre desquels le montant de l'allocation ne dépend pas du salaire antérieur du demandeur d'emploi, **l'allocation de chômage correspond généralement à une fraction du revenu de référence obtenue après application d'un taux de remplacement** (voir Tableau 2 en annexe).

- **TAUX UNIQUE POUR TOUS** -> Danemark, Espagne, Norvège, Pays-Bas, Suède
- **TAUX DÉTERMINÉ EN FONCTION DE CERTAINS PARAMÈTRES** -> sur tout ou partie du salaire de référence, le taux de remplacement **peut être déterminé en fonction du niveau de salaire de référence (Finlande, France, Italie, Suisse)** ou **de la situation familiale (Allemagne, Belgique, Finlande, Luxembourg, Portugal, Suisse)**

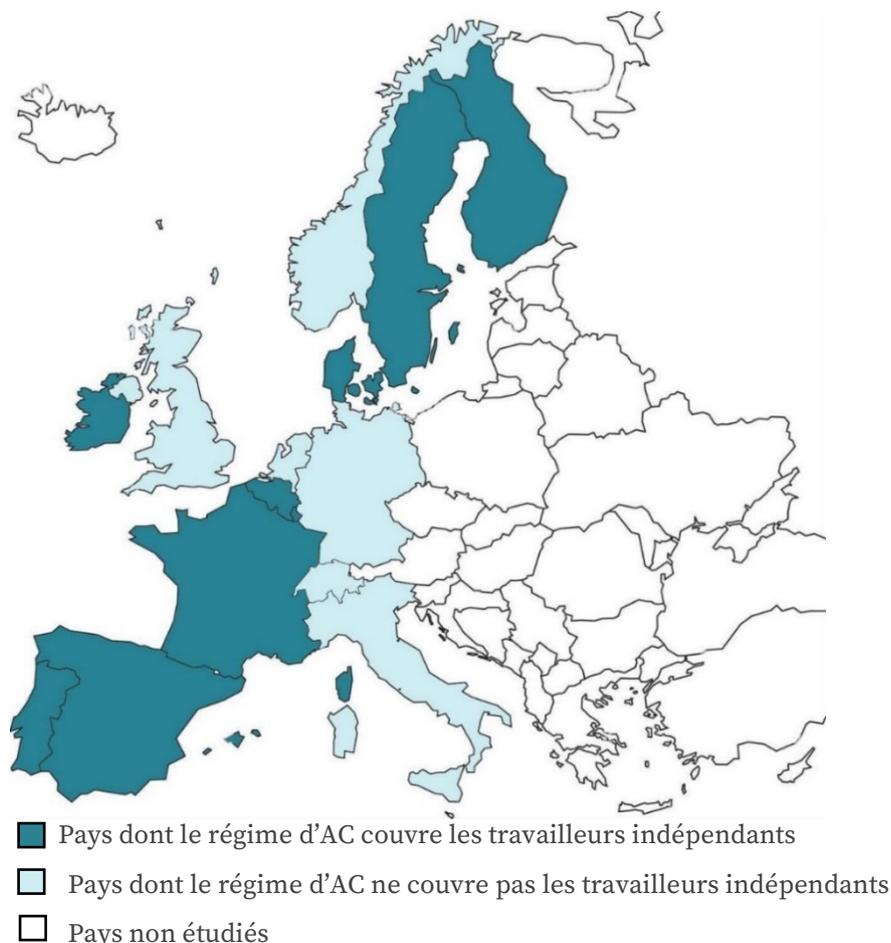
Par ailleurs, le taux de remplacement peut être fixe tout au long de l'indemnisation ou évoluer lorsque l'allocation est soumise à une mesure de dégressivité en cours d'indemnisation. Cette mesure est prévue dans six pays étudiés :

- La **Belgique** sert une allocation dégressive par paliers correspondant à des périodes d'indemnisation successives ;
- En **Espagne**, le taux de remplacement est réduit de 10% à partir du 7^e mois d'indemnisation ;
- Aux **Pays-Bas** le taux de remplacement est réduit de 5% à partir du 3^e mois d'indemnisation ;
- En **Italie** le taux de remplacement est réduit de 3 % chaque mois à partir du 6^e mois d'indemnisation ;
- En **Suède** le taux de remplacement est réduit de 10 % à partir du 201^e jour d'indemnisation ;

- En **France**, l'allocation peut être réduite jusqu'à 30% pour les salariés âgés de moins de 57 ans à la fin du contrat de travail si le montant journalier de l'allocation calculé en début d'indemnisation est supérieur à 85,18€. Cette dégressivité intervient à compter du 7^e mois d'indemnisation.
- Notons que dans le cas de la Belgique, de l'Espagne, de la Suède et de la France, un montant minimal en deçà duquel le niveau de l'allocation ne peut être réduit est prévu.

Indemnisation des travailleurs indépendants

Parmi les 15 pays étudiés, les travailleurs indépendants sont assurés contre le risque de chômage dans 9 pays : **Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Irlande, Luxembourg, Portugal et Suède.**



Lorsqu'un régime d'assurance chômage existe pour les travailleurs indépendants, **il peut être obligatoire (Irlande, Luxembourg, Portugal, Finlande et Suède en cas de régime de base) ou volontaire (Danemark, Espagne, Finlande et Suède au titre d'un régime facultatif).**

Alors que **dans la majorité des cas, les indépendants sont couverts par le même régime que les salariés**, un régime spécial s'applique en Espagne et en France (il est utile de rappeler ici que, **pour le cas de la France, l'indemnisation des travailleurs indépendants est d'importance marginale** puisqu'en 2021, seules 360 personnes environ ont bénéficié d'une ouverture de droit au titre de cette protection).

En Belgique, les travailleurs indépendants peuvent adhérer au régime obligatoire sous conditions (« droit passerelle »).

Lorsque aucune assurance chômage spécifique n'est prévue, les travailleurs indépendants peuvent prétendre à l'assistance chômage lorsqu'elle existe (ex : Allemagne, Royaume-Uni) ou à défaut, à l'aide sociale.

POUR ALLER PLUS LOIN

COMPARAISONS EUROPÉENNES / INTERNATIONALES

Publications internationales de l'Unédic

■ Publications thématiques :

■ **Europ'Info 2022 : L'Assurance chômage en Europe (octobre 2022)**

La dernière publication de l'Unédic présente les principaux paramètres d'indemnisation du chômage (financement du régime, condition d'affiliation, durée d'indemnisation, montant de l'allocation) de manière graphique et pédagogique.

■ **Les modalités de calcul de l'allocation chômage en Europe (juillet 2021)**

Le calcul de l'allocation chômage varie d'un pays à l'autre, en fonction des paramètres utilisés : les revenus ou la période de référence pris en compte, l'application d'un taux de remplacement selon certains paramètres, ou l'application d'une dégressivité du montant de l'allocation chômage. L'étude comparative de l'Unédic met en perspective ces spécificités des régimes des 15 pays européens.

■ **Les modèles fondateurs de l'indemnisation du chômage (novembre 2019)**

Cette publication analyse l'historique et l'évolution des deux modèles fondateurs de l'indemnisation du chômage en Europe : le modèle bismarckien et le modèle beveridgien.

■ Publications focus pays :

■ **L'indemnisation du chômage au Luxembourg (novembre 2022)**

■ **L'indemnisation du chômage en Suisse (novembre 2022)**

■ **L'indemnisation du chômage au Danemark (juillet 2022)**

■ **L'indemnisation du chômage en Suède (juillet 2022)**

■ **L'indemnisation du chômage en Finlande (juin 2022)**

■ **L'indemnisation du chômage au Canada (avril 2021)**

■ **L'indemnisation du chômage en Espagne (décembre 2020)**

■ **L'indemnisation du chômage aux Etats-Unis (octobre 2020)**

■ **L'indemnisation du chômage en Belgique (juin 2020)**

■ **L'indemnisation du chômage en Grande-Bretagne (mars 2020)**

■ **L'indemnisation du chômage en Allemagne (janvier 2020)**

■ Modules de datavisualisation :

■ **Panorama des systèmes d'assurance chômage en Europe (janvier 2022)**

■ **Covid-19 : les différents systèmes d'indemnisation du chômage partiel en Europe (janvier 2022)**

(module complété par 8 fiches pays sur le chômage partiel : Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni, Suisse)

■ **Quelles politiques face à la Covid-19 ? (novembre 2020)**

Annexe

TABLEAU 1 - CONSTITUTION DU SALAIRE DE RÉFÉRENCE

	Base du salaire de référence	Type de revenus inclus dans le salaire de référence
Allemagne	net impôt et cotisations sociales	travail salarié
Belgique	brut	travail salarié
Danemark	net de cotisations sociales	travail salarié + non salarié
Espagne	brut	travail salarié
Finlande	net de cotisations sociales	travail salarié
France	brut	travail salarié
Irlande	brut	travail salarié
Italie	brut	travail salarié
Luxembourg	brut	travail salarié + indemnités de maladie
Norvège	brut	travail salarié + indemnités de sécurité sociale
Pays Bas	brut	travail salarié
Portugal	brut	travail salarié
Royaume-Uni	-	travail salarié
Suède	brut	travail salarié + indemnités de sécurité sociale
Suisse	brut	travail salarié

Source : Unédic

TABLEAU 2 - MODALITÉS DE CALCUL DE L'ALLOCATION JOURNALIÈRE EN EUROPE ET MONTANT MENSUEL (AU 1^{ER} JANVIER 2022)

	Taux de remplacement	Plafond du salaire de référence	Plafond du montant mensuel de l'allocation	Plancher du montant mensuel de l'allocation
Allemagne	60% ou 67% du salaire de référence net selon la situation familiale	Anciens Länder 7 100 € Nouveaux Länder 6 700 €	Anciens Länder 3 019 € Nouveaux Länder 2 918 €	Aucune allocation minimale
Belgique	65% de la dernière rémunération brute les 3 premiers mois. Le montant de l'allocation diminue ensuite en plusieurs phases, en fonction de la situation familiale et du passé professionnel (ancienneté)	Plafond salarial supérieur : 2 955 € Plafond salarial intermédiaire : 2 754 € Plafond salarial de base : 2 574 € Plafond spécifique : 2 518 €	1 921 €	1 175 €, 1 221 € ou 1 507 € selon la situation familiale de l'intéressé
Danemark	90% du SJR	Aucun	2 600 €	Aucune allocation minimale
Espagne	70% du SJR pendant 180 jours, 50% du SJR ensuite	4 139 €	1 182 € si aucun enfant à charge, 1 351 € si un enfant à charge, 1 519 € si 2 enfants ou plus à charge	540 € si aucun enfant à charge, 722 € si enfant(s) à charge
Finlande	AC de base : 34,50 €/jour, AC volontaire : montant de l'indemnité de base plus 45% de la différence entre le salaire journalier et l'indemnité de base (si le salaire de référence mensuel est supérieur à 3278 €, 20% de la différence entre les 2 montants)	Aucun	Aucun	742 €
France	57% du SJR ou 40,4% du SJR + une partie fixe (dans la limite de 75% du SJR) ; à partir du 7 ^e mois, dégressivité de 30 % pour les salariés de moins de 57 ans dont le montant journalier de l'allocation est supérieur à 85,18 €	13 712 €	7 708 €	Aucune allocation minimale - A noter : la formule de calcul de l'allocation journalière fait intervenir une valeur dite minimale (30,42 € par jour soit 912,60 € mensuels), mais cette dernière est soumise à un plafond (75% du SJR)
Irlande	Forfait	-	Forfait	Forfait

	Taux de remplacement	Plafond du salaire de référence	Plafond du montant mensuel de l'allocation	Plancher du montant mensuel de l'allocation
Italie	75% du salaire de référence, moins 3% chaque mois à partir du 6 ^e mois. Si le salaire de référence dépasse 1 250,87 €, le taux de remplacement s'applique sur 1 250,87 € + 25% de la fraction du salaire supérieur au plafond	Aucun	1 360 €	Aucune allocation minimale
Luxembourg	80% du SJR, 85% du SJR si enfant à charge	Aucun	5 782 € durant les 6 premiers mois, 4 626 € après 6 mois, 3 469 € après 12 mois	Aucune allocation minimale
Norvège	62,4% du revenu de référence en moyenne	5 415 €	3 379 €	Aucune allocation minimale
Pays-Bas	75% du SJR pendant les 2 premiers mois, puis 70%	4 975 €	3 731 €	Aucune allocation minimale
Portugal	65% du SJR pendant 180 jours (majoré de 10% dans certains cas)	Aucun	1 108 €	443,20 €
Royaume-Uni	Forfait	-	Forfait	Forfait
Suède	AC de base : 50 €/jour, AC volontaire : 80% du salaire de référence les 200 premiers jours, 70% du salaire de référence ensuite	3 280 €	1 899 €	1 064 €
Suisse	70% du SJR ou 80% du SJR dans certains cas (enfant à charge, allocation journalière inférieure à un certain montant, invalidité)	12 166 €	9 732 €	Aucune allocation minimale

Source : Unédic

Trajectoires

professionnelles et marché du travail

22

Parcours des allocataires de l'Assurance chômage

26

La formation des demandeurs d'emploi

29

Les contrats courts

34

Les tensions sur le marché du travail

PARCOURS DES ALLOCATAIRES de l'Assurance chômage

Les dossiers thématiques « Le chômage en France, définitions et concepts », « Le profil des allocataires de l'Assurance chômage » et « Parcours des allocataires de l'Assurance chômage » sont complémentaires et présentent un panorama général du chômage en France et des allocataires du régime d'assurance chômage.

La sécurisation des parcours professionnels est l'un des enjeux essentiels de l'Assurance chômage dans un contexte de « dualité »⁴ du marché du travail de plus en plus forte et compte tenu de parcours d'emploi de plus en plus fragmentés.

Il existe une grande diversité de parcours des demandeurs d'emploi avant leur entrée à l'Assurance chômage (leur passé professionnel) et après leur entrée à l'Assurance chômage (leur parcours de prise en charge par l'Assurance chômage).

Parcours professionnels avant l'entrée au chômage

A la veille de la crise de la Covid 19, une étude approfondie des parcours de demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage (*Schéma 1*) a montré que :

- 64 % des allocataires en cours d'indemnisation ont un parcours professionnel composé d'au moins un contrat long, 36 % des allocataires ont exercé un ou plusieurs contrats de moins de 4 mois.
- Les personnes indemnisées qui alternent des contrats relativement courts, c'est-à-dire dont aucun ne dépasse une durée de 4 mois, représentent 7 % des allocataires indemnisés en 2019.

⁴ Ce terme désigne le phénomène de polarisation du marché du travail avec, d'un côté, des emplois stables et des salariés qui seraient protégés et, de l'autre côté, des emplois temporaires (CDD, intérim) et des salariés inscrits dans des parcours qui ne débouchent pas sur de l'emploi stable.

SCHEMA 1 - PARCOURS ET PROFILS DES ALLOCATAIRES INDEMNISÉS EN 2019 PAR TYPE DE TRAJECTOIRE

64 % indemnisés à la suite d'un **contrat long**
(un an ou plus)

36 % d'un ou plusieurs **contrats « courts »**
(moins d'un an)

	CDI temps complet 38 %	CDI temps partiel 14 %	CDD long 12 %	Intermédiaire 20 %	Courts 9 %	Très courts 7 %
	CDI temps complet 970 000 pers. (38 %) Le contrat le plus long est un CDI à temps complet ayant duré un an ou plus.	CDI temps partiel 370 000 pers. (14 %) Le contrat le plus long est un CDI à temps partiel ayant duré un an ou plus. Les personnes cumulant plusieurs contrats à temps partiel et travaillant à temps plein (par exemple les assistantes maternelles) sont comptabilisées ici.	CDD long 320 000 pers. (12 %) Le contrat le plus long est un contrat à durée limitée d'un an ou plus (CDD ou plus rarement une mission d'intérim).	Intermédiaire 510 000 pers. (20 %) Le contrat le plus long a duré entre 4 mois et moins d'un an. Il peut s'agir d'un CDI interrompu rapidement, d'un CDD ou, plus rarement, d'une mission d'intérim.	Courts 220 000 pers. (9 %) Plusieurs contrats de quelques mois Aucun contrat n'a dépassé la durée de 4 mois. La majorité des contrats dépasse une semaine.	Très courts 170 000 pers. (7 %) De nombreux contrats de quelques jours Aucun contrat n'a dépassé la durée de 4 mois. La majorité des contrats sont très courts (moins d'une semaine).
	Une moyenne d'âge et un niveau de diplôme plus élevés	Une majorité de femmes , plutôt âgées et moins diplômées, souvent employées dans les services à la personne	Des anciens apprentis et des jeunes ayant été embauchés par le secteur public ou des associations et ayant travaillé dans l'enseignement ou l'action sociale	Une forte proportion de jeunes embauchés en CDD , hommes ou femmes, en début de carrière	Une majorité d' intermittents , donc une majorité d' hommes , et des jeunes	Une proportion importante d' intermittents du spectacle et d' intermittents , donc un profil plutôt masculin, de tous âges et plus diplômé

Source : Fichier national des allocataires, Unédic-Pôle emploi, échantillon au 10^{ème}.

Champ : allocataires en cours d'indemnisation par l'Assurance chômage fin juin 2019, France entière.

Lecture : 970 000 personnes, soit 38 % des allocataires indemnisés, ont suivi un parcours de type « CDI temps complet ».



Méthodologie de classification des parcours

Les parcours professionnels des demandeurs d'emploi indemnisés ont été analysés sur une durée de deux ans précédant l'ouverture de droit selon 4 critères :

- la durée du plus long contrat du parcours,
- son type (CDI ou non),
- sa quotité (temps complet à quasi complet ou temps partiel),
- la durée médiane des contrats, lorsque plusieurs contrats sont effectués au cours des deux années étudiées.

Ils peuvent être regroupés en 6 classes décrites dans le *graphique 1*.

Prise en charge après l'entrée au chômage

En moyenne, les allocataires de l'Assurance chômage sont indemnisés durant 360 jours effectifs sur 610 jours potentiels, soit un **taux de consommation de leur droit de 59% sur environ 20 mois de prise en charge**.

TABLEAU 1 - CONSOMMATION MOYENNE DES DROITS AU CHÔMAGE

	Moyennes sur les périodes de prises en charge interrompues en 2019					
	Durée de la période (de date à date)	Nombre de jours de prise en charge (inscrit avec reliquat)	Nombre de jours effectifs d'indemnisation	Nombre de jours potentiels d'indemnisation (déterminé à l'ouverture de droit)	Taux de consommation (nb jours effectifs / nb de jours potentiels)	Part des périodes se terminant par une fin de droit
En jours (arrondi)	610 jours	590 jours	360 jours	610 jours	59 %	33 %
Equivalent en mois	20 mois	19 mois	12 mois	20 mois		

Dans les **deux tiers** des cas, les périodes de prise en charge sont composées d'**un seul droit**, et se terminent par une fin de droit ou non (reprise d'emploi, inactivité...). Dans **un quart** des cas, la période couvre **plusieurs droits** qui se succèdent (18% de périodes composées de 2 droits, 4% composées de 3 droits, 2% composées de 4 droits ou plus).



Définition

Une **période de prise en charge** correspond à la période entre le premier et le dernier jour où l'allocataire est pris en charge par l'Assurance chômage, avant une interruption d'au moins 6 mois (182 jours).

Il y a **interruption** lorsque :

- le demandeur d'emploi n'est plus indemnisable par l'Assurance chômage (fin de droit, prise en charge par un autre régime...),
- ou cesse d'être inscrit à Pôle emploi.

Autrement dit, la fin d'une période correspond à une fin de droit sans réouverture de droit dans les 6 mois suivants, ou à une désinscription de Pôle emploi de 6 mois ou plus.

Par ailleurs, la moitié des allocataires utilisent moins de 250 jours de leur droit au chômage, 7% aucun jour et 10 % plus de 799 jours (*Graphique 1*).

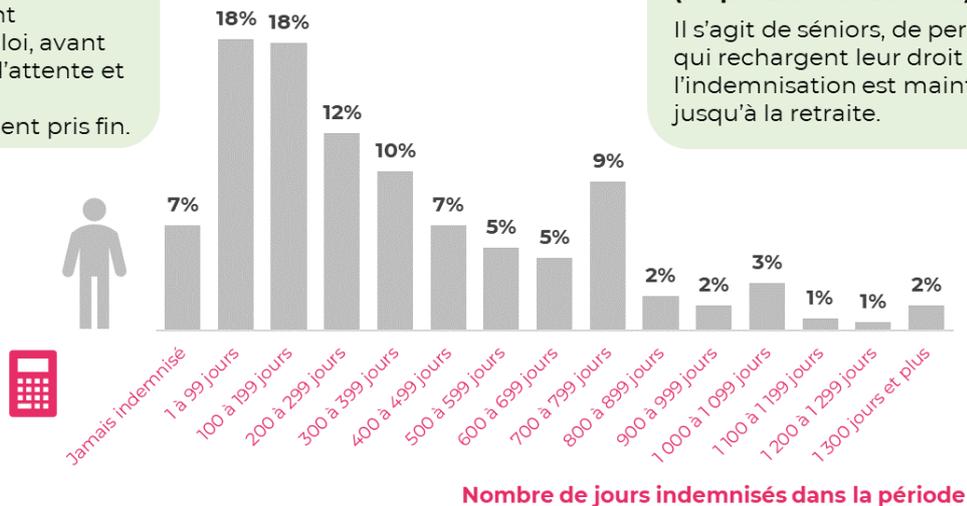
GRAPHIQUE 1 – RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES SELON LE NOMBRE DE JOURS INDEMNISÉS ET DE DROIT POTENTIEL

7 % des allocataires ne sont jamais indemnisés.

Il s'agit majoritairement de personnes retrouvant rapidement un emploi, avant même que le délai d'attente et l'éventuel différé d'indemnisation n'aient pris fin.

10 % des allocataires sont indemnisés plus de 799 jours (l'équivalent de 26 mois).

Il s'agit de séniors, de personnes qui rechargent leur droit ou dont l'indemnisation est maintenue jusqu'à la retraite.



Source : FNA, calculs Unédic

Champ : allocataires dont la prise en charge par l'Assurance chômage est interrompue au moins 6 mois en 2019

Les nombres de jours indemnisés et de droit potentiel sont plus élevés chez les **seniors** en raison des spécificités des règles d'assurance chômage, du fait qu'ils travaillaient plus souvent en CDI et de leurs difficultés à retrouver un emploi.

Les **jeunes** ont en moyenne des droits plus courts, car ils sont plus souvent employés en contrats à durée déterminée, mais le taux d'utilisation du droit reste plus faible (40 % pour les allocataires de 20 ans).

POUR ALLER PLUS LOIN

PARCOURS DES ALLOCATAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

- **Unédic, « Qui sont les allocataires indemnisés en 2019 ? »**, 2020
Cette étude offre une typologie des parcours professionnels avant entrée en indemnisation, leur poids dans les effectifs d'allocataires indemnisés ainsi que leur profil socio-démographique.

[Qui sont les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage ? | Unedic.fr](#)

LA FORMATION

des demandeurs d'emploi

La formation, un enjeu central des politiques de l'emploi

La formation est l'un des principaux axes des politiques de l'emploi à destination des demandeurs d'emploi. Le paysage de la formation a été profondément modifié au cours des dernières années : création puis monétisation du Compte personnel de formation (CPF), mise en place du conseil en évolution professionnelle (CEP), des opérateurs de compétences (OPCO), création de France compétences...

Ainsi, depuis 2018, le **Plan d'investissement dans les compétences (PIC), avec un budget de 15 Md€ sur 5 ans**, vise à favoriser la formation des publics qui rencontrent des difficultés de retour à l'emploi, notamment les demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et les jeunes. Il s'agit de développer des parcours certifiants dits « sans-couture », c'est-à-dire en évitant les ruptures au cours du parcours professionnel.

Davantage de formations pour les demandeurs d'emploi

En 2021, on comptait plus de 1,5 million d'entrées en formation de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, soit 500 000 de plus qu'en 2019 et en 2020. Environ 4 sur 10 concernaient des formations certifiantes. **Parmi les demandeurs d'emploi s'étant inscrits en 2019, 10 % ont accédé à une formation dans les 12 mois suivant leur arrivée au chômage.**

Les trajectoires professionnelles menant à une formation sont variées. En 2021, les demandeurs d'emploi ayant suivi une formation étaient inscrits à Pôle emploi en moyenne depuis plus de 14 mois au moment de leur entrée en formation⁵. L'ancienneté d'inscription comme demandeurs d'emploi des stagiaires a sensiblement augmenté ces dernières années, d'une part parce que le PIC cible les demandeurs d'emploi de longue durée, et d'autre part parce que la crise liée à la Covid-19 a retardé un certain nombre d'entrées en formation. Selon le rapport 2021 d'évaluation du PIC, les trois quarts des personnes sortant de formation indiquent néanmoins qu'il s'est écoulé moins de 3 mois entre leurs premières démarches et leur entrée effective en formation, et 8 personnes sur 10 jugent ce délai « *rapide, correct ou nécessaire* » pour trouver une formation adaptée.

Les demandeurs d'emploi peu ou non diplômés restent sous-représentés parmi les personnes qui entrent en formation, hormis parmi les jeunes. Ils ont également été plus touchés par la crise sanitaire qui a conduit à interrompre ou modifier certains projets de formation. **Les freins à l'accès à la formation** sont essentiellement liés à des contraintes personnelles (santé, accompagnement d'un proche...), la faiblesse des ressources financières ou la faible mobilité géographique.

Avec le PIC, de plus en plus de demandeurs d'emploi ne suivent pas une seule formation mais plusieurs. C'est particulièrement le cas de ceux ayant suivi une formation de remise à niveau : près de la moitié des demandeurs d'emploi qui en ont bénéficié en 2021 ont suivi une autre formation dans les 12 mois suivant la fin de cette première formation (contre plus d'un tiers pour ceux ayant suivi un autre type de formation).

⁵ Source : FNA, calculs Unédic

Efficacité des formations sur le retour à l'emploi

La formation des demandeurs d'emploi est un enjeu stratégique de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi. À ce titre, son efficacité est suivie à travers un indicateur stratégique (FOR1) : **58 % des demandeurs formés (hors formations de remise à niveau) ont accédé à un emploi avec un contrat d'au moins un mois dans les 6 mois suivant leur sortie de formation** (pour la cohorte de janvier 2021).

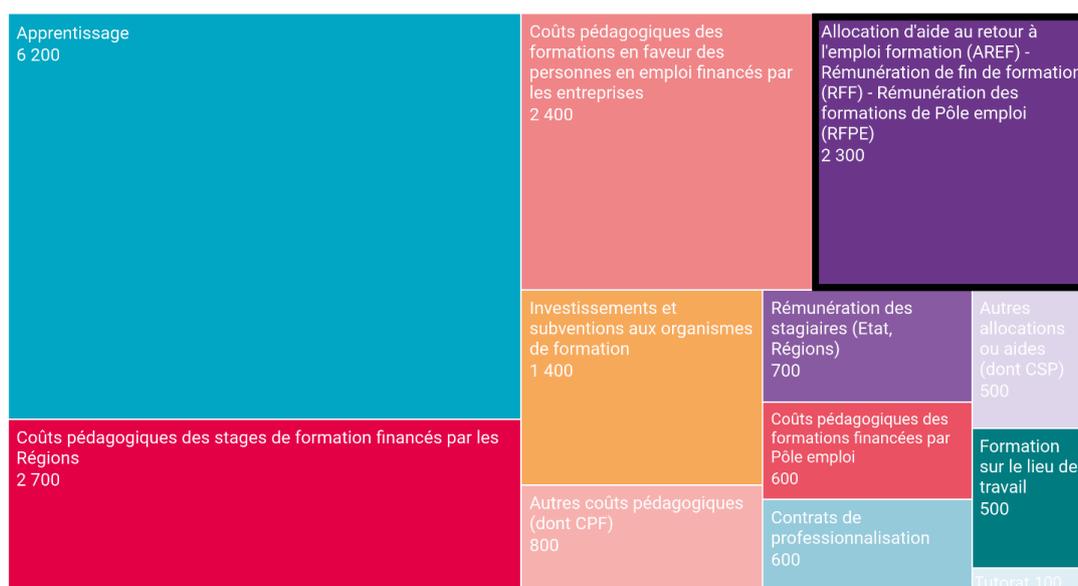
Les travaux de la Dares montrent qu'à **caractéristiques égales, la probabilité de trouver un emploi salarié dans le secteur privé dans les 18 mois après l'entrée en formation est supérieure de 8,8 points pour les demandeurs d'emploi formés par rapport à ceux qui n'ont pas bénéficié d'une formation**. Ce résultat varie selon le type de formation suivie : l'efficacité est plus grande pour les formations certifiantes ou d'adaptation au poste de travail, elle est moindre pour les formations longues délivrant des savoirs de base.

Le rôle de l'Unédic dans la formation des demandeurs d'emploi

Lorsqu'un allocataire de l'Assurance chômage qui bénéficie de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) effectue une formation, il perçoit une allocation nommée ARE-Formation ou AREF, qui est du même montant que l'ARE⁶. **L'Unédic a versé en 2020 environ 1,6 Md€ au titre de l'AREF, ce qui a concerné en moyenne 4 % des allocataires indemnisés**. D'autres allocations sont financées par Pôle emploi tandis que l'Etat, les entreprises, prennent en charge d'autres dépenses en faveur de la formation (*Schéma 1*).

De plus, les deux tiers du budget d'intervention de Pôle emploi sont financés par l'Unédic via une contribution égale à 11 % des recettes de l'Assurance chômage. Ainsi, l'Unédic participe notamment au financement des actions de formations dédiées aux demandeurs d'emploi. En particulier, l'Unédic finance les parcours des bénéficiaires du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), dispositif d'accompagnement renforcé pour les licenciés économiques accompagné d'une allocation plus élevée, l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP).

SCHÉMA 1 - DÉPENSES TOTALES EN FAVEUR DE LA FORMATION POUR L'ANNÉE 2020, EN M€



Source : Dares

⁶ À noter que l'AREF a un plancher d'environ 30 € brut journalier.

POUR ALLER PLUS LOIN

LA FORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

- **Dares**, « **Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2020** », *Dares Résultats* n°17, mai 2022
- **Dares**, « **Quels taux de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi formés** », *Dares Analyses* n°11, février 2022
- **Dares**, « **Dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2020** », *Dares Résultats* n°17, mai 2022
- **Dares**, « **Second rapport du comité scientifique de l'évaluation du PIC** », novembre 2021
- **Pôle emploi**, « **Sorties après formation : données détaillées** », tableau de données statistiques publiques accessibles sur le site internet de Pôle emploi (*données brutes de janvier 2013 à décembre 2021*)
[Formation des demandeurs d'emploi \(pole-emploi.org\)](https://pole-emploi.org)
- **Unédic**, « **Baromètre Unédic – Volet 3 : quel regard les Français portent-ils sur le chômage ?** », décembre 2021
[Baromètre Unédic - Volet 3 : quel regard les Français portent-ils sur le chômage ? | Unedic.fr](https://unedic.fr)
- **Unédic**, « **Parcours professionnels des allocataires avant leur entrée en formation** », septembre 2021 : analyse des trajectoires professionnelles des allocataires en amont de leur entrée en formation avec pour objectif de comprendre si certaines trajectoires conduisent à certaines formations plutôt qu'à d'autres
[Quels sont les parcours professionnels des allocataires avant leur entrée en formation ? | Unedic.fr](https://unedic.fr)
- **Unédic**, « **Crise Covid-19 : quel impact sur le marché du travail ?** », mars 2021
[Crise Covid-19 : quel impact sur le marché du travail ? | Unedic.fr](https://unedic.fr)
- **Unédic**, « **Comment l'Assurance chômage finance la formation des allocataires ?** », octobre 2022
[Comment l'Assurance chômage finance la formation des allocataires | Unedic.fr](https://unedic.fr)
- **Unédic**, « **Profils et trajectoires des demandeurs d'emploi ayant suivi une formation** », novembre 2022
[Profils et trajectoires des demandeurs d'emploi ayant suivi une formation | Unedic.fr](https://unedic.fr)
- **Unédic**, « **Parcours de formation des bénéficiaires d'une remise à niveau ?** », janvier 2023
[Parcours de formation des bénéficiaires d'une remise à niveau | Unedic.fr](https://unedic.fr)

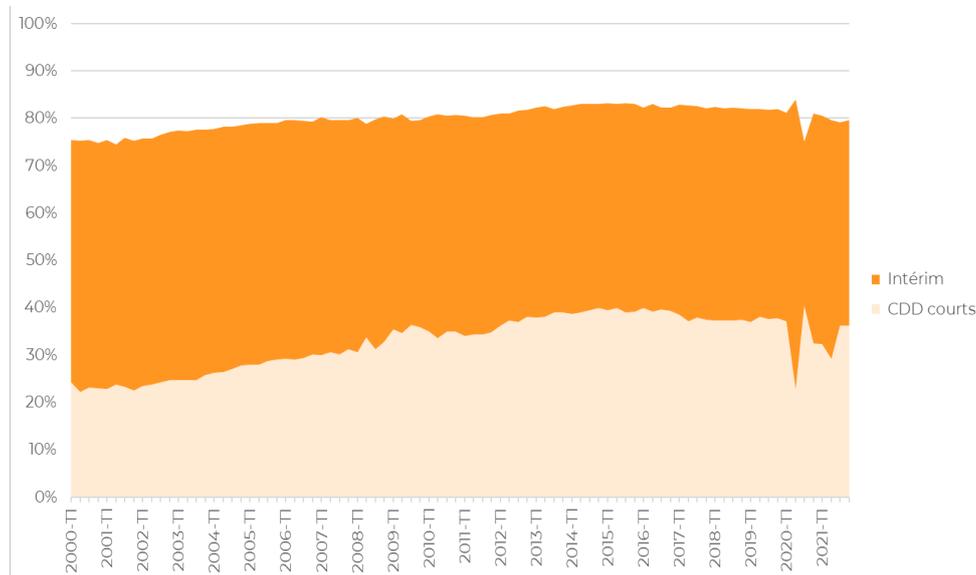
LES CONTRATS courts

Depuis les années 2000, on observe une forte progression des embauches en contrats courts (missions d'intérim et CDD de moins d'un mois) et une dualisation croissante du marché du travail⁷. Les opportunités pour une personne embauchée en contrat court, d'accéder à un CDI, ont ainsi eu tendance à se réduire, ce qui témoigne d'une aggravation des parcours d'emploi fragmentés. Cependant, la progression des embauches en contrats très courts semble s'essouffler depuis 2017-2018, au profit de contrats plus longs (CDI et CDD d'un mois et plus).

La part des contrats courts dans les embauches ne progresse plus depuis les années 2015

La part des contrats courts dans les embauches a progressé dans le stock d'emploi, dans les années 1990-2000 (*Graphique 1*), surtout en ce qui concerne les CDD courts. Cette part ne progresse plus depuis 2015-2016, voire baisse légèrement depuis la fin de la crise Covid.

GRAPHIQUE 1 – PART DES CDD DE MOINS D'UN MOIS ET DE L'INTÉRIM DANS LES EMBauchES, DE 2000 À 2021



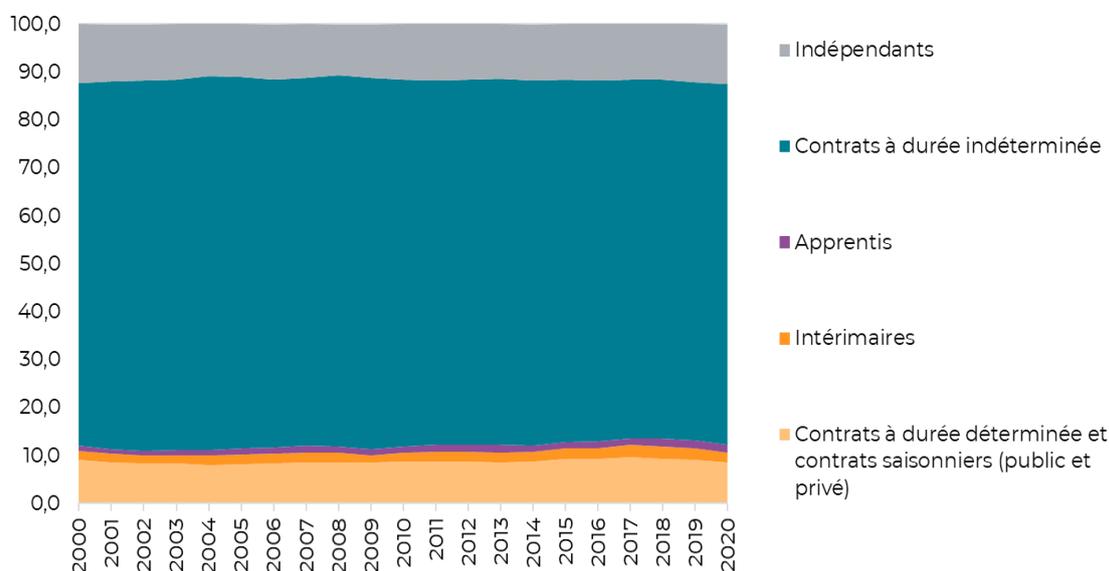
Note : ici sont comptabilisés l'ensemble des contrats d'intérim, sans tenir compte de leur durée. Selon Pôle emploi, en 2014, environ 95% des missions d'intérim duraient moins d'un mois.

Sources : Urssaf Caisse nationale, DPAE ; Dares, données sur les missions d'intérim.

⁷ Ce terme désigne le phénomène de polarisation du marché du travail avec, d'un côté, des emplois stables et des salariés qui seraient protégés et, de l'autre côté, des emplois temporaires (CDD, intérim) et des salariés enfermés dans des parcours qui ne débouchent pas sur un emploi stable.

Parallèlement, la part des contrats courts dans l'emploi salarié est restée stable au cours des 20 dernières années (*Graphique 2*). Cette stabilité concomitante à la forte croissance du nombre de contrats courts au début des années 2000, s'explique par la durée des contrats : comme les contrats de courte durée se sont raccourcis, le nombre d'embauches a augmenté sans que le volume d'emploi créé en contrats courts n'augmente en définitive⁸.

GRAPHIQUE 2 – RÉPARTITION DES SALARIÉS PAR TYPE DE CONTRAT DE 2000 À 2020



Source : Insee, enquêtes Emploi (calculs Insee)

Note : données de 1982 à 2020, corrigées pour les ruptures de série

Champ : France hors Mayotte, population des ménages, personnes de 15 ans et plus

Diverses raisons expliquent la multiplication des contrats courts après les années 2000

Sur l'ensemble des contrats de moins d'un mois, près des deux tiers ne sont pas des contrats isolés, mais des **réembauches successives en contrats courts chez le même employeur, ces relations suivies entre employeur et salarié pouvant être relativement durables dans le temps.**

Les **raisons de l'amplification du recours aux contrats courts sont multiples**, sans qu'il ne soit possible de les quantifier précisément :

- **une tertiarisation de l'économie** : le secteur tertiaire, qui embauche beaucoup en contrats courts, a fortement progressé durant les dernières décennies au détriment des autres secteurs, dont l'industrie,
- **un accroissement du recours au CDD d'usage** (dit CDDU) : la réglementation concernant les CDDU, qui présente des avantages pour les employeurs par rapport aux autres types de contrat (renouvelables sans délai de carence, pas de prime de précarité à verser en fin de contrat), est de plus en plus souple et favorise l'embauche successive en contrats courts,
- **un accroissement des contraintes réglementaires et financières de certains secteurs** (ex : hébergement médico-social),
- **une sécurisation financière des périodes hors contrats par l'Assurance chômage**,
- **le travail déclaré se substitue au travail dissimulé** : l'allègement de la fiscalité sur les bas salaires peut avoir aidé à déclarer davantage et mieux certains types d'emploi « précaires ».

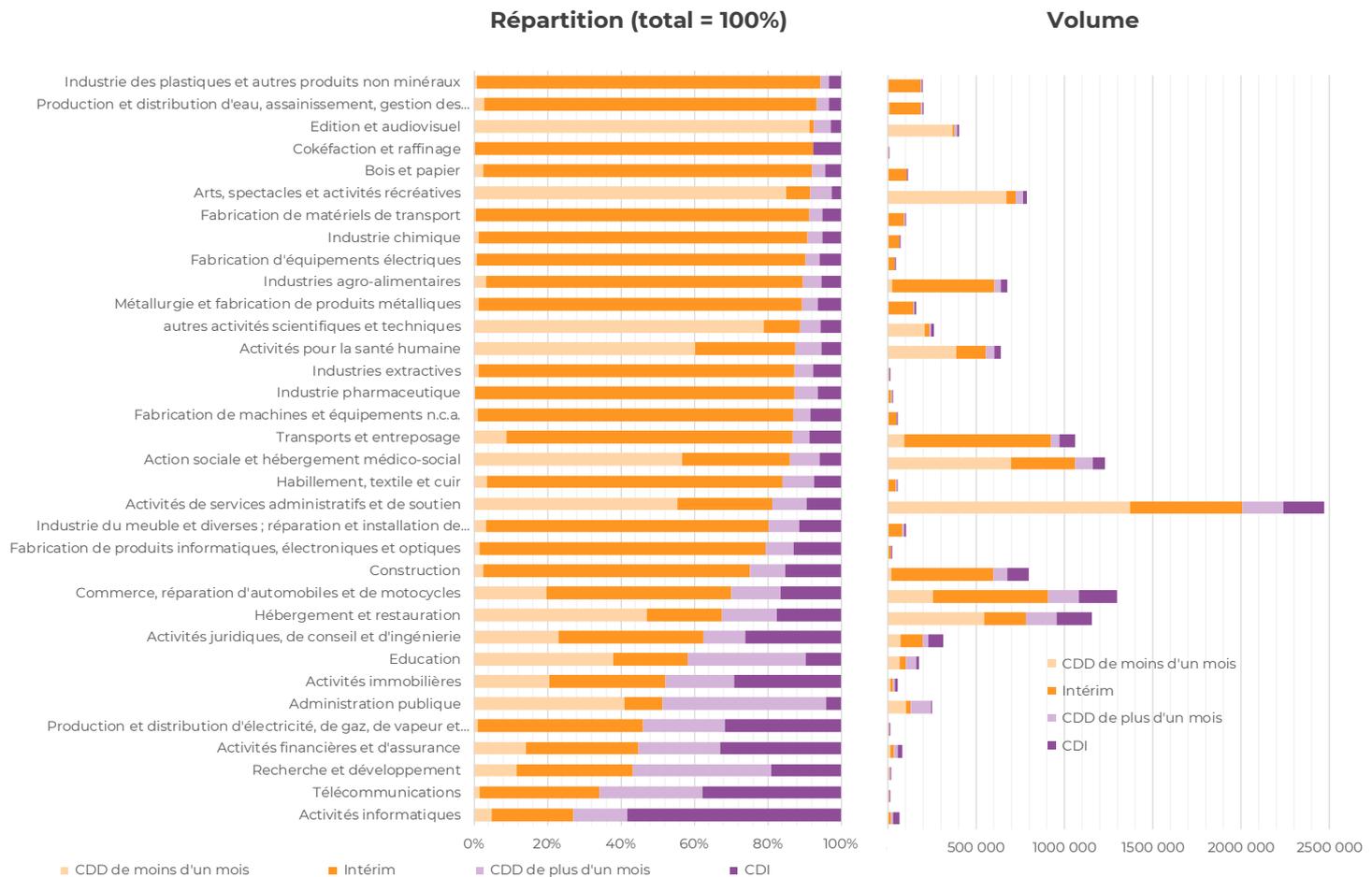
⁸ Picart C., « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans. Plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », Insee, *document de travail* N°F1402, avril 2014.

À l'étranger, on constate des évolutions similaires dans certains secteurs (hôtellerie restauration, santé et action sociale, tourisme...). Cette forme de travail se développe sous d'autres formes contractuelles (contrats zéro heure, contrats « on call ») dans un nombre important de pays européens (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède, Italie...)⁹.

Des différences sectorielles marquées dans les embauches

Les secteurs de l'industrie sont les plus gros consommateurs de contrats courts en proportion de leurs embauches, principalement en intérim. Cependant, en termes de volume, le principal secteur utilisateur de contrats courts est le secteur des « activités de services administratifs et de soutien », suivi de « l'hébergement médico-social », et du « transport et entreposage » (*Graphique 3*).

GRAPHIQUE 3 – RÉPARTITION ET VOLUME DES EMBAUCHES PAR TYPE DE CONTRAT, DÉCLINÉS PAR SECTEUR



⁹ Eurofound, Etude sur les nouvelles formes d'emploi, 2015.

La part des dépenses d'assurance chômage consacrée à l'indemnisation des contrats courts est stable

L'Assurance chômage repose sur un principe de **mutualisation** des risques, et donc des recettes et dépenses entre les secteurs et des statuts d'emploi. Puisque les personnes dont l'emploi est stable ne rencontrent, par définition, pas les mêmes risques de chômage que celles qui travaillent en contrat à durée limitée, l'ensemble des cotisations de chômage versées pour les salariés titulaires de contrats à durée indéterminée est plus élevé que les dépenses consacrées à l'indemnisation des salariés en contrats courts. A l'inverse, les dépenses consacrées aux allocataires en fin de CDD ou de missions d'intérim sont plus importantes que les cotisations qui s'y rapportent. L'évolution du ratio dépenses/recettes par type de contrat est cependant difficile à analyser en raison des ruptures de séries dans les données sur les salaires, occasionnées notamment par le passage à la Déclaration sociale nominative (DSN).

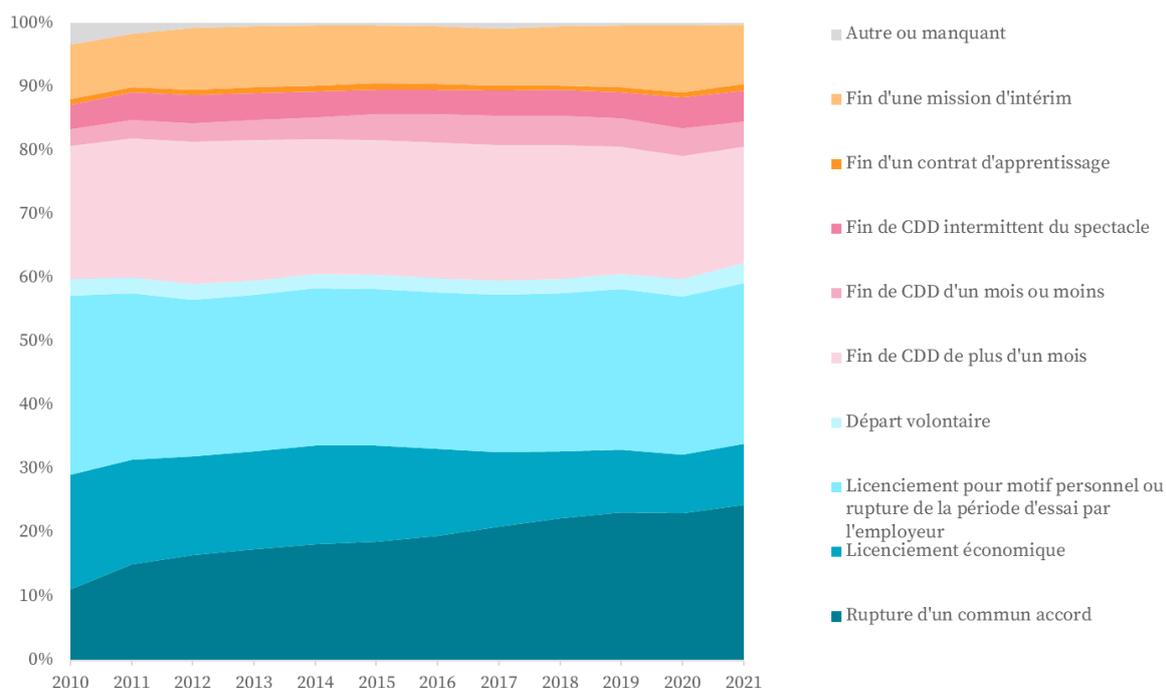
Les mesures pour endiguer la progression des contrats courts

Les partenaires sociaux, conscients des enjeux liés à l'augmentation du recours aux contrats courts, ont, dès 2013, instauré un dispositif de **modulation des contributions d'assurance chômage selon la durée des contrats**.

La récente réforme initiée par l'État en 2019 poursuivait un objectif similaire d'incitation au recours à l'emploi plus durable : **taxation forfaitaire des CDD d'usage** (de janvier à juin 2020), **changement du mode de calcul de l'allocation amenant à diminuer l'indemnisation mensuelle des allocataires aux parcours d'emploi fragmentés** (octobre 2021) et instauration d'un **bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage** (depuis septembre 2022).

Il convient toutefois de noter que **la part des contrats courts dans les dépenses globales de l'Unédic est stable depuis 20 ans** ; l'indemnisation à la suite d'un CDD de moins d'un mois représente toujours environ 20 % de l'ensemble des dépenses d'allocation, tandis que l'indemnisation de l'ensemble des allocataires couverts après un contrat à durée limitée (tous les CDD et missions d'intérim) se situe autour de 40 % (*Graphique 4*).

GRAPHIQUE 4 - RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ALLOCATIONS SELON LE MOTIF DE RUPTURE DU CONTRAT DE TRAVAIL



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

Champ : Allocataires de l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, ATI, ARCE, ADR et allocations équivalentes), y compris intermittents du spectacle

ÉCLAIRAGE EUROPÉEN

Focus sur la récente réforme du marché du travail espagnol

Le gouvernement espagnol a adopté, le 28 décembre 2021, **une réforme du marché du travail visant à promouvoir la stabilité de l'emploi et à mettre fin au niveau élevé de l'emploi temporaire dans le pays.**

Ces nouvelles dispositions, qui prévoient notamment **un meilleur encadrement des contrats courts et un renforcement de la protection des travailleurs saisonniers**, simplifient les modes d'embauche afin que chaque type de contrat de travail corresponde effectivement à la nature des tâches effectuées.

Progressivement entrées en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022, ces mesures produisent, selon les premières données publiées par le service public de l'emploi espagnol, **des effets positifs sur la transformation attendue du marché du travail** (les contrats temporaires représentaient 90% du total des emplois signés au 2^e trimestre 2021, ils ne représentent plus que 54% du total des contrats signés au 2^e trimestre de 2022).

POUR ALLER PLUS LOIN

LES CONTRATS COURTS

Développement des contrats courts et évolution du marché du travail

- [Dossier de référence de la négociation ouverte en novembre 2018 | Unedic.fr](#) comprend un chapitre dédié aux contrats courts (chapitre 7)
- [La réembauche | Unedic.fr](#) janvier 2016
- [Relations de travail suivies : les successions de contrats courts chez un même employeur | Unedic.fr](#) juillet 2019

Le recours aux contrats courts côté employeurs et salariés

- [Le recours aux contrats courts : enquête auprès des employeurs | Unedic.fr](#) Enquête réalisée en 2017-2018 par le Crédoc pour l'Unedic. L'enquête se concentre sur 5 secteurs, dont 3 fortement utilisateurs de CDD de courte durée.
- [Quels sont les usages des contrats courts ?](#) Dares, mai 2021 : synthèse des travaux de l'appel à projets de recherche de la Dares sur les contrats courts

Les contrats courts et l'Assurance chômage

- [Les demandeurs d'emploi récurrents : quel vécu ? quels besoins d'accompagnement ? | Unedic.fr](#) Enquête réalisée en 2018 par le Groupe Alpha pour l'Unedic. En annexe, cette étude comprend aussi une typologie des demandeurs d'emploi croisant activité et régime d'indemnisation, réalisée sur le FNA.

En août 2018, l'Unedic a conduit une enquête quantitative auprès d'allocataires qui travaillent. Ce travail est en lien avec les contrats courts mais ne recoupe pas entièrement le sujet car l'activité réduite concerne aussi beaucoup de contrats longs.

- [Enquête sur les allocataires qui travaillent : qui sont-ils ? quelles sont leurs activités ? | Unedic.fr](#)
- [Enquête sur les allocataires qui travaillent : quelles motivations à être en emploi ? Se sentent-ils contraints ou libres de leurs choix ? | Unedic.fr](#)

LES TENSIONS

sur le marché du travail

Les tensions sur le marché du travail sont **au cœur de nombreux débats autour de l'emploi**. Ces débats renvoient à des questions sur l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi sur le marché du travail.

Il existe plusieurs **concepts et définitions** et donc de nombreux indicateurs disponibles pour décrire les tensions sur le marché du travail (emplois vacants, difficultés de recrutement, tensions sur le marché du travail, offres non pourvues...). Les distinguer permet de mieux identifier les difficultés sous-jacentes et les réponses à apporter.

Concepts, définitions et sources

Les indicateurs de tension sur le marché du travail sont très hétérogènes en termes de contenu. S'intéresser à leur définition précise, leur source, leur champ d'application est nécessaire afin de bien comprendre ce qu'ils indiquent ainsi que leurs limites respectives.

Emplois vacants

Un emploi vacant est un **poste disponible dans les trois mois, nouvellement créé ou inoccupé**, ou encore occupé et sur le point de se libérer, pour lequel l'employeur entreprend des démarches actives en dehors de l'entreprise.

C'est un indicateur de la Dares, calculé tous les trimestres à partir de l'enquête *Acemo*. Il porte uniquement sur les entreprises de 10 salariés ou plus (Cf. annexe, *Graphique 1*).

Difficultés de recrutement

Les **difficultés de recrutement ressenties par les employeurs** sont mesurées par trois organismes différents :

- L'Insee, dans ses enquêtes de conjoncture, de façon trimestrielle, par sondage auprès des employeurs (Cf. annexe *Graphique 2*). L'indicateur de difficultés de recrutement mesure la part d'employeurs déclarant ressentir des difficultés lors de leur recrutement, l'indicateur se décline ensuite par trois grands secteurs.
- La Banque de France, sur le même modèle que l'Insee (Cf. annexe *Graphique 4*).
- Pôle emploi, à travers l'enquête Besoins en main d'œuvre (BMO), annuelle, mais avec une finesse secteur/métier et géographique beaucoup plus importante (Cf. annexe *Graphique 5*).

Tensions sur le marché du travail

La Dares et Pôle emploi ont établi un faisceau d'indicateurs permettant de **diagnostiquer les tensions** pour chaque métier et zone géographique, et d'en expliquer les raisons. Une publication annuelle propose :

1. un indicateur synthétique principal, calculé à partir du niveau des difficultés de recrutement anticipées par les employeurs, des offres d'emploi rapportées au nombre de demandeurs d'emploi, et de la facilité pour les demandeurs d'emploi à sortir des listes de Pôle emploi.

3. Une série d'indicateurs complémentaires d'éclairage : l'intensité des embauches, les conditions de travail, la non-durabilité de l'emploi, la main d'œuvre disponible, le lien entre la spécialité de formation et le métier, et le déséquilibre (mismatch) géographique ; un indicateur sur les salaires devrait s'y ajouter dans les prochaines évolutions (Cf. annexe [Graphique 6](#)).

Offres non pourvues

Pôle emploi mesure combien d'offres d'emploi déposées sont finalement non pourvues à partir d'une enquête auprès des employeurs ayant déposé une offre. La dernière parution date de janvier 2022 et repose sur les offres d'emploi de 2021. Parmi les offres déposées directement auprès de Pôle emploi en 2021, **6 % ont été abandonnées « faute de trouver un candidat »** (Cf. annexe [Graphique 7](#)).

TABLEAU 1 - SYNTHÈSE DES DIFFÉRENTS INDICATEURS DE TENSION

Notions	Source	Dernier point disponible	Définitions	Résultats
Emplois vacants	Auprès de chefs d'entreprises ou établissements de 10 salariés ou plus hors Mayotte et hors agriculture, intérim et particuliers employeurs	T4 2022 (provisoire)	Emploi disponible dans les 3 mois ; Nouvellement créé ou inoccupé, ou encore occupé et sur le point de se libérer ; Pour lequel l'employeur entreprend des démarches actives en dehors de l'entreprise	351 071 emplois vacants au T4 2022 (cvs)
Difficultés de recrutement	Insee, enquête trimestrielle de conjoncture	1 ^{er} trimestre 2023	Part des entreprises déclarant des difficultés de recrutement, par grand secteur	64 % dans l'industrie manufacturière, 59 % dans les services et 82 % dans le bâtiment
	Pôle emploi ; enquête "Besoins en main d'œuvre"	Avril 2022	Part des projets de recrutement jugés difficiles par les employeurs	58% des recrutements jugés difficiles (+13 points par rapport à 2021)
	Banque de France, enquête mensuelle de conjoncture	Février 2023	Part des entreprises déclarant des difficultés de recrutement, par grand secteur	51% des entreprises expriment des difficultés de recrutement
Tensions sur le marché du travail	Dares/Pôle emploi	2021	1/ Indicateur de tension composite entre :	Des tensions en hausse entre 2015 et 2021
			- les difficultés de recrutement issues de l'enquête Besoins en main d'œuvre (BMO)	
			- le ratio entre les offres d'emplois et les demandeurs d'emploi inscrits	
			- le taux d'écoulement de la demande d'emploi	
2/ Indicateurs complémentaires pour en éclairer les causes.				
Offres non pourvues	Pôle emploi ; enquête "Offres pourvues et abandons de recrutement"	2021	Offre postée sur le site de Pôle emploi et abandonnée faute de trouver un candidat	255 000 à 390 000 offres d'emploi/ <u>mois non pourvues</u>

Source : Unédic

Des tensions croissantes sur le marché du travail...

Lorsque les entreprises recrutent davantage, ou que les salariés changent plus fréquemment d'emploi, le nombre d'emplois vacants s'accroît : « *c'est une situation normale de tout marché du travail où l'appariement entre une offre et une demande de travail s'inscrit dans une certaine durée de recherche, tant du côté des chômeurs que des entreprises* » (Estrade, 2013).

Une grande partie des indicateurs suivis montrent une **progression des tensions sur le marché du travail en sortie de crise économique** (cf. Annexe), en France comme dans d'autres pays occidentaux¹⁰.

... reflets du fort rebond de l'activité et de l'emploi depuis 2021

Au printemps 2021, à la suite de la réouverture des restaurants et lieux de spectacle, les employeurs de ces secteurs ont souhaité recruter rapidement de nouveaux salariés pour la saison d'été, ce qui s'est traduit par une hausse du nombre de postes vacants et le sentiment de difficultés croissantes des employeurs à trouver des candidats. Pour la première fois en deux ans, le nombre d'emplois vacants s'est cependant inscrit en recul au 4^e trimestre 2022, à 351 071 (donnée provisoire) contre 372 658 au 3^e trimestre 2022.

L'emploi affilié à l'Assurance chômage a ainsi rebondi de manière très exceptionnelle en 2021, avec +839 000 emplois salariés, alors qu'il progressait en moyenne de +225 000 emplois par an sur la période d'avant crise (2015 – 2019). Cette croissance s'est poursuivie en 2022 mais à un rythme moins soutenu avec +305 000 emplois. En parallèle, le nombre de postes vacants s'est fortement accru.

D'autres sources de tensions sur lesquelles agir

D'autres mécanismes que ceux liés aux purs effets de cycle économique sont cependant à l'œuvre.

Selon la Dares (2021), entre 2015 et 2019, les origines des tensions proviennent :

- Dans un tiers des cas, **de l'absence de main d'œuvre formée** (« skill mismatch »). Sont concernés beaucoup de métiers pointus de l'industrie (techniciens de la mécanique ou de l'électricité par exemple), du bâtiment (plombiers, charpentiers) et la quasi-totalité des métiers d'ingénieurs dans l'industrie, le bâtiment ou l'informatique.
- Dans un quart des cas, de conditions de travail révélant **un manque d'attractivité des métiers** (aides à domicile, conducteurs routiers, ouvriers non qualifiés de l'industrie ou certains ouvriers qualifiés de l'industrie et du bâtiment ainsi que les serveurs).
- Dans un cas sur cinq, **des conditions de travail et d'un besoin de formation**. Sont concernés la plupart des métiers de bouche (cuisiniers, bouchers, boulangers) mais également l'activité d'aide-soignante.

Pour les autres métiers, l'origine des tensions est plus diverse. Par exemple, **l'inadéquation géographique** apparaît particulièrement forte pour les postes d'assistantes maternelles. Enfin, selon la dernière étude de la Dares, **l'inexpérience des employeurs en matière de recrutement** ou l'insuffisance des moyens affectés à cette activité pourraient également être en cause dans les difficultés qu'ils rencontrent.

¹⁰ Intervention de la Dares au séminaire « Les tensions de recrutement » du 14 novembre 2022 (séminaire « Politiques de l'emploi », Interactions de l'économie et du juridique », OFCE, Policy brief N°109, Du coup de chaud au coup de froid, perspectives 2022-2023 pour l'économie mondiale, octobre 2022, [Du coup de chaud au coup de froid : perspectives 2022-2023 pour l'économie mondiale \(sciences-po.fr\)](https://www.sciences-po.fr/fr/docnum/workingpapers/du-coup-de-chaud-au-coup-de-froid-perspectives-2022-2023-pour-l-economie-mondiale)

Une récente étude de France Stratégie (2022) conclut que « **des facteurs non observés liés notamment à l'activité interne de l'entreprise semblent jouer un rôle important dans l'explication des difficultés de recrutement exprimées.** En conséquence, la réponse aux difficultés de recrutement anticipées devrait surtout être pensée en termes d'actions ciblées en direction des établissements prévoyant ces difficultés. Il s'agirait notamment de comprendre les raisons de cette perception, alors que des entreprises de taille, de localisation et de secteur similaires n'expriment pas les mêmes difficultés ».

Peu d'emplois non pourvus *in fine*

Si les tensions sur le marché du travail, approchées par différents indicateurs (la croissance du nombre d'emplois vacants, les difficultés de recrutement rencontrées par les employeurs...) croissent depuis l'été 2021, **les offres d'emplois sont en grande majorité pourvues à la fin du processus de recrutement** : selon la dernière enquête de Pôle emploi (2021), seulement 6 % des offres d'emploi recensées par l'opérateur restent non pourvues.

Les raisons de ces offres non pourvues peuvent être diverses : absence de candidats compétents ou motivés ; profil du poste proposé ; besoin d'accompagnement des recruteurs notamment des plus petites entreprises.

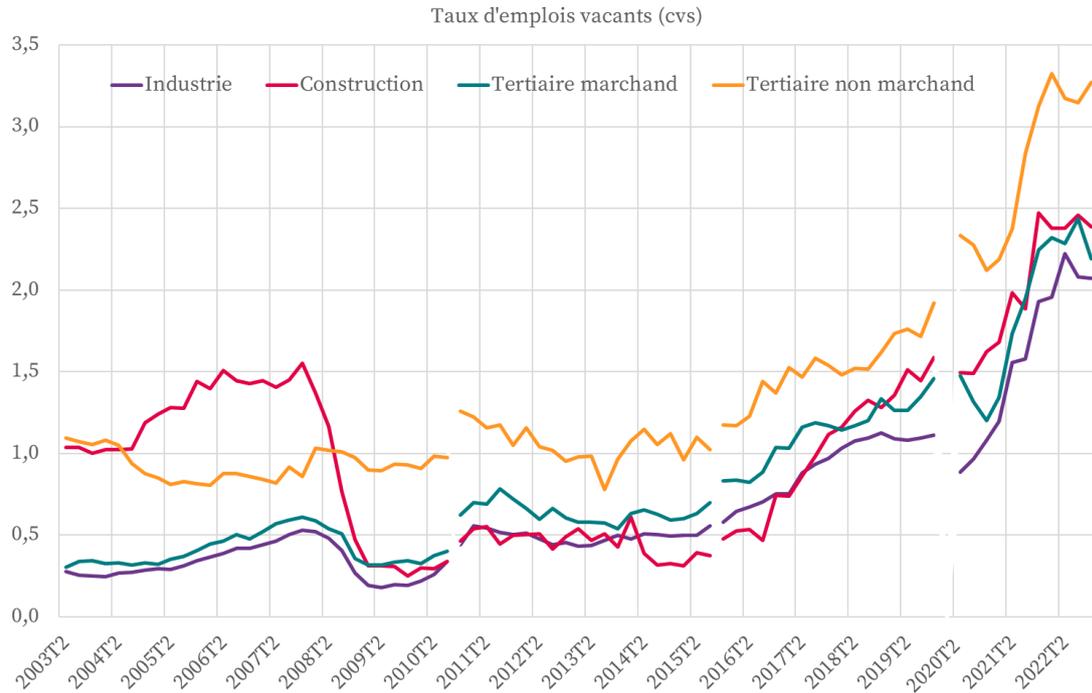
POUR ALLER PLUS LOIN

LES TENSIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

- **Bertrand Lhommeau et Véronique Remy**, « **Quels liens entre tension sur le marché du travail, difficultés de recrutement et efforts de recherche des employeurs ?** », *Travail et Emploi* n°163, mars 2022
- **Thomas Bezy, Catherine Bruneau, Cédric Crofils, Étienne Lavenant et Dimitris Mavridis**, « **Comment expliquer les difficultés de recrutement anticipées par les entreprises ?** », France stratégie, Document de travail n°2022-04, juin 2022
- **Marc-Antoine Estrade**, « **Les emplois non pourvus : mythes et réalités** » Regards croisés sur l'économie 2013/1 (n° 13),
- **Pôle emploi**, enquête « **besoins en main d'œuvre** », « **les employeurs anticipent de fortes difficultés de recrutement en 2022** », <https://statistiques.pole-emploi.org/bmo>
- **Pôle emploi**, « **Offres pourvues et abandons de recrutement en 2021** », Eclairages et Synthèse, avril 2022, <https://statistiques.pole-emploi.org/offres/offrespub/212268>
- **Sébastien Grobon, Ismaël Ramajo et Dorian Roucher**, « **Quelle relation entre difficultés de recrutement et taux de chômage ?** », Dares, octobre 2021
- **Moustapha Niang (Dares), Fanny Chartier et Frédéric Lainé (Pôle emploi)**, « **Les tensions sur le marché du travail en 2021** », Dares Résultats n°45, septembre 2022
- **Antonin Bergeayd, Gilbert Cette, et Joffrey Stary**, « **Difficultés de recrutement et caractéristiques des entreprises : une analyse sur données d'entreprises françaises** », Economie et statistiques n°534-35, 2022

Annexe

GRAPHIQUE 1 - ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOIS VACANTS

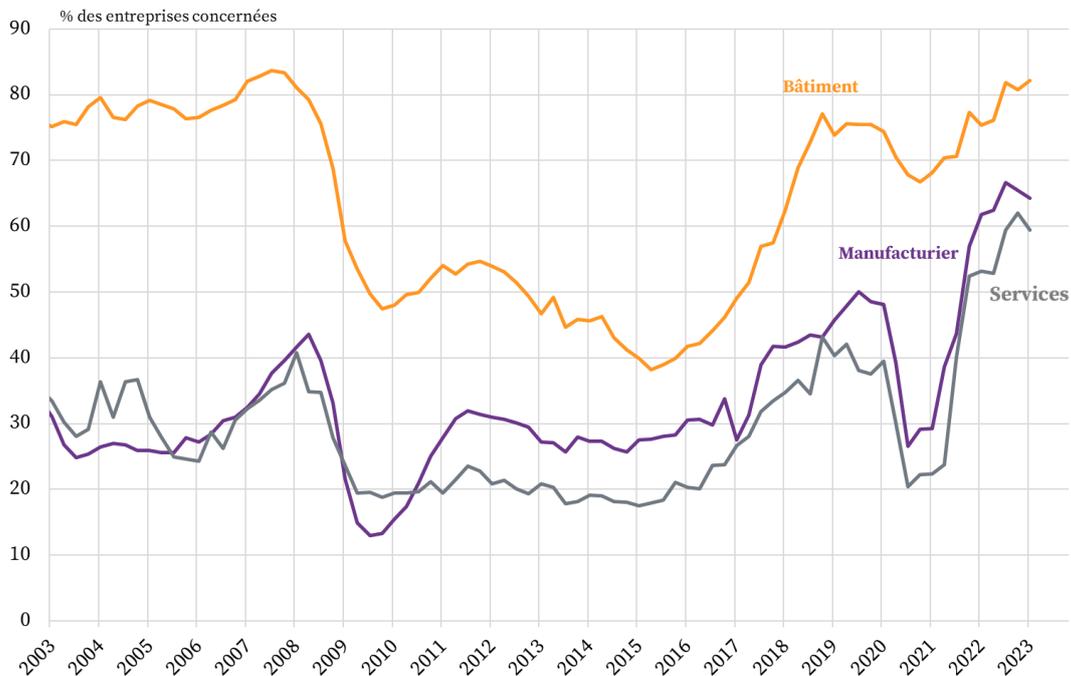


Source : Dares, enquête Acemo

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus

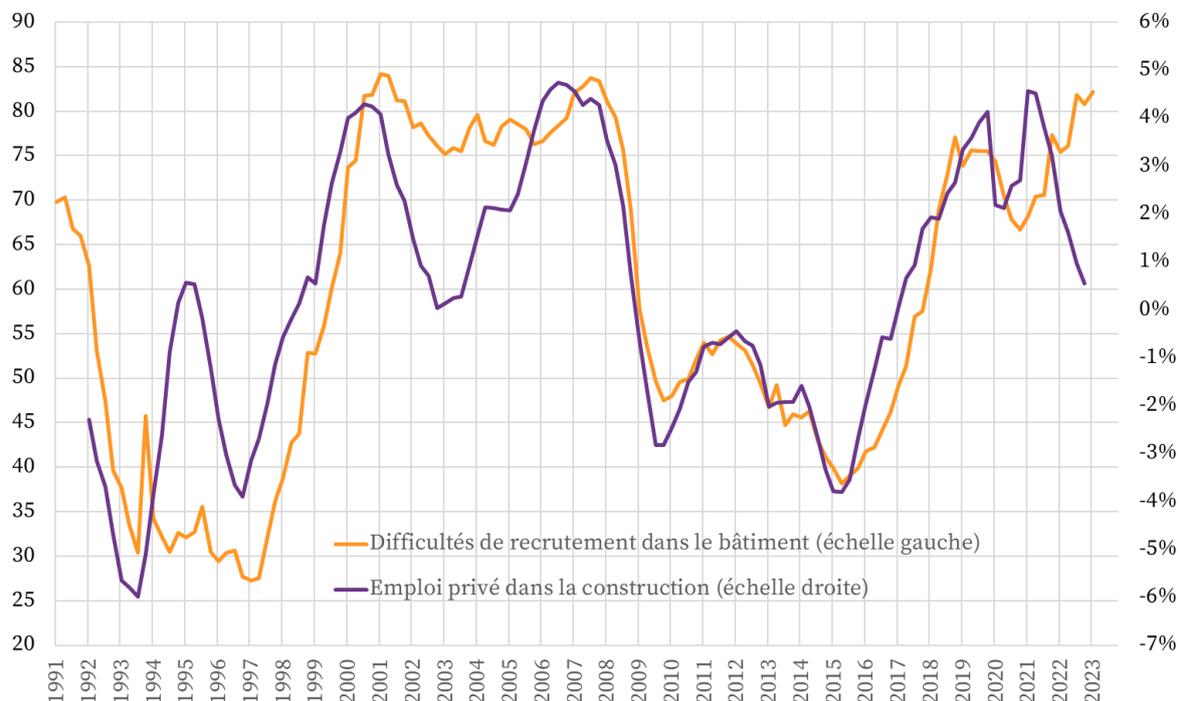
Rupture de séries au 4e trimestre 2010 et au 4e trimestre 2015 ; données manquantes au 1er trimestre 2020 en raison de la crise sanitaire de Covid.

GRAPHIQUE 2 - DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT, SOURCE INSEE



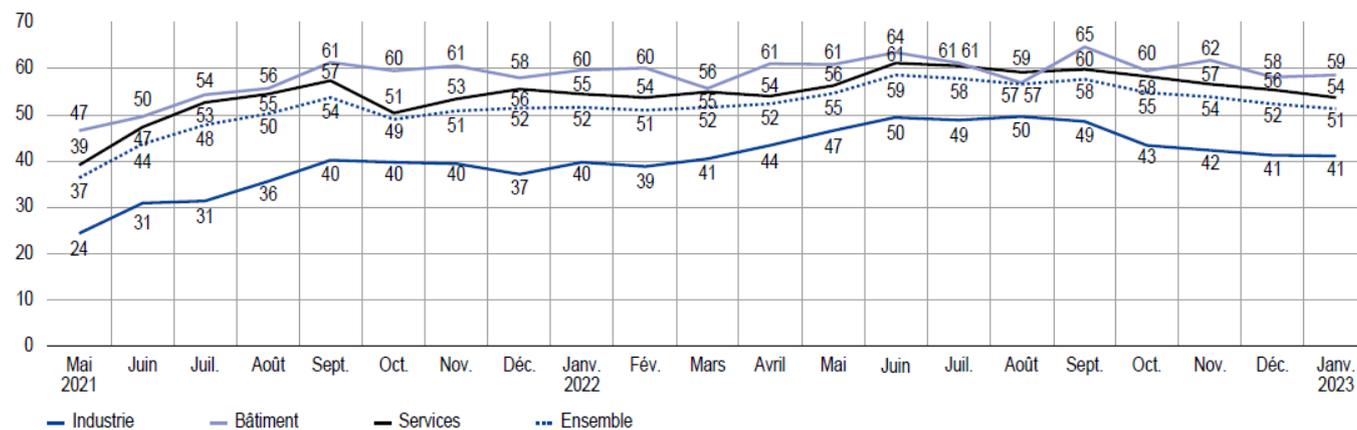
Source : Insee, enquête trimestrielle de conjoncture

GRAPHIQUE 3 - DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT DANS LE BÂTIMENT ET LA CONSTRUCTION (EN %) ET EMPLOI DANS LE SECTEUR



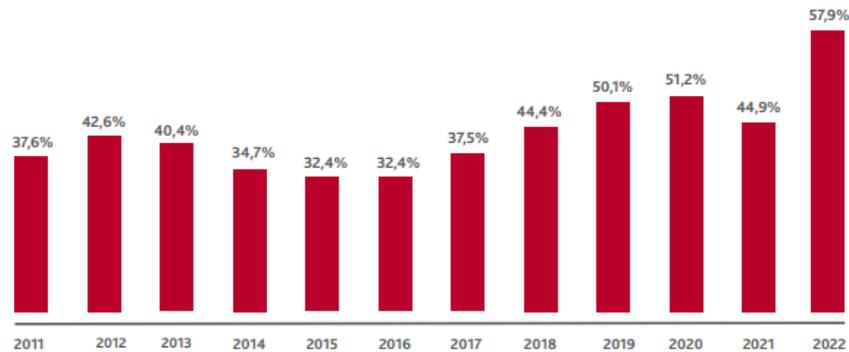
Source : Insee, enquête trimestrielle de conjoncture et estimations trimestrielles d'emploi salarié

GRAPHIQUE 4 - DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT, SOURCE BANQUE DE FRANCE



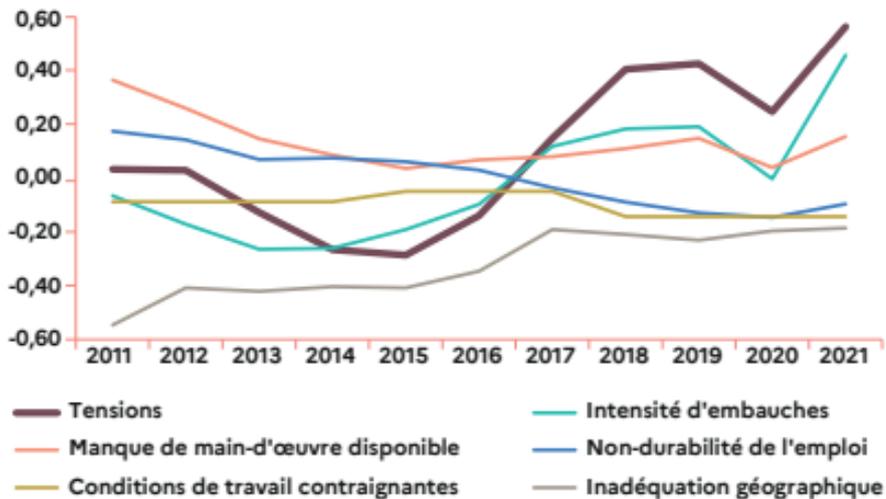
Source : Banque de France, Point de conjoncture, février 2023

GRAPHIQUE 5 - ÉVOLUTION DE LA PART DE PROJETS DE RECRUTEMENT JUGÉS DIFFICILES PAR LES EMPLOYEURS



Source : Pôle emploi, enquête Besoins en main d'œuvre

GRAPHIQUE 6 - ÉVOLUTION DES TENSIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET DE LEURS FACTEURS POTENTIELS

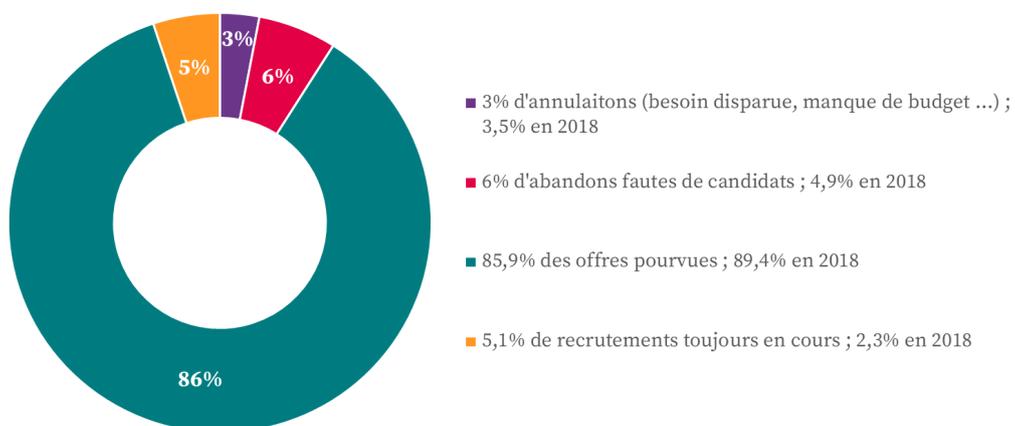


Source : Pôle emploi - Dares, métiers en tension

Champ : France (hors Mayotte), 2011-2020

Lecture : entre 2019 et 2020, l'intensité d'embauches est passée de 0,190 à -0,004

GRAPHIQUE 7 - OFFRES D'EMPLOI NON POURVUES EN 2021 ET COMPARAISON AVEC 2018



Source : Pôle emploi, offres pourvues et abandons de recrutements en 2021

Champ : France (hors Mayotte), offres diffusées pour des contrats de plus d'un mois clôturés courant 2021, données brutes

Profils d'allocataires

42

Le profil des allocataires de l'Assurance chômage

48

Les jeunes

53

Les seniors

57

Les intermittents du spectacle

64

Les travailleurs frontaliers

LE PROFIL DES ALLOCATAIRES de l'Assurance chômage

Les dossiers thématiques « Le chômage en France, définitions et concepts », « Le profil des allocataires de l'Assurance chômage » et « Parcours des allocataires de l'Assurance chômage » sont complémentaires et présentent un panorama général du chômage en France et des allocataires du régime d'assurance chômage.

On appelle **allocataires de l'Assurance chômage** les personnes qui remplissent les conditions d'attribution de l'allocation d'assurance chômage et qui bénéficient à ce titre d'une ouverture de droit. Au cours de leur période d'inscription comme demandeur d'emploi à l'Assurance chômage, ces allocataires peuvent ou non être indemnisés selon leur situation, à savoir par exemple s'ils exercent une activité professionnelle ou font l'objet d'un différé d'indemnisation.

Profil des allocataires de l'Assurance chômage

- Autant de femmes que d'hommes - équivalent aux actifs (49 % de femmes)
- 27 % des allocataires indemnisés ont **moins de 30 ans** - supérieur aux actifs (20 %)
- 26 % des allocataires indemnisés ont **50 ans ou plus** - inférieur aux actifs (31 %)
- 51% des allocataires indemnisés sont **titulaire du Bac** - inférieur aux actifs (65%)

Quels motifs d'entrée à l'Assurance chômage ?

- 46 % des allocataires indemnisés le sont après une fin de contrat à durée limitée (**CDD, mission d'intérim ou contrat d'apprentissage**)
- 30 % ont été **licenciés (6% de licenciements économiques)**
- 21 % ont bénéficié d'une **rupture conventionnelle**
- Les 3% restants ont accédé à l'Assurance chômage à la suite d'une **démission ou d'une rupture de période d'essai à leur initiative**
- Ils sont principalement issus de 5 **secteurs d'activité** (hors missions d'intérim) : Commerce (13 %), Hébergement-restauration (11 %), Activités de services et de soutien (11 %), Hébergement médico-social (6 %), Arts, spectacles et activités récréatives (6 %)

Leur droit au moment de l'entrée à l'Assurance chômage (2019)

- **Durée** potentielle du droit pour les nouveaux entrants : 558 jours
- **Montant potentiel d'allocation** : 1 190 € brut mensuel
- **Types de droit au chômage** :
 - 96 % au titre de l'Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE),
 - 3 % au titre du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP),
 - 1% au titre d'autres allocations : Allocation versée à la suite d'une démission pour projet professionnel, Allocation des travailleurs indépendants (ATI)...

Au cours de leur droit (2019)

- 49 % **travaillent** un mois donné alors qu'ils sont allocataires de l'Assurance chômage (pas forcément le mois suivant), 23% travaillent et sont indemnisés
- **Montant moyen d'allocation net versé**
 - pour ceux qui travaillent et sont indemnisés (23 %) : 740€
 - pour ceux qui travaillent et ne sont pas indemnisés (26 %) : 0€
 - pour ceux qui ne travaillent pas : 1 100€
 - ➔ **pour l'ensemble : 995€**
- Parmi les allocataires ayant ouvert un droit en 2019 (au titre de l'ARE ou au titre de l'ASP dans le cadre du CSP), **9 % ont connu au moins une période indemnisée au titre de l'ARE formation (AREF)** dans les 18 mois qui ont suivi leur inscription à Pôle emploi

Les profils des allocataires de l'Assurance chômage sont hétérogènes : ils diffèrent en termes de profil socio-démographique, sont issus de tous les secteurs d'activité, ont eu des parcours d'emploi variés (contrats longs, succession de contrats courts...) et ont perçu différents niveaux de salaire. Par conséquent, leur indemnisation au titre du chômage est différente en termes de montant et de durée et elle reflète leur parcours sur le marché du travail.

Par ailleurs, les deux réformes d'assurance chômage intervenues en 2021 et au début de l'année 2023 ont profondément modifié les règles d'indemnisation. Ainsi, le montant et la durée des droits chômage évoluent et continueront à le faire au cours des années à venir.

C'est pourquoi l'Unédic s'attache à fournir aux partenaires sociaux ainsi qu'à un public plus large, **les outils adaptés pour suivre ces populations au fil du temps**. L'Unédic produit des travaux visant à décrire les évolutions de structure de cette population au fil des transformations sur le marché du travail mais aussi au fil des évolutions réglementaires (conventions, réformes). Elle a entamé depuis quelques mois les analyses de suivi des effets de la réforme initiée par l'État en 2019¹¹, dont les premiers résultats seront prêts prochainement.

L'Unédic, engagée depuis longtemps dans une démarche de transparence, notamment à travers la publication d'études, de statistiques et de travaux d'évaluation, mais aussi de dossiers de référence lors des négociations, s'inscrit aujourd'hui plus largement dans une **stratégie d'ouverture des données**. À cet effet, les données de l'Assurance chômage sont désormais accessibles au grand public (<https://data.unedic.org>).

¹¹ Réforme dont la majorité des mesures est entrée en vigueur en octobre et décembre 2021

POUR ALLER PLUS LOIN

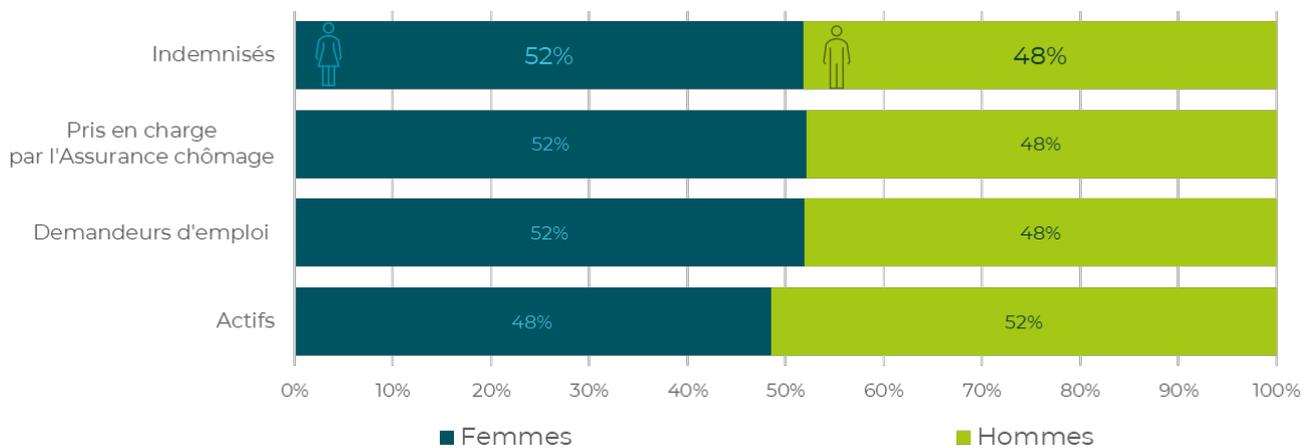
PROFILS DES ALLOCATAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

- **Unédic, « Qui sont les allocataires indemnisés en 2019 ? »**, 2020
[Qui sont les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage ? | Unedic.fr](#)
- **Unédic, Chiffres clés « Qui sont les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage ? »**, 2022
Les données statistiques tirées du Fichier national des allocataires (FNA) permettent de dessiner le profil des personnes indemnisées par l'Assurance chômage.
[Qui sont les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage ? | Unedic.fr](#)
- **Portail open-data de l'Unédic**
[Portail des données ouvertes de l'Assurance chômage – data.unedic.org, les données ouvertes de l'Assurance chômage](#)
- **Unédic, « Allocataires qui travaillent »**, 2018, volets 1 et 2
[Enquête sur les allocataires qui travaillent : qui sont-ils ? quelles sont leurs activités ? | Unedic.fr](#)
[Enquête sur les allocataires qui travaillent : quelles motivations à être en emploi ? Se sentent-ils contraints ou libres de leurs choix ? | Unedic.fr](#)

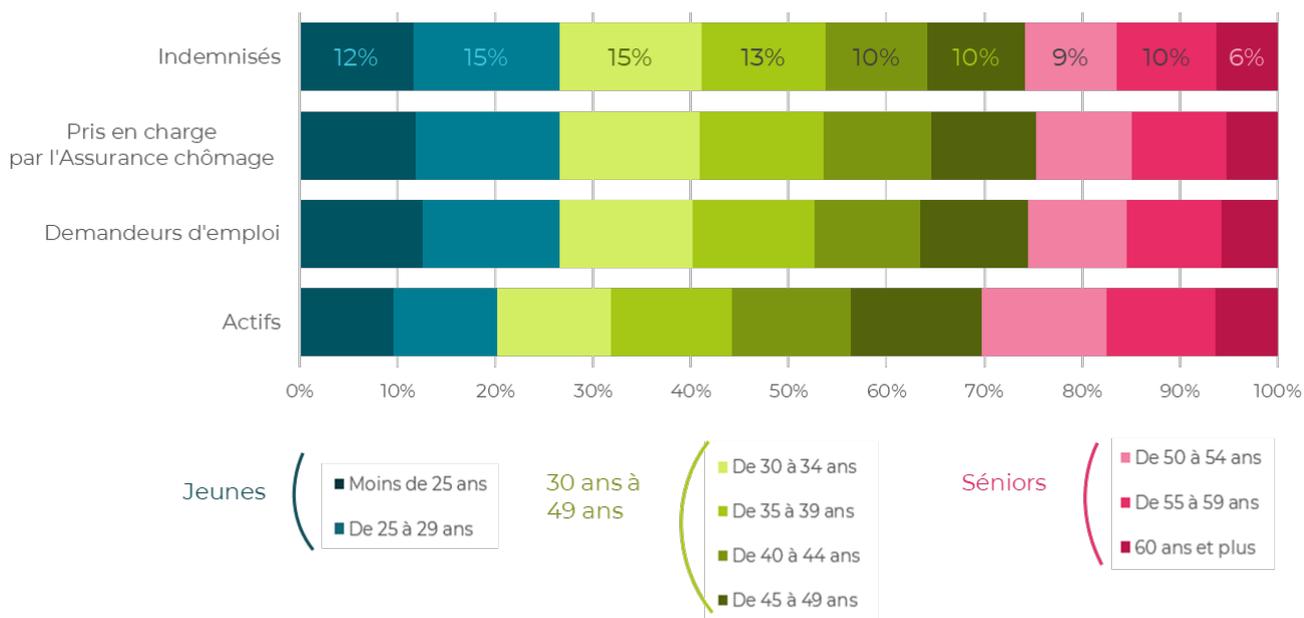
Annexe

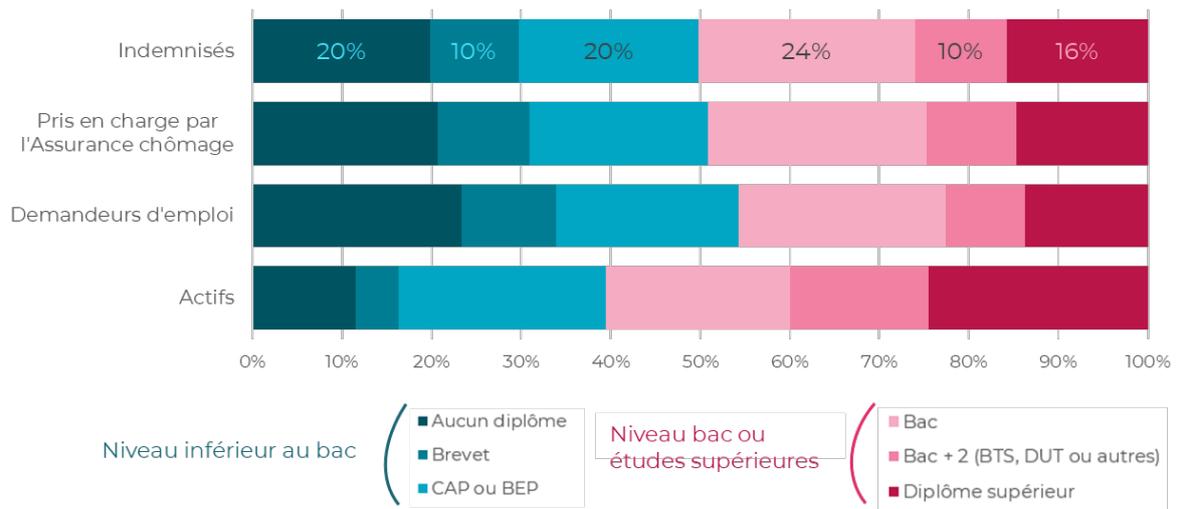
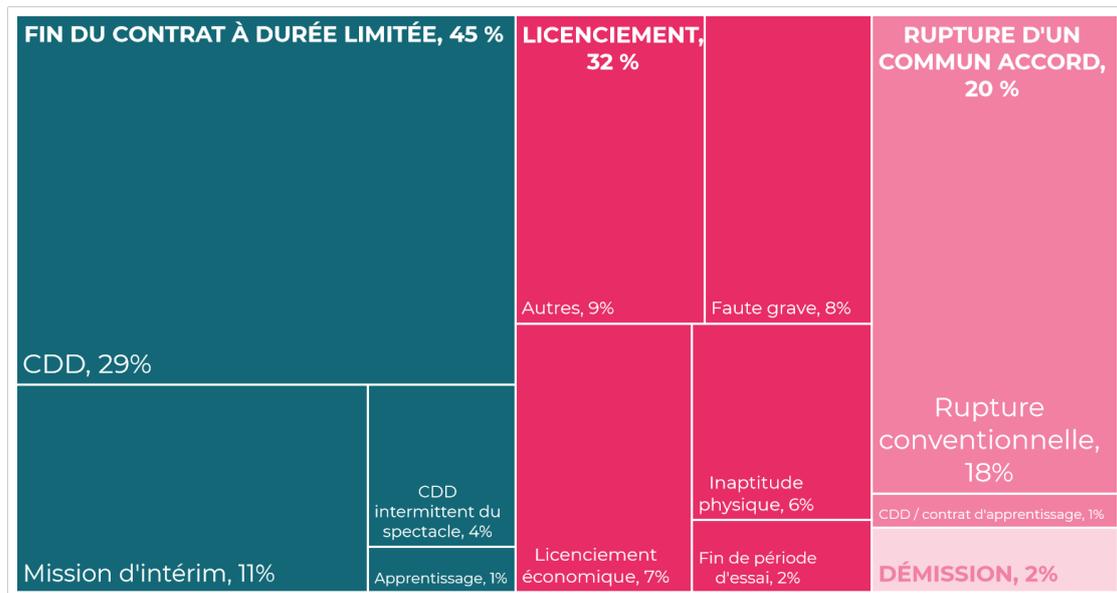
Données de juin 2019

GRAPHIQUE 1 - RÉPARTITION FEMMES / HOMMES



GRAPHIQUE 2 - RÉPARTITION PAR ÂGE

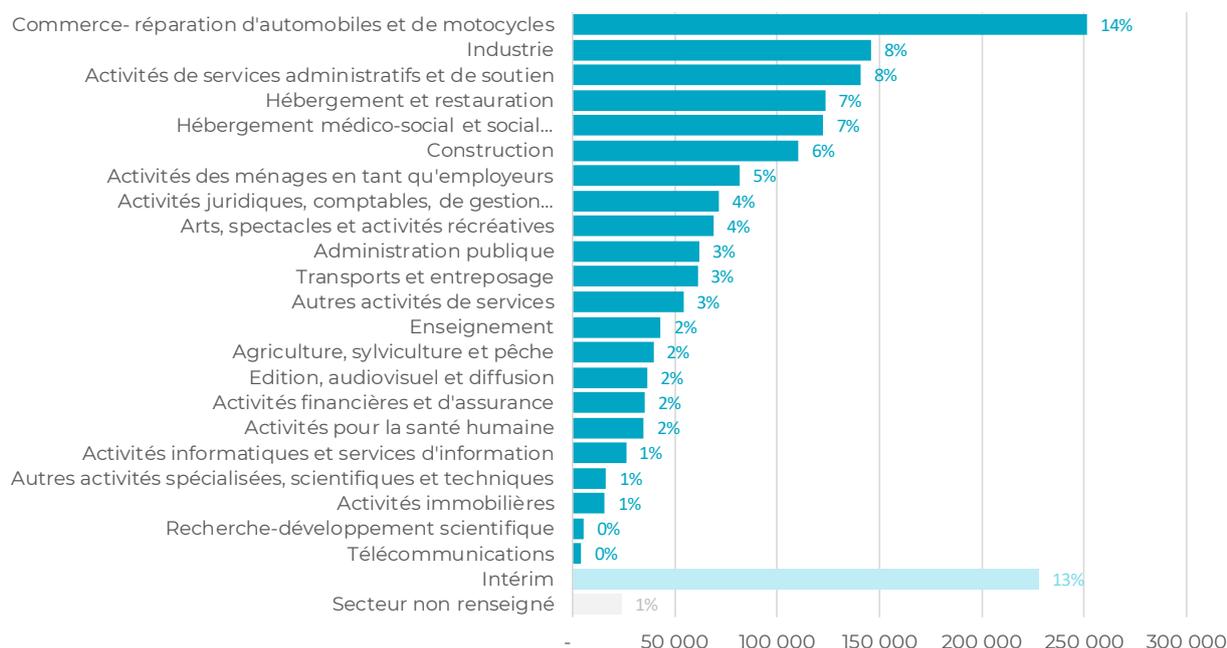


GRAPHIQUE 3 - RÉPARTITION PAR DIPLÔME

GRAPHIQUE 4 - RÉPARTITION PAR MOTIF DE FIN DE CONTRAT AVANT L'OUVERTURE DU DROIT À L'ASSURANCE CHÔMAGE


Graphiques 1 à 4 : Champ : allocataires indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP) fin juin 2019 ; allocataires pris en charge par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP) fin juin 2019 ; demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi (catégories A, B, C, D, E) fin juin 2019 et population active en 2018, France entière.

Sources : Fichier national des allocataires, Unédic-Pôle emploi, échantillon au 10ème ; Enquête emploi en continu, Insee

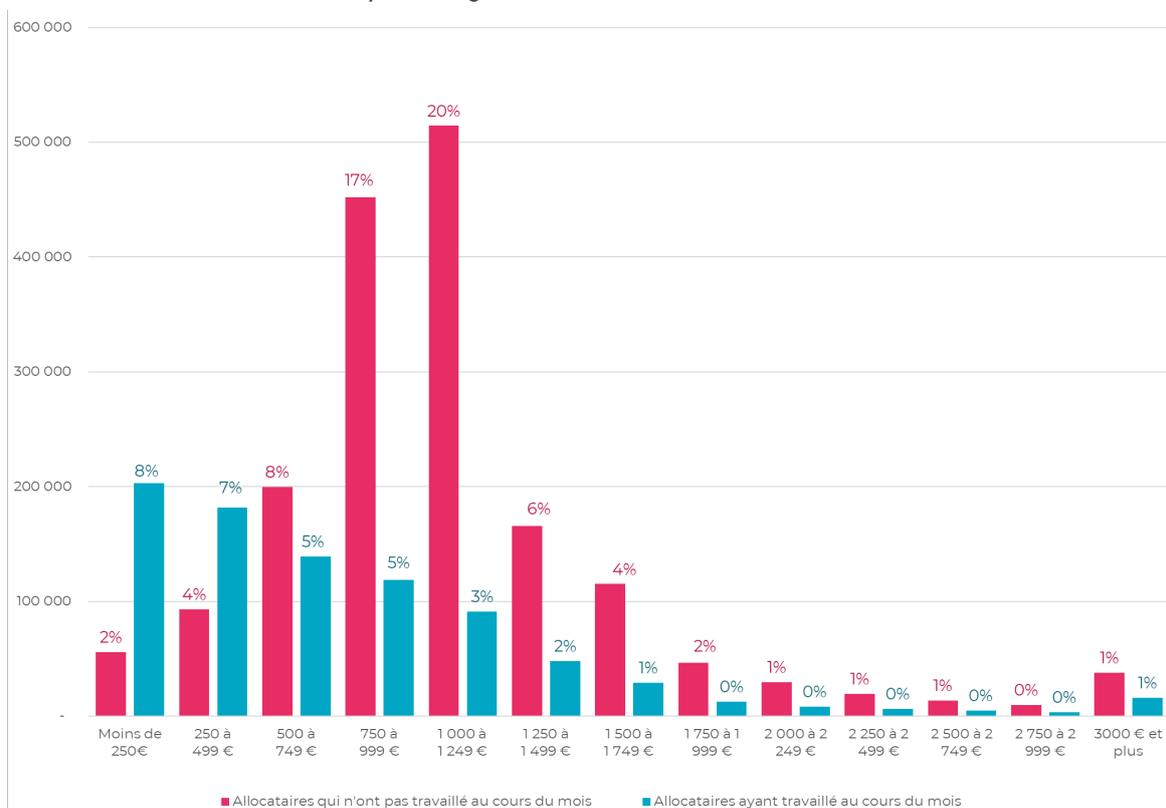
GRAPHIQUE 5 - RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES OUVRANT UN DROIT INITIAL PAR SECTEUR DU DERNIER EMPLOI AVANT L'OUVERTURE DU DROIT CHÔMAGE, EN 2021



Champ : ouvertures de droits initiales à l'ARE, ASP et allocations antérieures,

Source : Unédic, Fichier national des allocataires ; les missions d'intérim n'étant pas rattachées dans le FNA au secteur utilisateur mais à l'agence d'intérim, les allocataires ont été isolés dans le graphique.

GRAPHIQUE 6 - RÉPARTITION DES MONTANTS D'ALLOCATIONS MENSUELS NETS VERSÉS POUR CEUX QUI ONT TRAVAILLÉ AU COURS DU MOIS, CEUX QUI N'ONT PAS TRAVAILLÉ AU COURS DU MOIS



Champ : allocataires indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, ATI) fin décembre 2021 ; France entière.

Source : Fichier national des allocataires, Unédic-Pôle emploi

LES JEUNES

Les jeunes sont plus souvent au chômage mais sur une période plus courte

Les **jeunes sont plus souvent au chômage que les autres classes d'âge**. Bien qu'en nette diminution depuis 2017, le taux de chômage des moins de 25 ans est toujours bien supérieur à celui du reste des actifs : **16 % début 2022**, contre 6 % pour les 50 ans et plus (*cf. annexe*). Lorsqu'ils sont en emploi, ils travaillent **plus souvent en CDD, en contrat d'apprentissage ou en mission d'intérim** (53 % vs 13 % de l'ensemble des actifs en emploi). Ils ont aussi des salaires plus faibles que leurs aînés.

Leur **probabilité de retrouver un emploi est cependant plus élevée**. Leur durée d'inscription à Pôle emploi est relativement courte : de 5 mois en moyenne pour les personnes de moins de 25 ans contre 22 mois pour les personnes de 50 ans et plus.

Les politiques publiques en faveur des jeunes

Si la réglementation autorise l'adaptation des règles selon des critères d'âge, **l'Assurance chômage n'a pas de règles spécifiques à destination des jeunes**, à quelques exceptions près¹².

Si les pouvoirs publics ont plutôt favorisé les actions en faveur de l'insertion des jeunes sur le marché du travail, c'est souvent en amont de l'Assurance chômage (contrats aidés...). Elles ont d'ailleurs été largement renforcées ces dernières années. Face à la perspective de l'arrivée sur le marché du travail d'une nouvelle génération de 750 000 jeunes sortant du système scolaire en septembre 2020 et aux conséquences potentielles de la crise sanitaire sur l'emploi des jeunes, le Gouvernement a lancé en juillet 2020, **un ensemble de mesures appelé « plan #1jeune1solution » (pour un montant total estimé à 10 Md€)**.

Ce plan comporte un ensemble de mesures destinées à aider les jeunes à s'insérer durablement sur le marché du travail, dont notamment :

- une aide exceptionnelle versée aux employeurs pour le recrutement d'un alternant (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation),
- l'augmentation du nombre de formations qualifiantes dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC),
- l'instauration du Contrat d'engagement jeunes (CEJ) qui prend la suite de la Garantie jeunes : accompagnement et aide financière pour les jeunes ni en emploi ni en formation, ni en étude.

Ainsi, **l'apprentissage a connu un véritable essor au second semestre 2020, à la suite de l'introduction de la prime exceptionnelle à l'apprentissage dans le cadre du plan 1jeune1solution** en réponse à la crise de Covid. Elle consiste en un soutien financier de 5 000 € versé aux employeurs pour le recrutement d'un apprenti mineur et de 8 000 € pour un apprenti majeur. **Le succès en termes d'entrées en apprentissage a été immédiat**, avec 515 000 entrées en 2020 et 712 000 en 2021. Cet engouement reflète avant tout l'envolée des entrées en apprentissage de jeunes préparant une formation de l'enseignement supérieur, au point qu'ils représentaient en 2021 60% des entrées en apprentissage contre 38% en 2018. S'il a contribué à dynamiser l'emploi des jeunes, l'effet de l'apprentissage sur l'ensemble des créations d'emploi est complexe et demandera de disposer du recul nécessaire pour pouvoir être évalué.

¹² Par exemple : l'exonération temporaire de la part des contributions d'assurance chômage à la charge des employeurs en cas d'embauche en contrat à durée indéterminée d'un jeune de moins de 26 ans lors de l'ANI de 2013, reprise par la convention 2014 ; ou encore la possibilité pour les anciens apprentis d'exercer leur droit d'option lors d'une reprise automatique de droit.

Enfin, des accompagnements spécifiques sont prévus par les missions locales et par Pôle emploi, avec notamment l'accompagnement intensif jeunes (AIJ) qui produit des effets positifs sur l'insertion et l'activation de la recherche d'emploi.

Les droits au chômage des jeunes, reflet de leur situation sur le marché du travail

En conséquence de leur situation sur le marché du travail (contrats courts, salaires faibles), **les jeunes ont des droits au chômage en moyenne plus courts** (422 jours pour les jeunes de moins de 25 ans contre 528 jours pour l'ensemble des allocataires ouvrant un droit en 2021) et des **allocations de chômage en moyenne plus faibles** que les autres demandeurs d'emploi (740 € net mensuels contre 1000 € net mensuels pour l'ensemble des classes d'âge en 2021).

Ayant des trajectoires souvent discontinues et étant plus nombreux à ne pas réunir les 6 mois de travail aujourd'hui nécessaires à l'ouverture d'un droit à indemnisation, **les jeunes font partie des populations les plus fortement impactées par la réforme d'assurance chômage entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2021 (SJR) et au 1^{er} décembre 2021 (condition d'affiliation).**

Ils consomment pourtant une part plus faible de leur droit au chômage que les allocataires plus âgés (50 % contre 59 % en moyenne) du fait de leur plus grande probabilité de retrouver rapidement un emploi.

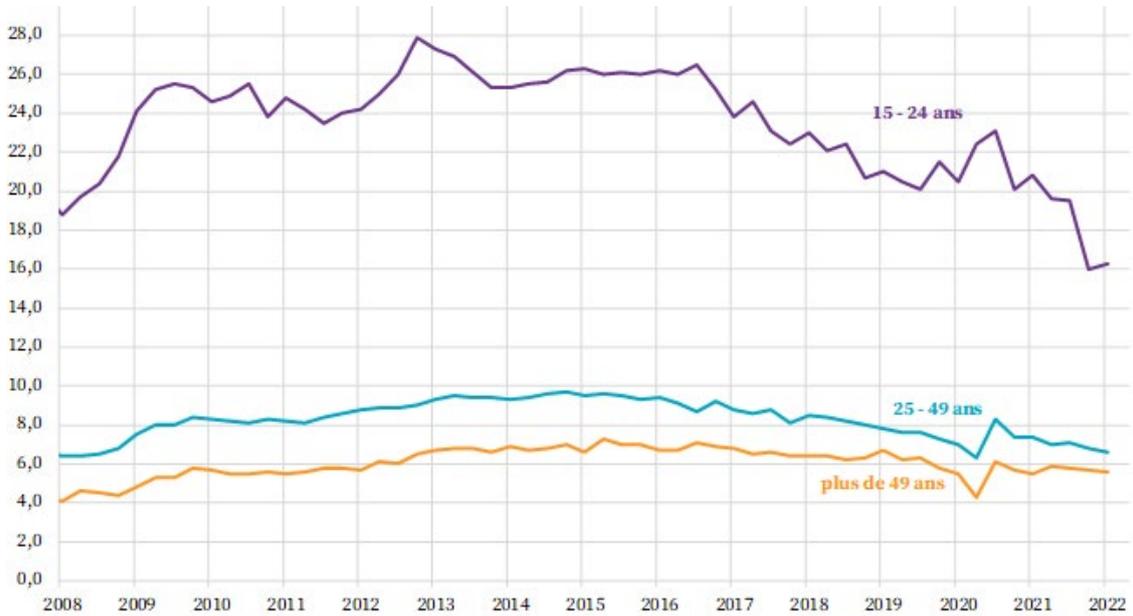
POUR ALLER PLUS LOIN

LES JEUNES

- **Accord national interprofessionnel du 11 juillet 2011** relatif à l'accompagnement des jeunes pour favoriser leur maintien dans l'emploi
- **Accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013** pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés
- **Unédic**, « *L'essor de l'apprentissage et ses effets sur l'emploi et l'assurance chômage* », 6 décembre 2022
[L'essor de l'apprentissage et ses effets sur l'emploi et l'Assurance chômage | Unedic.fr](#)
- **Pôle emploi**, « *L'accompagnement intensif des jeunes demandeurs d'emploi* », *Eclairages et Synthèses*, N°28, janvier 2017
https://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/es_28_aij29871.pdf
- **Unédic**, « *Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage* », 24 février 2023
[Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, « *Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture* », 24 février 2023
[Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture | Unedic.fr](#)

Annexe

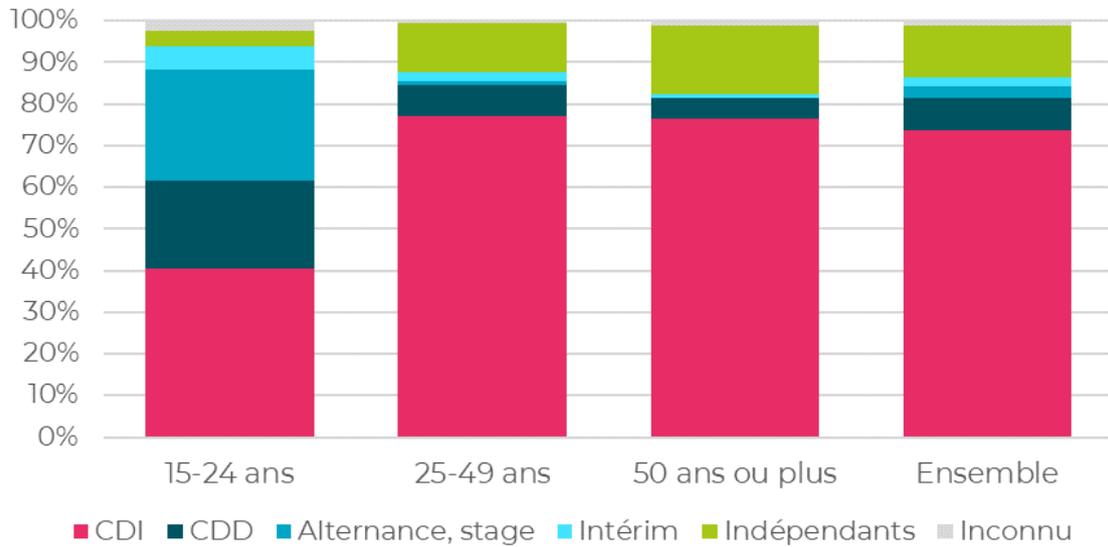
GRAPHIQUE 1 – TAUX DE CHÔMAGE BIT PAR ÂGE (EN %)



Source : Insee

Champ : France (hors Mayotte), dernier point observé : T1 2022

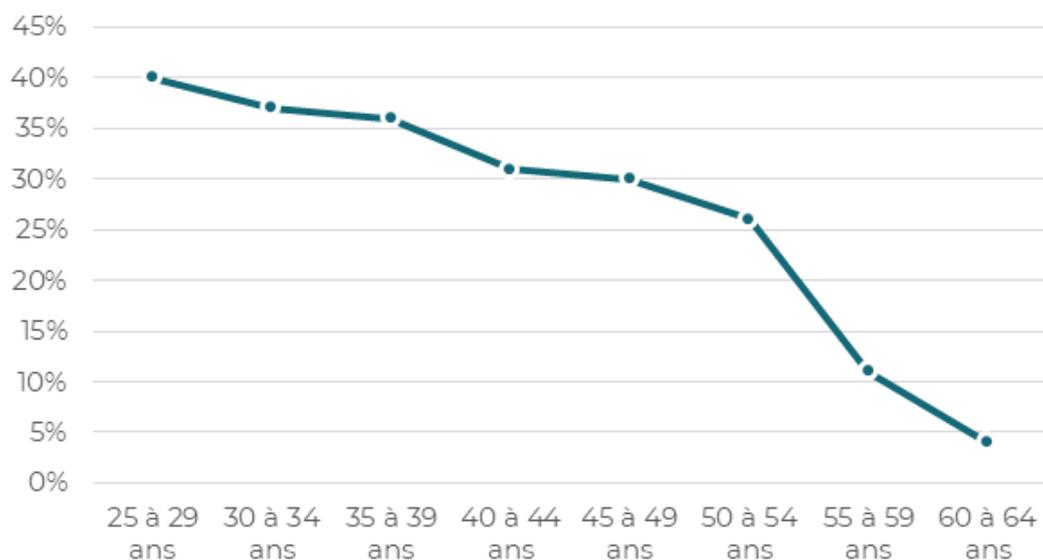
GRAPHIQUE 2 - STATUT D'EMPLOI ET TYPE DE CONTRAT SELON L'ÂGE EN 2021



Source : Insee, enquête emploi

Champ : personnes en emploi, vivant en logement ordinaire

GRAPHIQUE 3 - PROBABILITÉ DE REPRISE D'EMPLOI DES PERSONNES SE DÉCLARANT AU CHÔMAGE UN AN AVANT

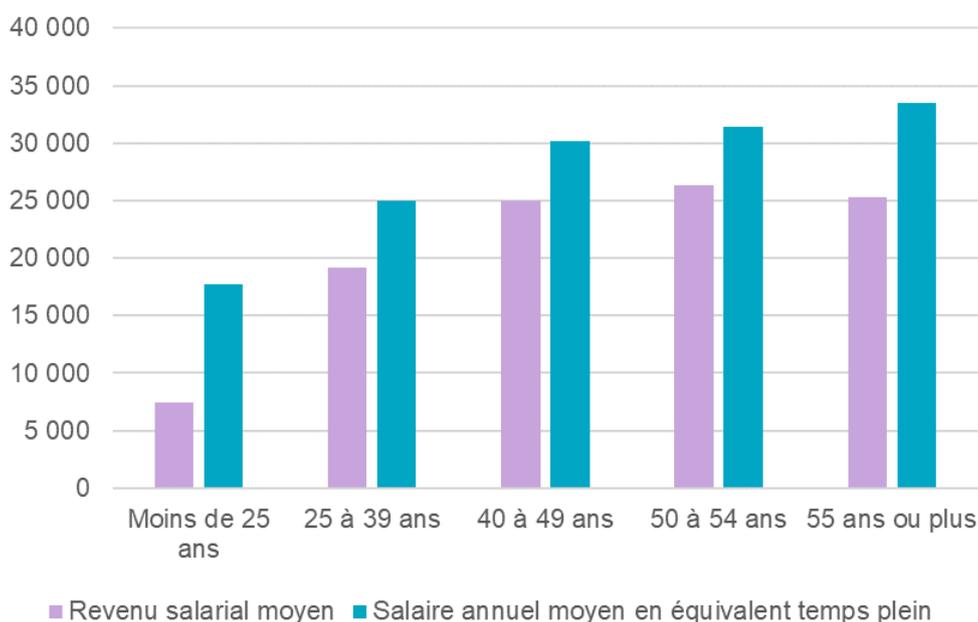


Source : Insee, enquête emploi 2009-2011

Champ : personnes se déclarant au chômage un an avant

Lecture : en moyenne, 11% des personnes de 55 à 59 ans se déclarant au chômage un an avant leur interrogation se déclarent en emploi

GRAPHIQUE 4 - REVENU SALARIAL ANNUEL MOYEN EN 2017, PAR ÂGE

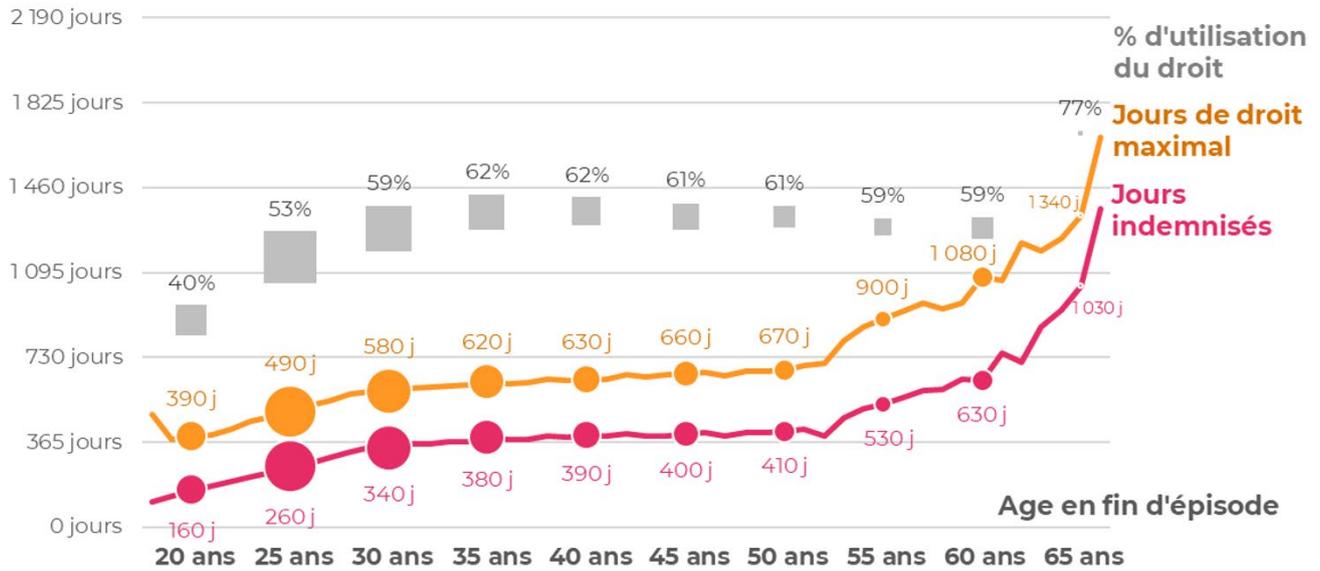


Source : Insee, panel tous salariés

Champ : France hors Mayotte, ensemble des salariés hors salariés agricoles et apprentis stagiaires, hors salaires versés par des particuliers employeurs.

Note : le revenu salarial est calculé sur l'ensemble des salariés, tandis que la décomposition en salaire en équivalent temps plein et en volume de travail n'est réalisée que sur les individus pour lesquels on peut calculer un volume de travail en équivalent temps plein. La catégorie socioprofessionnelle, la condition d'emploi et le secteur sont relatifs au poste principal du salarié.

GRAPHIQUE 5 - NOMBRE MOYEN DE JOURS INDEMNISÉS ET DE DROIT POTENTIEL, ET TAUX DE CONSOMMATION, PAR ÂGE



Source : Fichier national des allocataires calculs Unédic

Note : la taille des marques est proportionnelle aux effectifs d'allocataires

Champ : allocataires dont la prise en charge par l'Assurance chômage est interrompue au moins 6 mois en 2019

NB : les âges indiqués en abscisse sont les âges exacts et non des tranches d'âge. Tous les âges ne sont donc pas représentés.

LES SENIORS

Les dossiers thématiques « Les seniors » et « Articulation entre Assurance chômage et Assurance retraite » sont complémentaires ; ils présentent un aperçu de la situation des seniors sur le marché du travail et le lien entre emploi et retraite.

Les seniors moins souvent au chômage, mais plus longtemps

Les **seniors** travaillent plus **souvent en CDI** et sont **moins souvent au chômage que les autres classes d'âge** (taux de chômage de 5,5 % pour les personnes de 50 ans et plus au dernier trimestre 2021).

Cependant, lorsqu'ils sont au chômage, ils y restent plus longtemps que les autres : fin juin 2022, **590 000 allocataires de 50 ans et plus étaient indemnisés** par l'Assurance chômage (*Graphique 1*), soit 27 % de l'ensemble des allocataires, alors qu'ils ne représentaient que 17 % des ouvertures de droit en 2021. Cette différence tient au fait qu'ils ont des **droits plus longs** (en raison du type de contrat et des règles d'Assurance chômage plus favorables à partir de 53 ans), **et restent plus longtemps au chômage** (en moyenne 23 mois contre 12 mois pour l'ensemble des demandeurs d'emploi au dernier trimestre 2021), notamment du fait de difficultés accrues pour retrouver un emploi.

Les seniors indemnisés ouvrent plus souvent des droits à la suite d'un **licenciement** (47 % contre 29 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés, fin juin 2022) (*Graphique 2*).

Ils perçoivent une **indemnisation plus importante** car ils ont perdu des salaires en moyenne plus élevés que les autres allocataires : l'indemnisation brute des seniors indemnisés était de 1 190 € en moyenne fin juin 2022, contre 990 € pour les moins de 50 ans.

Enfin, l'accès des demandeurs d'emploi à la **formation** 12 mois après leur prise en charge par l'assurance chômage baisse avec l'âge (7,7 % pour les 50 ans et plus, contre 12% pour les moins de 25 ans en 2019 – *Tableau 1*).

Des conditions d'indemnisation plus favorables pour tenir compte des difficultés plus grandes face au chômage

La réglementation d'assurance chômage prévoit un certain nombre de mesures à destination des personnes de 53 ans et plus.

- Pour les salariés âgés de 53 ans et plus, **la recherche de la condition d'affiliation minimale de 6 mois est examinée sur une période de référence de 36 mois précédant la dernière fin de contrat de travail**, soit 12 mois de plus que pour les salariés âgés de moins de 53 ans.

- **Les durées d'indemnisation sont également plus favorables pour les seniors** : alors que la durée d'indemnisation maximale est en principe fixée à 24 mois (2 ans), les salariés âgés de 53 et 54 ans bénéficient d'une durée maximale de 30 mois (2 ans ½), et les salariés âgés de 55 ans et plus d'une durée maximale de 36 mois (3 ans). Par ailleurs, les salariés âgés de 53 ans et 54 ans ont la possibilité de bénéficier d'un allongement de leur droit dans la limite de 6 mois supplémentaires en cas de formation au cours de leur période d'indemnisation, leur durée d'indemnisation étant ainsi portée à 36 mois au maximum.
Il convient toutefois de noter que le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage a modifié, depuis le 1^{er} février 2023, les modalités de calcul de la durée d'indemnisation : les durées maximales d'indemnisation sont ainsi désormais réduites de 25% : pour les salariés âgés de moins de 53 ans à la date de leur perte d'emploi, cette durée est désormais fixée à 548 jours (18 mois), pour les salariés âgés de 53 et 54 ans, cette durée est fixée à 685 jours (22,5 mois) et pour les salariés âgés de 55 ans et plus, cette durée est fixée à 822 jours (27 mois).
- Introduite en 2019 par la réforme menée par l'État, **la dégressivité du montant de l'allocation n'est pas applicable aux salariés âgés de 57 ans et plus au moment de la fin de contrat de travail** ayant permis l'ouverture de droit.

Enfin, une mesure majeure concerne les demandeurs d'emploi de 62 ans et plus indemnisés par l'Assurance chômage : sous conditions, ces derniers peuvent bénéficier **d'un maintien de leur indemnisation dans l'attente de la liquidation de leur retraite à taux plein, et jusqu'à 67 ans au plus tard.**

Dans le cadre de la réforme des retraites portée par le gouvernement, les mesures d'indemnisation des seniors devront probablement être réinterrogées. En effet, certaines mesures, et notamment celle du maintien de l'indemnisation au-delà de la durée maximale, sont liées au paramètre de l'âge légal de départ à la retraite.

POUR ALLER PLUS LOIN

LES SENIORS

- **Unédic**, « *Qui sont les allocataires indemnisés en 2019 ?* », octobre 2020
 Cette étude offre un panorama complet sur la population des allocataires indemnisés (passé professionnel, situation vis-à-vis de l'Assurance chômage, etc.).
- **Dares**, « *Les seniors et le marché du travail* », tableau de bord trimestriel
- **Unédic**, « *Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage* », 24 février 2023
[Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, « *Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture* », 24 février 2023
[Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, « *Articulation entre Assurance chômage et retraites* », 1^{er} mars 2023 [Articulation entre Assurance chômage et retraites | Unedic.fr](#)

Annexe

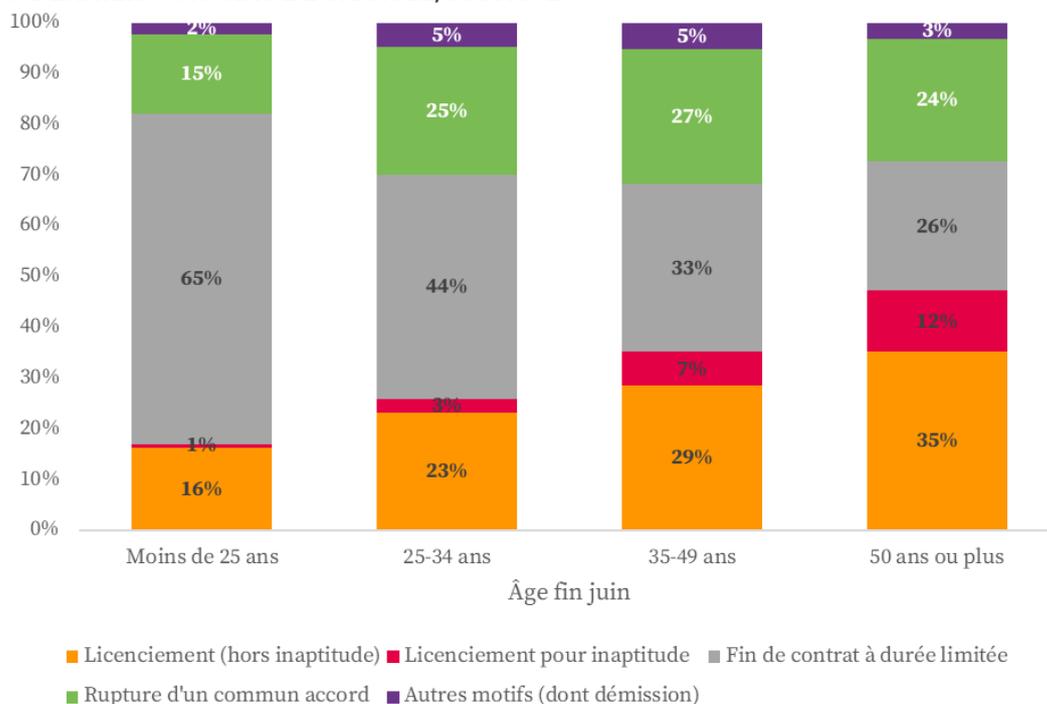
GRAPHIQUE 1 - RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES INDEMNISÉS PAR SEXE ET PAR ÂGE FIN JUIN 2022



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

Champ : allocataires indemnisés par l'Assurance chômage fin juin 2022, hors intermittents du spectacle

GRAPHIQUE 2 - RÉPARTITION DES ALLOCATAIRES INDEMNISÉS FIN JUIN 2022, SELON LE MOTIF DE RUPTURE DU DERNIER CONTRAT DE TRAVAIL, PAR ÂGE



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

Champ : allocataires indemnisés fin juin 2022, hors intermittents du spectacle

TABLEAU 1 - TAUX D'ACCÈS À LA FORMATION SELON LE GENRE, L'ÂGE ET LE DIPLÔME À L'INSCRIPTION, EN 2019

Modalités	Taux d'accès à la formation à 6 mois	Taux d'accès à la formation à 12 mois	Taux d'accès à la formation à 18 mois
GENRE			
Femme	6.9%	10.4%	13.9%
Homme	6.9%	10.3%	13.7%
AGE			
Moins de 25 ans	8.4%	12.0%	15.6%
De 25 à 34 ans	6.3%	9.8%	13.5%
De 35 à 49 ans	6.8%	10.6%	14.1%
50 ans et plus	5.0%	7.7%	9.9%
DIPLOME			
Primaire-collège-lycée	6.6%	9.8%	13.0%
CAP/BEP	6.6%	10.1%	13.6%
Bac / échec études sup	7.8%	11.7%	15.5%
Bac +2	7.5%	11.4%	15.0%
Bac +3/4	6.6%	10.0%	13.3%
Bac +5 et plus	5.2%	8.0%	10.8%

Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic Champ : demandeurs d'emploi s'étant inscrits à Pôle emploi en 2019

LES INTERMITTENTS

du spectacle

Les annexes 8 et 10 au règlement d'assurance chômage prévoient des règles spécifiques d'ouverture de droits et d'indemnisation pour tenir compte des conditions d'emploi particulières des intermittents du spectacle, lesquels alternent des périodes d'emploi et de chômage. Ces deux annexes concernent uniquement des salariés engagés en contrat à durée déterminée (CDD) ; l'annexe 8 est applicable aux ouvriers et techniciens du spectacle tandis que l'annexe 10 est dédiée aux artistes du spectacle.

Au 3^{ème} trimestre 2022, en moyenne, 128 000 intermittents étaient couverts par l'Assurance chômage.

Les règles d'assurance chômage spécifiques aux intermittents du spectacle

L'annexe 8 est applicable aux ouvriers et techniciens du spectacle engagés au titre d'une fonction limitativement énumérée, via un CDD conclu avec un employeur exerçant son activité dans l'un des domaines d'activité définis par l'annexe et répertoriés par un numéro d'identifiant des conventions collectives (IDCC) et par un « code NAF ». Au 3^{ème} trimestre 2022, 50 000 allocataires par mois étaient indemnisés au titre de l'annexe 8.

L'annexe 10 est applicable aux artistes du spectacle engagés en CDD. Au 3^{ème} trimestre 2022, 60 000 allocataires étaient indemnisés par mois au titre de l'annexe 10.

Un intermittent du spectacle doit avoir travaillé au moins 507 heures au cours des 12 mois précédant la fin de contrat de travail prise en compte pour bénéficier d'une ouverture de droits ou d'une réadmission (nouvelle ouverture de droits succédant à une précédente).

Lorsque toutes les conditions d'ouverture de droits sont remplies, l'allocataire est **alors indemnisé pour une période de 12 mois courant jusqu'à la date anniversaire qui suit la fin de son contrat de travail.**

À la date anniversaire, un examen est mené en vue d'une réadmission répondant aux mêmes conditions que l'ouverture de droits. Si les conditions ne sont pas remplies mais que l'allocataire justifie d'au moins 338 heures de travail au cours des 12 derniers mois, il lui est possible d'opter pour l'ouverture d'**une clause de rattrapage** ouvrant droit à 6 mois d'indemnisation au cours desquels l'allocataire doit retravailler suffisamment afin de compléter ses heures de travail, permettant d'atteindre la condition minimale d'affiliation de 507 heures.

Le **montant de l'allocation journalière** est calculé en recourant à une formule de calcul (une pour chaque annexe) permettant de tenir compte de 3 paramètres que sont le salaire perçu, les heures travaillées par l'intermittent au cours de la période de référence antérieure d'un an, et une partie fixe et forfaitaire. **L'allocation minimale est fixée à 38 € pour l'annexe 8 et 44 € pour l'annexe 10.** À fin juin 2022, l'allocation journalière nette versée était en moyenne de 57 € pour les intermittents relevant de l'annexe 8 et de 50 € en moyenne pour ceux relevant de l'annexe 10.

Le point de départ effectif de l'indemnisation tient compte d'une **franchise** congés payés et d'une **franchise salaire**, toutes deux spécifiques à chacune des annexes 8 et 10. Ces franchises correspondent à des jours non indemnisés et ne prorogent pas le terme de l'indemnisation.

Chacune des deux annexes prévoit des **règles de cumul spécifiques** de l'allocation de chômage avec les rémunérations : elles conduisent à diminuer le nombre de jours indemnisés proportionnellement au volume horaire travaillé au cours du mois considéré. En 2022, la proportion de jours indemnisés est de 49 % pour les allocataires relevant de l'annexe 8 et de 70 % pour les allocataires relevant de l'annexe 10.

La **contribution** due au titre des CDD conclus entre un employeur et un salarié relevant du champ des deux annexes est constituée de deux taux de contribution dont la somme est égale à 11,45% et répartie comme suit :

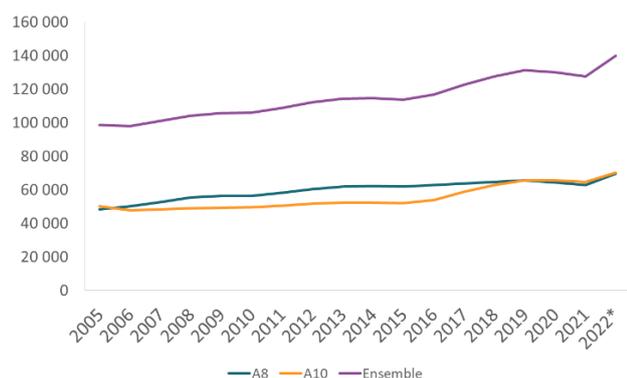
- Un **taux de contribution de droit commun** fixé à 4,05 %, à la charge des employeurs,
- Un **taux de contribution supplémentaire**, résultant de l'application de règles dérogatoires et spécifiques aux annexes 8 et 10, fixé à 7,40 %, réparti à raison de 5 % à la charge des employeurs et 2,40 % à la charge des salariés.

Les employeurs pour lesquels l'organisation de spectacles vivants n'est pas une activité principale mais une activité occasionnelle, doivent s'affilier pour leurs salariés intermittents auprès du guichet unique du spectacle occasionnel (GUSO), qui leur permet d'effectuer leurs déclarations et leurs paiements de contributions et cotisations sociales.

En 2021, année couverte par le dispositif « Année blanche » pour répondre au contexte particulier de la crise de Covid-19 (voir ci-dessous), les dépenses d'indemnisation au titre des annexes 8 et 10 ont représenté 1,8 Md€ pour un montant de recettes voisin de 300 M€.

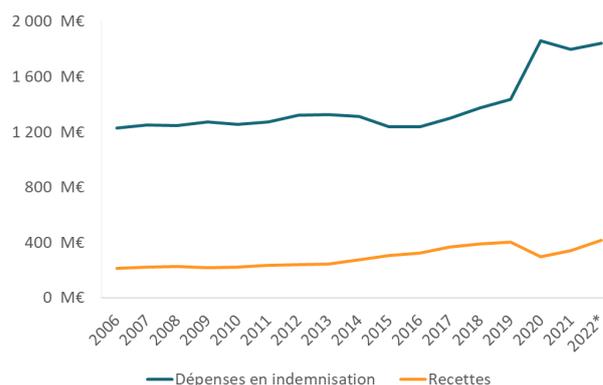
GRAPHIQUES - EFFECTIFS ET DÉPENSES/RECETTES POUR LES INTERMITTENTS DU SPECTACLE

NOMBRE ANNUEL MOYEN D'ALLOCATAIRES INDEMNISÉS AU TITRE DES ANNEXES 8 ET 10



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic
 Champ : allocataires ayant été indemnisés au moins une journée dans l'année au titre des annexes 8 et 10
 (*) : l'effectif en 2022 est un effectif estimé

DÉPENSES D'INDEMNISATION ET RECETTES AU TITRE DES ANNEXES 8 ET 10



Source : dépenses en indemnisation : Fichier national des allocataires, calculs Unédic; recettes : Pôle Emploi, calculs Unédic.
 Champ : dépenses d'indemnisation et recettes perçues dans l'année observée au titre des annexes 8 et 10
 (*) : les dépenses et recettes en 2022 sont estimées

La négociation spécifique des règles d'indemnisation applicables aux intermittents du spectacle

L'ouverture d'une négociation sur la réglementation d'assurance chômage implique l'ouverture d'une **négociation spécifique**, dite « enchâssée », portant sur la réglementation applicable aux intermittents du spectacle. Ce fonctionnement a été instauré par la loi en 2015 et mis en œuvre pour la première fois en 2016.

Un document de cadrage relatif à la négociation des annexes 8 et 10 est établi par les partenaires sociaux interprofessionnels et doit ensuite s'inscrire dans le document de cadrage général. Il doit fixer le délai dans lequel la négociation doit aboutir ainsi que ses objectifs (trajectoire financière et principes généraux à respecter).

Sur cette base, **il appartient aux organisations représentatives du secteur du spectacle d'ouvrir des négociations avec l'appui d'un comité d'expertise** composé de représentants des ministères chargés du Travail et de la Culture, de l'Unédic, de Pôle emploi et de 4 personnalités qualifiées. Ce comité est chargé d'évaluer toutes les propositions professionnelles et demandes interprofessionnelles qui lui sont transmises en cours de négociation, ainsi que d'évaluer, dans un délai maximal de 20 jours, le respect de la trajectoire financière. Si l'accord respecte le cadrage, il est intégré dans le projet de nouvelle réglementation. À défaut, il appartient aux partenaires sociaux interprofessionnels de fixer les règles d'indemnisation des intermittents du spectacle. La convention d'assurance chômage intégrant les annexes 8 et 10 est ensuite agréée par le Premier ministre.

Le dispositif « Année blanche » et les autres mesures d'urgence liées à l'épidémie de Covid-19

Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la crise de la Covid-19, le gouvernement a décidé la mise en œuvre d'un Plan pour la culture. Ce plan a été conçu pour venir en aide au secteur du spectacle, fortement impacté par les mesures d'urgence mises en place pour faire face à l'épidémie, et de ce fait aux allocataires indemnisés au titre des annexes 8 et 10.

S'agissant du régime d'assurance chômage, ce Plan pour la culture contenait notamment **une mesure de prolongation de la durée d'indemnisation des allocataires relevant des annexes 8 et 10, dite « Année blanche », jusqu'au 31 décembre 2021**, avec, à son terme, un réexamen des droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) mené dans les conditions de droit commun, sous réserve de certains aménagements.

Les dépenses supplémentaires liées au dispositif d'année blanche et à la crise sont estimées à 840 M€ entre 2020 et 2021. Avec une perte de recettes égale à 170 M€ sur cette période, le surcoût pour l'Unédic a représenté environ 1 Md€.

POUR ALLER PLUS LOIN

LES INTERMITTENTS

- **Le dossier de synthèse sur l'indemnisation des intermittents du spectacle publié en janvier 2022 en propose un panorama** : spécificités du régime, historique de la réglementation, profil des allocataires indemnisés, effets de la crise Covid-19 sur l'emploi intermittent, bilan financier [l'indemnisation des intermittents du spectacle](#)
- **Circulaire Unédic n°2022-03 du 12 janvier 2022** : Réadmission au terme de la prolongation de la durée d'indemnisation des allocataires relevant des annexes VIII et X au règlement d'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2021 [circulaire Unédic n°2022-03](#)
- **Trajectoire des intermittents du spectacle indemnisés, rapport du Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du ministère de la Culture, novembre 2020** [trajectoire des intermittents du spectacle indemnisés](#)

Annexe

Cas type : indemnisation des salariés relevant de l'annexe 8, de l'annexe 10 et du régime général

Modalités de constitution du droit puis d'indemnisation en cas de reprise d'activité (cumul allocation et rémunération d'activité reprise) pour trois profils de salariés ne relevant pas de la même réglementation : un salarié privé d'emploi relevant de l'annexe 8 (ouvriers et techniciens du spectacle), un salarié privé d'emploi relevant de l'annexe 10 (artistes du spectacle), enfin un salarié privé d'emploi relevant du règlement d'assurance chômage.

Cette illustration est conçue de la manière suivante :

- Chacun des salariés bénéficie d'une ouverture de droit à l'allocation dès qu'il remplit la condition d'affiliation minimale requise par chacune des deux réglementations considérées, soit **507 heures** (dans une période de référence de 12 mois) **s'agissant des annexes 8 et 10**, et **130 jours travaillés ou 910 heures travaillées** (dans une période de référence affiliation de 24 mois, et une période de référence calcul de 12 mois dans le cas d'espèce) **s'agissant du règlement général d'assurance chômage**.
- Durant la période de référence antérieure observée pour la constitution du droit, chacun des salariés a **travaillé de manière discontinue** et a été **rémunéré à hauteur du SMIC brut** actuellement en vigueur¹³. Le salarié relevant de l'annexe 10 n'est donc pas rémunéré au cachet dans le parcours d'emploi examiné, lequel est comparé à celui des salariés relevant respectivement de l'annexe 8 et du règlement général.
- **À partir du deuxième mois d'indemnisation ayant suivi l'ouverture du droit, chacun des salariés reprend une activité** représentant 10 jours par mois à hauteur de 7 heures par jour (soit 70 h. travaillées par mois dans les trois cas), en contrepartie d'une rémunération égale au SMIC brut actuellement en vigueur¹ (pas de cachets en annexe 10) ; il bénéficie dans ce cadre du dispositif de cumul allocation et rémunération d'une activité reprise, dans les conditions et selon les modalités respectivement prévues par l'annexe 8 d'une part, l'annexe 10 d'autre part, et enfin par le règlement d'assurance chômage.

À noter :

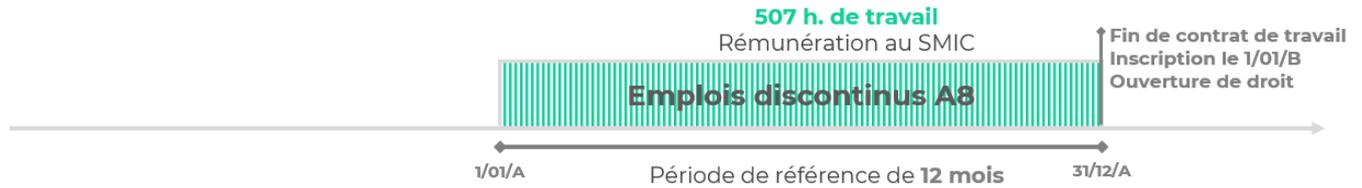
- *Pour les besoins de l'exercice, une rémunération égale au montant du SMIC brut est retenue pour chaque parcours d'emploi et d'indemnisation ; il est cependant précisé que la rémunération moyenne des personnes relevant des annexes 8 et 10 peut généralement être supérieure à ce niveau.*
- *Il est fait abstraction : d'une part de la nouvelle modalité de réduction de 25% de la durée d'indemnisation des salariés relevant du régime général applicable depuis le 1^{er} février 2023¹⁴ et d'autre part, des mesures exceptionnelles relatives aux prestations d'assurance chômage prises dans le contexte de crise sanitaire.*

¹³ Au 01/10/2022 : 11,07 €/h (1678,95 €/mois pour 35 h./semaine soit 151,67 h./mois).

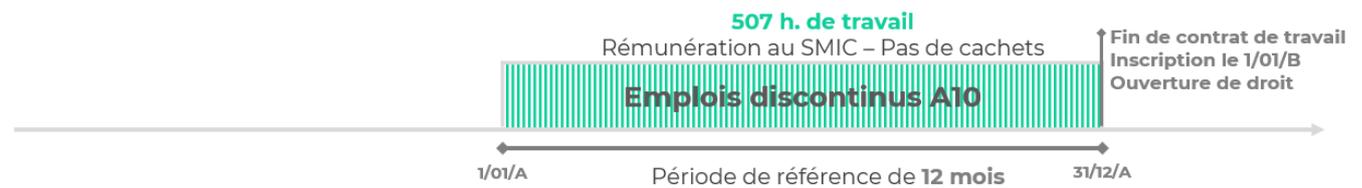
¹⁴ Décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage

Représentation schématique de chacun des trois parcours d'emploi précédant l'ouverture de droit

Salarié relevant de l'annexe 8 (ouvriers et techniciens du spectacle)



Salarié relevant de l'annexe 10 (artistes du spectacle)



Salarié relevant du règlement général d'assurance chômage (régime général)



Constitution du droit (ouverture de droit)

En application de l'annexe 8 (ouvriers et techniciens du spectacle)

Salaire de référence	Allocation journalière initiale ¹	Allocation journalière brute ²	Période d'indemnisation ³	Délai d'attente	Prise en considération des congés payés ⁴
5612,49 €	38 €	37,18 €	365 jours	7 jours	Franchise CP 7 jours

En considérant le montant journalier brut de l'allocation égal à 37,18 €, l'indemnisation mensuelle brute moyenne s'établit à environ 1130 €⁵ pour un mois entièrement indemnisable.

¹ Montant forfaitaire plancher de l'allocation journalière

² Montant après déduction de la participation au financement de la retraite complémentaire (0,93 % du salaire journalier moyen)

³ Période d'indemnisation de 12 mois à compter de la fin du contrat de travail prise en considération pour l'ouverture du droit (soit 365 jours d'indemnisation au maximum avant réexamen à la date anniversaire)

⁴ Il est en revanche considéré que l'allocataire n'est assujéti à aucun différé d'indemnisation spécifique, ni à aucune "franchise salaire"

⁵ 37,18 € x 365/12

En application de l'annexe 10 (artistes du spectacle)

Salaire de référence	Allocation journalière initiale ¹	Allocation journalière brute ²	Période d'indemnisation ³	Délai d'attente	Prise en considération des congés payés ⁴
5612,49 €	44 €	42,97 €	365 jours	7 jours	Franchise CP 7 jours

En considérant le montant journalier brut de l'allocation égal à 42,97 €, l'indemnisation mensuelle brute moyenne s'établit à environ 1307 €⁵ pour un mois entièrement indemnisable.

¹ Montant forfaitaire plancher de l'allocation journalière

² Montant après déduction de la participation au financement de la retraite complémentaire (0,93 % du salaire journalier moyen)

³ Période d'indemnisation de 12 mois à compter de la fin du contrat de travail prise en considération pour l'ouverture du droit (soit 365 jours d'indemnisation au max., avant réexamen à la date anniversaire)

⁴ Il est en revanche considéré que l'allocataire n'est assujéti à aucun différé d'indemnisation spécifique, ni à aucune "franchise salaire"

⁵ 42,97 € x 365/12

En application du règlement général d'assurance chômage (régime général)

Salaire de référence	Salaire journalier de référence ¹	Allocation journalière initiale ²	Allocation journalière brute ³	Durée d'indemnisation ¹	Délai d'attente	Prise en considération des congés payés ⁴
10073,70 €	31,68 €	23,76 €	23,76 €	318 jours	7 jours	Différé 15 jours

En considérant le montant journalier brut de l'allocation égal à 23,76 €, l'indemnisation mensuelle brute moyenne s'établit à environ 722 €⁵ pour un mois entièrement indemnisable.

¹ Application du plafonnement de prise en considération des jours non travaillés à 75% des jours travaillés

² Allocation au plafond de 75% du SJR

³ Exonération de la participation au financement de la retraite complémentaire représentant 3% du SJR

⁴ Il est en revanche considéré que l'allocataire n'est assujéti à aucun différé d'indemnisation spécifique

⁵ 23,76 € x 365/12

Reprise d'emploi pendant l'indemnisation - mise en oeuvre du cumul ARE/rémunération

En application de l'annexe 8 (ouvriers et techniciens du spectacle)

Chaque mois, à partir du deuxième mois d'indemnisation : travail 7 h. / jour 10 j. par mois (70 h. / mois)

Rémunération au SMIC horaire (soit rémunération de 774,90 € / mois)

Mise en œuvre du cumul ARE / rémunération (ARE brute + rémunération brute = revenu)

J. indemn.	22*	14**	17**	17**	19	18	19	19	18	19	18	19	Date anniversaire Réexamen
Soit ARE (€)	817,96	520,52	632,06	632,06	706,42	669,24	706,42	706,42	669,24	706,42	669,24	706,42	
Revenu (€)	817,96	1295,42	1406,96	1406,96	1481,32	1444,14	1481,32	1481,32	1444,14	1481,32	1444,14	1481,32	

1/01/B ————— Période d'indemnisation de 12 mois ————— 31/12/B

* Le délai d'attente et la franchise CP sont appliqués pour ce mois pendant lequel aucune activité n'est reprise.

** La franchise CP est appliquée pour ce mois.

Pendant la période d'indemnisation, l'allocataire a perçu 219 allocations journalières.

À l'issue de cette période (date anniversaire au 31/12/B), la situation de l'allocataire sera réexaminée en vue d'une réadmission.

Dans le cas d'espèce, la condition d'affiliation requise pour une réadmission serait remplie, en présence de 770 h. de travail (> 507 h.) pendant la période précédant la réadmission.

En application de l'annexe 10 (artistes du spectacle)

Chaque mois, à partir du deuxième mois d'indemnisation : travail 7 h. / jour 10 j. par mois (70 h. / mois)

Rémunération au SMIC horaire (soit rémunération de 774,90 € / mois) – pas de cachets

Mise en œuvre du cumul ARE / rémunération (ARE brute + rémunération brute = revenu)

J. indemn.	22*	17**	20**	20**	22	21	22	22	21	22	21	22	Date anniversaire Réexamen
Soit ARE (€)	945,34	730,49	859,40	859,40	945,34	902,37	945,34	945,34	902,37	945,34	902,37	945,34	
Revenu (€)	945,34	1505,39	1634,30	1634,30	1720,24	1677,27	1720,24	1720,24	1677,27	1720,24	1677,27	1720,24	

1/01/B ————— Période d'indemnisation de 12 mois ————— 31/12/B

* Le délai d'attente et la franchise CP sont appliqués pour ce mois pendant lequel aucune activité n'est reprise.

** La franchise CP est appliquée pour ce mois.

Pendant la période d'indemnisation, l'allocataire a perçu 252 allocations journalières.

À l'issue de cette période (date anniversaire au 31/12/B), la situation de l'allocataire sera réexaminée en vue d'une réadmission.

Dans le cas d'espèce, la condition d'affiliation requise pour une réadmission serait remplie, en présence de 770 h. de travail (> 507 h.) pendant la période précédant la réadmission.

En application du règlement général d'assurance chômage (régime général)

Chaque mois, à partir du deuxième mois d'indemnisation : 10 j. travaillés (soit 70 h. travaillées / mois)

Rémunération au SMIC horaire (soit rémunération de 774,90 € / mois)

Mise en œuvre du cumul ARE / rémunération (ARE brute + rémunération brute = revenu)

J. indemn.	9*	5	8	7	8	7	8	8	7	8	7	8	Poursuite de l'indemnisation
Soit ARE (€)	213,84	118,80	190,08	166,32	190,08	166,32	190,08	190,08	166,32	190,08	166,32	190,08	
Revenu (€)	213,84	893,70	964,98	941,22	964,98	941,22	964,98	964,98	941,22	964,98	941,22	964,98	

1/01/B ————— Indemnisation des 12 premiers mois ————— 31/12/B

* Le différé congés payés et le délai d'attente sont appliqués pour ce mois pendant lequel aucune activité n'est reprise.

Pendant les 12 premiers mois d'indemnisation, l'allocataire a perçu 90 allocations journalières.

Il lui reste donc 228 jours d'indemnisation à consommer intégralement avant qu'intervienne un examen en vue d'un rechargement.

A noter enfin qu'à l'issue de ces 12 premiers mois d'indemnisation, l'intéressé ne remplit pas encore la condition d'affiliation requise pour un rechargement (110 jours travaillés < 130 jours travaillés requis ; 770 heures travaillées < 910 heures travaillées requises).

LES TRAVAILLEURS frontaliers

La mobilité des travailleurs en Europe est régie par les dispositions du droit de l'Union européenne¹⁵.

Les règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁶ n'ont pas pour objet de se substituer aux dispositions d'ordre interne, mais de permettre aux travailleurs de se déplacer sans qu'ils ne perdent, du fait de leur mobilité, les avantages de sécurité sociale et notamment d'assurance chômage qu'ils ont acquis durant leur période d'activité.

Indemnisation des travailleurs frontaliers dans leur État de résidence

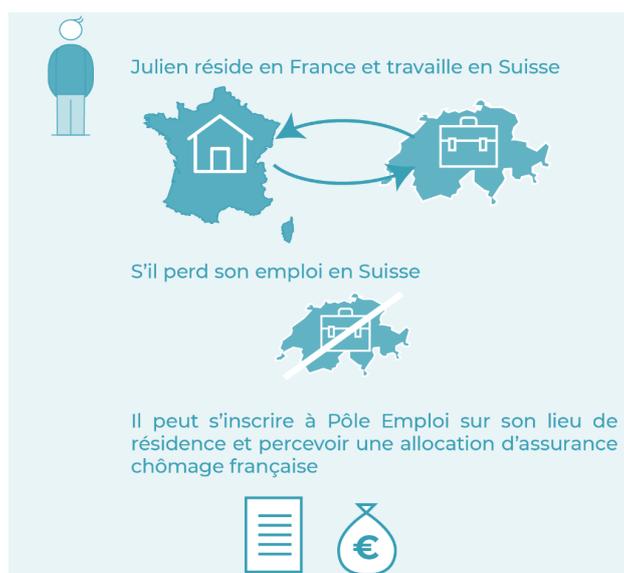
Le travailleur mobile bénéficie en principe d'une indemnisation du chômage dans son État d'emploi.

Par exception, le travailleur frontalier est celui qui exerce son activité dans un État tout en résidant dans un autre État, où il retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine.

Actuellement, le règlement de coordination fixe des règles particulières pour les travailleurs frontaliers, la charge de leur indemnisation étant transférée de leur État d'emploi à leur État de résidence.

Ainsi, le travailleur frontalier qui a exercé son activité dans un autre État tout en résidant en France, et pour lequel des cotisations ont été versées dans cet État d'emploi, bénéficie des mêmes droits que le salarié qui a exercé son activité en France. Il n'est pas nécessaire pour lui de justifier d'une dernière période d'activité en France pour prendre en considération les périodes accomplies dans un autre État.

SCHÉMA 1 - EXEMPLE D'UN SALARIÉ FRONTALIER OUVRANT UN DROIT DIT « DROIT FRONTALIER »



¹⁵ États membres de l'Union européenne, Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse

¹⁶ Règlement (CE) n° 883/2004 et son règlement d'application (CE) n° 987/2009

En 2021, 88 000 allocataires étaient indemnisés au titre d'un droit frontalier : 59 % avaient perdu un contrat de travail en Suisse (soit 52 000 personnes environ), 21 % au Luxembourg (18 000), 9 % en Allemagne (8 000), 9 % en Belgique (8 000). Les autres, moins nombreux, avaient travaillé essentiellement en Espagne ou en Italie.

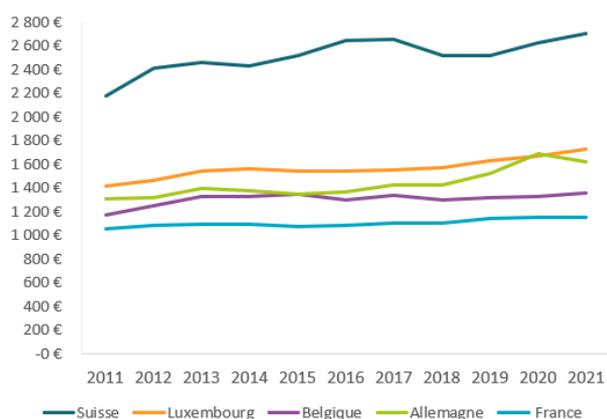
Les allocataires frontaliers sont mieux indemnisés en moyenne que les allocataires ayant perdu des contrats en France. Les salaires étant en moyenne plus élevés en Suisse qu'en France, les allocataires frontaliers avec la Suisse sont mieux indemnisés en moyenne : 2 700 € en 2021 contre 1 200 € pour les allocataires non frontaliers.

En 2021, l'indemnisation des frontaliers avec l'Allemagne s'élevait en moyenne à 1 600 €, celle des frontaliers avec le Luxembourg s'élevait à 1 700 € en moyenne et celle des frontaliers avec la Belgique s'élevait à 1 400 € (*Graphique 1*).

Leurs droits sont potentiellement plus longs que ceux des allocataires non frontaliers : 59 % des allocataires suisses étaient concernés par un droit potentiel d'une durée de 24 mois et plus en 2021 contre 39 % pour les allocataires non frontaliers. Il en était de même pour 63% des allocataires frontaliers allemands et pour 52% des frontaliers luxembourgeois. Seuls les allocataires frontaliers belges se situaient au même niveau que les allocataires non frontaliers en termes de durée (*Graphique 2*).

GRAPHIQUES 1 ET 2 - ALLOCATION ET DURÉE POTENTIELLE DE DROIT SELON LE PAYS D'EMPLOI

GRAPHIQUE 1 - ALLOCATION MENSUELLE BRUTE MOYENNE THEORIQUE, SELON LE PAYS D'EMPLOI



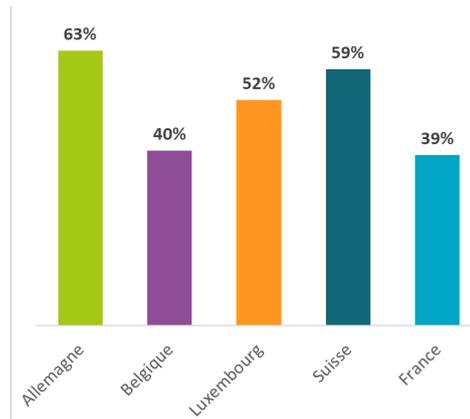
Note : l'allocation mensuelle théorique correspond à l'allocation journalière brute à l'ouverture de droits multipliée par 30,41 (365/12).

France : ensemble des allocataires non frontaliers

Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

Champ : allocation mensuelle à l'ouverture de droits entre 2011 et 2020

GRAPHIQUE 2 - PART DES ALLOCATAIRES FRONTALIERS QUI ONT DES DROITS POTENTIELS DE 24 MOIS OU PLUS SELON LE PAYS D'EMPLOI



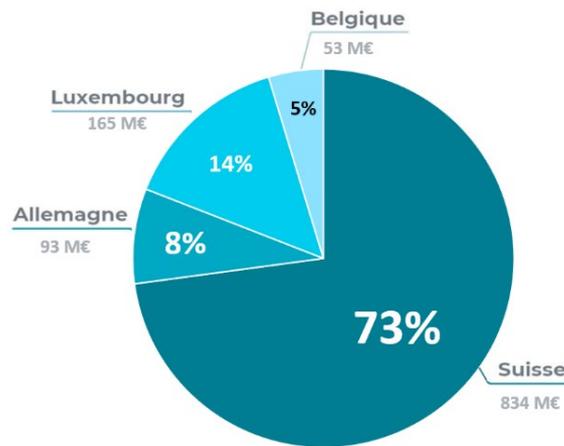
Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

France : ensemble des allocataires non frontaliers

Champ : durée potentielle à l'ouverture de droits en 2021

Les dépenses d'indemnisation des frontaliers ayant perdu un contrat en Suisse représentent 73 % des dépenses d'indemnisation, celles des frontaliers ayant perdu un contrat au Luxembourg 14 %, en Allemagne 8% et en Belgique 5% (*Graphique 3*).

GRAPHIQUE 3- RÉPARTITION DES DÉPENSES D'INDEMNISATION SELON LES PRINCIPAUX PAYS EN 2021



Source : Fichier national des allocataires, Calculs Unédic

Champ : dépenses en indemnisation au titre des allocataires selon le pays frontalier d'emploi

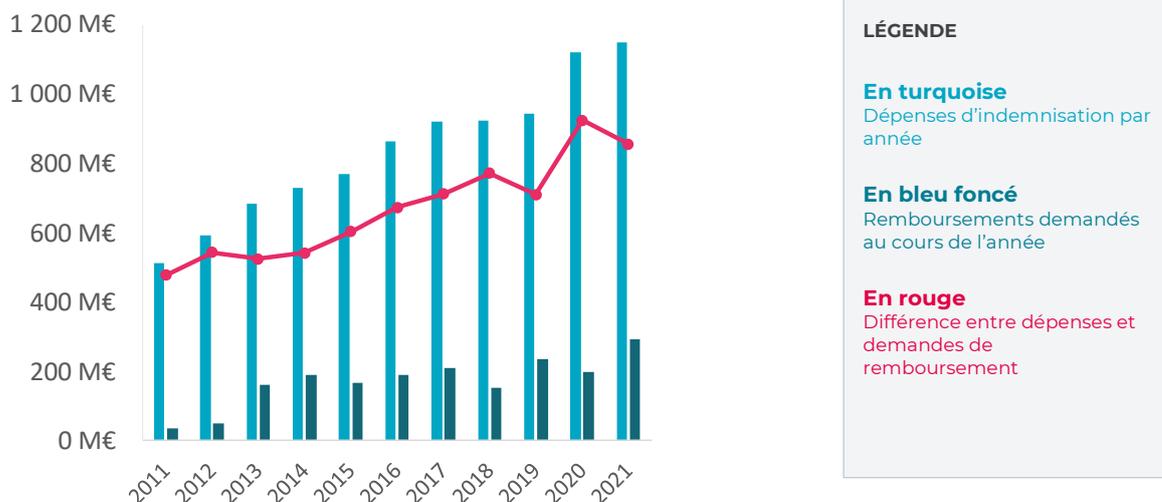
Dispositif de remboursement entre États

Un mécanisme de remboursement destiné à établir un équilibre financier plus juste entre les États membres prévoit que les prestations servies par l'État de résidence peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'État d'emploi.

Or, ces modalités de remboursement ne permettent pas de compenser la charge financière supplémentaire pesant sur l'État de résidence qui indemnise des périodes d'emploi au titre desquelles les contributions ont été perçues par l'État d'emploi : **le surcoût lié à l'indemnisation des travailleurs frontaliers est égal à 855 M€ pour 2021 (Graphique 4).**

Le surcoût cumulé entre 2011 et 2021 représente 7,3 Md€ pour le régime d'assurance chômage français. Pour mémoire, le montant d'endettement global s'élevait à 63,6 Md€ pour le régime fin 2021.

GRAPHIQUE 4 - ÉVOLUTION DES DÉPENSES, DES REMBOURSEMENTS D'INDEMNISATION ET SURCÔT TOTAL SELON LE PAYS D'EMPLOI



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic ; SISF, Pôle emploi

Champs : dépenses en indemnisation au titre des frontaliers de 2011 à 2020 (FNA) ; demandes de remboursement émises par la France vers les États frontaliers de 2011 à 2020 (SISF, Pôle emploi)

Compte tenu de l'importance du déséquilibre financier pour le régime d'assurance chômage français, la France soutient une révision de ces dispositions en faveur d'une compétence de l'État d'emploi ou de toute mesure permettant de rééquilibrer la charge de l'indemnisation des travailleurs frontaliers entre l'État de résidence et l'État d'emploi.

Les partenaires sociaux de l'Unédic ont ainsi appelé de leurs vœux dès 2016, auprès de la Commissaire européenne Marianne Thyssen, l'évolution d'un cadre facilitant les mobilités intracommunautaires et l'exercice des droits attachés, tout en garantissant la clarté juridique et une répartition juste et équitable de la charge financière entre les États membres.

Projet de révision des règlements européens

La Commission européenne a présenté le 13 décembre 2016 une proposition de révision des règlements européens de coordination des systèmes de sécurité sociale. Cette révision a notamment pour objet de proposer de nouvelles modalités de coordination des prestations de chômage dans les situations transfrontalières. Elle vise principalement à déterminer l'État membre auquel incombe le versement des prestations de chômage aux travailleurs frontaliers.

La proposition de la Commission se fonde sur le principe selon lequel l'État membre qui a perçu les cotisations est aussi celui qui verse les allocations. Il est prévu d'attribuer la responsabilité du versement des prestations de chômage à l'État de dernier emploi lorsque le frontalier y a travaillé pendant au moins douze mois et à l'État de résidence dans tous les autres cas. En conséquence, la procédure de remboursement actuelle serait supprimée.

Cette proposition organise ainsi une meilleure répartition de la charge financière entre État de résidence et État d'emploi. Toutefois, la durée de douze mois continue à faire peser une charge excessive sur l'État de résidence qui devra assumer le service des prestations aux travailleurs frontaliers ayant travaillé pendant une durée inférieure à un an, sans contreparties de cotisations ou d'un minimum de remboursement.

Le projet de révision est examiné dans le cadre de la **procédure législative ordinaire**. Ainsi, après proposition de la Commission européenne, les projets de textes révisés sont examinés au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen. Une fois les positions du Conseil et du Parlement arrêtées, les trois institutions se réunissent en « trilogue » en vue de s'entendre sur un texte de compromis.

L'État arrête les positions défendues par la France et assure la conduite des négociations au sein des instances du Conseil de l'Union européenne et les relations avec les autres institutions.

Deux accords provisoires obtenus en trilogue en 2019 et 2021, sous les présidences roumaine et slovène du Conseil de l'Union, **n'ont pu obtenir la majorité au Comité des Représentants Permanents des États membres. Les discussions doivent donc se poursuivre.**

Une fois adopté, le règlement modificatif sera directement applicable au sein des États membres de l'Union européenne au terme de la période transitoire qu'il aura définie.

Les nouvelles dispositions ne s'appliqueront à la Suisse que sur la base d'une décision du Comité Mixte institué par l'Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération Suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes.

POUR ALLER PLUS LOIN

LES FRONTALIERS

- **Unédic, « Dossier de synthèse sur les frontaliers », décembre 2021**, propose un bilan de l'indemnisation des allocataires frontaliers par l'Unédic: spécificité au regard du régime, historique des accords entre les États européens et la France sur le remboursement d'une partie de l'indemnisation du chômage au titre des allocataires frontaliers, profil des allocataires frontaliers, impact de l'indemnisation des demandeurs d'emploi frontaliers sur le bilan financier de l'Unédic
→ [L'indemnisation des frontaliers par l'assurance chômage](#)
- **Insee, « Le travail frontalier dans le Grand Est : en 2018, 182 000 habitants de la région travaillent dans un pays voisin », mai 2022**
→ [ac_ina_144.pdf \(grandest.fr\)](#)
- **Insee, « Travailleurs frontaliers : six profils de « navetteurs » vers la Suisse », mai 2022**
→ [Analyses Auvergne-Rhône-Alpes - 145](#)

Annexe 1

TABLEAU - REMBOURSEMENT ENTRE LA FRANCE ET CERTAINS ÉTATS MEMBRES AU TITRE DE L'INDEMNISATION DES TRAVAILLEURS FRONTALIERS

Pays	Année	<i>Masse des prestations versées par la France au titre du RAC (en M€)</i>	<i>Montant des remboursements demandés par la France (en M€)</i>	<i>Ecart masse des prestations versées par la France / montant des remboursements demandés par la France</i>
Suisse (1)	2011	303,0	0,0	-303,0
	2012	370,2	2,6	-367,6
	2013	443,7	107,0	-336,7
	2014	486,2	131,3	-354,9
	2015	525,9	119,9	-406,0
	2016	621,5	144,4	-477,1
	2017	679,9	161,1	-518,8
	2018	682,9	118,2	-564,7
	2019	688,2	174,2	-514,0
	2020	809,8	142,9	-666,9
	2021	834,2	226,6	-607,6
Allemagne	2011	80,2	9,9	-70,3
	2012	78,2	11,9	-66,3
	2013	78,3	14,4	-63,9
	2014	74,5	15,2	-59,3
	2015	70,2	11,5	-58,7
	2016	68,0	11,0	-57,0
	2017	69,6	13,3	-56,3
	2018	66,7	8,7	-58,0
	2019	70,5	14,2	-56,3
	2020	89,5	14,1	-75,4
	2021	92,9	21,5	-71,4
Luxembourg (2)	2011	78,4	16,5	-61,9
	2012	86,5	17,7	-68,8
	2013	98,4	21,9	-76,5
	2014	103,5	22,5	-81,0
	2015	109,1	21,0	-88,1
	2016	113,5	20,4	-93,1
	2017	115,8	22,3	-93,5
	2018	119,9	14,2	-105,7
	2019	131,0	30,2	-100,8
	2020	161,4	26,6	-134,8
	2021	164,8	31,2	-133,6

Pays	Année	<i>Masse des prestations versées par la France au titre du RAC (en M€)</i>	<i>Montant des remboursements demandés par la France (en M€)</i>	<i>Ecart masse des prestations versées par la France / montant des remboursements demandés par la France</i>
Belgique	2011	46,8	8,5	-38,3
	2012	52,1	15,0	-37,1
	2013	58,3	15,4	-42,9
	2014	60,4	17,8	-42,6
	2015	60,0	13,5	-46,5
	2016	55,8	13,8	-42,0
	2017	52,2	12,1	-40,1
	2018	49,6	9,4	-40,2
	2019	50,8	14,3	-36,5
	2020	55,9	12,1	-43,8
	2021	53,2	13,2	-40,0
Espagne	2011	3,7	0,5	-3,2
	2012	4,4	1,1	-3,3
	2013	5,0	1,3	-3,7
	2014	4,8	1,3	-3,5
	2015	4,0	1,2	-2,8
	2016	3,8	0,9	-2,9
	2017	3,3	0,6	-2,7
	2018	3,1	0,7	-2,4
	2019	3,3	0,9	-2,4
	2020	3,7	0,8	-2,9
	2021	3,6	0,9	-2,7
Totaux	2011	512,1	35,4	-476,7
	2012	591,4	48,3	-543,1
	2013	683,7	160,0	-523,7
	2014	729,4	188,1	-541,3
	2015	769,2	167,1	-602,1
	2016	862,6	190,5	-672,1
	2017	920,8	209,4	-711,4
	2018	922,2	151,2	-771,0
	2019	943,8	233,8	-710,0
	2020	1 120,4	196,5	-923,9
	2021	1 148,8	293,4	-855,4

(1) La Suisse applique le règlement CE n° 883/2004 depuis le 1er avril 2012.

(2) Le Luxembourg bénéficie d'une dérogation s'agissant des 5 mois de remboursement à effectuer lorsque le travailleur frontalier a travaillé au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois. L'application et la durée de cette période peuvent faire l'objet d'un accord bilatéral entre la France et le Luxembourg (Règlement CE n° 883/2004, art. 86).

Annexe 2

Comparaison des paramètres d'indemnisation du chômage en France et dans ses pays limitrophes

Cas type d'un travailleur frontalier

La situation présentée ci-après est un cas type basé sur le profil d'un travailleur frontalier **exerçant son activité en Suisse et résidant en France. L'exemple retenu est celui d'un salarié de 36 ans embauché en CDI, et qui perçoit un salaire voisin de 5 500 €.**

À des fins de comparaison internationale, on considère que le frontalier a travaillé de manière continue durant 6 ans avant son inscription comme demandeur d'emploi. Il a un passé professionnel de 10 années et n'a pas d'enfant à charge.

Le tableau ci-dessous précise les droits auxquels ce salarié privé d'emploi serait éligible s'il était indemnisé en France ou dans l'un de ses pays limitrophes :

TABLEAU - COMPARAISON DU NIVEAU D'INDEMNISATION AUQUEL POURRAIT PRÉTENDRE UN SALARIÉ FRONTALIER EN FRANCE ET DANS SES PAYS LIMITROPHES (SUR LA BASE D'UN EMPLOI CONTINU REMUNÉRÉ 5500 € BRUT MENSUELS)

	France	Allemagne	Belgique	Espagne	Italie	Luxembourg	Suisse
Montant mensuel de l'allocation	2 929 €	1 995 €	2 079 € (plafond)	1 225 € (plafond)	1 471 € (plafond)	4 400 €	3 850 €
Taux de remplacement effectif	54 % pendant 6 mois (puis dégressivité)	36 % (soit 60 % du salaire net)	38 % pendant 3 mois (puis dégressivité)	22 %	27 % pendant 6 mois (puis dégressivité)	80 %	70 %
Durée d'indemnisation	18 mois ¹⁷	12 mois	34 mois (avant forfait)	24 mois	24 mois	12 mois	18,5 mois
Capital de droits	49 763 €	23 940 €	54 900 €	29 400 €	28 253 €	52 800 €	71 225 €

Source : Unédic

Lecture du tableau

Montant de l'allocation et taux de remplacement effectif :

- Le montant de l'allocation serait le plus bas en Espagne et en Italie, où il correspondrait au plafond de l'allocation. En raison de ce plafond, le taux de remplacement effectif correspondrait, dans ces deux pays, à 22 % et 27 % du salaire de référence, alors que la réglementation dans ces deux pays prévoit un taux de remplacement significativement supérieur (70 % en Espagne et 75 % en Italie). Le plafond du montant de l'allocation s'appliquerait également en Belgique.

¹⁷ En cas de conjoncture économique défavorable en fin de droit, l'intéressé pourra bénéficier d'un complément de fin de droits d'une durée de 6 mois équivalent à un capital de 15 952 €, portant ainsi son capital de droits total à 65 715 €.

- Le montant de l'allocation servie en Allemagne serait proche du montant versé en Belgique. Dans les deux pays, le taux de remplacement effectif serait proche de 36 % du salaire de référence (à noter que le plafond du montant de l'allocation n'est pas applicable en l'espèce en Allemagne, il est applicable en Belgique).
- Le montant de l'allocation le plus élevé serait versé au Luxembourg, et correspondrait à 80 % du salaire de référence ; la Suisse (70 %) et la France (54 %¹⁸) suivraient le Luxembourg en termes de taux de remplacement du salaire de référence.

Durée d'indemnisation :

- Le travailleur frontalier serait éligible à la durée d'indemnisation la plus longue en Belgique, où une allocation proportionnelle au revenu antérieur lui serait versée pendant 34 mois avant d'être ramenée à un montant forfaitaire versé pour une durée illimitée.
- En Espagne et en Italie, la même durée d'indemnisation serait accordée, soit 24 mois. Cependant, la durée d'affiliation exigée pour y être éligible est de 72 mois en Espagne et 48 mois en Italie.
- En France, la durée d'indemnisation serait également de 24 mois mais uniquement en période de conjoncture économique défavorable. Depuis le 1^{er} février 2023, la durée est en effet réduite de 25 % en période de conjoncture favorable, portant ainsi la durée d'indemnisation à 18 mois. Toutefois, si la conjoncture économique est devenue défavorable au moment où l'intéressé arrive en fin de droit¹⁹, l'allocataire pourra, sous condition, bénéficier d'un complément de fin de droits d'une durée de 6 mois.
- En Suisse, la durée d'indemnisation correspondrait à 18,5 mois.
- Enfin, la durée d'indemnisation la plus courte interviendrait en Allemagne et au Luxembourg, où elle serait de 12 mois.

Capital de droits :

- Le capital de droits le plus élevé serait servi en Suisse (71 225 €), alors que ni le montant de l'allocation ni la durée d'indemnisation suisses ne sont les plus élevés parmi les sept pays étudiés.
- Le capital de droits qui serait le deuxième plus élevé serait servi par la Belgique (54 900 €), suivie par le Luxembourg (52 800 €) et la France (49 763 €). Les capitaux de droits de ces trois pays sont comparables, malgré des montants d'allocation et des durées d'indemnisation très différents. Il est toutefois à noter qu'en cas de conjoncture économique défavorable, le capital de droits serait le plus élevé en France (65 715 €).
- En Allemagne, en Espagne et en Italie, le capital de droits serait significativement plus bas que dans les autres pays étudiés (inférieur à 30 000 €).

¹⁸ Le taux de remplacement est initialement de 57 % duquel sont déduits 3 % au titre du financement des retraites complémentaires, amenant ainsi à un taux effectif de 54 %.

¹⁹ En cas de taux de chômage d'au moins 9 % ou si une variation à la hausse de 0,8 point sur 1 trimestre est constaté.

Nouvelles populations

éligibles à l'Assurance chômage

74

La démission pour projet professionnel

77

Les travailleurs indépendants

79

Ouverture du régime aux anciens détenus

LA DÉMISSION POUR projet professionnel

Les salariés démissionnaires éligibles à l'Assurance chômage avant l'instauration de la démission pour projet professionnel

Pour mémoire, la réglementation d'assurance chômage réserve, en principe, le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) aux salariés qui sont en situation de chômage involontaire et qui ne sont donc pas à l'origine de leur privation d'emploi.

À ce titre, l'article 2 du règlement d'assurance chômage énumère les modes de rupture du contrat de travail permettant de caractériser le chômage involontaire²⁰. Sont ainsi considérés comme involontairement privés d'emploi, les salariés dont la cessation de contrat de travail résulte d'un licenciement, d'une fin ou d'une rupture anticipée de contrat de travail à durée déterminée à l'initiative de l'employeur. De plus, bien que n'étant pas constitutives d'une privation involontaire d'emploi, la rupture conventionnelle et la rupture du contrat de travail d'un commun accord dans le cadre d'un accord collectif ouvrent également droit à l'ARE.

Par ailleurs, **dix-sept cas de départs volontaires sont considérés comme légitimes** et sont assimilés à une privation involontaire d'emploi (*exemple : La démission du salarié qui rompt son contrat de travail pour suivre son conjoint qui change de lieu de résidence pour exercer un nouvel emploi, la démission d'un assistant maternel qui fait suite au refus de l'employeur de faire vacciner son enfant...*).

Enfin, lorsqu'un salarié a quitté volontairement son emploi et que son état de chômage se poursuit contre sa volonté, il peut, au terme d'un délai de 121 jours depuis sa démission, saisir l'instance paritaire régionale pour demander le réexamen de sa situation en vue de l'attribution de l'ARE²¹.

L'Unédic comptait ainsi en 2021 :

- **27 000 cas de démissions légitimes ayant donné droit à une indemnisation immédiate** (dont 14 000 pour suivre son conjoint, 2 000 pour un mariage/pacs, etc.) ;
- **21 000 ouvertures de droit à la suite d'un examen au terme du délai de 121 jours** par les instances paritaires régionales (IPR) ou par Pôle emploi.

Pour mémoire, l'Assurance chômage a ouvert un peu plus de 2,3 millions de droits en 2021.

Historique de la démission pour projet professionnel

L'ouverture du régime d'assurance chômage aux salariés qui démissionnent en vue de poursuivre un projet professionnel faisait partie des mesures portées par le programme d'Emmanuel Macron, à l'occasion de l'élection présidentielle de 2017, dans le but de favoriser la mobilité professionnelle des salariés et de leur donner plus de liberté en la matière.

²⁰ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, Règlement général, art. 2 § 1 à 3

²¹ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, Règlement général, art. 46 bis § 1^{er}

Ce principe d'indemnisation des salariés démissionnaires a été adapté et entériné dans le code du travail, par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LAP) du 5 septembre 2018²². Le dispositif a été mis en œuvre à l'occasion de la réforme de l'Assurance chômage, en 2019²³.

Dans ce cadre, **le salarié démissionnaire peut demander le bénéfice de l'ARE, à condition de remplir plusieurs critères et respecter une procédure spécifique**²⁴. Ces modalités permettent de s'assurer que la décision de démissionner est préparée et se fonde sur un projet d'évolution professionnelle suffisamment élaboré.

Salariés démissionnaires éligibles

La mesure s'applique aux salariés ayant démissionné à compter du 1^{er} novembre 2019, qui satisfont par ailleurs aux conditions habituelles permettant de bénéficier de l'ARE (âge, aptitude physique, résidence sur le territoire national) et remplissent certaines conditions d'attribution spécifiques, dont :

- **la justification d'une durée d'affiliation spécifique** équivalant au moins à 1 300 jours travaillés (5 ans) au cours des 60 mois précédant la fin du contrat de travail, soit une activité continue et à temps plein pendant cinq ans ;
- **un projet de reconversion professionnelle nécessitant soit le suivi d'une formation, soit la création ou la reprise d'une entreprise.**

Avant de démissionner, le salarié est tenu de demander un **conseil en évolution professionnelle (CEP)** auprès des institutions, organismes et opérateurs visés à l'article L.6111-6 du code du travail, à l'exception de Pôle emploi. À cette occasion, le salarié établit son projet de reconversion professionnelle ou de création d'entreprise avec l'organisme accompagnateur. À la suite du CEP, le salarié doit adresser une demande d'attestation du **caractère réel et sérieux de son projet professionnel à la Commission paritaire interprofessionnelle régionale (CPIR)** agréée dans la région de son lieu de résidence ou de son lieu de travail, dénommée association Transitions Pro. Ainsi, Transitions Pro vérifie que les critères nécessaires sont satisfaits.

Quand la CPIR atteste du caractère réel et sérieux du projet professionnel envisagé, le salarié doit s'inscrire comme demandeur d'emploi, au plus tard dans les six mois suivant la validation de son projet professionnel et dans les douze mois suivant sa démission.

Bénéfice de l'ARE

Sous réserve de remplir les conditions précédentes, **le salarié démissionnaire bénéficie de l'ARE dans les conditions habituelles**, dès lors que :

- il est inscrit comme demandeur d'emploi et accomplit les démarches nécessaires à la mise en œuvre de son projet ;
- Pôle emploi constate la réalité de ses démarches en vue de la réussite de son projet professionnel, lors d'un contrôle réalisé dans les six mois suivant l'ouverture du droit à l'ARE.

Si l'allocataire n'a pas réalisé les démarches nécessaires sans motif légitime, il est radié de la liste des demandeurs d'emploi pendant quatre mois consécutifs et l'ARE cesse de lui être versée. Il a toutefois la possibilité de saisir l'instance paritaire régionale (IPR) au terme d'un délai de 121 jours pour que celle-ci apprécie si la démission peut ouvrir droit à indemnisation, au regard des efforts de reclassement de l'intéressé.

²² Loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ; Code du travail, art. L. 5422-1, II, L. 5422-1-1 et L. 5426-1-2

²³ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, Règlement général, art. 2§4, art. 4g) ; Décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi

²⁴ Code du travail, art. L.5422-1-1 et R.5422-2-1 à 3

Un dispositif peu mobilisé au regard des attentes

Depuis sa création, bien que l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif ait progressé (*Graphique 1*), le **niveau demeure en dessous des attentes évaluées entre 17 000 et 30 000 bénéficiaires par an²⁵** : le nombre d'entrants dans le dispositif oscille autour de **1 000 à 1 500 personnes par mois, et environ 12 000 personnes ont été indemnisées à ce titre en 2021**.

Les dépenses mensuelles moyennes pour l'indemnisation de salariés ayant démissionné s'élevaient à **7 M€ début 2022**.

GRAPHIQUE 1 - NOMBRE MENSUEL D'OUVERTURES DE DROIT SUITE À UNE DÉMISSION POUR PROJET PROFESSIONNEL, DEPUIS NOVEMBRE 2019



Source : Unédic, Fichier national des allocataires

Périmètre de la négociation d'assurance chômage

Bien que cette mesure relève du régime d'assurance chômage, la plupart de ses caractéristiques ont été encadrées par le code du travail (procédure de validation du projet, bénéfice de l'ARE dans les mêmes conditions que les autres allocataires...).

Pour mémoire, si le dernier document de cadrage de la négociation laissait aux partenaires sociaux la possibilité de préciser les conditions d'éligibilité au dispositif, il imposait de fixer à cinq ans la durée continue d'activité antérieure ouvrant droit au bénéfice de l'ARE, alors que sept ans étaient envisagés initialement dans l'ANI du 22 février 2018.

POUR ALLER PLUS LOIN

LA DÉMISSION POUR PROJET PROFESSIONNEL

- **Circulaire Unédic n°2021-13** du 19 octobre 2021, fiche 2 bis
- **Rapport d'information sur l'évaluation de la loi n° 2018-771** du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel
- **Unédic, « La démission pour projet professionnel »**, septembre 2022
[La démission pour projet professionnel | Unedic.fr](https://www.unedic.fr/la-decision-pour-projet-professionnel)

²⁵ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0904_etude-impact#_Toc512503405

LES TRAVAILLEURS indépendants

Le nombre de travailleurs indépendants est resté dynamique en 2020 malgré la crise sanitaire. En effet, fin 2020, **les Urssaf dénombraient 3,8 millions de comptes de travailleurs indépendants** (TI artisans, commerçants, professions libérales et médicales), **soit 8,2 % de plus que l'année précédente.** (*Statistiques Acooss février 2022*).

2019 : ouverture du régime d'assurance chômage à certains travailleurs indépendants

Depuis le 1^{er} novembre 2019, l'allocation des travailleurs indépendants (ATI), créée par la loi du 5 septembre 2018, répond au risque de **perte involontaire de l'activité non salariée**. L'ensemble des mesures d'application de l'ATI relève du pouvoir réglementaire et est fixé par des décrets.

Ainsi, depuis 2019, l'Assurance chômage est élargie aux travailleurs indépendants dont l'activité cesse pour l'un des motifs visés par la loi. Ces travailleurs indépendants peuvent bénéficier d'une allocation journalière forfaitaire correspondant à **26,30 € (soit environ 800 € maximum par mois), versée pendant une période de 6 mois maximum.**

L'ATI constitue une nouvelle forme de revenu de remplacement subsidiaire à l'ARE, versée par Pôle emploi pour le compte de l'Unédic et financée exclusivement par des impositions de toute nature. Elle obéit à des règles d'éligibilité et d'indemnisation tenant compte des spécificités du travail indépendant. Outre les conditions de droit commun, les travailleurs indépendants doivent ainsi remplir plusieurs conditions spécifiques, à savoir :

- justifier d'une activité non salariée ininterrompue pendant au moins 2 ans au titre d'une seule et même entreprise,
- justifier d'une cessation involontaire d'activité prévue par la loi dans les 12 mois précédant l'inscription auprès de Pôle emploi,
- être à la recherche effective d'un emploi,
- justifier de revenus antérieurs d'activité égaux ou supérieurs à 10 000 €,
- et justifier de ressources inférieures à un plafond mensuel égal au montant forfaitaire du RSA.

Bien que l'ATI soit une allocation du régime d'assurance chômage, les partenaires sociaux disposent d'une marge de manœuvre limitée (règles de coordination et de cumul avec l'ARE). En période de carence, ces modalités ont toutefois été fixées par décret.

2022 : aménagement du dispositif en faveur d'un public plus large

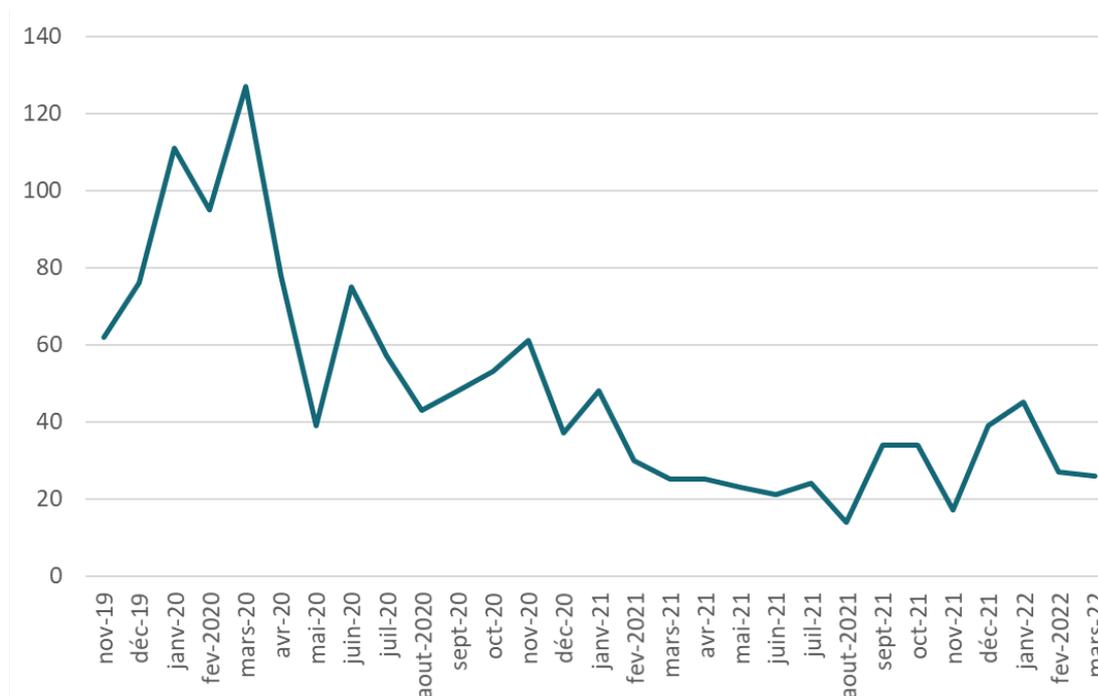
Des évolutions récentes ont été apportées à l'ATI afin d'en élargir le champ et d'en assouplir le bénéfice (article 11 de la loi du 14 février 2022, deux décrets du 30 mars 2022). Elles ont notamment pour objet de répondre aux conséquences économiques de la crise de covid-19, ainsi que de permettre une mobilisation plus facile de l'ATI compte tenu du faible nombre de bénéficiaires.

Ainsi, initialement instituée au bénéfice des travailleurs indépendants dont l'entreprise fait l'objet d'un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire ou d'une procédure de redressement judiciaire depuis le 1^{er} novembre 2019, **l'ATI est depuis le 1^{er} avril 2022 ouverte aux travailleurs indépendants dont l'activité n'est plus économiquement viable, qui cessent totalement et définitivement leur activité et font attester cette absence de viabilité par un tiers de confiance.**

30 nouveaux allocataires de l'ATI par mois

Depuis sa mise en place en 2019, l'ATI reste très peu mobilisée : 30 ouvertures de droits accordées par mois en moyenne entre janvier 2021 et avril 2022. Cette mesure a représenté un coût voisin de 6 M€ pour l'Unédic depuis sa création.

GRAPHIQUE 1 - NOMBRE D'OUVERTURES DE DROIT PAR MOIS AU TITRE DE L'ATI DEPUIS 2019



Source : Unédic, Fichier national des allocataires, avril 2022

POUR ALLER PLUS LOIN

LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

- **Unédic, « Les travailleurs indépendants couverts par l'Assurance chômage », juillet 2022**
[Les travailleurs indépendants couverts par l'Assurance chômage | Unedic.fr](#)
- **Circulaire Unédic n°2019-13 : Allocation des travailleurs indépendants**
- **Rapport de la mission Igas-Igf sur l'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, octobre 2017**
- **Etude d'impact de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »**
- **Avis N° 394.596 du Conseil d'État sur la loi**
- **Rapport d'évaluation de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », adopté le 19 janvier 2022 par les députés de la commission des affaires sociales**
- **Rapport d'information sur l'allocation des travailleurs indépendants dans le contexte de la crise Covid-19, présenté par M. Dominique Da Silva, député, 7 avril 2021**

OUVERTURE DU RÉGIME aux anciens détenus

En France, selon l'Observatoire international des prisons, **environ 70 000 personnes étaient incarcérées et près de 20 000 d'entre elles travaillaient en 2018.**

Principes légaux encadrant le régime particulier d'assurance chômage applicable aux anciens détenus

Dans le cadre de l'article 22 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, le Gouvernement a pris, par **l'ordonnance n° 2022-1336 du 19 octobre 2022 relative aux droits sociaux des personnes détenues (qui devrait être prochainement ratifiée par la loi²⁶)**, des mesures visant à leur **ouvrir des droits à l'Assurance chômage**, à l'issue de leur libération, **au titre du travail effectué en détention** sous le nouveau contrat d'emploi pénitentiaire entré en vigueur à compter du 1^{er} mai 2022. Cette ouverture s'inscrit dans un objectif d'accès plus large aux droits sociaux, pour les personnes détenues, dont l'Assurance vieillesse et l'Assurance maladie.

Les anciens détenus pourront donc bénéficier d'une indemnisation au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) (il n'est pas prévu de création d'une allocation différente, comme c'est le cas pour les salariés licenciés pour motif économique ou pour les travailleurs indépendants) au titre des périodes d'emploi réalisées sous contrat d'emploi pénitentiaire, une fois la réglementation d'assurance chômage adaptée au regard des **nouvelles dispositions légales** issues du code du travail et du code pénitentiaire.

L'article L. 5424-30 du **code du travail** nouvellement créé prévoit le versement de l'ARE aux anciens détenus, à compter soit de leur libération, soit d'un aménagement de peine permettant la recherche effective d'un emploi. L'indemnisation devra tenir compte des contrats d'emploi pénitentiaires exécutés en cours de détention.

Pour l'application de cette disposition, des principes d'indemnisation et de financement ont été prévus par les articles L. 324-6 à L. 324-12 du nouveau **code pénitentiaire** :

- l'allongement du délai de déchéance (6 ans augmentés de la durée des droits, soit jusqu'à 9 ans) qui permet à l'ancien détenu de retrouver ses droits à l'ARE précédemment ouverts mais suspendus pendant l'incarcération, à l'issue de la détention ou au moment de l'aménagement de peine permettant la recherche effective d'un emploi ;
- les cas de cessation du contrat d'emploi pénitentiaire constituant une nouvelle situation de privation involontaire d'emploi ouvrant droit à l'indemnisation au titre de l'ARE ;
- la remise par l'employeur des attestations et déclarations qui permettent le bénéfice du droit à l'ARE, dont les modalités d'établissement et de transmission sont fixées par décret ;
- l'indemnisation au titre de l'ARE à compter de la libération ou d'un aménagement de peine permettant la recherche effective d'un emploi ;
- l'assimilation du donneur d'ordre à l'employeur et une **affiliation obligatoire au régime d'assurance chômage, quelle que soit la nature juridique de l'employeur** (y compris l'Administration pénitentiaire, donneur d'ordre employeur public, qui relève en temps normal de l'auto-assurance) ;
- **l'assujettissement de la rémunération aux contributions d'assurance chômage (taux de droit commun de 4,05%) acquittées par l'État.**

²⁶ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/ratif_ordonnance_droits_sociaux_detenus: ce projet de loi prévoit quelques dispositions supplémentaires par rapport à l'ordonnance, dont un cas de résiliation du contrat d'emploi pénitentiaire pour mise à la retraite d'office.

Des règles d'indemnisation à définir par les partenaires sociaux

L'article L. 324-12 du nouveau code pénitentiaire **renvoie à la négociation des partenaires sociaux** le soin de définir les mesures d'application. **L'ordonnance prévoit que l'entrée en vigueur de l'ouverture de l'Assurance chômage aux détenus devra intervenir au plus tard au 1^{er} décembre 2024.**

La relation de travail en détention n'ayant pas la nature juridique d'un contrat de travail, il s'agira de ce fait **d'adapter la réglementation d'assurance chômage**, par définition applicable aux salariés titulaires d'un contrat de travail, aux particularités du contrat d'emploi pénitentiaire. Les paramètres d'indemnisation suivants pourraient notamment être ajustés, s'agissant :

- de préciser les motifs de rupture du contrat d'emploi pénitentiaire assimilés à une situation de chômage involontaire ouvrant droit à l'ARE ;
- d'adapter le point de départ du versement de l'allocation dès lors que l'ARE ne peut être servie qu'à compter de la libération ou d'un aménagement de peine permettant la recherche effective d'un emploi ;
- de calculer le montant de l'ARE à partir du revenu afférent au contrat d'emploi pénitentiaire, compris au minimum entre 20% et 40% du SMIC selon la nature de l'activité ; **ce qui, corrélé aux règles actuelles de détermination du salaire journalier de référence (SJR), pourrait conduire à un niveau d'indemnisation relativement bas, à articuler notamment avec les prestations de solidarité, de type RSA²⁷.**

Par ailleurs, dans le cadre du **régime dérogatoire prévu par la loi** portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi qui conduit à conférer à l'État la détermination des règles d'assurance chômage jusqu'au 31 décembre 2023, deux hypothèses peuvent être envisagées à ce stade²⁸ :

- soit l'État fixera par décret, après concertation avec les partenaires sociaux, la réglementation d'assurance chômage spécifique à l'indemnisation des anciens détenus,
- soit il appartiendra aux partenaires sociaux d'en déterminer le contenu, dans le cadre d'une **nouvelle négociation des règles d'assurance chômage** au cours de l'année 2023, pour une entrée en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2024.

POUR ALLER PLUS LOIN

OUVERTURE DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE AUX ANCIENS DÉTENUS

- **Ordonnance n° 2022-1336 du 19 octobre 2022 relative aux droits sociaux des personnes détenues**
[Ordonnance n° 2022-1336 du 19 octobre 2022 relative aux droits sociaux des personnes détenues - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2022/10/19/2022-1336)
- **Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire**
[LOI n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2021/12/22/2021-1729)
- **Etude d'impact de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire**
[115b4091_etude-impact.pdf \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/etude-impact/2021/12/22/2021-1729)

²⁷ Selon l'étude d'impact de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, l'ouverture de droits au chômage, mobilisables à la sortie de détention, au titre des activités professionnelles exercées en prison, pourrait diminuer le versement du RSA.

²⁸ Sous réserve des évolutions résultant des négociations relatives à la gouvernance du régime d'assurance chômage.

Enjeux réglementaires

82

Simplification de la réglementation

86

Assurance chômage et droit du travail

94

Affiliation des employeurs publics

SIMPLIFICATION

de la réglementation

La réglementation d'assurance chômage s'attache à répondre par des règles communes à un maximum de situations particulières, tout en anticipant les effets inattendus qu'elle pourrait générer.

Pour répondre à cette exigence, les partenaires sociaux, au moyen des négociations paritaires d'assurance chômage, ont successivement défini des mesures adaptées aux enjeux et besoins du marché du travail et des salariés privés d'emploi.

Ces évolutions visent à rendre les règles d'indemnisation « justes » et protectrices tout en demeurant en cohérence avec le fondement assurantiel du régime. Toutefois, ces adaptations ont pu conduire à une perception d'extrême complexité, rendant parfois peu lisible la réglementation d'assurance chômage.

Dans cette arborescence de règles, les dernières réformes d'assurance chômage (entrées en vigueur en octobre et décembre 2021 pour ce qui concerne les modalités de calcul du salaire journalier de référence et la condition minimale d'affiliation, et en février 2023 s'agissant de la modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique) ont été menées par l'État sans viser un objectif de simplification ou de clarification. Ces différents apports peuvent être également perçus comme des éléments de complexité supplémentaire intégrés à une réglementation déjà dense.

Une réflexion sur la simplification de certains dispositifs et mécanismes d'indemnisation, ayant notamment pour objet d'améliorer la lisibilité de la réglementation et sa compréhension par les différents publics, pourrait ainsi être opportunément menée.

Aménager les « dispositifs complexes »

Si le **caractère involontaire de la situation de chômage** constitue l'un des fondements assantiels du régime, l'application de ce principe peut, dans la pratique, manquer de lisibilité pour les demandeurs d'emploi :

- La présence d'une démission dans la période de référence du salarié n'exclut pas une indemnisation. A contrario, le caractère involontaire de la perte d'emploi attaché à la fin de contrat de travail la plus récente n'assure pas au salarié de satisfaire la condition de chômage involontaire.
- Pour les allocataires qui retravaillent en cours d'indemnisation, une démission d'un emploi repris n'aura pas les mêmes effets selon qu'elle intervient avant ou après les 3 premiers mois de travail, peu importe la durée de l'emploi au titre duquel le salarié démissionne.
- Enfin, la **rupture de la période d'essai à l'initiative du salarié** continue d'être perçue, par de nombreux salariés, comme un motif valable d'indemnisation.

Rappelons enfin sur ce sujet que la loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi adoptée le 17 novembre 2022 a inscrit une évolution en la matière, s'agissant précisément de l'abandon de poste²⁹, lequel emportera à l'avenir les mêmes conséquences qu'une démission au regard de l'Assurance chômage.

²⁹ Le motif de fin de contrat étant, dans la majorité des cas, un licenciement pour faute grave

La formule de calcul de l'allocation revêt une complexité notable puisqu'elle implique de comparer l'application de deux taux de remplacement différents, eux-mêmes soumis à un troisième taux constituant le plafond de l'allocation (75%). Par ailleurs, des valeurs fixes sont prévues, dont l'une désignée comme « allocation minimale » dans la réglementation, mais ne constituant en aucun cas la valeur minimale en deçà de laquelle l'allocation journalière ne saurait descendre. Pour mémoire, la fixation d'un montant minimum de l'allocation journalière remonte à la fin des années 1970³⁰.

Cela étant, le caractère redistributif de l'allocation d'assurance chômage trouve sa traduction dans cette variation de la formule de calcul (les salaires peu élevés auront un taux de remplacement plus favorable).

Sans remettre en cause ce principe, il serait possible d'étudier les hypothèses d'actualisation et/ou de simplification de la formule de calcul des allocations. **Plus précisément, l'observation des effets induits par la réforme du salaire journalier de référence (SJR) en octobre 2021 invite à s'interroger sur l'adéquation de la formule de calcul de l'allocation, laquelle n'a pas évolué malgré le changement profond de paradigme quant à la détermination du salaire de référence** (d'un salaire journalier représentatif des périodes d'emploi vers un salaire journalier moyen intégrant des périodes sans emploi).

La convention du 14 mai 2014 avait simplifié **les règles de cumul entre l'allocation et les rémunérations issues d'une reprise d'emploi**, en supprimant notamment les différents seuils existants (seuil horaire, seuil en rémunération reprise, seuil en durée de cumul). Pour autant, la formule de calcul permettant de déterminer le nombre de jours indemnisables et l'atteinte du plafond de cumul restent des éléments peu lisibles. Des hypothèses d'évolution de cette formule pourraient être expertisées pour alimenter la réflexion sur d'éventuelles modifications de ce volet de la réglementation.

Pour les salariés en situation de multi-emploi, **le dispositif d'activité conservée** permet de cumuler intégralement les rémunérations dites « conservées » avec l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Ce dispositif n'est pas exempt d'une certaine complexité, tant dans la qualification des activités conservées que dans les modalités de révision du droit lorsque ladite activité est finalement perdue avant que l'ancien droit ne soit complètement consommé.

Par ailleurs, en 2018-2019, lors des dernières négociations d'assurance chômage, certaines problématiques ont été éclairées et des points de sortie envisagés (*cf. Pour aller plus loin*).

La part croissante de **demandeurs d'emploi alternant activité salariée et activité indépendante** peut inviter à une réflexion plus globale quant aux incidences du travail non salarié sur l'indemnisation. Dans le cadre du cumul avec l'ARE, ou de la perception de l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE), la diversité des profils des travailleurs non salariés mériterait notamment d'être éclairée et documentée, pour permettre de prévenir les effets d'optimisation ou d'inadéquation des modalités d'indemnisation avec certains parcours professionnels.

Alors même qu'il n'est pas encore totalement déployé, **le dispositif de bonus-malus** interpelle enfin par sa complexité : calculs d'un taux de séparation par entreprise, d'un taux de séparation médian par secteur et d'un taux de contribution modulé selon l'identification des anciens salariés s'étant inscrits ou actualisés auprès de Pôle emploi, articulation avec d'autres dispositifs comme la réduction générale, etc. De plus, certains écueils sont soulevés : absence réelle d'incitation à l'allongement des contrats courts pour un employeur fortement malusé, absence d'impact pour les employeurs ayant recours aux contrats courts dans un secteur où le taux de séparation médian n'est pas élevé, sans effet si le salarié ne s'inscrit pas à Pôle emploi, etc.

³⁰ Protocole du 5 décembre 1978 et convention d'assurance chômage du 27 mars 1979 (valeur minimale fixée à 53 Francs)

Réinterroger les mécanismes anciens

Certains mécanismes sont prévus de longue date par la réglementation d'assurance chômage et leur « paramétrage » pourrait faire l'objet d'un questionnement sur leur adéquation avec les enjeux d'indemnisation actuels.

C'est notamment le cas du **délai de déchéance** qui implique qu'un droit ouvert ne peut plus être servi au-delà d'une période écoulée de 3 ans augmentée de la durée des droits. Au-delà du paramètre lié à la durée de ce délai qui pourrait éventuellement être modifié, les cas d'allongement prévus par le code du travail semblent à réexaminer : par exemple, la reprise d'emploi en contrat à durée temporaire prolonge d'autant de jours le délai de déchéance. En d'autres termes, un droit peut être servi/repris pendant plusieurs années, au-delà de la limite de principe de la déchéance (3 ans + 24/30/36 mois selon l'âge de l'allocataire), induisant une indemnisation de plus en plus éloignée du parcours professionnel récent du salarié.

Pour poursuivre la réflexion, il convient de rappeler que la réforme menée par l'État a modifié les modalités de calcul de la durée d'indemnisation entérinant ainsi un allongement des droits pour 1 allocataire sur 2. Cette mesure, articulée au dispositif des **droits rechargeables**, dans le cadre duquel le terme du droit initial doit être atteint pour ouvrir une nouvelle période d'indemnisation, est de nature à accroître la distance entre parcours d'emploi récent et droit effectivement servi. Nuançons toutefois ce constat, au regard de la nouvelle réforme envisagée, consistant probablement à réduire la durée des droits en cas de conjoncture favorable.

De plus, défini en 2014 avec une condition d'affiliation inférieure à celle de droit commun (1 mois pour le rechargement contre 4 mois pour l'ouverture de droit), le dispositif des droits rechargeables semble avoir perdu de sa substance depuis l'alignement de la condition d'affiliation (6 mois pour le rechargement, 6 mois pour l'ouverture de droit) prévu par les nouvelles règles introduites en 2021.

Le **délai de forclusion** pourrait également être réétudié. Aujourd'hui, le salarié privé d'emploi dispose d'un délai de 12 mois à partir de sa dernière fin de contrat de travail pour s'inscrire sur la liste des demandeurs d'emploi et solliciter le bénéfice de l'allocation. De nombreux cas d'allongement sont prévus par le règlement d'assurance chômage pour tenir compte des différentes situations dans lesquelles le demandeur d'emploi peut être empêché de s'inscrire (ex : période d'incarcération, période de mandat électoral...). Dès lors, sans remettre en cause les cas d'allongement prévus ou à prévoir, l'hypothèse d'un raccourcissement du délai pourrait être expertisée.

Enfin, conçue comme une prestation journalière, l'allocation d'assurance chômage pourrait évoluer dans la façon dont elle est versée aux demandeurs d'emploi : ainsi, le principe d'une **mensualisation du paiement des allocations** avait été évoqué lors des dernières négociations d'assurance chômage (*cf. pour aller plus loin*). Cette adaptation des paiements assurerait le versement régulier et sans variation du montant d'allocation mensuel (pour les allocataires en chômage complet au cours du mois), permettant une meilleure lisibilité et prévision de leur indemnisation, et ce quel que soit le nombre de jours calendaires du mois (28, 29, 30 31).

POUR ALLER PLUS LOIN

SIMPLIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION

- **Unédic**, *Fin de période d'essai à l'initiative du salarié*, janvier 2019
[Fin de période d'essai à l'initiative du salarié | Unedic.fr](#)
Pour la séance de négociation du 15 janvier 2019, l'Unédic a documenté l'hypothèse d'indemnisation consécutivement à la rupture de la période d'essai à l'initiative du salarié.

- **Unédic**, *Cumul allocations-salaire*, diagnostic de septembre 2018.
[Diagnostic concertation AC - Unedic - Cumul - septembre 2018](#)
En amont de la concertation sur l'Assurance chômage, les organisations syndicales et patronales se sont réunies en septembre 2018 lors de plusieurs séances de travail alimentées par des documents de l'Unédic, notamment un diagnostic sur les règles de cumul allocations-salaires. Ce document présente également des éléments de comparaison européenne sur les règles et paramètres retenus chez nos voisins européens.

- **Unédic**, *Activité conservée : diagnostic et évolutions*, 2019
[Activité conservée : diagnostic et évolutions | Unedic.fr](#)
En appui à la séance de négociation d'Assurance chômage du 15 janvier 2019, ce document apporte des éléments d'éclairage et d'analyse sur la situation des allocataires auxquels un droit a été ouvert et qui ont conservé une ou plusieurs activités.

- **Unédic**, *Scénario de mensualisation du versement de l'allocation*, 2018
[Mensualisation de l'allocation DEA-DAJ v17déc 1.0 \(unedic.org\)](#)
En appui de la séance de négociation du 18 décembre 2018, ce document présente un scénario d'évolution des modalités de versement de l'allocation, sans incidence sur le montant et la durée des droits.

- **Unédic**, *Relations de travail suivies : la succession de contrats courts chez le même employeur*, 19 juillet 2019
[Relations de travail suivies : les successions de contrats courts chez un même employeur | Unedic.fr](#)
Cette étude de l'Unédic permet de documenter le recours fréquent et régulier aux mêmes salariés dans le cadre de l'embauche successive et installée en contrats très courts.

- **Crédoc et Unédic**, *Le recours aux contrats courts : enquête auprès des employeurs*, 26 octobre 2018
[Le recours aux contrats courts : enquête auprès des employeurs | Unedic.fr](#)
Dans le cadre de ses travaux sur les transformations du marché du travail, l'Unédic a chargé le Crédoc d'une enquête qualitative auprès d'employeurs sur les modalités de recours aux contrats courts. Réalisée en 2017-2018, l'enquête se concentre sur 5 secteurs, dont 3 fortement utilisateurs de CDD de courte durée.

ASSURANCE CHÔMAGE

et droit du travail

La réglementation d'Assurance chômage encadrée par le code du travail

Depuis 1958, l'Assurance chômage protège tous les salariés du secteur privé et certains personnels du secteur public lorsqu'ils perdent leur emploi. **Les interactions de l'Assurance chômage avec le droit du travail sont incontestables**, dans la mesure où l'indemnisation du chômage tient compte des caractéristiques de l'ancienne activité professionnelle, la réglementation d'assurance chômage empruntant de fait les notions spécifiques au droit social.

C'est au sein du code du travail que figurent les parties légales et réglementaires consacrées à l'Assurance chômage et non au sein du code de la sécurité sociale ; cela explique la nécessaire articulation des règles d'assurance chômage avec la réglementation sociale, étant précisé que les mesures relatives à l'emploi se trouvent également dans le code du travail. On rappellera d'ailleurs que **la réglementation d'assurance chômage se doit d'être conforme à la législation, l'agrément du Premier ministre ayant notamment pour objet de s'assurer de cette conformité**.

En conséquence de l'évolution des politiques de l'emploi dans le temps, l'Assurance chômage a connu de nombreuses transformations au cours des dernières décennies. Les réformes conduisant à modifier les règles d'indemnisation tiennent nécessairement compte de la situation de l'emploi et des besoins et/ou difficultés du marché du travail. Les partenaires sociaux sont parties prenantes des évolutions apportées en matière de relations individuelles et collectives du travail, d'emploi et de formation professionnelle. L'article L.1 du code du travail énonce en effet que tout projet de réforme qui porte sur ces domaines qui relèvent du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle, doit faire l'objet d'une concertation préalable avec les organisations représentatives des salariés et des employeurs.

Certaines évolutions législatives, portées ou non par les partenaires sociaux, ont pu impacter directement ou indirectement le régime d'assurance chômage, se traduisant par des modifications du comportement des demandeurs d'emploi et des employeurs (ex : les mesures attachées à la formation, l'effet des réformes des retraites sur l'emploi des seniors, les incitations au recrutement sous la forme de certains contrats...).

L'évolution des modes de rupture du contrat de travail

Initialement, le législateur a réservé le droit à un revenu de remplacement aux salariés dont la **rupture du contrat de travail était involontaire**.

Peuvent donc être indemnisés les salariés privés d'emploi dont la fin de contrat résulte d'un licenciement (quel qu'en soit le motif), d'une fin de contrat à durée déterminée (CDD), d'une fin de contrat d'intérim, d'une rupture anticipée d'un CDD ou d'un contrat de mission par l'employeur, ou enfin d'une rupture du contrat de travail pour motif économique.

La loi du 25 juin 2008, reprenant l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, est venue compléter cette liste en incluant **la rupture conventionnelle**³¹ aux situations pour lesquelles une indemnisation au titre de l'Assurance chômage est possible, dans les conditions de droit commun.

³¹ Il s'agit plus largement des ruptures d'un commun accord entre le salarié et l'employeur

Depuis lors, une distinction est opérée entre, d'une part, les salariés involontairement privés d'emploi, et, d'autre part, les salariés dont le contrat de travail a fait l'objet d'une rupture conventionnelle (article L.5422-1 du code du travail).

En 2021, l'Assurance chômage comptait 698 000 personnes ayant un droit ouvert à l'Assurance chômage à la suite d'une rupture conventionnelle (95 %) ou d'une rupture de CDD ou de contrat d'apprentissage (5 %), soit 19% des allocataires de l'Assurance chômage.

L'Assurance chômage a versé **9 Md€ en 2021** au titre de ces droits, **ce montant représentant 24 % des dépenses d'allocations de chômage**. Cette part a progressé de manière quasi continue depuis 2010 (*Graphique 1*).

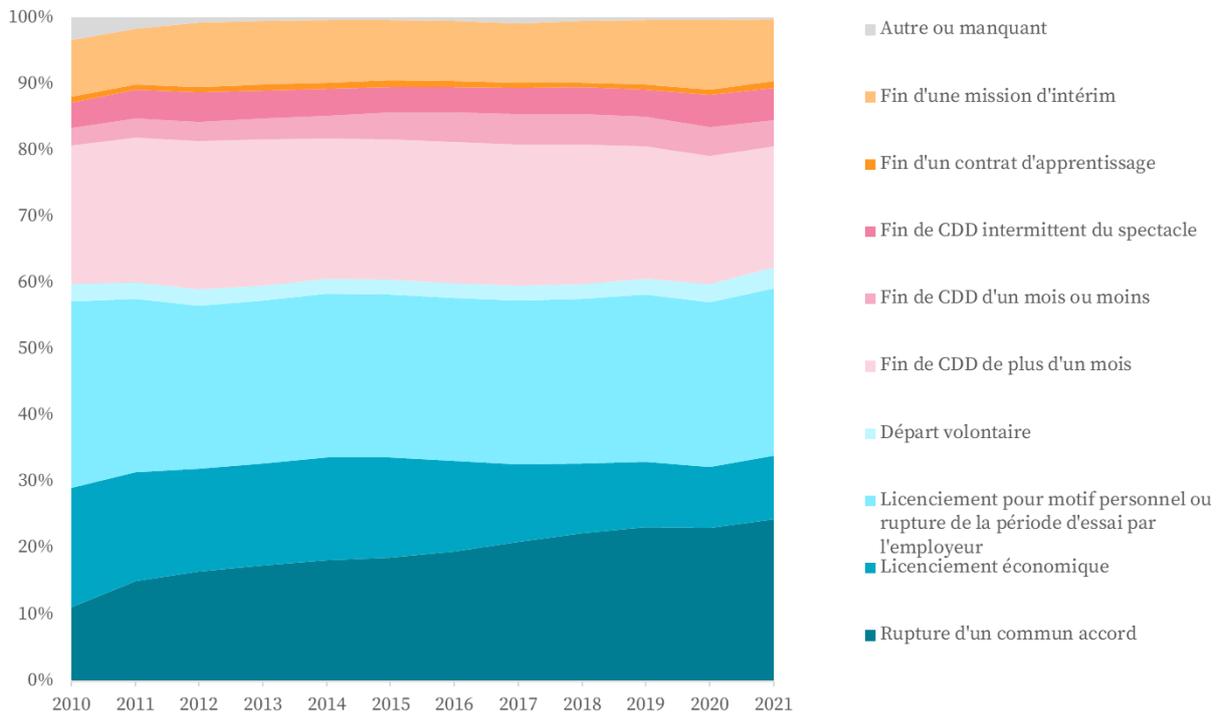
Les droits à indemnisation de ces allocataires sont plus longs que ceux des autres demandeurs d'emploi ; ils représentent 680 jours d'allocations en moyenne contre 620 jours pour les autres personnes auxquelles un droit est ouvert (hors rechargements).

On observe un pic d'ouvertures de droits à la suite d'une rupture de contrat d'un commun accord pour des personnes de 30 ans et des personnes de 59 ans.

Rappelons enfin que, hormis dans le cas d'une **démission pour poursuivre un projet professionnel**³² dont le **caractère réel et sérieux est attesté par une commission**, certaines circonstances ayant motivé un départ volontaire peuvent donner lieu à une prise en charge. Ces situations qualifiées de « **démissions légitimes** » sont détaillées à l'article 2 du règlement d'assurance chômage.

³² Mesure en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2019 (Décret n°2019-796 du 26 juillet 2019)

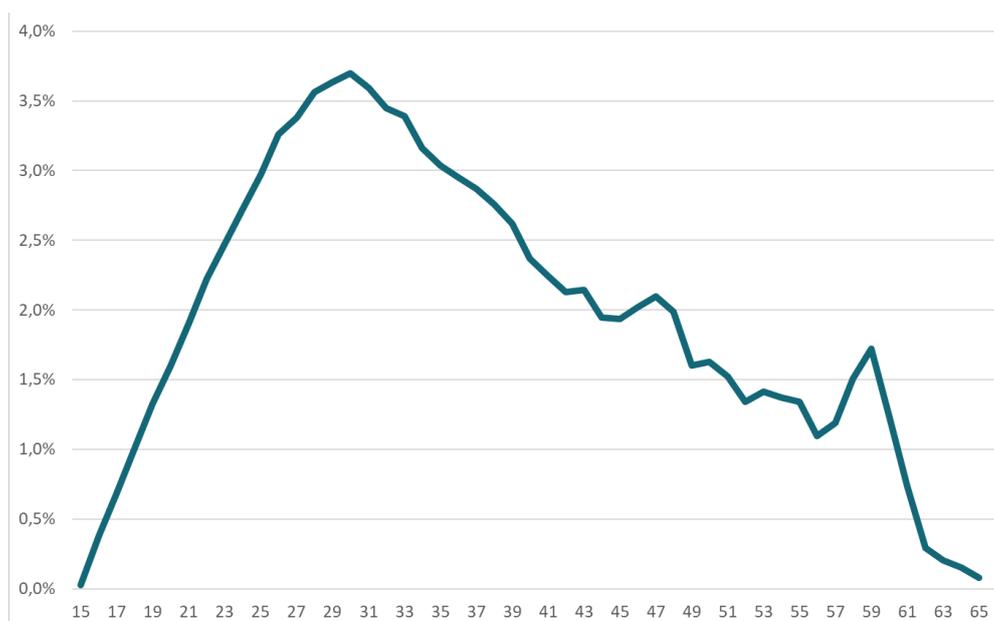
GRAPHIQUE 1 - RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ALLOCATIONS SELON LE MOTIF DE FIN DE CONTRAT DEPUIS 2010



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

Champ : Allocataires de l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, ATI, ARCE, ADR et allocations équivalentes), y compris intermittents du spectacle

GRAPHIQUE 2 - RÉPARTITION DES OUVERTURES DE DROIT POUR RUPTURE DE CONTRAT D'UN COMMUN ACCORD, PAR ÂGE EN 2019



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

Champ : Tous types d'ouvertures de droits (hors transition du CSP vers l'ARE) au titre de l'ARE, l'ATI, l'ASP ou allocations équivalentes à la suite d'un contrat se terminant en 2019

ÉCLAIRAGE EUROPÉEN

Accès à l'Assurance chômage et ruptures conventionnelles

Les services publics de l'emploi de 5 pays frontaliers (Allemagne, Belgique, Espagne, Luxembourg³³ et Suisse) ont été interrogés afin de savoir si, à l'instar du système français, la rupture du contrat de travail d'un commun accord entre l'employeur et le salarié était considérée comme une situation de chômage involontaire et ouvrait droit au bénéfice de l'Assurance chômage.

L'examen en comparaison européenne nous permet ainsi d'observer que, contrairement à la France, aucun des pays sollicités ne considère la rupture du contrat de travail d'un commun accord comme une situation de chômage involontaire.

En Allemagne, la législation ne reconnaît pas la rupture du contrat de travail d'un commun accord entre l'employeur et le salarié comme à l'origine d'un chômage involontaire. Le service public de l'emploi examine chaque situation et évalue s'il existe un motif légitime ou non. S'il existe un motif légitime, l'intéressé peut bénéficier des allocations de chômage. S'il n'existe pas de motif légitime à la rupture d'un commun accord, le demandeur d'emploi peut alors se voir appliquer **une réduction d'indemnisation pouvant atteindre 12 semaines** (absence de versement de l'allocation et réduction de la durée des droits).

En Belgique, la législation considère également la rupture du contrat de travail d'un commun accord entre l'employeur et le salarié comme constitutive d'un chômage volontaire et prévoit un examen de la situation par le service public de l'emploi. En cas d'absence de motif légitime, le demandeur d'emploi voit sa **durée d'indemnisation réduite de 4 à 52 semaines** (absence de versement de l'allocation et réduction des droits).

En Espagne, la législation considère la rupture du contrat de travail d'un commun accord entre l'employeur et le salarié comme une situation de chômage volontaire. Ce mode de rupture ne fait pas partie des situations légales de chômage limitativement énumérées par la législation et n'ouvre, en conséquence, **pas droit à l'Assurance chômage**.

En Suisse, la législation d'assurance chômage considère la rupture du contrat de travail d'un commun accord entre l'employeur et le salarié comme une situation de chômage ouvrant droit au bénéfice des allocations de chômage. Ce mode de rupture est cependant considéré comme **une « résiliation par l'assuré » et fait l'objet d'une réduction du versement des prestations pouvant aller de 31 à 60 indemnités journalières** (absence de versement et réduction des droits).

Rappelons enfin qu'en **France**, si l'indemnisation est possible à la suite d'une rupture conventionnelle, un **différé d'indemnisation (différé spécifique)** peut être appliqué lorsque le salarié a perçu des indemnités de rupture excédant le minimum fixé légalement. **Ce différé peut reporter le début de l'indemnisation pour une durée maximale de 5 mois, mais ne réduit pas la durée des droits.** Contrairement aux cas évoqués plus haut, il ne s'agit pas là d'une conséquence attachée au mode de rupture, mais **liée à la perception d'indemnités non cumulables avec l'allocation d'assurance chômage**.

³³ Le Luxembourg n'a pas répondu à notre sollicitation

Les questionnements liés aux motifs à l'origine de la rupture du contrat de travail

L'article 2 du règlement d'assurance chômage ainsi que les articles L.5421-1 et L.5422-1 du code du travail envisagent l'indemnisation (par le régime d'assurance et le régime de solidarité) de tous les **travailleurs involontairement privés d'emploi, sans distinction du motif de la rupture du contrat**.

Cas des licenciements

Le licenciement pour faute grave ou lourde étant considéré comme une privation involontaire d'emploi, le salarié pourra bénéficier de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), sous réserve de remplir les autres conditions d'éligibilité. Toutefois, le caractère involontaire du chômage consécutif à un licenciement pour faute pourrait être discuté :

- La faute grave, selon une jurisprudence constante, résulte d'un fait ou d'un ensemble de faits **imputable au salarié** qui constitue une violation des obligations découlant du contrat de travail ou des relations de travail d'une importance telle qu'elle rend impossible le maintien du salarié dans l'entreprise pendant la durée du préavis (Cass. soc., 26 févr. 1991, n° 88-44.908, n° 591 FP : Bull. civ. V, n° 97 Cass. soc., 25 oct. 2007, n° 06-43.101).
- La faute lourde est une faute du salarié d'une particulière gravité, révélant son intention de nuire et ne pouvant être excusée par les circonstances de l'espèce (Cass. soc., 2 déc. 1998, n° 96-42.382). Le fait d'avoir commis une faute intentionnelle ne suffit pas pour caractériser une faute lourde. Le juge qui s'abstient de rechercher et de caractériser **l'intention de nuire** pour reconnaître la faute lourde sera nécessairement censuré par la Cour de cassation (Cass. soc., 3 oct. 1990, n° 88-42.334, n° 3470 P : Bull. civ. V, n° 409). A l'instar de la faute grave, la faute lourde a pour conséquence de priver le salarié des indemnités de préavis et de licenciement.

Des dispositions spécifiques à la faute grave et à la faute lourde dans la réglementation d'assurance chômage pourraient cependant être difficilement envisageables, car elles impliqueraient une marge d'appréciation des faits à l'origine de la rupture, ce qui, à défaut de base légale, pourrait être discriminant. En effet, cette part non négligeable de « subjectivité » dans l'accès au chômage pourrait être contestée au regard du principe d'égalité de traitement. De plus, les actions en justice donnant lieu à requalification d'une faute grave ou d'une faute lourde en simple faute sérieuse donneraient lieu à de nombreuses « régularisations » d'indemnisation.

Pour rappel, a été jugée inconstitutionnelle la disposition prévue à l'article L. 3141-26 al.2 du code du travail prévoyant l'exclusion des salariés licenciés pour faute lourde du bénéfice de l'indemnité compensatrice de congés payés, « les dispositions contestées méconnaissant le principe d'égalité devant la loi » (Cons. Const., décision 2015-523 du 2 mars 2016).

TABLEAU 1 - NOMBRE D'ALLOCATAIRES ET NOMBRE D'OUVERTURES DE DROITS EN 2021 PAR TYPE DE MOTIF

Licenciement pour motif personnel	Nombre d'ouvertures de droits	Effectifs d'allocataires
Licenciement ou rupture anticipée d'un CDD pour faute grave (dont les abandons de poste)	148 000	270 000
Licenciement ou rupture anticipée d'un CDD pour faute lourde	760	1 900
Licenciement pour inaptitude	79 000	173 000
Licenciement pour autre motif	150 000	312 000

Champ : Tous types d'ouvertures de droits (hors transition du CSP vers l'ARE) au titre de l'ARE, l'ATI, l'ASP ou allocations équivalentes
Source : Fichier national des allocataires

Les nouvelles dispositions issues de la loi du 21 décembre 2022

La loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi prévoit, en son article 1^{er} bis A, que **le salarié qui a abandonné volontairement son poste de travail** après avoir été mis en demeure par son employeur, **est présumé démissionnaire**³⁴.

Ainsi, les salariés qui abandonnent leur poste ne pourront plus bénéficier d'une indemnisation au titre du chômage, compte tenu du caractère volontaire de la rupture du contrat, à la différence de la situation actuelle où l'abandon de poste conduit généralement à un licenciement, constitutif d'une privation involontaire d'emploi.

Cette mesure a été proposée afin de limiter les perturbations engendrées par les abandons de poste dans les entreprises. Les rapporteurs de cette proposition ont, en outre, expliqué qu'il n'était pas souhaitable qu'un salarié licencié à l'issue d'un abandon de poste dispose d'une situation plus favorable en matière d'assurance chômage qu'un salarié qui démissionne et qui n'est pas indemnisé.

L'intervention du législateur était nécessaire pour instaurer une telle présomption. La procédure applicable afin de sécuriser cette nouvelle procédure a également été précisée : une mise en demeure demandera au salarié de reprendre son poste ou de justifier son absence dans un délai fixé par l'employeur qui ne pourra être inférieur à un minimum fixé par décret en Conseil d'État. Le salarié sera présumé avoir démissionné à l'expiration de ce délai, à défaut de régularisation de sa situation.

Par ailleurs, la loi prévoit qu'**un salarié qui, à l'issue d'un contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat d'intérim, refusera à deux reprises au cours d'une période de 12 mois, un CDI** correspondant au même emploi, sur le même lieu de travail, et avec un salaire au moins équivalent, **sera privé de son droit à indemnisation au titre du chômage**. Il appartiendra à l'employeur d'informer Pôle emploi des refus de CDI. Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités d'application.

Il résulte de ces nouvelles dispositions prévues par la loi, une volonté de réserver l'indemnisation du chômage aux situations de privation involontaire d'emploi, lesquelles ne peuvent être constituées lorsque le salarié est à l'origine de la situation de chômage.

Contrats courts et Assurance chômage

La fin de contrat de travail considérée comme involontaire ouvre droit au chômage indépendamment de la nature du contrat ou de sa qualification.

Parmi les contrats à durée temporaire prévus par le code du travail, figure le contrat à durée déterminée d'usage (CDDU - art. D1242-1 et D. 1251-1 du Code du travail ; Convention collective nationale des hôtels, cafés et restaurants du 30 avril 1997 ; arrêté du 04 mai 2017 sur l'extension d'un accord relatif aux salariés employés sous CDD d'usage dans le secteur des agences de voyage et de tourisme).

Créé par une ordonnance du 5 février 1982, le CDDU peut être renouvelé de manière illimitée dans le temps, sans délai de carence, et son terme n'emporte pas – sauf exceptions particulières – versement d'une prime de précarité au salarié.

Ce contrat ne peut être utilisé que pour répondre à des besoins ponctuels et immédiats pour un poste spécifique et ne peut être conclu que dans des secteurs d'activité strictement définis (art D.1242-1 du code du travail).

Historiquement, la possibilité de recourir aux CDDU s'inscrit dans un souci de tenir compte de la nature par essence temporaire d'une activité exercée dans un nombre de secteurs limitativement énumérés. Néanmoins, cette faculté est particulièrement attrayante pour les employeurs en raison de la simplicité de la démarche de même que de la flexibilité managériale permise par la conclusion d'un CDDU.

³⁴ La personne dont l'abandon serait guidé par des raisons légitimes (par exemple si sa santé ou sa sécurité était menacée) pourra saisir les prud'hommes. Les juges auront alors un mois pour se prononcer ou non en faveur du renversement de la présomption de démission.

L'Igas, dans son rapport³⁵ publié en décembre 2015, soulignait la simplicité du CDDU en termes de gestion administrative, marquée par l'absence de contrainte procédurale et juridique d'embauche et de fin de contrat. Le CDDU permet un ajustement continu de la masse salariale à l'activité de l'entreprise (...).

Dans un autre rapport publié en juillet 2021, **les rapporteurs de la mission parlementaire sur les contrats à durée déterminée d'usage ont pointé la précarité juridique qu'implique le CDDU**, précarité exacerbée par les conséquences de la crise sanitaire liée à la pandémie mondiale de Covid-19. Les rapporteurs ont ainsi pu relever l'existence d'une divergence sensible entre l'esprit de l'ordonnance de 1982 et la réalité pratique du recours au CDDU depuis sa création jusqu'à nos jours : **alors même que sa nature et la précarité qu'elle sous-tend appellent le CDDU à n'être qu'un contrat de travail marginal, son utilisation connaît une croissance importante (avec quelque 9,2 millions de CDDU signés en 2019) à l'instar des autres contrats courts** ; le CDDU ayant vocation à répondre à des situations pratiques extrêmement variées au sein du secteur « hôtellerie, cafés, restaurants » (HCR) pour quelques heures, ils sont désormais utilisés afin d'embaucher des enquêteurs et des déménageurs pour quelques jours voire quelques semaines ou encore des enseignants durant plusieurs mois.

Les rapporteurs préconisent donc une stratégie articulée autour de trois axes ; **créer un nouveau socle législatif en engageant la négociation collective afin de circonscrire le recours aux CDDU aux seuls secteurs et activités où son utilisation est indispensable et incontournable ; affiner le recueil de l'information et le partage des connaissances autour des secteurs utilisateurs de CDDU ; accompagner et valoriser les parcours professionnels des intermittents employés à l'aide de CDDU.**

Compte tenu des enjeux financiers pour le régime d'assurance chômage (*Graphique 1*), **les dernières réformes ont eu pour objectif de limiter le recours à ces contrats courts, en intégrant le rythme de travail de la personne dans le calcul de son indemnisation.** Autrement dit, les parcours fractionnés (alternance emploi/chômage) impactent à la baisse le niveau d'indemnisation, ce qui devrait conduire les allocataires concernés à rechercher un emploi plus durable. Parallèlement, **un dispositif de bonus-malus a été mis en oeuvre, visant les employeurs des secteurs professionnels les plus utilisateurs de ces contrats courts.**

Il n'en demeure pas moins que la lutte contre les contrats courts ne peut être limitée à une réforme des règles d'assurance chômage mais doit également donner lieu à une réflexion sur la réglementation générale encadrant le recours à ce type de contrats, comme en témoignaient les propositions du Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas).

³⁵ [Microsoft Word - 2015-049R Rapport CDDU sdr.docx \(igas.gouv.fr\)](#)

POUR ALLER PLUS LOIN

ARTICULATION ENTRE ASSURANCE CHÔMAGE ET DROIT DU TRAVAIL

- **Loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi**
[https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000046266678/#:~:text=le%20panneau%20lat%C3%A9ral-.L.OI%20n%C2%B0%202022%2D1598%20du%2021%20d%C3%A9cembre%202022%20portant,en%20vue%20du%20plein%20emploi&text=Etude%20d%27impact%3A%20\(PDF,\(PDF%2C%20470%20Ko\).](https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000046266678/#:~:text=le%20panneau%20lat%C3%A9ral-.L.OI%20n%C2%B0%202022%2D1598%20du%2021%20d%C3%A9cembre%202022%20portant,en%20vue%20du%20plein%20emploi&text=Etude%20d%27impact%3A%20(PDF,(PDF%2C%20470%20Ko).)
- **Commission des affaires sociales, *Projet de loi Fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, 1ère lecture***
http://www.senat.fr/amendements/commissions/2022-2023/44/Amdt_COM-62.html
- **Code du travail : Section 3 : Rupture conventionnelle (Articles L1237-11 à L1237-16)**
<https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGISCTA000019071189/>
- **Accord national interprofessionnel du 14 avril 2022 « Pour un paritarisme ambitieux et adapté aux enjeux d'un monde du travail en profonde mutation »**
- **Rapport Igas, *Evaluation du contrat à durée déterminée dit d'usage*, décembre 2015**
https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-049R_Rapport_CDDU_.pdf
- **Rapport Mission parlementaire sur les contrats à durée déterminée d'usage : *La régulation des contrats à durée déterminée d'usage, enjeu de lutte contre la précarité*, Tomes 1 et 2, publiés en juillet 2021**
<https://travail-emploi.gouv.fr/demarches-ressources-documentaires/documentation-et-publications-officielles/rapports/article/rapport-regulation-des-contrats-a-duree-determinee-d-usage-enjeu-de-lutte>

AFFILIATION

des employeurs publics

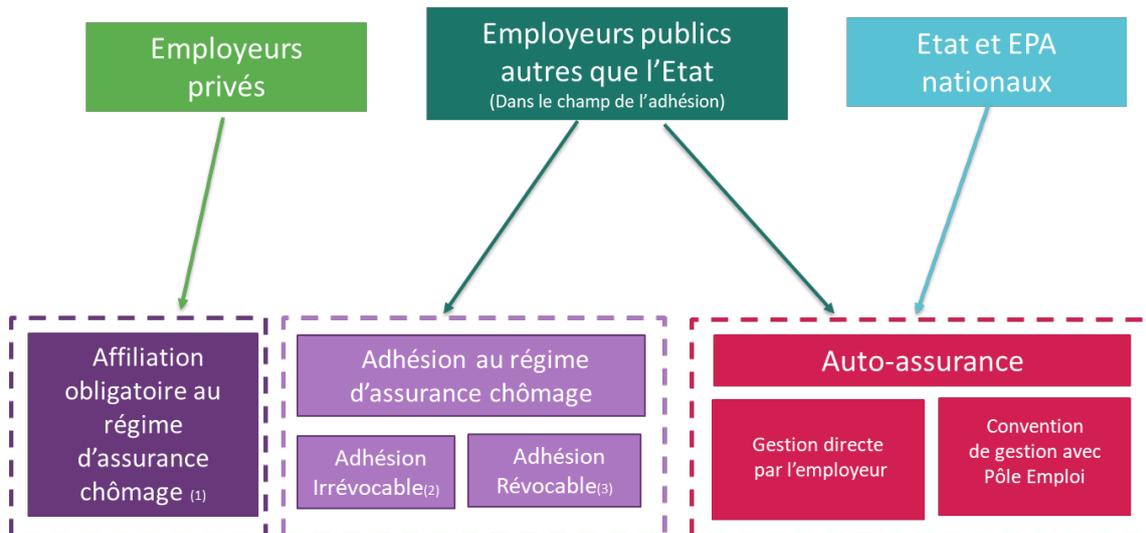
Cadre légal de l'indemnisation des agents publics

Contrairement aux employeurs relevant du secteur privé, les employeurs publics n'ont pas l'obligation de couvrir leurs agents contre le risque de chômage en les affiliant au régime d'assurance chômage (RAC) géré par l'Unédic ; en principe, **ils assurent eux-mêmes leurs agents par le dispositif de l'auto-assurance**.

Cependant, le code du travail permet aux employeurs publics en auto-assurance de déléguer la gestion de l'indemnisation du chômage de leurs anciens agents à Pôle emploi, au moyen d'une convention de gestion.

Par ailleurs, certains employeurs publics ont la possibilité, selon différentes modalités, d'adhérer au régime d'assurance chômage. **Cette adhésion, en fonction de la nature juridique de l'employeur ou de l'appartenance au répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'État, peut s'effectuer de manière révoicable (pour une durée de 6 ans) ou irrévocable (définitive).**

SCHÉMA 1 - ADHÉSION À L'ASSURANCE CHÔMAGE SELON LE TYPE D'EMPLOYEUR



(1) Ensemble des salariés

(2) Ensemble des salariés ou salariés non titulaires et/ou non statutaires selon la forme juridique de l'employeur

(3) Salariés non titulaires et/ou non statutaires selon la forme juridique de l'employeur

Source : Unédic

Le cadre légal de l'indemnisation des agents publics est parfois amené à évoluer. **Par exemple, la loi PACTE du 22 mai 2019 a élargi le champ de l'adhésion à titre irrévocable au régime d'assurance chômage à l'ensemble des personnels des chambres de commerce et d'industrie (CCI)**, alors qu'auparavant l'adhésion n'était possible que pour les personnels salariés non statutaires des services à caractère industriel et commercial des dites chambres. Afin que cette mesure soit neutre financièrement pour le régime d'assurance chômage, cette adhésion est assortie d'un financement spécifique pour compenser auprès de l'Unédic la charge financière nouvellement induite par l'indemnisation des personnels statutaires des CCI (*via* le versement par l'employeur d'une contribution supplémentaire de 0,2 % pendant 24 mois suivant l'adhésion du salarié ou de l'agent).

Projet d'affiliation des employeurs publics au régime d'assurance chômage

L'ANI du 22 mars 2014 relatif au régime d'assurance chômage avait envisagé la modification du cadre légal afin d'affilier obligatoirement les employeurs publics (sauf l'État et ses établissements publics administratifs) au régime d'assurance chômage :

« Réaffirmant l'universalité du régime d'assurance chômage, les parties signataires du présent accord engageront une concertation avec l'État avant la fin du 1^{er} semestre 2014 sur l'instauration d'une affiliation obligatoire au régime, pour tous leurs salariés non statutaires et/ou non titulaires, des employeurs publics ayant la possibilité d'adhérer au régime d'assurance chômage de manière révocable ou irrévocable ».

Ce projet de concertation entre l'État et les partenaires sociaux a été repris dans le protocole d'accord du 28 mars 2017 relatif à l'Assurance chômage (accord politique préalable à la convention du 14 avril 2017), mais **cette concertation n'a pas encore eu lieu à ce jour.**

L'article 9 du protocole d'accord prévoyait les dispositions suivantes : *« Réaffirmant l'universalité du régime d'assurance chômage, les parties signataires du présent protocole d'accord demandent formellement à l'État la tenue d'une concertation avant la fin de l'année 2017 sur l'instauration d'une affiliation obligatoire au régime, pour tous leurs salariés non statutaires et/ou non titulaires, des employeurs publics ayant la possibilité d'adhérer au régime d'assurance chômage de manière révocable ou irrévocable. Une expertise sur la faisabilité technique et les conséquences financières d'une éventuelle affiliation obligatoire devra être menée de manière approfondie, notamment en concertation avec les représentants des personnels et des employeurs des champs concernés ».*

Par ailleurs, dans un rapport publié en septembre 2020, **la Cour des comptes recommande d'envisager, après une étude d'impact approfondie, l'affiliation obligatoire des employeurs publics au régime d'assurance chômage pour leurs agents contractuels :**

« Les modalités de prise en charge du risque chômage des employeurs publics ne sont pas toujours adaptées à une situation dans laquelle le nombre d'agents contractuels occupant des emplois permanents est important. Il convient, en fonction de cette hypothèse, de revoir les mécanismes et les montants des garanties pour perte d'emploi. La Cour propose d'étudier pour les agents contractuels la possibilité d'une affiliation obligatoire des employeurs publics au régime national d'assurance chômage³⁶. »

³⁶ [Cour des comptes, Rapport public thématique : "les agents contractuels dans la fonction publique", septembre 2020](#)

Enjeu financier pour le régime d'assurance chômage

Rendre obligatoire³⁷ l'affiliation des employeurs publics à l'Assurance chômage aurait un effet légèrement positif pour le régime d'assurance chômage.

En 2013, environ 81 000 établissements publics pouvaient adhérer à l'Assurance chômage s'ils le souhaitaient (*Tableau 1*).

Parmi eux, 54 000 ont adhéré au régime d'assurance chômage et les 27 000 autres ont choisi de ne pas adhérer.

- En termes de recettes, les établissements adhérents ont versé près de 1,2 Md€ de contributions au régime d'assurance chômage. En termes de dépenses, l'Assurance chômage a versé environ 1,4 Md€.
- Pour les établissements non adhérents, les recettes sont estimées à un peu moins de 1,3 Md€ tandis que les dépenses sont estimées à environ 0,9 Md€.

En additionnant les impacts estimés pour les établissements adhérents et les établissements non adhérents, le solde pour l'Assurance chômage serait positif à hauteur de 130 M€ environ. Il est important de noter que ces résultats donnent des ordres de grandeur relatifs à l'année 2013, mais ne constituent pas un chiffrage précis car ils s'appuient sur plusieurs hypothèses. Une actualisation de ces estimations devrait s'appuyer sur les données renouvelées de l'Urssaf Caisse nationale fondées dorénavant sur la Déclaration sociale nominative (DSN).

TABLEAU 1 - ESTIMATION DE L'IMPACT EN CAS D'OBLIGATION D'ADHÉSION DES EMPLOYEURS PUBLICS AU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE (DONNÉES 2013)

Type d'employeur public	Nb. étab.	Salariés concernés par le RAC	Recettes (en M€) (1)	Dépenses brutes (en M€)	Solde = Recettes - Dépenses (en M€)
Adhérents	54 000	900 000	1 180	1 430	-250
Non adhérents	27 000	800 000	1 260	880	380
Total	81 000	1 700 000	2 440	2 310	130

Sources : BRC, Urssaf ; Fichier national des allocataires, Unédic/Pôle emploi ; Siasp, Insee ; Enquête Emploi en continu, Insee ; liste des employeurs en adhésion, Pôle emploi.

Champ : Urssaf (transmis pour les besoins de ce chiffrage) ; hors établissements d'hospitalisation et syndicats inter-hospitaliers.

POUR ALLER PLUS LOIN

AFFILIATION DES EMPLOYEURS PUBLICS

- **Cour des comptes**, « [Les agents contractuels dans la fonction publique : Exercices 2010-2019](#) », septembre 2020.
- **Unédic**, « [Nouveau dispositif d'adhésion des chambres de commerce et d'industrie au régime d'assurance chômage](#) », circulaire n° 2020-03 du 4 février 2020.
- **Unédic**, « [L'assurance chômage des agents publics](#) », *Eclairages : Questions / réponses*, juillet 2021.

³⁷ Plus précisément, pour les établissements concernés par l'adhésion révocable, il est estimé l'effet de rendre obligatoire l'adhésion pour leurs salariés non statutaires et/ou non titulaires tandis que pour les établissements concernés par l'adhésion irrévocable, il est estimé l'effet de rendre obligatoire l'affiliation pour tous leurs salariés. En lien avec la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital, sont exclus du champ du chiffrage les établissements d'hospitalisation et les syndicats inter-hospitaliers.

Autres dispositifs d'assurance chômage

98

L'aide à la création d'entreprise

103

Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP)

107

Le bonus-malus

113

Réglementation d'assurance chômage
applicable à Mayotte

L'AIDE

à la création d'entreprise

La France a compté près de 1 million de créations d'entreprises en 2021 (y compris auto-entrepreneurs), soit une très forte progression depuis quelques années (+22% par rapport à 2019).

Au-delà de sa mission initiale d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'Assurance chômage permet également de favoriser la création ou la reprise d'entreprise.

Pour cela, la réglementation d'assurance chômage prévoit deux types d'aides à la création ou reprise d'entreprise. Il s'agit, d'une part, de l'ARCE (aide à la reprise ou à la création d'entreprise)³⁸, qui constitue une aide en capital et, d'autre part, du dispositif de cumul de l'ARE avec les revenus issus de l'activité professionnelle non salariée créée ou reprise (ARE-entrepreneurs)³⁹.

En outre, il convient de rappeler que les missions de l'Assurance chômage ont également évolué afin de soutenir certains travailleurs indépendants en cessation d'activité. Dans ce cadre, les travailleurs non salariés dont l'activité a cessé peuvent bénéficier, sous conditions, de l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) correspondant à 800 € par mois pendant 6 mois (*Cf. Dossier n°11 – Les travailleurs indépendants*).

Enfin, l'indemnisation depuis novembre 2019 des salariés démissionnaires dont le projet professionnel répond à certaines exigences s'inscrit également dans cet appui à la mobilité professionnelle *via* la création ou reprise d'entreprise (*Cf. Dossier n°10 – La démission pour projet professionnel*).

Ce document présente essentiellement les aides servies aux allocataires créateurs ou repreneurs d'entreprise.

L'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE)

Créée en 2006, l'ARCE correspond à une aide financière attribuée au demandeur d'emploi qui reprend ou crée une entreprise après la fin de son contrat de travail, alors qu'il bénéficie d'un droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Pour obtenir l'ARCE, l'allocataire doit par ailleurs justifier du bénéfice de l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise (ACRE)⁴⁰, accordée par l'Etat, qui consiste en une exonération de cotisations et contributions sociales au titre de son activité non salariée, pour une période de douze mois.

Le montant de l'ARCE qui peut être attribué à l'allocataire correspond à 45 % des droits à l'ARE qui restent à l'allocataire au moment où il demande le bénéfice de l'ARCE, et fait l'objet de deux versements égaux espacés de 6 mois.

Toutefois, le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage prévoit que **le montant de l'ARCE sera porté à 60% des droits à l'ARE à compter du 1^{er} juillet 2023**⁴¹. Cette hausse est justifiée par la modulation de la durée d'indemnisation, instaurée par le même décret depuis le 1^{er} février 2023, qui conduit à une baisse de 25% de la durée d'indemnisation.

Si le projet de création ou de reprise d'entreprise échoue et que l'activité cesse, le demandeur d'emploi peut alors demander à bénéficier d'**une reprise de ses droits ouverts au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)**.

¹ Règlement d'assurance chômage du 26 juillet 2019, art. 35

³⁹ Règlement d'assurance chômage précit., art. 30

⁴⁰ Code de la sécurité sociale, art. L. 131-6-4 du code de la sécurité sociale

⁴¹ Date de la fin de contrat de travail prise en compte pour l'ouverture des droits

En 2021, 51 000 allocataires ont bénéficié d'un versement de l'ARCE : 41 % d'entre eux se sont inscrits à la suite d'une rupture d'un commun accord (dont 97 % sont des ruptures conventionnelles⁴²) contre 17 % pour l'ensemble des allocataires (*Graphiques 1 et 2*).

Les dépenses d'indemnisation au titre du versement de l'ARCE ont représenté 0,4 Md€ pour le régime d'assurance chômage en 2021, soit 1 % des dépenses d'allocations en 2021 (*Graphique 3*).

Le cumul de l'ARE avec les revenus issus d'une activité non salariée (ARE-entrepreneurs)

À défaut de percevoir l'ARCE, **l'allocataire qui crée ou reprend une entreprise peut opter pour le cumul de l'ARE avec ses rémunérations non salariées**. Ce dispositif de cumul est privilégié par les allocataires créateurs ou repreneurs d'entreprise (*Graphique 2*).

Dans ce cas, l'allocataire ne perçoit pas une aide en capital, mais bénéficie tous les mois du versement d'une partie de ses allocations (ARE) en plus des rémunérations issues de son activité non salariée, selon le même principe que celui applicable en matière de cumul de l'ARE avec les rémunérations issues d'une activité salariée⁴³ :

- Le montant de l'ARE normalement dû en l'absence de reprise d'activité est réduit de 70 % des rémunérations déclarées ;
- Le cumul de l'ARE avec les rémunérations professionnelles non salariées est plafonné au montant mensuel du salaire de référence et l'allocation d'assurance chômage versée ne peut jamais excéder le montant net de la rémunération antérieurement perçue⁴⁴.

Chaque mois, Pôle emploi calcule le montant d'allocation à verser :

- L'allocataire qui déclare des revenus sans pouvoir les justifier dans l'immédiat recevra une avance partielle et percevra le complément quand il aura fourni les justificatifs ;
- L'allocataire qui n'est pas en mesure de connaître ses revenus lors de l'actualisation mensuelle perçoit une allocation provisoire correspondant à 70% de son montant mensuel d'allocation au titre de l'ARE. Sa situation est régularisée au bout de 12 mois. Il s'agit principalement de la situation des travailleurs non salariés qui ne peuvent justifier leurs rémunérations qu'annuellement.

En 2021, 229 000 allocataires ont été indemnisés au titre de l'ARE en tant qu'entrepreneurs : 36 % se sont inscrits à la suite d'une rupture d'un commun accord (*Graphiques 1 et 2*). Cette articulation entre rupture conventionnelle et projet d'entrepreneuriat fait l'objet d'une attention grandissante, y compris dans le débat public : c'est ainsi qu'en mars 2021, *Les Echos* soulignaient « *les conditions idéales* » qu'offre ce mode de rupture pour lancer un projet entrepreneurial⁴⁵.

Les dépenses d'indemnisation des créateurs d'entreprise au titre du cumul de l'ARE avec les rémunérations non salariées ont représenté 2,4 Md€ pour le régime d'assurance chômage en 2021 (6 % des dépenses).

En additionnant les dépenses relatives aux deux dispositifs (ARCE et ARE-entrepreneurs), **environ 2,8 Md€ ont été versés par l'Assurance chômage aux allocataires créateurs ou repreneurs d'entreprise en 2021** (*Graphique 3*). Ces allocataires représentent environ 5 % du nombre total d'allocataires indemnisés par le régime.

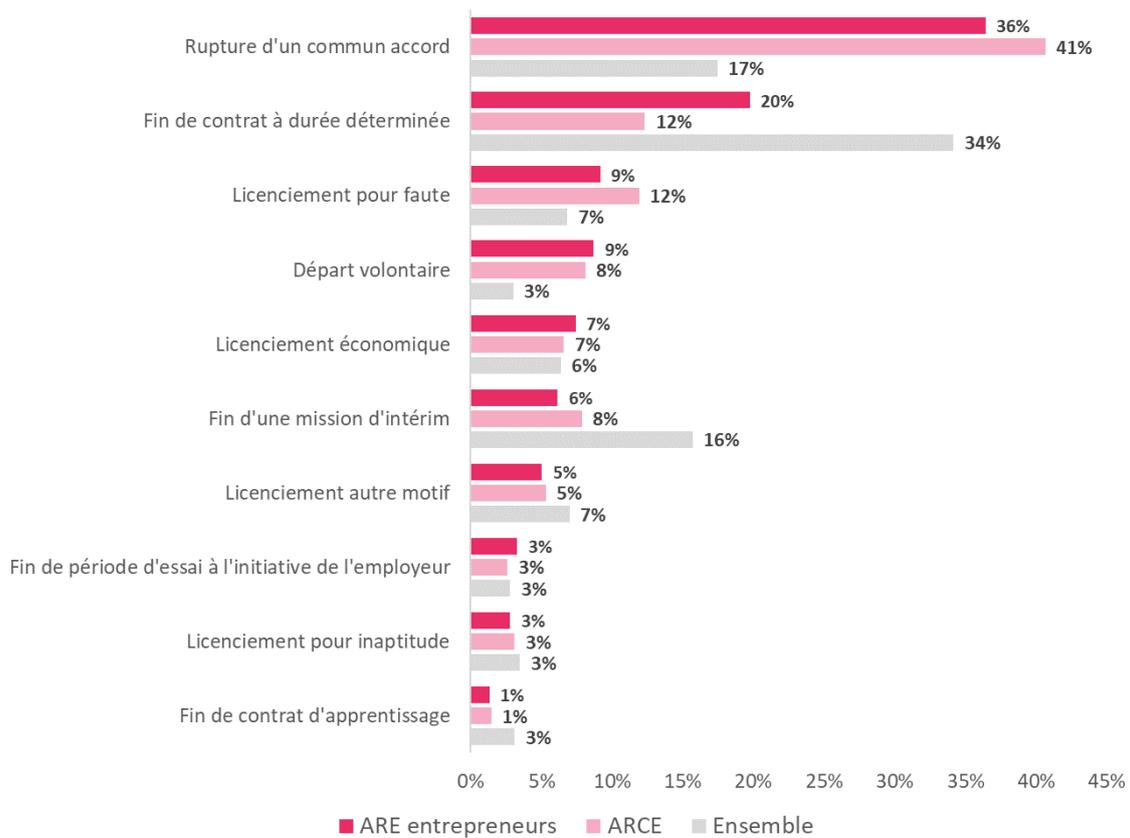
⁴² Les 3 % restants sont des ruptures conventionnelles collectives et des ruptures de CDD d'un commun accord.

⁴³ Règlement d'assurance chômage précité., art. 31

⁴⁴ Code du travail, art. L5422-3

⁴⁵ [Rupture conventionnelle : la course folle aux allocations chômage | Les Echos Start](#)

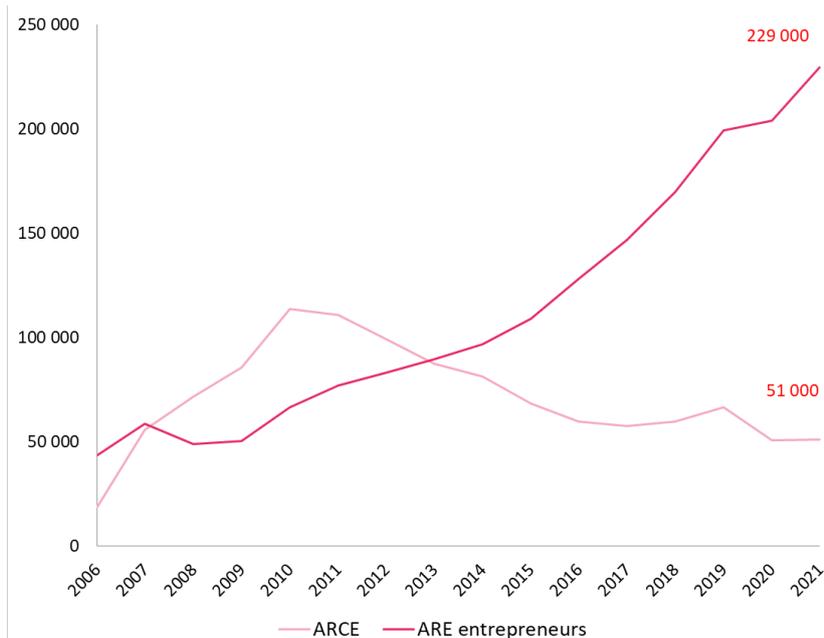
GRAPHIQUE 1 - MOTIFS DE FIN DE CONTRAT DES ENTREPRENEURS (ARCE OU ARE-ENTREPRENEURS) AVANT LEUR ENTRÉE À L'ASSURANCE CHÔMAGE



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.

Champs : Allocataires ouvrant leur droit au cours de l'année 2021 et ayant perçu l'ARCE ou étant inscrits comme créateur ou reprenneur d'entreprise.

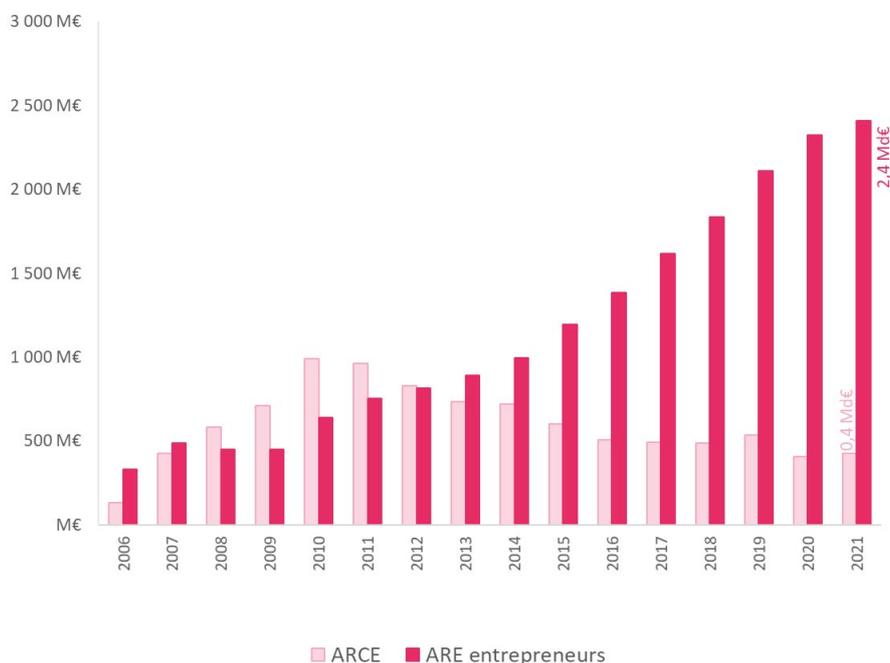
GRAPHIQUE 2 - ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DES DISPOSITIFS ARCE ET ARE-ENTREPRENEURS DEPUIS 2006



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.

Champs : Allocataires ayant reçu un versement au titre de l'ARCE au cours de l'année 2021 et allocataires recevant l'ARE et étant inscrits comme créateur ou reprenneur d'entreprise au moins un jour en 2021.

GRAPHIQUE 3 - DÉPENSES ANNUELLES D'INDEMNISATION ET D'AIDES, SELON LE DISPOSITIF (ARCE OU CUMUL ARE)



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.

Champs : Allocataires ayant reçu un versement au titre de l'ARCE au cours de l'année et allocataires recevant l'ARE et étant inscrits comme créateur ou repreneur d'entreprise au moins un jour dans l'année.

Documenter ces nouvelles formes de transition professionnelle

Si le phénomène de la création ou reprise d'entreprise n'est pas nouveau dans le paysage économique français, **la part grandissante de ces transitions opérées au moyen d'un financement par le régime d'assurance chômage est observée de façon plus prégnante au cours des dernières années.** En favorisant la création ou la reprise d'environ 280 000 entreprises en 2021, l'Assurance chômage contribue à plus d'un quart des transitions entrepreneuriales en France.

La prévalence des ruptures d'un commun accord dans les parcours observés tend à démontrer que le recours à l'Assurance chômage s'inscrit, non plus comme une protection face à la privation d'emploi, mais comme un moyen de mobilisation favorable à une transition professionnelle vers un statut de travailleur non salarié. Pour autant, l'enjeu du reclassement vers l'emploi durable (viabilité des entreprises créées par exemple) ne peut être ignoré.

Cette tendance, fortement accentuée depuis 2017, nécessite d'être documentée, tant **la spécificité des profils entrepreneuriaux est hétérogène.** D'un point de vue opérationnel, l'incidence de parcours aussi singuliers n'est pas exempte de difficultés : absence de bulletin de salaire, justificatifs à fournir non fiabilisés dans le cadre de la DSN mensuelle, modalité de déclaration particulière selon la forme de l'entreprise pouvant générer des indus lors des actualisations mensuelles à Pôle emploi, double profil des allocataires cumulant une activité salariée et une activité non salariée, etc.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'AIDE À LA CRÉATION D'ENTREPRISE

- **Unedic**, « Allocataires entrepreneurs : comment l'Assurance chômage soutient les créations d'entreprises », décembre 2022
- **Unedic**, Circulaire n°2019-13 du 19 octobre 2019, Fiche 8
[PRE-CIRC-Circulaire_n_2021-13_du_19_octobre_2021.pdf \(unedic.org\)](#)
- **Dares**, « Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ? », *Dares Analyses* n°026, juin 2019
[Les créateurs d'entreprise : quels profils, quel accompagnement et quelles difficultés à la création ? | Dares \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

LE CONTRAT DE sécurisation professionnelle (CSP)

Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) est un dispositif d'accompagnement destiné aux licenciés économiques des entreprises de moins de 1 000 salariés et des entreprises en liquidation ou redressement judiciaire.

Fin septembre 2022, environ 38 000 personnes étaient indemnisées dans le cadre du CSP.

Un dispositif spécifique destiné aux salariés licenciés pour motif économique

Prévu dans son principe à l'article L. 1233-65, le CSP est un **dispositif d'accompagnement** visant à limiter les conséquences sociales des licenciements économiques.

Ses modalités de mise en œuvre sont définies par les partenaires sociaux dans une convention du 26 janvier 2015 qui a fait l'objet de plusieurs avenants de prolongation, certains ayant introduit différentes améliorations (prolongation du dispositif en cas de congé maladie ou maternité par exemple).

Ce dispositif s'adresse aux **salariés visés par une procédure de licenciement pour motif économique dans les entreprises de moins de 1000 salariés** (dans lesquelles ne s'applique pas le congé de reclassement) ou dans les entreprises en redressement ou liquidation judiciaire, quel que soit l'effectif. **Il est proposé par l'employeur, les salariés bénéficiant d'un délai de réflexion de 21 jours pour accepter ou non cette adhésion.**

La condition d'affiliation minimale permettant d'adhérer au CSP est fixée à **88 jours travaillés ou 610 heures travaillées (4 mois)** au cours des 24 derniers mois (36 derniers mois pour les salariés de 53 ans et plus) précédant la fin de contrat de travail.

D'une durée de 12 mois, il peut être prolongé en cas de reprise d'activité professionnelle, d'arrêt maladie, de congé maternité, paternité, d'adoption, ou de congé de proche aidant.

Pour les salariés ayant un an et plus d'ancienneté dans l'entreprise qui les a licenciés, une allocation de sécurisation professionnelle (ASP) équivalente à 75 % du salaire journalier de référence (salaires afférents à l'emploi ayant donné lieu à l'adhésion au CSP) est versée. Pour les salariés ne justifiant pas d'une année d'ancienneté, l'ASP est calculée selon les mêmes modalités que l'ARE, à partir du salaire de l'emploi ayant donné lieu à adhésion, et est versée pour une durée égale au nombre de jours calendaires compris depuis le 1^{er} jour du 1^{er} contrat de travail situé dans la période de référence affiliation (PRA) jusqu'au terme de cette période (après déduction de certaines périodes hors contrat et sans plafonnement des jours non travaillés).

Il est précisé que la modulation de la durée d'indemnisation, instaurée par le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023, se traduisant par une baisse de 25% de la durée et une possible évolution de celle-ci en fonction de la conjoncture économique, n'est pas applicable aux bénéficiaires du CSP (un nouvel avenant à la convention CSP devrait venir le préciser).

Le stagiaire en CSP bénéficie d'un **accompagnement régulier, renforcé et personnalisé**, qui peut notamment inclure des **formations**.

En cas de reprise d'emploi, le bénéficiaire peut demander une **indemnité différentielle de reclassement (IDR)** si l'emploi est moins rémunéré ou bénéficier d'une **prime au reclassement** dans le cas d'une reprise d'un emploi de 6 mois ou plus avant la fin du 10^e mois passé en CSP.

Les licenciés économiques qui optent pour le CSP ne perçoivent pas leur indemnité de préavis (seule la fraction excédant 3 mois leur est, le cas échéant, versée), cette somme vient financer l'ASP et l'accompagnement.

Une convention CSP spécifique est applicable à Mayotte (convention du 17 juillet 2018).

La réglementation du CSP : compétence des partenaires sociaux

Conformément au code du travail, les partenaires sociaux sont compétents pour définir les modalités de mise en œuvre et de financement du CSP, y compris dans la période de carence qui a fait suite à l'échec de la négociation d'assurance chômage en février 2019 et donné lieu à la publication du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019. Cette compétence des partenaires sociaux est maintenue, dans la mesure où la négociation des accords relatifs au CSP n'est pas soumise à la procédure de cadrage introduite par la loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018 et réservée aux accords d'assurance chômage.

Aussi, au cours de la période de carence, trois avenants à la convention du 26 janvier 2015 ont été signés, un quatrième est en cours de négociation :

- Aux termes de **l'avenant n°4 du 12 juin 2019**, les partenaires sociaux ont apporté plusieurs améliorations au dispositif, notamment pour **prendre en compte les périodes de congé de maternité et les périodes d'arrêt maladie en cours de CSP et renforcer le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires du CSP**.
- Via **l'avenant n°5 du 28 juin 2021**, et conformément à leur compétence prévue par le code du travail, les partenaires sociaux ont introduit **des règles spécifiques au CSP qui diffèrent, sur certains aspects, de la réglementation d'assurance chômage actuellement en vigueur** (et prorogée par décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023). Ainsi, les modalités de calcul du salaire journalier de référence (SJR), tenant compte désormais des jours non travaillés, ne sont pas applicables aux bénéficiaires du CSP. En effet, les partenaires sociaux ont souhaité maintenir le niveau d'indemnisation des bénéficiaires du CSP, en cohérence avec l'objectif d'accompagnement renforcé du dispositif devant permettre un reclassement durable.
Par ailleurs, cet avenant n° 5 a prorogé la convention du 26 janvier 2015 relative au CSP jusqu'au 31 décembre 2022 au plus tard (avenant n° 2 du 28 juin 2021 pour la déclinaison à Mayotte).
- **L'avenant n°6 du 24 novembre 2022**, agréé par arrêté du 24 janvier 2023, a prorogé la convention du 26 janvier 2015 jusqu'au 31 mars 2023, au plus tard (avenant n°3 du 24 novembre 2022 pour la déclinaison à Mayotte).
- Un avenant n°7 est actuellement en cours de négociation afin d'adapter la convention relative au CSP à la suite des modifications de la réglementation d'assurance chômage issues du décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage.

Un dispositif efficient qui a fait ses preuves 10 ans après sa création

Cet accompagnement spécifique se traduit dans les faits par une aide personnalisée et renforcée, et qui satisfait globalement les bénéficiaires du dispositif. À l'horizon de 18 mois, ils sont plus nombreux à être en emploi que les autres licenciés économiques ou d'autres demandeurs d'emploi ayant perdu un CDI.

Plusieurs études ont démontré que le dispositif du CSP a fait ses preuves et a gagné en performance depuis 2015. Ainsi, il ressort **que l'accompagnement renforcé proposé satisfait globalement les bénéficiaires et accélère leur retour à l'emploi (voir pour aller plus loin)**. Malgré les dépenses liées à la prime au reclassement, le dispositif est globalement équilibré financièrement grâce à des retours à l'emploi plus rapides.

Après une forte embellie en 2021, des difficultés qui persistent

Après une année 2020 marquée par la crise sanitaire, **le nombre d'entrées en CSP a diminué fortement en 2021 et atteint début 2022 un niveau inférieur à son niveau d'avant crise** (moins de 12 000 adhésions au 1^{er} trimestre 2022). Ces derniers mois, les entrées semblent remonter légèrement, en lien avec la reprise des défaillances d'entreprises.

Avec le Plan d'investissement dans les compétences (PIC), l'accès à la **formation, resté élevé pendant la période de crise**, se stabilise à un niveau particulièrement élevé. Entre 35% et 40 % des personnes en CSP en ont bénéficié pendant leur parcours dans le dispositif.

Les parcours de nombreux bénéficiaires du CSP qui ont adhéré au dispositif au cours de la crise restent empreints de difficultés. Si la reprise économique de 2021 s'est traduite par une progression de l'accès à l'emploi durant le CSP, et en conséquence par une accession plus importante à la prime au reclassement, les reprises d'emploi en cours de CSP restent moins fréquentes qu'avant la crise et les sorties des listes de Pôle emploi sont plus tardives.

Questions réglementaires

La convention actuelle relative au CSP a été prorogée jusqu'au 31 mars 2023 au plus tard (avenants n° 6 et n° 3 pour la déclinaison à Mayotte, agréés par arrêté du 24 janvier 2023).

La réglementation d'assurance chômage, modifiée par le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 et applicable depuis le 1^{er} février 2023, impacte la réglementation spécifique au CSP, laquelle est liée à l'indemnisation au titre de l'ARE. Des **adaptations structurelles sont donc nécessaires** (s'agissant notamment du calcul de la durée d'indemnisation, etc.). Des **ajustements réglementaires seront opérés à cette occasion**, dont certains ont déjà été portés à la connaissance du Bureau de l'Unédic. **En tout état de cause, le régime dérogatoire conférant compétence à l'État pour définir la réglementation d'assurance chômage par décret, ne remet pas en cause la compétence des partenaires sociaux en matière de détermination des règles applicables au CSP.**

Par ailleurs, le dispositif étant copiloté avec l'État, plusieurs conventions avec l'État et/ou Pôle emploi encadrent le financement du dispositif et sa mise en œuvre. Si des travaux conventionnels ont débuté entre les services, depuis 2019, les partenaires sociaux appellent l'État à ouvrir des discussions sur divers sujets qui doivent être rediscutés, tels que **le financement des formations et de l'accompagnement des bénéficiaires, le pilotage du dispositif, ou encore la réduction du nombre de conventions.**

Sont concernées les trois conventions qui déclinent la convention « socle » relative au CSP datée du 26 janvier 2015 :

- la convention État-Partenaires sociaux relative à la mise en œuvre du CSP, datée du 30 novembre 2015 ;
- la convention État-Unédic relative au financement du CSP, datée du 16 décembre 2015 ;
- la convention État-Unédic-Pôle emploi, datée du 16 novembre 2015, relative aux modalités de mise en œuvre de la convention État-Unédic relative au financement du CSP.

Plus précisément, les principaux sujets de discussion devraient porter sur :

- **Le financement de la formation** : depuis 2020, le financement des actions de formation des bénéficiaires du CSP a été pris en charge par Pôle emploi, au titre de son budget d'intervention. Dans les faits, ce mode de financement s'est pérennisé, il en résulte un transfert de charge pour le régime d'assurance chômage.
- **Le financement de l'accompagnement** : l'État ne participe plus au financement de l'accompagnement des bénéficiaires du CSP depuis 2020.
- **Le pilotage du dispositif** : les partenaires sociaux avaient rappelé la nécessité d'engager une discussion avec l'État sur la pertinence des niveaux régional et local de pilotage du dispositif, en lien avec les problématiques plus larges de mutations économiques et développement des territoires, afin d'améliorer l'effectivité du pilotage.

POUR ALLER PLUS LOIN

LE CONTRAT DE SÉCURISATION PROFESSIONNELLE

- **Unédic**, *tableau de bord du suivi du CSP sur data.unedic.org* : <https://datatools.unedic.org/>
- **Unédic**, « Suivi du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) - Indicateurs au 3^e trimestre 2022 », *décembre 2022*
- **Unédic**, « Dossier de référence sur le contrat de sécurisation professionnelle », *juin 2021*
[Dossier de référence sur le contrat de sécurisation professionnelle de juin 2021 | Unedic.fr](#)
Ce dossier réunit toutes les données et analyses utiles à la négociation de 2021.
- **Unédic**, « Le CSP, 10 ans après sa création : quel bilan ? quels enjeux ? », *juin 2021*
[Le CSP, dix ans après sa création : quel bilan ? quels enjeux ? | Unedic.fr](#)
Cette étude dresse le bilan du dispositif et présente les principaux enjeux de la négociation 2021 notamment pour faire face à la crise économique.
- **Circulaire Unédic n°2022-04**
[Circulaire n° 2022-04 du 28 février 2022 sur la prorogation de la convention relative au contrat de sécurisation professionnelle \(CSP\) | Unedic.fr](#)

LE BONUS-MALUS

Le décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 a introduit dans la réglementation d'assurance chômage un dispositif de bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage. Ce dispositif vise, dans les secteurs fortement concernés par l'utilisation de contrats courts, à **inciter les employeurs à allonger la durée des contrats**.

Rappel des précédentes mesures prises en vue de limiter le recours au contrats courts

La modulation des contributions

L'ANI du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés avait instauré un dispositif de modulation des contributions patronales d'assurance chômage.

Par la suite, l'avenant du 29 mai 2013 à la convention d'assurance chômage du 6 mai 2011 avait inséré ces dispositions dans les textes conventionnels relatifs à l'Assurance chômage. Étaient ainsi prévus :

- **un dispositif de majoration de la part patronale des contributions d'assurance chômage en cas de recours à des CDD d'usage ou à certains CDD, de courte durée :**

Dans ce cadre, la part des contributions patronales d'assurance chômage, alors au taux de 4 %, était majorée pour les CDD conclus pour surcroît d'activité et les CDD d'usage dits « CDDU », soit :

- 7 % pour les contrats de travail pour surcroît d'activité d'une durée inférieure ou égale à 1 mois ;
- 5,5 % pour les contrats de travail pour surcroît d'activité d'une durée supérieure à 1 mois et inférieure ou égale à 3 mois ;
- 4,5 % pour les contrats de travail dits d'usage d'une durée inférieure ou égale à 3 mois.

Ces taux majorés avaient également été transposés aux annexes VIII et X pour les employeurs ayant recours aux intermittents du spectacle. **Ce dispositif se voulait incitatif et vertueux dans la mesure où la majoration n'était pas due lorsque le salarié était finalement embauché par l'employeur en CDI à l'issue du CDD.**

- **un dispositif d'exonération de la part patronale des contributions d'assurance chômage en cas d'embauche en contrat à durée indéterminée d'un jeune de moins de 26 ans.**

L'employeur était exonéré du paiement de la part de la contribution à sa charge :

- pendant 3 mois dans les entreprises de 50 salariés et plus ;
- pendant 4 mois dans les entreprises de moins de 50 salariés.

En termes financiers, les exonérations ont légèrement excédé les surcontributions, représentant respectivement 95 M€ et 65 M€ en 2017. Ces mesures ont pris fin en octobre 2017, à l'exception de la majoration de 0,5% pour les CDD d'usage d'une durée inférieure ou égale à 3 mois, dont l'application s'est poursuivie jusqu'en mars 2019. Le décret du 26 juillet 2019 a réintroduit cette majoration de 0,5% à compter du 1^{er} janvier 2020, uniquement pour les CDD d'usage de 3 mois maximum conclus avec les dockers occasionnels et les intermittents du spectacle.

La taxe forfaitaire

La loi de finances pour 2020⁴⁶ a instauré une taxe forfaitaire de 10 € sur les CDD d'usage conclus en application du 3^o de l'article L. 1242-2 du code du travail. Cette taxe est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Cette taxe a toutefois été abrogée mi-2020 après 6 mois d'application⁴⁷. On estime qu'elle a représenté moins de 10 M€.

Description du dispositif de bonus-malus

Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage instaure une mesure dite de « bonus-malus » sur les contributions patronales d'assurance chômage pour les entreprises de 11 salariés et plus appartenant à certains secteurs d'activité. Dans ces secteurs, **le taux de contribution patronale qui s'appliquera à la masse salariale de l'entreprise varie entre 3,00 % et 5,05 %**. Dans les autres secteurs, le taux de contribution de droit commun (4,05 %) continue de s'appliquer. Le taux modulé est calculé pour chaque entreprise **en fonction du nombre de ruptures de contrat de travail ayant donné lieu à une inscription à Pôle emploi** (ou les ruptures intervenues alors que l'ancien salarié ou intérimaire était déjà inscrit comme demandeur d'emploi).

Toutes les fins de contrat de travail sont prises en compte, y compris les licenciements (tous motifs) ou les ruptures d'un commun accord. Dès lors, hormis les démissions ainsi que les fins de contrat de travail relevant de dispositifs particuliers de formation ou d'insertion (notamment contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation et contrats uniques d'insertion) au titre desquels le taux demeure fixé à 4,05 %, le taux de contribution peut être majoré ou minoré en fonction du nombre de ruptures. Les contrats d'intérim sont également pris en compte pour la détermination du taux de séparation de l'entreprise utilisatrice, sur la base des informations communiquées par l'entreprise de travail temporaire.

Le taux de contribution d'une entreprise est modulé à la hausse ou à la baisse **en comparant son taux de séparation au taux de séparation médian de son secteur d'activité**.

La mesure est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2022, le taux de séparation ayant été calculé à partir du nombre de fins de contrats de travail et de contrats de mise à disposition constatés entre **le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022**.

Un nouveau taux devrait être calculé et applicable à compter du 1^{er} septembre 2023 à partir du nombre de fins de contrats de travail et de contrats de mise à disposition constatés **entre le 1^{er} juillet 2022 et le 30 juin 2023** (cf. [Schéma1](#)).

Le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage, qui modifie le décret du 26 juillet 2019, a prorogé le dispositif jusqu'au 31 août 2024.

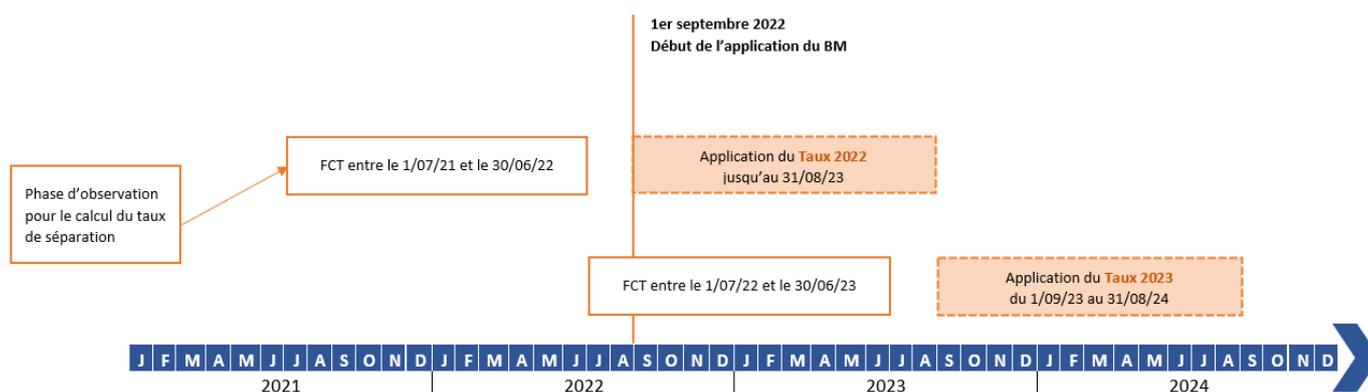
La loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi a en effet prévu que le dispositif de bonus-malus **puisse être maintenu en l'état ou modifié par voie de décret jusqu'au 31 août 2024 au plus tard. La compétence des partenaires sociaux sur ce volet ne pourrait alors intervenir que postérieurement à cette date**.

⁴⁶ Article 145 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

⁴⁷ Article 54 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 supprimant l'application de la taxe à compter du 1^{er} juillet 2020.

Ce texte prévoit également que les données nécessaires à l'établissement du nombre de fins de contrats de travail imputées à l'employeur pour le calcul de son taux de contribution modulé seront communiquées à l'employeur par les organismes de recouvrement, notamment l'Urssaf (dans des conditions prévues par décret) afin que celui-ci dispose de l'ensemble des éléments ayant conduit au calcul du taux qui lui est appliqué.

SCHÉMA 1 – PÉRIODES D'OBSERVATIONS ET D'APPLICATION DES TAUX DE CONTRIBUTION MODULÉS



Source : Unédic

Secteurs concernés

Le dispositif de bonus-malus n'a pas vocation à s'appliquer à toutes les entreprises, mais uniquement à celles dont le taux de séparation est élevé (taux moyen du secteur supérieur à 150% sur la période 2017-2019), appartenant aux secteurs identifiés comme particulièrement utilisateurs de contrats courts. Initialement, sept secteurs ont été identifiés comme tels (cf. [Tableau 1](#)).

Cependant, du fait de la crise liée à la Covid-19, l'arrêté du 28 juin 2021 relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus, a temporairement restreint le champ d'application en excluant notamment certains sous-secteurs pour la première année d'application de la mesure.

TABLEAU 1 - SECTEURS CONCERNÉS PAR LE BONUS-MALUS

Secteurs	Entreprises soumises au dispositif					Séparations et taux moyens, médians			
	Nombre d'entreprises du secteur* (effectif moyen annuel sur 2021)	Estimation de la part des entreprises restantes dans le dispositif la 1 ^{ère} année	Nombre d'entreprises concernées au 01/09/2022	Nombre annuel moyen de salariés (en milliers)	Masse salariale (en M€)	Nombre de séparations (en milliers)	Taux médian notifié le 17/11/22	Taux moyen sur la période d'observation (mi-2021 à mi-2022)	Taux moyen sur la période de sélection des secteurs (2017-2019), y compris secteurs exclus
CA Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	41 100	96%	4 169	360	12 210	1 163	215,07%	323%	365%
CC Travail du bois, industries du papier et imprimerie	9 600	100%	2 052	110	3 903	213	126,27%	193%	175%
CG Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques	6 300	100%	1 855	164	6 235	356	125,28%	218%	183%
EZ Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	4 600	100%	934	106	3 874	380	70,35%	359%	269%
HZ Transports et entreposage	48 100	85%	7 581	563	18 397	1 341	70,37%	238%	198%
IZ Hébergement et restauration	175 100	1%	120	5	154	3	39,87%	64%	213%
MC Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	23 600	84%	1 180	70	2 775	241	9,92%	344%	237%
Total	308 400	58%	17 891	1 377 775	47 549	3 696			

* Toutes tailles confondues, hors entreprises de zéro salarié

Source : RCD pour le nombre total d'entreprises ; GIP-MDS, données du groupe de travail Bonus-Malus, données du silo Bonus-Malus. Calculs Unédic

Champ : entreprises de 11 salariés et plus concernées par l'application du bonus-malus du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023

Taux de séparation médians pour la première année d'application

Pour la première année d'application (septembre 2022-août 2023), les taux de séparation médians pour chacun des secteurs concernés ont été publiés par l'arrêté du 18 août 2022, puis corrigés par l'arrêté du 17 novembre 2022 (cf. [Tableau 2](#)).

La majoration de la part patronale des contributions d'assurance chômage s'appliquera aux employeurs dont le taux de séparation individuel (de l'entreprise) est supérieur au taux de séparation médian de son secteur.

On observe pour la première année une forte hétérogénéité des taux de séparation médians selon les secteurs (de 10% à 215%). Pour mémoire, le choix des secteurs d'activité a reposé sur le taux de séparation moyen des secteurs (supérieur à 150%) et non sur les taux médians.

TABLEAU 2 - TAUX DE SÉPARATION MÉDIANS PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ CALCULÉS SUR LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE COMPRISE ENTRE LE 1^{ER} JUILLET 2021 ET LE 30 JUIN 2022

SECTEUR D'ACTIVITE	TAUX DE SEPARATION MEDIAN (1 ^{ER} JUILLET 2021 - 30 JUIN 2022)
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	215,07 %
Production et distribution d'eau- assainissement, gestion des déchets et dépollution	70,35 %
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	9,92 %
Hébergement et restauration	39,87 %
Transports et entreposage	70,37 %
Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques	125,28 %
Travail du bois, industries du papier et imprimerie	126,27 %

Source des données : ACOSS sur le fondement des données de l'ACOSS, de la CCMSA et de Pôle emploi

Articulation avec d'autres dispositifs

Il convient enfin de noter que l'articulation du dispositif de bonus-malus avec d'autres mesures applicables aux contributions d'assurance chômage soulève certaines interrogations :

- Tout d'abord, s'agissant de la réduction générale le calcul de la réduction étant déterminé sur le taux de contribution de droit commun (4,05%), un employeur bénéficiant d'un bonus obtiendra un montant de réduction plus élevé que les contributions qu'il aura à acquitter (l'employeur bénéficiera par exemple d'un bonus, avec un taux de contribution réduit à 3%, et se verra allouer un montant de réduction générale calculé sur la base de 4,05%). Dans ce cas, la DGEFP a indiqué que la part excédentaire de réduction calculée au titre d'un salarié peut être imputée sur les contributions patronales d'assurance chômage dues au titre des autres salariés. Le cas échéant, la part excédentaire restante après cette imputation peut être imputée sur les autres cotisations et contributions à la charge de l'employeur.
- Concernant le dispositif d'exonérations ciblées en faveur des bas salaires, certains employeurs seront à la fois compris dans le champ de l'exonération (taux de contribution 0%) et dans le champ du malus (majoration du taux de 1% max.) : ils s'acquitteront donc au maximum de contributions calculées au taux de 1%, au lieu de 5,05% en l'absence du dispositif d'exonération.

ÉCLAIRAGE INTERNATIONAL

Modulation des taux de cotisations en Europe et aux États-Unis

En Europe, certains pays modulent le taux des contributions dues au titre de l'Assurance chômage **en fonction de critères tels que la nature du contrat de travail** (*majoration du taux de contribution à l'Assurance chômage pour les CDD en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas*), **le niveau de salaire** (*majoration du taux de contribution au-delà d'un certain niveau de salaire en Suisse*) ou **la masse salariale de l'entreprise** (*majoration du taux de contribution au-delà d'un certain niveau de masse salariale en Finlande*).

Aux États-Unis, la spécificité du financement du régime d'assurance chômage réside dans l'« **experience rating** », un système de bonus-malus qui vise à **moduler les cotisations des employeurs en fonction de l'historique des licenciements intervenus dans l'entreprise au cours des années précédentes** (en général les trois dernières années). Plus exactement, les niveaux de cotisations sont calculés sur la base du nombre de personnes licenciées par l'entreprise et qui perçoivent effectivement les allocations de chômage (plus la somme des allocations chômage versées est importante, plus le taux est élevé).

Ce système vise, en théorie, à **inciter les entreprises à se séparer le moins possible de leurs salariés**. En réalité, les taux de cotisations ne dépendent que partiellement de l'historique des licenciements : dans chaque État, il existe des taux de cotisations minimum et maximum et ces taux varient également en fonction du solde de la caisse d'assurance chômage de l'État. Dès que le solde diminue, le taux de cotisation augmente (et inversement).

En 2022, le taux minimum de cotisation étatique variait entre 0 % (dans 13 États) et 1,9 % (à Washington, D.C.), alors que le taux maximum variait entre 5,4 % (dans 14 États) et 20,93 % (en Arizona). Le plafond de l'assiette de cotisation étatique doit être de 7 000 \$ minimum, les États pouvant fixer un plafond supérieur ; toutefois, dans 16 États, le plafond de l'assiette de cotisation se situe en dessous de 10 000 \$.

POUR ALLER PLUS LOIN

LE BONUS-MALUS

- **Unédic**, « *Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage* », 24 février 2023
[Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Questions / réponses à destination des employeurs, 1^{er} septembre 2022*
[Comment s'appliquent les règles du Bonus-malus sur le taux de contribution à l'Assurance chômage ? | Unedic.fr](#)
- **Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion**, *Questions/Réponses Bonus-Malus Assurance chômage*
[faq_bonus_malus_dicom_maj.pdf \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)
- **Article L 5422-12 du code du travail**
- **Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 modifié par le décret n°2019-1106 du 30 octobre 2019 relatif au régime d'assurance chômage**
Les articles 50-1 à 51 de l'annexe A au règlement annexé au décret instaurent une modulation du taux des contributions, ainsi que les modalités de calcul de ce taux.
- **Arrêté du 27 novembre 2019**, relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus.
- **Décret n°2021-346 du 30 mars 2021**, portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.
Ce texte reporte l'entrée en vigueur du bonus-malus au 1^{er} septembre 2022 et prévoit de nouvelles règles de gestion pour les modulations de taux des contributions pour les deux premières années d'application (notamment les périodes de référence).
- **Arrêté du 28 juin 2021**, relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus.
- **Arrêté du 21 juin 2022**, relatif aux modalités d'établissement et de notification du taux de contribution à l'assurance chômage modulé par le bonus-malus.
- **Arrêté du 18 août 2022** portant publication des taux de séparation médians par secteur pris en compte pour le calcul du bonus-malus
- **Arrêté du 17 novembre 2022** portant publication de la correction des taux de séparation médians par secteur pris en compte pour le calcul du bonus-malus.
- **Décret n°2023-33 du 26 janvier 2023** relatif au régime d'assurance chômage, modifiant le décret n°2019-797.

RÉGLEMENTATION D'ASSURANCE CHÔMAGE applicable à Mayotte

Depuis le 31 mars 2011, Mayotte est un département français.

En 2017, le territoire comptait 256 500 habitants. Le **taux de chômage** y est particulièrement élevé comparativement aux autres territoires français, de métropole ou d'Outre-mer (DROM), puisqu'il **s'élevait à 30% au deuxième trimestre 2021**.

À la fin d'année 2021, environ 2500 demandeurs d'emploi étaient indemnisés par le régime d'Assurance chômage au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi spécifique à Mayotte (ARE-M).

Le régime d'assurance chômage mahorais

Dans le cadre de la départementalisation de Mayotte en 2011, une convergence progressive entre Mayotte et la métropole s'est mise en place s'agissant des prestations et des cotisations relevant des différentes branches de la sécurité sociale⁴⁸.

Ainsi, depuis 2012⁴⁹, les règles en matière d'emploi, de travail et de formation professionnelle applicables à Mayotte se sont rapprochées de celles en vigueur en métropole, dans les autres DROM et collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Aux termes du code du travail applicable à Mayotte, les organisations d'employeurs et de salariés, représentatives au niveau national et interprofessionnel, négocient des accords relatifs à l'Assurance chômage applicables à Mayotte⁵⁰. Ceux-ci ont signé une première convention le 26 octobre 2012, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, pour une durée de 3 ans. Une nouvelle convention a été signée le 24 mars 2016, laquelle renforce la convergence entre la convention métropolitaine et la convention mahoraise, l'objectif étant qu'une seule et même convention d'assurance chômage soit applicable dans les deux territoires d'ici 10 ans⁵¹.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, la partie législative du code du travail applicable en métropole a été transposée dans le code du travail mahorais et est donc applicable à Mayotte (la partie législative du code du travail mahorais ayant été abrogée⁵²). Les règles d'assurance chômage mahoraises sont donc désormais encadrées par une législation identique sur l'ensemble du territoire français. À ce titre, la procédure de négociation des accords d'assurance chômage mahorais via la remise d'un document de cadrage est également applicable à Mayotte.

Les règles applicables aux demandeurs d'emploi mahorais sont aujourd'hui prévues par l'annexe B du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, annexe dénommée « règlement d'assurance chômage applicable à Mayotte ». Ce décret a été prorogé par le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 jusqu'au 31 décembre 2023, sans changement pour la réglementation mahoraise. Les règles en vigueur sont pour la plupart identiques à celles issues de l'accord des partenaires sociaux de 2016. Seuls ont été apportés des ajustements paramétriques ou des ajouts tenant compte d'évolutions légales telles que l'ouverture de l'allocation d'assurance chômage aux salariés démissionnaires poursuivant un projet professionnel et aux travailleurs indépendants.

⁴⁸ Ordonnance du 22 décembre 2011 n° 2011-1923 relative à l'évolution de la sécurité sociale

⁴⁹ Ordonnance du 31 mai 2012 n° 2012-788 du 31 mai 2012, modifiant les livres III et VII du code du travail applicable à Mayotte

⁵⁰ Ancien art. L. 327-19 du code du travail applicable à Mayotte

⁵¹ Préambule de la convention du 24 mars 2016 relative à l'indemnisation du chômage à Mayotte

⁵² Ordonnance n° 2017-1491 du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du code du travail, et de diverses dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte, art. 1er et 40

Des règles d'assurance chômage spécifiques à Mayotte

Compte tenu de sa situation géographique, économique et sociale particulière, des règles spécifiques au régime d'assurance chômage mahorais sont prévues :

Indemnisation

- La recherche de l'affiliation est prévue en jours d'appartenance à un contrat de travail (il s'agit des jours calendaires et non des jours travaillés). Le salarié privé d'emploi à Mayotte doit donc justifier de 182 jours d'affiliation ou 855 heures de travail (équivalant à 6 mois), recherchés dans les 24 mois qui précèdent la fin de contrat de travail.
- La période de référence au cours de laquelle sont recherchés les salaires permettant de déterminer le salaire de référence est fixée à 6 mois précédant le dernier jour de travail payé.
- Le Salaire journalier de référence (SJR) correspond au quotient du salaire de référence par le nombre de jours d'appartenance au titre desquels les salaires ont été perçus.
- La durée d'indemnisation est déterminée en fonction de la durée d'affiliation et de l'âge du salarié à la fin du contrat de travail retenue pour l'ouverture de droits. Le principe « un jour d'affiliation égale un jour d'indemnisation » est applicable. Ainsi, la durée minimale d'indemnisation est de 182 jours, soit 6 mois. La durée maximale d'indemnisation est de 365 jours, soit 1 an (730 jours pour les allocataires âgés de 50 ans et plus).
- Les conditions du maintien de l'indemnisation au-delà de cette durée, pour les allocataires ne pouvant bénéficier d'une retraite à taux plein, sont les mêmes qu'en métropole ; seul l'âge du maintien diffère, puisqu'il est de 61 ans à Mayotte.
- L'allocation ARE-M est dégressive : l'allocataire bénéficie d'un taux de remplacement de 70% du SJR au cours des 91 premiers jours d'indemnisation (trois premiers mois d'indemnisation), puis de 50% du SJR au cours des mois suivants.
- Il n'existe pas de droits rechargeables, de même qu'il n'existe ni reprise systématique du reliquat de droits, ni droit d'option (liés tous deux au système de versement de l'allocation jusqu'à épuisement du droit avant rechargement), mais un principe de réadmission tel qu'il existait dans les autres départements avant 2014.

Contributions

- Le plafond de contributions et donc du salaire de référence est distinct de celui du règlement « de droit commun », puisque sont exclues de l'assiette des contributions les rémunérations excédant 4 728 € (contre 14 664 € en métropole et dans les autres départements d'Outre-mer).
- Le taux de contributions à la charge des employeurs est fixé à 2,80% (contre 4,05%).
- les salariés ne sont plus soumis au paiement de la contribution salariale d'assurance chômage (supprimée au 1^{er} octobre 2018) et ne sont pas concernés par le paiement de la CSG ou de la CRDS (non-application des prélèvements sociaux à Mayotte).

Enfin, en cas d'exercice d'une activité professionnelle à Mayotte et dans un autre département, il existe un principe de totalisation. Ainsi, si une personne a travaillé successivement dans un autre département (métropole et/ou DROM) puis à Mayotte, ou inversement, il est possible de totaliser ses périodes de travail et ses rémunérations. La réglementation applicable détermine les conditions de calcul du droit.

En outre, des règles de transfert de droits entre les deux régimes existent :

- Si une personne a bénéficié d'une ouverture de droit en métropole (ou autre département) et s'inscrit comme demandeur d'emploi à Mayotte, ses droits peuvent être transférés. Ils sont servis selon la réglementation applicable à Mayotte.
- Si la personne a retravaillé au moins 182 jours à Mayotte et dispose d'un reliquat de droit ouvert dans un autre département, une réadmission sera prononcée.
- Inversement, si une personne a bénéficié d'une ouverture de droit à Mayotte et retravaille dans un autre département durant 6 mois (130 jours travaillés), une réadmission ne sera pas possible tant que le droit mahorais repris ne sera pas épuisé, sauf si le droit d'option peut être mis en œuvre.

La réforme du calcul du salaire journalier de référence (SJR) et le dispositif de bonus-malus, entrés respectivement en vigueur en octobre 2021 et septembre 2022, ne sont pas applicables à Mayotte. De même, la modulation de la durée d'indemnisation, instaurée par le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage, qui instaure une baisse de la durée d'indemnisation et un éventuel allongement de cette durée en fonction de l'état de la conjoncture économique, ne concerne pas la réglementation mahoraise.

POUR ALLER PLUS LOIN

RÈGLEMENTATION D'ASSURANCE CHÔMAGE APPLICABLE À MAYOTTE

- **Décret n° 2019-787** du 26 juillet 2019, annexe B
- **Dossier de référence Mayotte** publié le 15 janvier 2019 : [Mayotte | Unedic.fr](#)
- **Accord national interprofessionnel du 26 octobre 2012 relatif à l'indemnisation du chômage à Mayotte** : [Accord national interprofessionnel du 26 octobre 2012 relatif à l'indemnisation du chômage à Mayotte | Unedic.org](#)
- **Circulaire n° 2016-18 du 24 mai 2016**, Indemnisation du chômage à Mayotte : les nouvelles règles issues de la convention du 24 mars 2016

En lien

avec l'Assurance chômage

117

Activité partielle

119

L'allocation de solidarité spécifique (ASS)

122

Assurance chômage, prestations sociales
et minima sociaux

126

Articulation entre Assurance chômage et
Assurance retraite

ACTIVITÉ PARTIELLE

L'activité partielle, couramment dénommée « chômage partiel », est un dispositif ancien, mis en place dès 1918 et conçu comme un outil de lutte contre les licenciements pour motif économique. Il permet à l'employeur de réduire ou d'interrompre temporairement l'activité de ses salariés, lorsque l'entreprise est confrontée à des circonstances particulières (difficultés économiques, sinistre, difficultés d'approvisionnement en matière première, etc.). Dans ce cas, les salariés perçoivent une indemnité horaire versée par l'employeur, pour chaque heure chômée. En compensation, l'employeur perçoit une allocation dont le montant est actuellement financé par l'État et l'Unédic.

Un dispositif impulsé par les partenaires sociaux

Si au début de son existence, il s'agit d'une aide forfaitaire strictement publique dont la mise en œuvre est encadrée par décret, **les partenaires sociaux** s'impliquent progressivement dans le dispositif. **En 1968, ils créent une allocation conventionnelle complémentaire à l'allocation publique** : les salariés perçoivent dans ce cadre une indemnité forfaitaire financée entièrement par l'employeur. **Lors de la récession économique de 1992-1993, à l'occasion de la mise en place des conventions TRILD (temps réduit indemnisé de longue durée), l'Assurance chômage est associée pour la première fois au financement du chômage partiel.**

Après des années de faible recours au dispositif, la crise financière de 2008-2009 remet la question du chômage partiel au centre des débats. Par voie réglementaire et conventionnelle, diverses réformes interviennent dans une logique d'ouverture du dispositif. En 2008, l'indemnisation des salariés est portée de 50 à 60 % de leur rémunération horaire brute et s'accompagne d'une augmentation du montant de l'allocation spécifique de chômage partiel versé à l'employeur par l'Etat. **En 2009, le cofinancement Etat-Unédic est réactivé lors de la création de la première forme d'APLD (activité partielle de longue durée).**

En 2013, les dispositifs de chômage partiel et d'APLD fusionnent et donnent lieu à l'activité partielle telle qu'elle existe aujourd'hui. **L'allocation brute versée à l'employeur est forfaitaire** et correspond à 7,74 € par heure indemnisée, dans les entreprises ayant un effectif inférieur ou égal à 250 salariés, et à 7,23 € dans les autres entreprises. **L'Unédic et l'Etat cofinancent entièrement cette allocation (dont 2,90 € à la charge de l'Unédic).** Ces modalités ont perduré jusqu'au début de la crise sanitaire.

En 2020, en réponse à la crise de la Covid-19, le dispositif est complètement remanié par les pouvoirs publics, en accord avec les partenaires sociaux (indemnité versée au salarié et allocation versée à l'employeur désormais proportionnelles à la rémunération, procédure de demande élargie et simplifiée pour l'employeur, dispositif étendu à de nouveaux types d'employeurs et de bénéficiaires, reste à charge nul pour l'employeur de mars à mai 2020, prolongé pour les secteurs les plus impactés par la crise). **Le financement de l'activité partielle est alors porté à 67 % par l'Etat et 33 % par l'Unédic.**

Pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, un avenant à la convention du 1^{er} novembre 2014 relative à l'activité partielle et à l'activité partielle de longue durée est signé le 18 décembre 2020 par les partenaires sociaux et l'Etat. Ce premier avenant adaptait temporairement les modalités de financement de l'allocation d'activité partielle par l'Etat et l'Unédic. Depuis, quatre autres avenants ont été signés. Le dernier avenant (n°4) signé le 30 novembre 2022 prévoit notamment que les partenaires sociaux gestionnaires de l'Assurance chômage et l'Etat conviennent d'organiser au cours de l'année 2023 et à l'issue des prochaines concertations relatives à la gouvernance de l'Assurance chômage, une ou plusieurs réunions préparatoires à la négociation des modalités de prorogation de cet avenant ou à la conclusion d'une nouvelle convention.

Une mobilisation massive face à la crise de la Covid-19

Les partenaires sociaux ont endossé pleinement leur responsabilité dans le financement de l'activité partielle et participent activement au suivi et à l'évaluation du dispositif. Le coût du dispositif a été très conséquent pour le régime : 14,5 Md€ entre 2020 et 2022 dont 11,6 Md€ de dépenses d'activité partielle et 2,9 Md€ de manque à gagner en recettes (le dispositif⁵³ n'étant pas soumis à cotisation) et a été responsable de plus de la moitié du déficit de l'Assurance chômage en 2020 et 2021.

Lors de la crise sanitaire, l'activité partielle a permis de soutenir l'ensemble du tissu économique français en protégeant les parcours professionnels et les revenus des salariés tout en aidant efficacement les entreprises grâce à la baisse des coûts salariaux qu'elle entraîne. **L'activité partielle de longue durée (APLD)**, dispositif plus contraignant pour l'employeur mais offrant une indemnisation plus favorable pour l'employeur comme pour les salariés, est monté lentement en charge. Aujourd'hui son utilisation est de plus en plus importante, laissant présager qu'il pourrait devenir le principal dispositif d'activité partielle mobilisé.

Les publics protégés par l'activité partielle

Ce sont principalement les petits établissements et ceux des secteurs les plus fortement impactés par les restrictions sanitaires qui sont les premiers utilisateurs du dispositif. Le dispositif s'est largement répandu en 2020, étant mobilisé pour des salariés de tous âges, genres, catégories sociales et socio-professionnelles. Sans la forte mobilisation du télétravail, le recours à l'activité partielle aurait été encore plus massif. L'activité partielle a en particulier apporté une aide substantielle aux salariés dont la rémunération était proche du Smic qui, grâce au montant plancher d'indemnisation, ont subi une faible perte de rémunération.

Parmi l'ensemble des actifs occupés, le dispositif d'activité partielle protège la plupart du temps des salariés embauchés en contrats longs. Il est ainsi **complémentaire de l'Assurance chômage**, dont une des missions est de couvrir les pertes d'emploi des personnes dont les contrats sont rompus ou non renouvelés, en particulier en temps de crise.

POUR ALLER PLUS LOIN

L'ACTIVITÉ PARTIELLE

- **Unédic (2022), « [Etat des lieux et perspectives de l'activité partielle 2020-2021](#) ».** Ce rapport propose un panorama global de l'activité partielle : historique, réglementation actuelle, bilan financier, profils des bénéficiaires et évolution, focus sur l'APLD, sur le recours à la formation et évaluation du dispositif.
- **Dares, « [Activité et conditions d'emploi de la main d'œuvre pendant la crise sanitaire Covid-19](#) »,** mars 2020 à mars 2022.
- **Cour des comptes (2021), « [Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation](#) »,** Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juillet.
- **Convention Etat-Unédic relative à l'activité partielle du 1^{er} novembre 2014 : [Convention Etat-Unédic relative à l'activité partielle | Unedic.org](#)**

⁵³ Chiffres hors particuliers employeurs.

L'ALLOCATION de solidarité spécifique (ASS)

Ce dossier thématique est à appréhender conjointement avec le dossier « Assurance chômage, prestations sociales et minima sociaux ».

Une allocation d'État subsidiaire à l'allocation d'assurance chômage, sous conditions de revenu

L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est une allocation destinée aux allocataires ayant épuisé leurs droits à l'Assurance chômage et justifiant des conditions d'attribution suivantes :

- être à la recherche effective d'un emploi,
- justifier de 5 ans d'activité salariée dans les 10 ans précédant la fin du contrat de travail,
- disposer de ressources mensuelles ne dépassant pas le plafond mensuel de 1 252,89 € brut pour une personne seule et 1 968,82 € brut pour un couple (montants au 1^{er} juillet 2022).

Financée par l'État, l'ASS a été instaurée en 1984 et est gérée par Pôle emploi.

Le montant journalier de l'ASS est de **17,90 €⁵⁴**.

L'ASS est versée **pendant 6 mois, renouvelables**, sous réserve de remplir la condition de ressources.

En cas de reprise d'une activité professionnelle, le cumul de l'ASS avec des revenus professionnels est possible pendant 3 mois (consécutifs ou non). Au terme des 3 mois de cumul, l'ASS est interrompue au profit de la prime d'activité si les conditions d'attribution sont remplies (versée par la Caisse d'allocations familiales).

Depuis le 1^{er} janvier 2017, il n'est plus possible de cumuler l'ASS avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Les dépenses d'ASS représentaient environ **2 Md€ en 2021**.

L'ASS se différencie du Revenu de solidarité active (RSA)

- Le RSA assure aux personnes sans ressources un niveau minimum de revenu qui varie selon la composition du foyer.
- Le RSA est versé tant que les ressources et la situation du foyer respectent l'ensemble des conditions d'attribution. Pour en bénéficier il faut avoir plus de 25 ans. Cependant, sous conditions, le RSA peut être attribué aux personnes de moins de 25 ans et aux jeunes actifs de 18 à 24 ans.
- Le montant du RSA est forfaitaire et les autres ressources du foyer et le forfait logement (calculé en fonction de l'aide au logement et de la composition du foyer) en sont déduits.
- Contrairement au RSA, l'ASS permet d'acquérir des trimestres au titre de la retraite.

L'ASS et le RSA sont cumulables, le montant du RSA sera déduit du montant de l'ASS.

⁵⁴ Valeur au 1^{er} juillet 2022. A Mayotte, le montant de l'ASS est de 8,95 €.

En 2021, 14 % des allocataires en fin de droit à l'ARE basculent vers l'ASS

Parmi les personnes ayant épuisé **leurs droits à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)**, **un peu plus de la moitié sollicitent le bénéfice de l'ASS**. Parmi ces personnes, environ **6 sur 10 satisfont les conditions d'attribution de l'ASS**. Ainsi, en 2021, **14 % des allocataires ayant atteint le terme de leur droit à l'ARE ont bénéficié du versement de l'ASS**.

Il existe des différences marquées selon l'âge : près de 30 % des allocataires de 60 ans et plus ont été admis au bénéfice de l'ASS au terme de leur droit à l'ARE, contre 2 % des allocataires de moins de 30 ans.

Il est également constaté que les personnes de 50 ans et plus sont deux fois plus nombreuses parmi les bénéficiaires de l'ASS que parmi les allocataires indemnisés au titre de l'ARE : 53 % contre 26 %.

A l'inverse, seuls 4 % des bénéficiaires de l'ASS ont moins de 30 ans, alors que 31 % des bénéficiaires de l'ARE font partie de cette classe d'âge.

Les personnes indemnisées au titre de l'ASS perçoivent cette allocation pendant presque 3 ans en moyenne.

Le nombre de bénéficiaires de l'ASS évolue avec la conjoncture et la réglementation d'assurance chômage

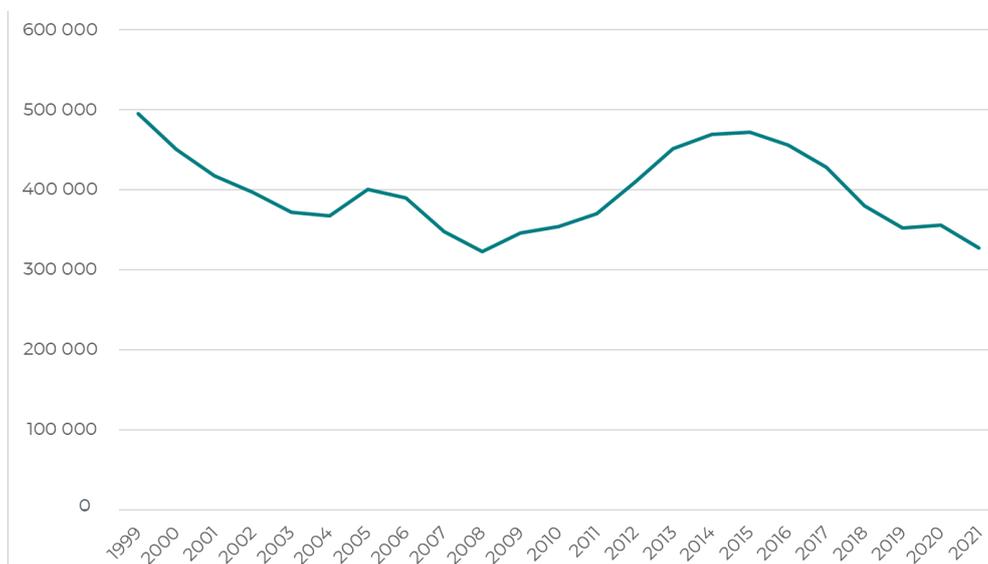
Fin 2021, 322 000 personnes bénéficiaient de l'Allocation de solidarité spécifique. Si les effectifs des bénéficiaires de l'ASS dépendent de l'activité économique, ils dépendent aussi directement des règles qui définissent la durée des droits au titre de l'ARE.

De 2008 à 2015, en conséquence des difficultés d'emploi dues à la crise économique, le nombre d'allocataires de l'ASS a augmenté chaque année pour atteindre 472 000 personnes en 2015. **La mise en œuvre des droits rechargeables, par la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014, a stoppé cette hausse et entraîné une diminution des entrées en indemnisation au titre de l'ASS**, cette diminution devenant encore plus marquée durant la période d'amélioration conjoncturelle 2017-2019.

Si le nombre d'allocataires de l'ASS a légèrement augmenté en 2020 avec la crise économique liée à la Covid-19, sa progression a été limitée par l'intervention de la mesure d'urgence de prolongation des droits qui a décalé le terme de l'indemnisation de 1,2 million d'allocataires de l'Assurance chômage.

La réforme conduite en 2021 ayant pour effet d'allonger la durée des droits, la baisse du nombre de passages de l'ARE vers l'ASS s'est poursuivie en 2022. Cette tendance devrait toutefois s'inverser avec la montée en charge de la réforme entrée en vigueur en février 2023, laquelle réduit de 25% la durée d'indemnisation.

GRAPHIQUE 1 - NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ASS DEPUIS 1999



Sources : Cnam, Cnaf, Msa, Drees, Pôle emploi, Fsv, Cnav, Cdc, régime des caisses des DOM, OFII.)

POUR ALLER PLUS LOIN

L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

- **Drees**, « *Minima sociaux et prestations sociales : ménages aux revenus modestes et redistribution* » Panoramas, Edition 2021
[Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution](#)
- **Rapport IGAS IGF** « *Scénarios de réforme de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)* », 2014
[Scénarios de réforme de l'allocation de solidarité spécifique \(ASS\) \(vie-publique.fr\)](#)

ASSURANCE CHÔMAGE

prestations sociales et minima sociaux

Ce dossier thématique est à appréhender conjointement avec le dossier « L'allocation de solidarité spécifique ».

Le régime d'assurance chômage et la solidarité nationale peuvent intervenir sur **des périmètres proches**, recouvrant **des populations souvent similaires en termes de profils socio-démographiques**. Pour autant, ces deux systèmes ne sont ni financés ni pilotés par les mêmes acteurs, rendant difficile une évaluation conjointe de leurs effets et amenant ainsi **une complexité pour les bénéficiaires devant s'adresser à des opérateurs distincts**.

C'est d'ailleurs ce que souligne la Cour des comptes, dans son dernier rapport sur le revenu de solidarité active (RSA) : « *ce ciblage sur la population en âge et en capacité de travailler fait qu'en pratique, pour une partie des bénéficiaires, le RSA doit aussi être considéré en miroir de l'assurance chômage, qu'ils n'aient pas pu acquérir suffisamment de droits au titre de cette dernière, notamment en début de vie professionnelle, ou qu'ils alternent entre assurance chômage, RSA et autres minima sociaux dans le cadre de parcours heurtés.* »⁵⁵

Les prestations sociales et minima sociaux en lien avec l'emploi

Tout comme les allocations de chômage, **l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), la prime d'activité (PPA) et le Revenu de solidarité active (RSA)** ont des liens avec la privation ou la reprise d'emploi.

- Le versement de **l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)** (financée par l'Unédic) est conditionné au passé professionnel. Pour inciter au retour à l'emploi, si l'allocataire retravaille, il bénéficiera d'une partie de son allocation de chômage dans la limite du plafond de son ancien salaire. L'ARE était versée à **2,6 millions** d'allocataires fin 2021.
- **L'ASS** (financée par l'État) est versée aux personnes ayant épuisé leurs droits à l'ARE. Elle est attribuée sous conditions de ressources, aux personnes justifiant de 5 années d'activité salariée dans les 10 années précédentes. L'ASS n'est cumulable avec les revenus d'activité que durant 3 mois. Au-delà, si l'activité se poursuit, le cumul n'est plus possible. L'ASS était versée à **300 000** personnes fin 2021.
- **La prime d'activité (PPA)** (financée par l'État) est versée aux actifs des ménages occupant des emplois peu rémunérés. Elle a un rôle d'incitation à l'activité en intervenant comme une subvention aux bas salaires pour un ménage. La PPA était versée à **4,6 millions** de foyers fin 2021.
- **Le RSA** (financé par les départements) est attribué aux ménages ne disposant pas ou très peu de revenu d'activité. Le RSA était versé à **1,9 million** de foyers fin 2021.
- **L'allocation aux adultes handicapés (AAH)** (financée par l'État) est une aide financière versée sous réserve de critères d'incapacité, d'âge, de résidence et de ressources. Elle vise l'autonomie financière des personnes en situation de handicap. L'AAH était versée à **1,2 million** d'allocataires fin 2021.

⁵⁵ Cour des Comptes, « Le revenu de solidarité active », 2022, p. 61

Les principes d'indemnisation au titre de l'Assurance chômage diffèrent de ceux attachés aux prestations et minima sociaux au titre de la solidarité : **l'Assurance chômage est individualisée, fondée sur un capital de droit qui peut s'épuiser dans le temps**. A l'inverse, le versement de minima sociaux repose sur un modèle « familialisé » et n'est pas limité dans le temps (pas de notion de capital de droits). Les prestations dépendent de la composition du ménage, du montant et de la composition des revenus (revenus d'activité, allocations de chômage), et de situations spécifiques (handicap)⁵⁶.

Des prestations mécaniquement liées

L'ASS est versée à des personnes qui ont épuisé leur droit au titre de l'ARE. **Toute variation de la durée des droits au chômage aura de fait un impact sur le nombre de bénéficiaires à l'ASS et donc sur les dépenses correspondantes**. Un raccourcissement de la durée du droit devrait notamment induire de nouvelles admissions au titre de l'ASS.

Par ailleurs, le montant qui est versé au titre du RSA, de la PPA ou de l'AAH dépend du montant de l'allocation perçue au titre du chômage : lorsqu'une personne répond aux conditions d'éligibilité des minima sociaux (RSA, AAH) ou des prestations sociales (prime d'activité), le montant qu'elle perçoit au titre de l'ARE est déduit du montant de sa prestation sociale. **Par conséquent, si le calcul du montant de l'ARE faisait l'objet d'une évolution réglementaire** (à l'exemple de la nouvelle détermination du salaire journalier de référence (SJR) entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021), **il existerait une incidence financière sur les dépenses globales de l'Etat au titre de la prime d'activité, du RSA, et de l'AAH**.

La possibilité d'évaluer précisément les interactions entre ces systèmes est cependant complexe, en raison de modalités de calcul et d'une temporalité différentes, prenant en compte la composition du foyer, les revenus, voire le type de revenus du foyer. De plus, l'absence de base de données unifiée comportant ces éléments obère cette possibilité d'évaluation.

Fin 2021, 18 % des allocataires de l'Assurance chômage bénéficiaient de la prime d'activité ou du RSA

Selon les données du Fichier national des allocataires (FNA), environ 620 000 allocataires de l'Assurance chômage, soit **18 % des allocataires, percevaient la PPA et/ou le RSA** en décembre 2021. Cette population est plus féminine et plus jeune que la moyenne des allocataires, et a plus souvent un droit ouvert à la suite d'une fin de CDD ou de mission d'intérim (*Tableau 1*).

Il est probable que cette proportion d'allocataires de l'Assurance chômage bénéficiant du RSA ou de la prime d'activité augmente dans les mois à venir, en raison de la baisse du niveau d'indemnisation d'une partie des allocataires de l'ARE induite par la réforme de 2021. Toutefois, si l'emploi et en particulier l'emploi durable continue de s'améliorer, cet effet pourrait être amoindri.

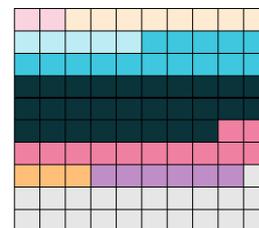
Par les effets de « vases communicants » entre allocation de chômage et minima sociaux, certaines personnes n'observeront pas de baisse de leur revenu global – ou observeront une baisse peu importante - du fait d'un ajustement du montant du RSA que perçoit leur foyer ou de la prime d'activité s'ils travaillent. Cette possibilité dépend cependant de leur situation familiale et de leurs ressources (nombre d'enfants, situation d'emploi du conjoint...).

⁵⁶ La déconjugalisation de l'AAH, votée le 21 juillet 2022 par l'Assemblée nationale, prendra effet à partir du 1^{er} octobre 2023. Les revenus du conjoint ne seront alors plus comptabilisés dans le calcul de l'allocation.

TABLEAU 1 - SITUATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI VIS-À-VIS DU RÉGIME DE SOLIDARITÉ AU 31 DECEMBRE 2021

		Nombre de personnes	En % du total d'inscrits à Pôle emploi	En % selon le statut de prise en charge
Pris en charge par l'Assurance chômage (indemnisable)...	... et bénéficiaire du RSA (avec ou sans prime d'activité)	100 600	2%	3%
	... et bénéficiaire de la prime d'activité (sans RSA)	556 600	8%	15%
	revenus inférieurs au RSA	346 000	5%	9%
	revenus compris entre 1 et 2 RSA	956 000	15%	25%
	revenus supérieurs à 2 RSA	1 837 000	28%	48%
<i>Sous-total</i>	<i>Pris en charge par l'Assurance chômage</i>		58%	100%
Non pris en charge par l'Assurance chômage (non indemnisable)...	... et bénéficiaire du RSA (avec ou sans prime d'activité)	782 400	12%	28%
	... et bénéficiaire de la prime d'activité	216 400	3%	8%
	... et bénéficiaire de l'ASS	400 000	6%	15%
	... et non bénéficiaire de minima sociaux	1 357 000	21%	49%
<i>Sous-total</i>	<i>Non pris en charge par l'Assurance chômage</i>		42%	100%
<i>Total des inscrits à Pôle emploi</i>		<i>6 552 000</i>	<i>100%</i>	

Sur 100 personnes inscrites à Pôle emploi :



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic

POUR ALLER PLUS LOIN

ASSURANCE CHÔMAGE ET MINIMA SOCIAUX

- **Unédic**, « Articulation entre assurance chômage et minima sociaux », parution à venir
- **Drees**, « Minima sociaux et prestations sociales – Ménages aux revenus modestes et redistribution », Edition 2021 - [Minima sociaux et prestations sociales - Ménages aux revenus modestes et redistribution - Édition 2021 | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques \(solidarites-sante.gouv.fr\)](#)
- **Drees**, « Maquette EDIFIS » - https://drees.shinyapps.io/Drees_Maquette_Edifis/
- **Cour des comptes**, « Le revenu de solidarité active », 2022 - [Le revenu de solidarité active \(RSA\) | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#)
- **Midas** : <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/actualite/suivre-trajectoire-emploi-salarie-beneficiaires-assurance-chomage-minimas-sociaux>

Annexe - Les règles du régime de solidarité

L'allocation de solidarité spécifique (ASS)⁵⁷

Pour percevoir l'ASS, il faut :

- Être demandeur d'emploi
- Avoir épuisé ses droits au chômage
- Avoir travaillé au moins 5 ans dans les 10 années précédant la fin du dernier contrat de travail

Le montant de l'ASS dépend de la composition familiale (couple ou non) et des ressources du foyer.

L'ASS n'est cumulable avec des revenus d'activité que de façon transitoire (durant 3 mois). Elle n'est pas cumulable avec l'AAH. Elle est cependant cumulable avec le RSA, dans la mesure où son montant est déduit du montant du RSA.

Son montant pour un célibataire sans ressources est égal à 536,95 €.

Le revenu de solidarité active (RSA)⁵⁸

Le RSA est ouvert aux adultes d'au moins 25 ans (et dans une mesure très réduite, aux moins de 25 ans).

Son montant dépend de la composition du foyer et de ses ressources.

Le RSA est cumulable avec les allocations de chômage et les revenus du travail, lesquels sont déduits du montant du RSA. Ce calcul s'opère sur les revenus moyens du trimestre de la demande de RSA.

Pour un célibataire sans enfant, le montant du RSA est égal à 598,54 €.

La prime d'activité⁵⁹

La prime d'activité est attribuée en fonction des revenus du ménage. Elle bénéficie aux personnes ayant une activité professionnelle et des revenus modestes.

Son montant est forfaitaire (586,23 €), mais peut être majoré en fonction de la composition familiale. La formule de calcul intègre les revenus professionnels du foyer à hauteur de 61%, afin d'inciter à l'emploi, et les autres ressources du foyer.

La prime d'activité est cumulable avec les revenus du travail (c'est même son objectif), avec les allocations de chômage et le RSA, dans la limite du montant de la prime d'activité.

L'allocation aux adultes handicapés (AAH)⁶⁰

L'AAH est attribuée aux personnes de plus de 20 ans qui présentent un taux d'incapacité au moins égal à 80%.

Son montant dépend de la composition du foyer (l'AAH sera « déconjugalisée » à partir du 1^{er} octobre 2023) et de ses ressources.

L'AAH est cumulable avec les revenus d'activité et les allocations d'assurance chômage, dans la limite de certains plafonds.

Le montant de l'AAH est égal à 956,65 € pour un célibataire sans enfant.

⁵⁷ [Allocation de solidarité spécifique \(ASS\) | Service-public.fr](https://www.service-public.fr)

⁵⁸ [Revenu de solidarité active \(RSA\) | Service-public.fr](https://www.service-public.fr)

⁵⁹ [Prime d'activité | Service-public.fr](https://www.service-public.fr)

⁶⁰ [Allocation aux adultes handicapés \(AAH\) | Service-public.fr](https://www.service-public.fr)

ARTICULATION ENTRE

Assurance chômage et Assurance retraite

Les dossiers thématiques « Les seniors » et « Articulation entre Assurance chômage et Assurance retraite » sont complémentaires ; ils présentent un aperçu de la situation des seniors sur le marché du travail et le lien entre emploi et retraite.

Depuis plus de trois décennies, la question de la pérennité du système de retraite français est un enjeu majeur pour les pouvoirs publics. En effet, si entre 1945 à 1983, les réformes des régimes de retraite ont eu pour objet d'étendre aux salariés les garanties du système, le Livre blanc de 1991⁶¹ « *Garantir dans l'équité les retraites de demain* » a marqué **un tournant en mettant en évidence les difficultés à venir du système de retraite** et a ouvert la voie aux réformes conduites depuis 1993.

Le décalage de l'âge légal de départ à la retraite a entraîné mécaniquement une **augmentation du montant des contributions d'assurance chômage recouvrées**, (les salariés en emploi contribuant au régime jusqu'à des âges plus avancés et leurs employeurs y étant assujettis pour les mêmes salariés), tout en conduisant à **une hausse des dépenses sociales** (minima sociaux, pensions d'invalidité...), dont l'Assurance chômage n'est pas exemptée : **retarder l'âge de départ à la retraite entraîne en effet une augmentation du nombre de seniors non retraités, en recherche d'emploi** ou inactifs.

Pour mémoire, la dernière réforme du système de retraite français menée en 2014 a inscrit dans la durée le principe de l'allongement, au fil des générations, de la durée d'assurance nécessaire pour percevoir une retraite à taux plein. Cette durée est ainsi relevée d'un trimestre tous les trois ans de 2020 à 2035 pour atteindre 172 trimestres (43 ans) pour les générations nées à partir de 1973.

Il sera ainsi nécessaire de porter attention à la réforme du système de retraite que le gouvernement souhaite conduire en 2023 et dont l'objectif serait de décaler progressivement l'âge légal de départ en retraite.

Une réglementation relative à la retraite dont l'objectif est de maintenir les seniors en emploi plus longtemps

En se concentrant uniquement sur les salariés du secteur **privé**, **trois facteurs déterminent l'âge de départ à la retraite** d'un salarié : **l'âge légal de liquidation des droits**, le fait de pouvoir bénéficier d'un dispositif de **départ anticipé (carrière longue, pénibilité, etc.)** et le **nombre de trimestres cotisés** (dont les trimestres assimilés et majorés). Une fois la durée de cotisation atteinte, le salarié accède à la perception d'une pension de retraite à taux plein, c'est-à-dire sans décote ou minoration du montant de sa pension.

Par l'incitation

Le montant d'une pension de retraite est calculé conformément à la réglementation du régime de retraite concerné (les 25 meilleures années pour le régime général du secteur privé, par exemple), mais il dépend également de la durée de cotisation.

⁶¹ Le Livre Blanc sur les retraites intitulé « Garantir dans l'équité les retraites de demain » présente la situation de l'ensemble des régimes de retraite et leurs perspectives d'évolution. Ce Livre Blanc propose aussi différentes réformes pour faire face aux effets du vieillissement démographique. Lien vers le livre blanc : [134000051.pdf \(vie-publique.fr\)](https://www.vie-publique.fr/IMG/pdf/134000051.pdf)

En effet, par un dispositif de décote/surcote, lorsqu'un salarié continue de travailler alors qu'il remplit les conditions pour percevoir une retraite à taux plein, sa pension est augmentée ; et inversement s'il s'arrête prématurément. À noter que les salariés sont libres de partir à la retraite aussi tardivement qu'ils le souhaitent, ou de reprendre un emploi après leur départ à la retraite, ils cumulent dans ce cas un revenu d'activité avec une pension de retraite.

Mais également par une obligation légale

La réforme Woerth (2010) a progressivement décalé de 60 à 62 ans l'âge légal de départ à la retraite pour les personnes nées à partir de 1951, et symétriquement l'âge de sa perception au taux plein de 65 à 67 ans. Néanmoins, en 2012, des aménagements ont été appliqués afin de permettre un départ anticipé à la retraite à 60 ans lorsqu'une personne a débuté une activité avant l'âge de 20 ans (contre 18 ans auparavant), permettant ainsi à de nombreuses personnes de ne pas être concernées par la réforme de 2010. Enfin, la réforme Touraine (2014) a poursuivi la hausse de la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein entamée dans les années 1990 (150 trimestres jusqu'en 1993).

Des conditions différentes selon l'année de naissance

Aujourd'hui, une personne née en 1961 peut partir à la retraite à partir de 62 ans en ayant droit à une pension à taux plein si elle justifie de 168 trimestres de cotisation, tandis qu'une personne née à partir de 1973 doit cotiser une année supplémentaire pour atteindre le taux plein (*Tableau 1*). Une fois l'âge de 67 ans atteint, les actifs ont automatiquement accès à une retraite à taux plein, c'est-à-dire sans décote, y compris ceux auxquels il manque des trimestres. Les départs anticipés à la retraite sont ouverts entre 55 ans et 60 ans à condition d'avoir commencé à travailler avant 20 ans et de justifier d'une certaine durée d'assurance retraite.

TABLEAU 1 – RÉGLEMENTATION ACTUELLE SUR LES RETRAITES ENTRE LES GÉNÉRATIONS 1950 ET 1973

Génération	Année des 62 ans	Âge fin 2022	Trimestres pour le taux plein	Âge légal de départ en retraite	Âge légal d'annulation de la décote
1950	2012	72 ans	162	60 ans	65 ans
1951 – moitié 1	2013	71 ans	163	60 ans	65 ans
1951 – moitié 2	2013	71 ans	163	60 ans et 4 mois	65 ans et 4 mois
1952	2014	70 ans	164 (41 ans)	60 ans et 9 mois	65 ans et 9 mois
1953	2015	69 ans	165	61 ans et 2 mois	66 ans et 2 mois
1954	2016	68 ans	165	61 ans et 7 mois	66 ans et 7 mois
1955	2017	67 ans	166	62 ans	67 ans
1958	2020	64 ans	167	62 ans	67 ans
1961	2023	61 ans	168 (42 ans)	62 ans	67 ans
1964	2026	58 ans	169	62 ans	67 ans
1967	2029	55 ans	170	62 ans	67 ans
1970	2032	52 ans	171	62 ans	67 ans
A partir de 1973	2035	49 ans (et moins)	172 (43 ans)	62 ans	67 ans

Champ : salariés du secteur privé et travailleurs indépendants

Certaines entrées au chômage se décaleraient en lien avec « l'effet horizon », quand les sorties de droit sont plus tardives

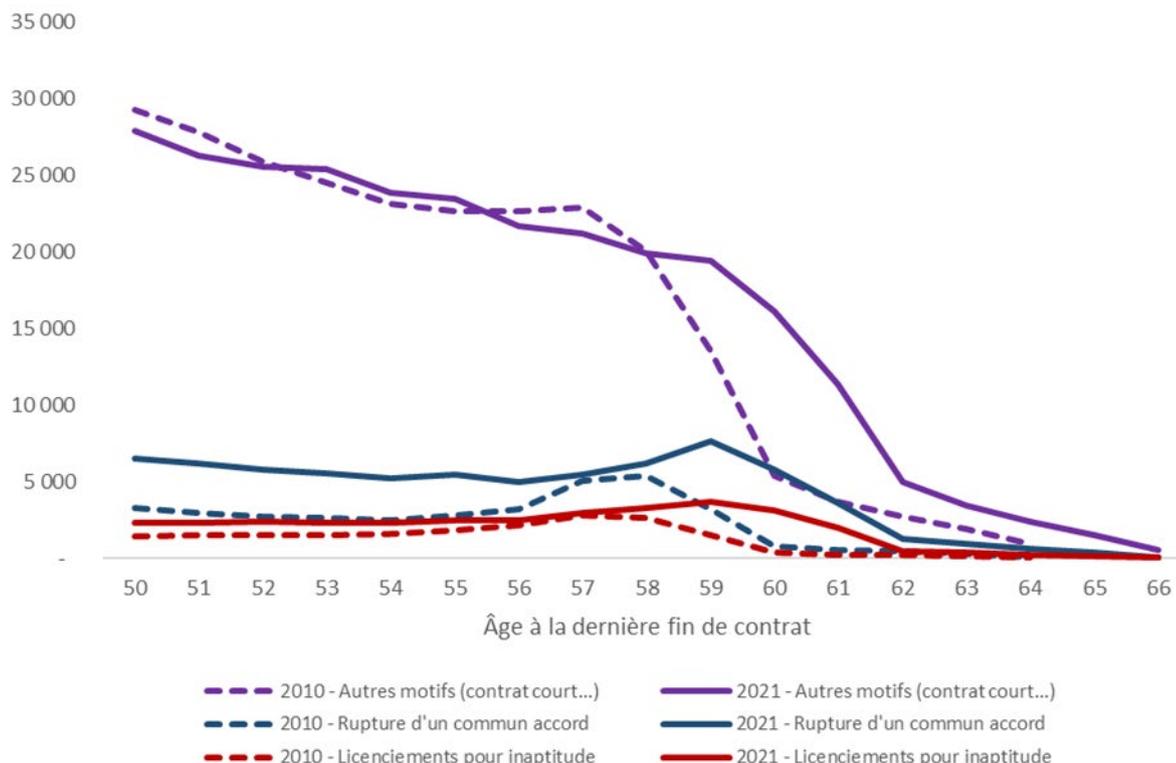
En repoussant de 60 à 62 ans l'âge légal de départ à la retraite, et de 65 à 67 ans l'âge du taux plein, **la réforme des retraites de 2010 a décalé symétriquement les entrées et sorties du chômage**. Les profils des seniors indemnisés actuellement à 62 ans seraient finalement assez proches de ceux des seniors indemnisés à 60 ans en 2010.

Des ouvertures de droit qui s'intensifient 3 ans avant l'âge légal de départ à la retraite

En 2011, le nombre de droits ouverts à la suite de contrats courts se réduit avec l'âge et reste relativement stable pour les allocataires de 50 ans et plus admis à la suite d'un licenciement (hors inaptitude) (*Graphique 1*). À l'opposé, les ouvertures de droit faisant suite à des ruptures d'un commun accord ou à des licenciements pour inaptitude rebondissent à partir de 57 ans, jusqu'à 59 ans, soit 3 ans avant l'âge légal de liquidation des droits à la retraite. En 2010, les rythmes d'ouvertures de droit selon le type de contrat qui les précédait étaient similaires, mais décalés de deux ans en arrière, avec un pic à 57 ans.

Ainsi, un léger sursaut dans les ouvertures de droit semble s'établir 3 années avant l'âge légal de départ à la retraite pour les ruptures d'un commun accord et les licenciements pour inaptitude, également lorsque l'âge légal recule ; un lien peut être fait avec la durée maximale d'indemnisation par l'Assurance chômage qui est égale à 3 ans pour les salariés les plus âgés. Les ouvertures de droit à l'Assurance chômage chutaient à partir de 60 ans en 2010, contre 62 ans dorénavant.

GRAPHIQUE 2 – OUVERTURES DE DROIT EN 2010 ET 2011 POUR LES ALLOCATAIRES ÂGÉS DE 50 A 66 ANS, PAR MOTIF DE FIN DE CONTRAT DE TRAVAIL



Sources : Unédic, FNA

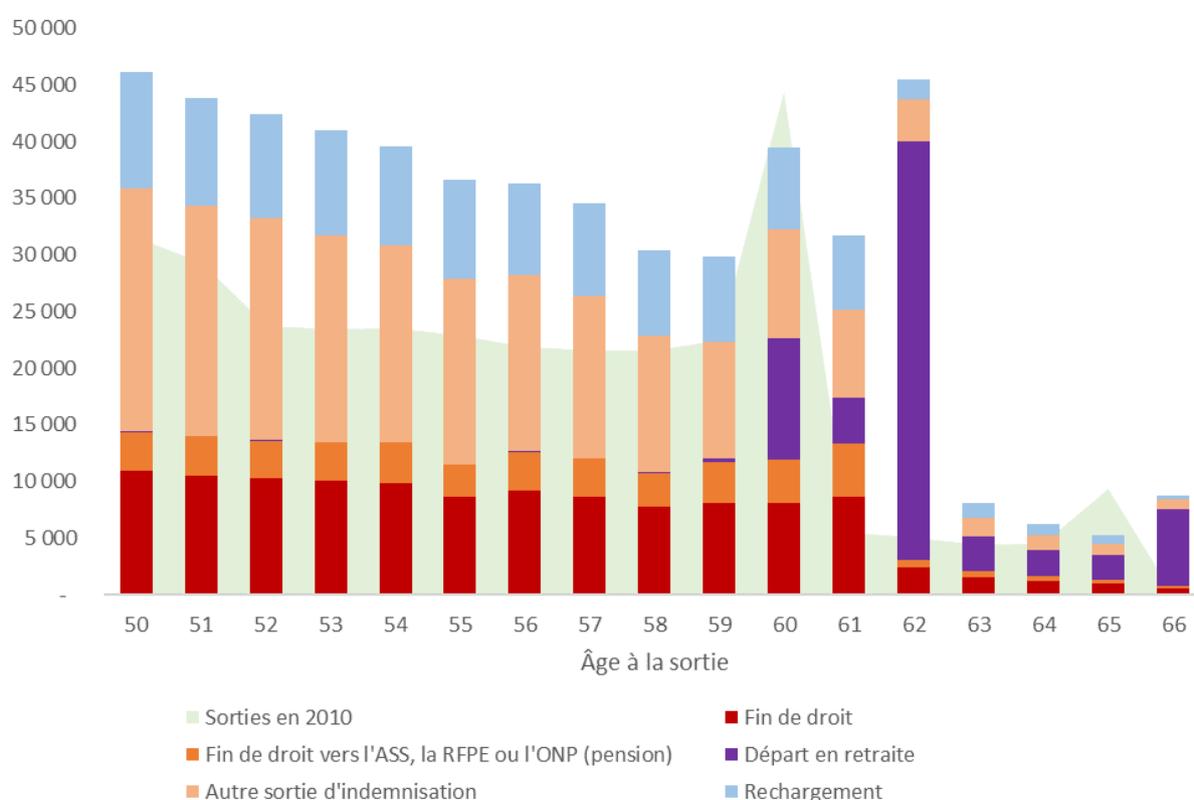
Champ : ouvertures de droit

Des sorties d'indemnisation concentrées autour de 60 ans en 2010 et 62 ans en 2021

En 2021, le nombre de sorties d'indemnisation d'allocataires de 62 ans est 40 % supérieur au nombre de sorties d'indemnisation d'allocataires de 61 ans (*Graphique 2*). De plus, quatre sorties d'indemnisation sur cinq ayant concerné des allocataires de 62 ans ont eu pour motif un départ à la retraite. Ainsi, en fin de carrière, les sorties d'indemnisation semblent poussées par les départs à la retraite, et sont concentrées autour de l'âge légal fixé.

Ces sorties qui s'observaient auparavant à l'âge de 60 ans en 2010, se sont décalées progressivement jusqu'à atteindre 62 ans. A noter que l'on continue d'observer en 2021 de nombreux départs à 60 ans puisque certains seniors bénéficient d'un dispositif de départ anticipé à la retraite.

GRAPHIQUE 2 – MOTIFS DES SORTIES DE DROIT EN 2010 ET 2021 POUR LES ALLOCATAIRES ÂGÉS DE 50 À 66 ANS



Sources : Unédic, FNA

Champ : sortants de droit en 2010 et 2021

Davantage d'allocataires indemnisés au-delà de 60 ans, induisant une hausse des dépenses

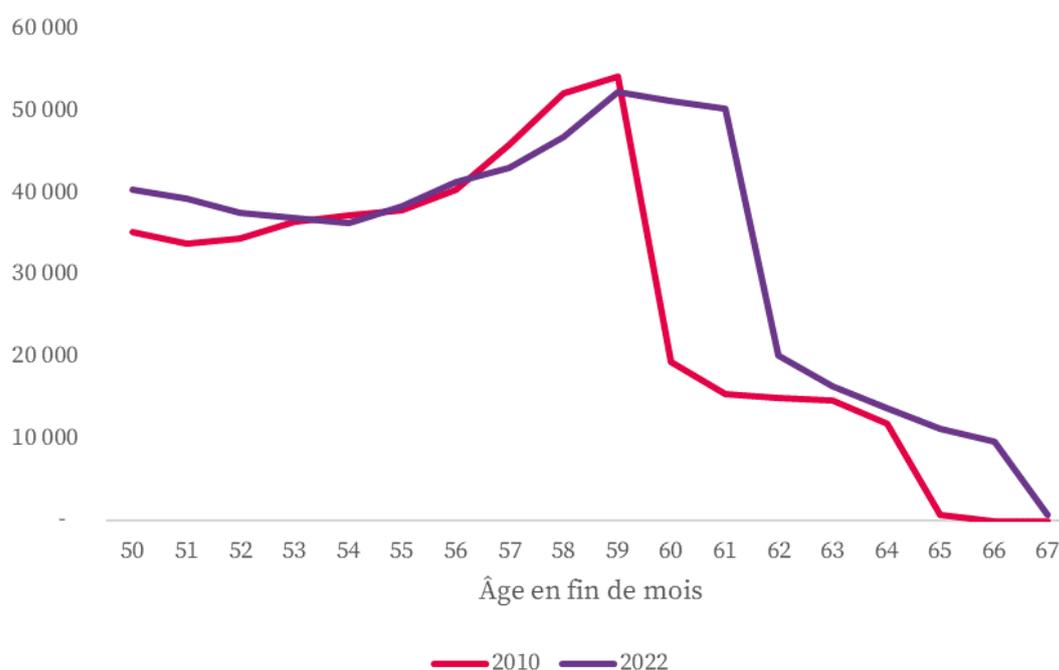
Un nombre croissant de seniors de 60 et 61 ans, mais aussi de 62 ans et plus, sont indemnisés

L'âge auquel on observe à la fois une chute du nombre d'ouvertures de droit et une hausse du nombre de sorties d'indemnisation, s'est décalé de 60 à 62 ans, ce qui conduit à indemniser davantage d'allocataires de 60 et 61 ans. Fin juin 2022 par rapport à 2010, 65 000 allocataires de plus sont indemnisés, c'est-à-dire presque deux fois plus (*Graphique 3*).

Néanmoins, même si l'on observe de nombreuses sorties d'indemnisation à 60 ans (départ anticipé) et à 62 ans (âge légal), tous les demandeurs d'emploi seniors ne sont pas en mesure de partir à la retraite à ces âges. En effet, certains ont eu des carrières discontinues, notamment les plus précaires, avec parfois plusieurs années sans trimestres cotisés. Les entrées sur le marché du travail sont également de plus en plus tardives si l'on compare les générations 1950 et 1975, avec notamment une éducation plus longue. Couplé à la hausse de la durée de cotisation requise jusqu'à la génération 1973, le nombre de seniors ne justifiant pas de la durée exigée pour accéder à la retraite à taux plein dès 62 ans continuera d'augmenter les prochaines années : le nombre d'allocataires indemnisés par l'Assurance chômage au-delà de 62 ans évoluera en conséquence.

Enfin, de nombreux seniors accèdent à la retraite à taux plein à l'âge d'annulation de la décote. Son décalage de 65 à 67 ans avec la réforme de 2010 s'est traduit pour l'Assurance chômage par une hausse de 20 000 allocataires indemnisés entre fin juin 2010 et 2022, soit un effectif qui a doublé. Ainsi, des allocataires seniors sont pris en charge par l'Assurance chômage jusqu'à 67 ans au titre du maintien de leur indemnisation jusqu'à la perception de la retraite à taux plein (contre 65 ans avant la réforme de 2010).

GRAPHIQUE 3 – ALLOCATAIRES INDEMNISÉS ENTRE 50 ET 66 ANS, FIN JUIN 2010 ET 2022



Sources : Unédic, FNA

Champ : allocataires indemnisés par l'Assurance chômage fin juin 2010 et 2022

Une hausse mécanique des dépenses d'indemnisation pour les allocataires de 60 ans et plus

Si l'on compare 2010 avec la période juillet 2010-juin 2022⁶², les dépenses d'indemnisation des allocataires âgés de moins de 54 ans ont augmenté de 16 % (+3,5 Md€).

S'agissant des seniors, les dépenses d'indemnisation des allocataires âgés de 55 ans et plus ont augmenté de 38 % (+1,8 Md€) (Graphique 5) :

- Les dépenses d'indemnisation des 55-59 ans sont restées stables : +0,1 Md€ (+2 %)
- Les dépenses d'indemnisation des 60-61 ans ont presque triplé : +1,1 Md€ (x 2,8)
- Les dépenses d'indemnisation des 62-66 ans ont presque doublé (l'âge d'annulation de la décote était encore de 66 ans pour une partie des allocataires indemnisés sur cette période) : +0,6 Md€ (x1,9)

⁶² En juin 2021 s'achevait la mesure de prolongation des droits intervenue lors de la crise de Covid-19.

La hausse des dépenses d'assurance chômage consacrées aux seniors a été plus importante que celle observée pour les allocataires d'âge inférieur ; toutefois plusieurs facteurs impactant cette évolution, (la conjoncture, la forte hausse du nombre de seniors cumulant leur indemnisation chômage avec une reprise d'emploi, les modifications des règles de l'AC à partir de décembre 2021, etc.), il n'est pas permis d'en faire la comparaison.

Des effets incertains sur l'équilibre financier de l'Assurance chômage

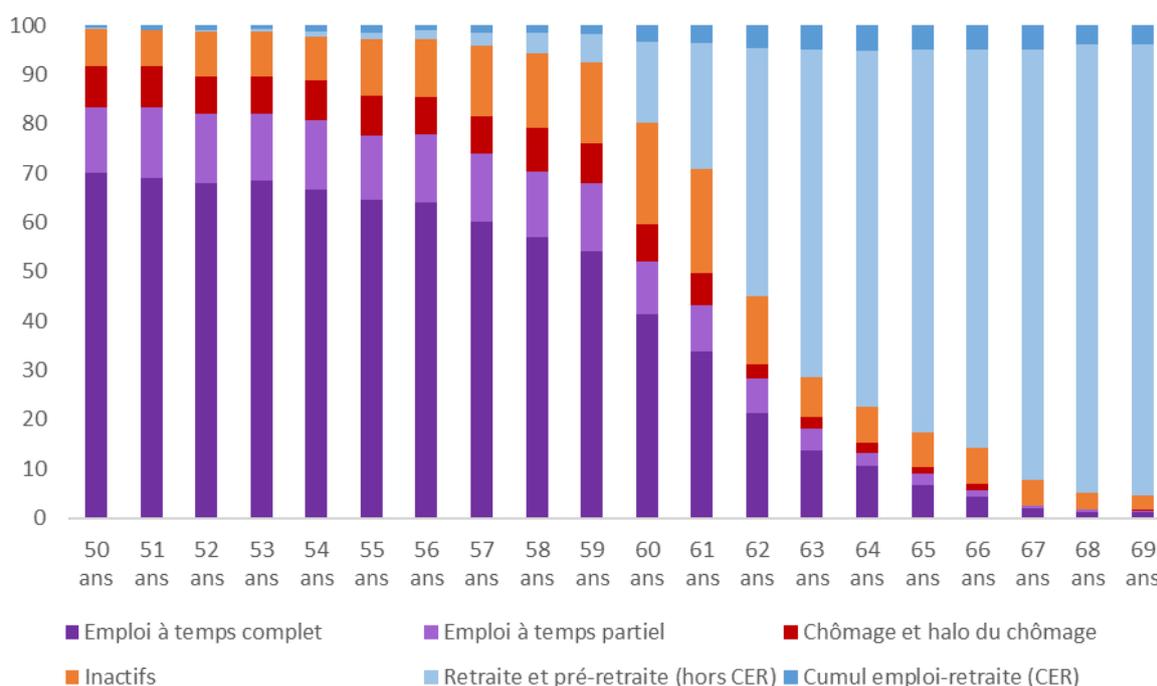
Si l'on observe davantage de dépenses d'indemnisation pour les allocataires âgés de 60 ans et plus, l'incidence budgétaire dépend également de l'évolution de l'emploi des seniors induite par l'évolution des conditions de liquidation des droits à la retraite. L'équilibre budgétaire est atteint lorsque les cotisations à l'assurance chômage générées par l'emploi du salarié couvrent les dépenses versées au titre de l'indemnisation de sa perte d'emploi. Cet équilibre, lié à l'emploi des seniors, dépend ainsi de plusieurs facteurs :

- La possibilité des seniors de se maintenir en emploi ou d'accéder à l'emploi à des âges plus avancés au regard des freins qu'ils rencontrent aujourd'hui (accès à la formation, état de santé, etc.) (*Graphique 5*).
- La conjoncture économique (l'effet sur les dépenses se renforce par ailleurs avec la réforme introduisant la mesure de contracyclicité 2023).
- Les effets sur les autres classes d'âge (substitutions, bouclage macro-économique).

Les salariés étant de plus en plus nombreux à travailler à un âge avancé et les seniors étant aussi plus nombreux à être indemnisés au titre du chômage après 60 ans, **l'incidence budgétaire d'une nouvelle réforme des retraites sur la situation financière de l'Assurance chômage est a priori incertaine**. La hausse attendue des dépenses pourrait être contrebalancée par celle tout aussi attendue des recettes, et dépendra du rapport entre hausse de l'emploi et hausse du chômage indemnisé au sein de la population des seniors.

De plus, l'évolution des dépenses et des recettes dépend d'autres facteurs : la conjoncture, l'augmentation du nombre d'allocataires indemnisés qui travaillent, l'évolution des salaires de référence, la mobilisation de la rupture conventionnelle, les changements de réglementation de l'assurance chômage, l'effet horizon, etc.

GRAPHIQUE 5 – SITUATIONS VIS-À-VIS DU MARCHÉ DU TRAVAIL PAR ÂGE DÉTAILLÉ DE 50 À 69 ANS, EN MOYENNE EN 2021



Champ : France entière (hors Mayotte), personnes de 15 ans et plus vivant en ménage ordinaire

Sources : Insee, Enquêtes Emploi ; calculs Dares.

POUR ALLER PLUS LOIN

ASSURANCE CHÔMAGE ET RETRAITE

- **Unédic**, « Articulation entre Assurance chômage et retraites », 1^{er} mars 2023
[Articulation entre Assurance chômage et retraites | Unedic.fr](#)
- **COR**, « Évolutions et perspectives des retraites en France », *Rapports annuels*, 2021 et 2022
[RA_COR2022_0.pdf \(cor-retraites.fr\)](#)
- **Agirc-Arrco**, « La situation des assurés Agirc-Arrco avant la retraite en 2020 », *Les cahiers études et statistiques*, 2022
[Cahiers Etudes et Statistiques - Agirc-Arrco](#)
- **Drees**, « Les retraités et les retraites », Panoramas de la Drees, éditions 2021 et 2022
[Les retraités et les retraites – édition 2022 | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques \(solidarites-sante.gouv.fr\)](#)
- **Insee**, « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des seniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 », *Insee Analyses*, n° 30, 2017
[Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des seniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 - Insee Analyses - 30](#)
- **Unédic**, « Assurance chômage et retraite », *Eclairages*, 2016
[unedic-allocation_chomage_reforme_des_retraites_-_octobre_2016.pdf](#)
- Aubert Patrick « L'effet d'horizon » : de quoi parle-t-on ? », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2012, pp. 41-51

Gestion et financement de l'Assurance chômage

134

Marchés financiers

137

Gestion de la dette du régime d'assurance chômage

140

Architecture comptable
du régime d'assurance chômage

MARCHÉS FINANCIERS

Les dossiers thématiques « Marchés financiers » et « Gestion de la dette de l'Assurance chômage » sont complémentaires et proposent un panorama synthétique de la gestion financière du régime d'assurance chômage.

Dans le cadre de la gestion financière de l'Assurance chômage, **l'Unédic sollicite les marchés pour financer ses besoins à court, moyen et long terme** via trois programmes de financement. Par ailleurs, elle gère une partie de sa trésorerie via des supports proposés par des institutions financières investissant sur des titres émis sur les marchés financiers.

L'Unédic, un acteur reconnu sur le marché de la dette en Europe

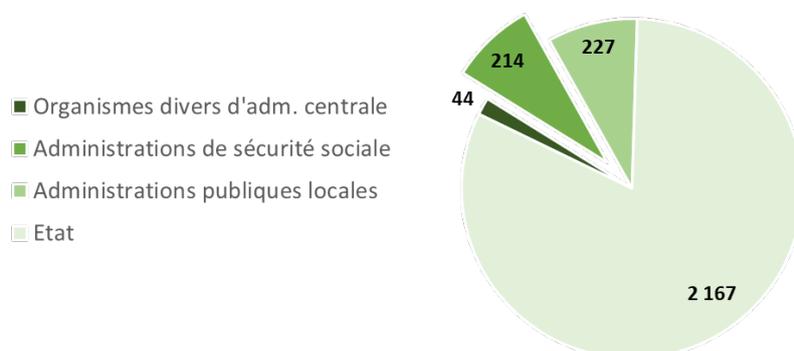
Depuis la crise économique de 2008-2009 et jusqu'à 2021, l'Unédic a chaque année été confrontée à un déficit. Il a donc été fait le choix de **financer ces déficits via des émissions de dette pour assurer la continuité de gestion de l'Assurance chômage et le versement des allocations.**

Ces opérations d'émissions de dette sont réalisées sur les marchés financiers, seuls capables de répondre aux besoins financiers importants. Depuis la crise économique de 2008-2009, **78 émissions de dette à moyen et long terme ont été réalisées par l'Unédic, pour un montant total de 86 Md€.** Une part significative de ces émissions a été effectuée durant la période 2020-2021 **pour faire face à la crise liée à la Covid-19 : 31,5 Md€ pour 16 émissions.**

Au fil des années, l'Unédic est devenue **un acteur reconnu sur les marchés financiers** grâce notamment à l'élaboration d'une stratégie financière lisible, consolidant ainsi sa réputation financière. Cette perception positive des investisseurs a été renforcée par les offres régulières de l'Unédic portant sur des produits liquides et de qualité, ainsi que par son aptitude à innover en la matière, à l'image des **Social Bonds émis depuis mai 2020.**

En tant qu'acteur de taille significative parmi les agences françaises et européennes finançant la dette publique, **l'Unédic réalise cette activité de financement dans un cadre juridique précis.** Ce cadre contraint l'Unédic à certaines obligations dans le but de sécuriser les opérations, d'assurer l'égalité entre les intervenants de marché et de favoriser la liquidité des titres émis : standardisation de la documentation juridique des programmes de financement, mise à jour régulière des programmes, non-utilisation et maîtrise des informations matérielles confidentielles.

GRAPHIQUE 1 – DÉCOMPOSITION DE LA DETTE PUBLIQUE NETTE FRANÇAISE (EN MD€)



Source : INSEE ; données au T3 2022

NB : L'Unédic fait partie de la branche « Administrations de sécurité sociale » de la dette publique française aux côtés de la Cades et de l'Urssaf Caisse nationale.

Les principaux partenaires de l'Unédic sur les marchés financiers

L'activité de gestion de la dette de l'Assurance chômage est réalisée avec de nombreux partenaires financiers :

- **Agence France Trésor (AFT)** : l'Unédic émettant de la dette publique au sens des critères de Maastricht, des principes de coordination ont été mis en place entre l'Unédic et l'AFT, afin de réaliser les opérations de financement dans les meilleures conditions.
- **Banques partenaires** : l'Unédic travaille avec une vingtaine de banques pour élaborer une stratégie financière performante et placer les titres émis. Ces banques sont principalement des spécialistes en Valeurs du Trésor (SVT) reconnus par l'AFT.
- **Investisseurs** : l'Unédic émettant de la dette auprès d'investisseurs institutionnels domestiques et internationaux, elle réalise régulièrement des exercices de communication afin de promouvoir les titres émis sur les marchés financiers pour augmenter la demande des investisseurs et donc garantir le succès des opérations financières sur le long terme. **La forte demande des investisseurs permet aussi à l'Unédic de bénéficier de taux d'intérêt bas par rapport aux autres émetteurs de dette publique ou privée.** Le choix des investisseurs sur l'allocation des titres émis sur le marché primaire a pour objectif, dans la mesure du possible et de l'intensité de la demande, de favoriser les investisseurs de long terme ou ceux qui ont formalisé des engagements Environnementaux, Sociaux ou de Gouvernance (ESG) dans leur politique de gestion.
- **Pairs émetteurs** : en tant qu'émetteur public, l'Unédic entretient des relations avec ses pairs émetteurs pour coordonner les projets de financement sur les marchés financiers, afin de maximiser la demande des investisseurs et ainsi assurer les meilleures conditions de financement (liquidité et taux d'intérêt).

SCHÉMA 1 – L'UNIVERS DES ÉMETTEURS PUBLICS



Source : Unédic

TABLEAU 1 – PROGRAMMES DE FINANCEMENT DES PRINCIPAUX ÉMETTEURS PUBLICS FRANÇAIS (EN MD€)

Émetteur	2020	2021	2022	2020-2022
Caisse d'amortissement de la dette sociale	24	39	40	103
Unédic	19	12,5	1	32,5
Agence française de développement	10	8	9	27
Société du Grand Paris	11	7	7	25
BPI France financement	7	3	4	14

Source : Unédic ; Crédit Agricole CIB, données décembre 2022

POUR ALLER PLUS LOIN

MARCHÉS FINANCIERS

- **Unédic**, *Rapport d'allocation et d'impact - Emissions sociales 2021*, publié le 2 décembre 2022
[Social Bond 2021 : publication du rapport d'allocation et d'impact | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Rapport d'allocation et d'impact - Emissions sociales 2020*, publié le 14 décembre 2021
[Social Bond 2020 : publication du rapport d'allocation et d'impact | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Rapport financier de l'Unédic 2021*, publié le 5 juillet 2022
[Rapport financier de l'Unédic 2021 | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Rapport financier de l'Unédic 2020*, publié le 8 juillet 2021
[Rapport financier de l'Unédic 2020 | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Support de présentation de l'Unédic aux investisseurs*, 21 février 2023
[Présentation PowerPoint \(unedic.org\)](#)

GESTION DE LA DETTE

du régime d'assurance chômage

Les dossiers thématiques « Marchés financiers » et « Gestion de la dette de l'Assurance chômage » sont complémentaires et proposent un panorama synthétique de la gestion financière du régime d'assurance chômage.

La crise sanitaire a fortement impacté les finances du régime d'assurance chômage puisque fin 2021, la dette du régime s'élevait à 63,6 Md€ dont 18,7 Md€ portés au titre des mesures d'urgence prises par le gouvernement.

Le retour aux excédents annoncé par les prévisions financières de l'Unédic publiées en octobre 2022 et confirmé par celles publiées en février 2023, ainsi que le niveau inédit d'endettement du régime, incitent à évoquer **les modalités de gestion du désendettement pour assurer la soutenabilité financière de long terme.**

La stratégie financière de l'Unédic

L'équilibre financier du régime d'assurance chômage repose sur **un équilibre de moyen terme** : en période de crise économique, l'emploi et la masse salariale se contractent, ce qui accroît les dépenses et réduit les recettes. À l'inverse, en période d'embellie conjoncturelle et de baisse du chômage, les dépenses diminuent et les recettes augmentent, le système retrouve alors l'équilibre (*cf. Rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes, Tome 1*). Dès le début des années 1990, l'Unédic a fait le choix d'émettre des emprunts obligataires sur les marchés financiers pour couvrir ses besoins en bas de cycle de la conjoncture économique. Jusqu'au début des années 2000, l'Unédic avait également recours à des emprunts bancaires, les derniers ayant pris fin en 2012.

La loi imposant à l'Unédic un équilibre financier de moyen terme, **le régime n'a pas vocation à porter de dette structurelle et devrait donc avoir la capacité de rembourser la dette contractée en bas de cycle économique grâce aux excédents générés durant la phase positive de ce même cycle.**

Du point de vue du coût, la dette émise en bas de cycle économique est souscrite à taux fixe dans des environnements de taux bas grâce aux politiques monétaires des banques centrales, et lorsque les taux remontent, le régime d'assurance chômage génère des excédents qui permettent de rembourser les emprunts contractés, sans subir la hausse des taux. Cette logique n'a jamais été réinterrogée, **la charge d'intérêt de l'Unédic étant très faible par rapport à d'autres entités émettrices de dette.**

Alors que les prévisions financières du régime d'assurance chômage annonçaient un retour aux excédents à partir de l'année 2022, **le niveau d'endettement actuel invite à une réflexion** sur la gestion de la dette, tant s'agissant de celle qui n'a pas pu être résorbée avant la crise de la Covid-19 (encours de dette à fin 2019 : 41 Md€) que de celle aggravée par cette crise (encours de dette à fin 2021 : 68 Md€).

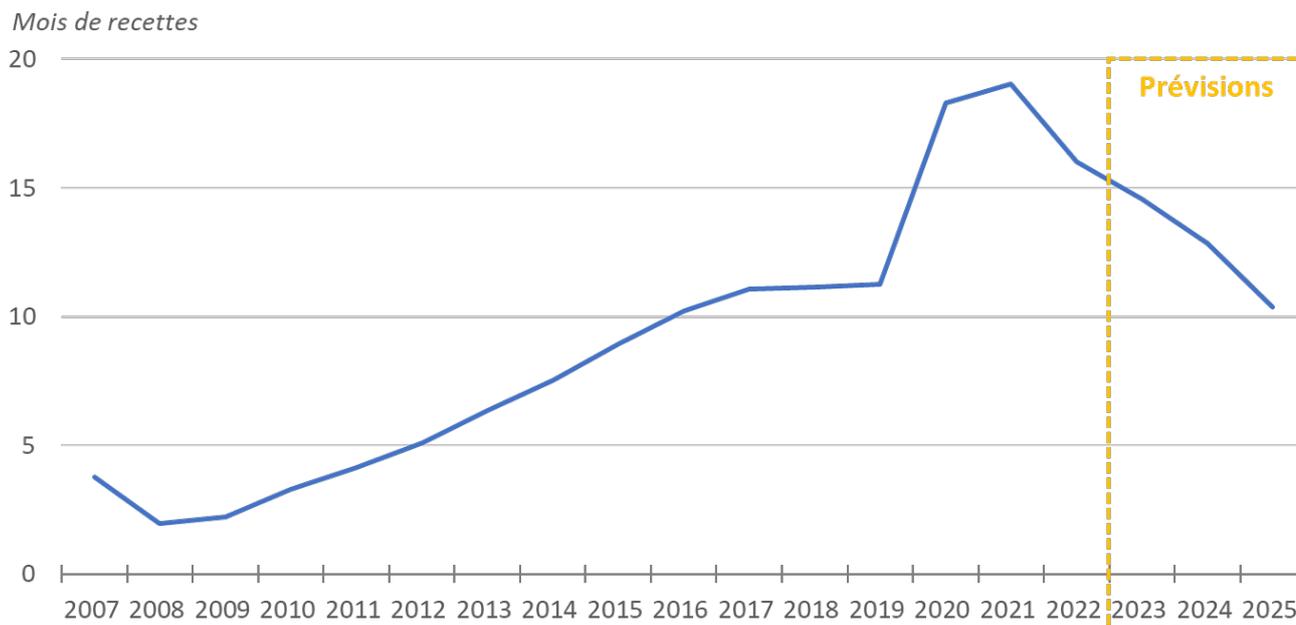
Le poids de l'endettement net rapporté en mois de recettes est ainsi passé de deux mois en 2008 à environ onze mois en 2019 et a même atteint dix-neuf mois de recettes fin 2021. Les déficits successifs de l'Unédic entre 2009 et 2019 ont ainsi engendré une augmentation continue de l'endettement du régime. Cette situation s'explique par **un niveau de chômage élevé** mais aussi par **des dépenses nouvelles à la charge du régime d'assurance chômage** : principalement, il s'agit de la contribution au financement de Pôle emploi depuis sa création (11% des recettes de l'Unédic sont affectées à Pôle emploi⁶³) et de l'augmentation du coût de l'indemnisation des travailleurs frontaliers.

En 2020 et 2021, s'est ajoutée à l'endettement historiquement élevé, **une dette supplémentaire massive pour protéger l'économie des effets de la crise de Covid-19** (*cf. graphique 1*).

Toutefois, **des excédents de gestion sont constatés depuis le début d'année 2022 et permettent d'amorcer un cycle de désendettement de l'Unédic.**

⁶³ Décret n°2019-797 applicable depuis le 1^{er} novembre 2019 (La loi prévoyant, en tout état de cause, un minimum de 10%).

GRAPHIQUE 1 – ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT NET EN MOIS DE RECETTES DEPUIS 2007



Sources : Unédic ; prévisions financières février 2023 ; calculs Unédic

Pour continuer à maîtriser le coût de la dette, et alors que **les taux d'intérêt ont subi une hausse rapide en 2022**, il est urgent de limiter le montant du refinancement de la dette par l'adoption d'une stratégie claire de financement de cette dette.

FOCUS SUR LES OUTILS DE FINANCEMENT

Pour rappel, l'Unédic dispose de **trois programmes d'émissions de dette en euros et à taux fixe** ainsi qu'un coussin de liquidité :

- **Programme NEU CP** (*Negotiable EUropean Commercial Paper*)

L'émission de Titres de Créance Négociable (TCN) de court terme (un an maximum) permet la couverture des besoins de trésorerie à court terme.

- **Programme NEU MTN** (*Negotiable EUropean Medium Term Note*)

Ce programme NEU MTN permet d'émettre des Titres de Créance Négociable (TCN) de moyen terme, non soumis à la garantie de l'État (contrairement aux obligations émises dans le cadre du programme EMTN de l'Unédic), et donc de gagner en flexibilité.

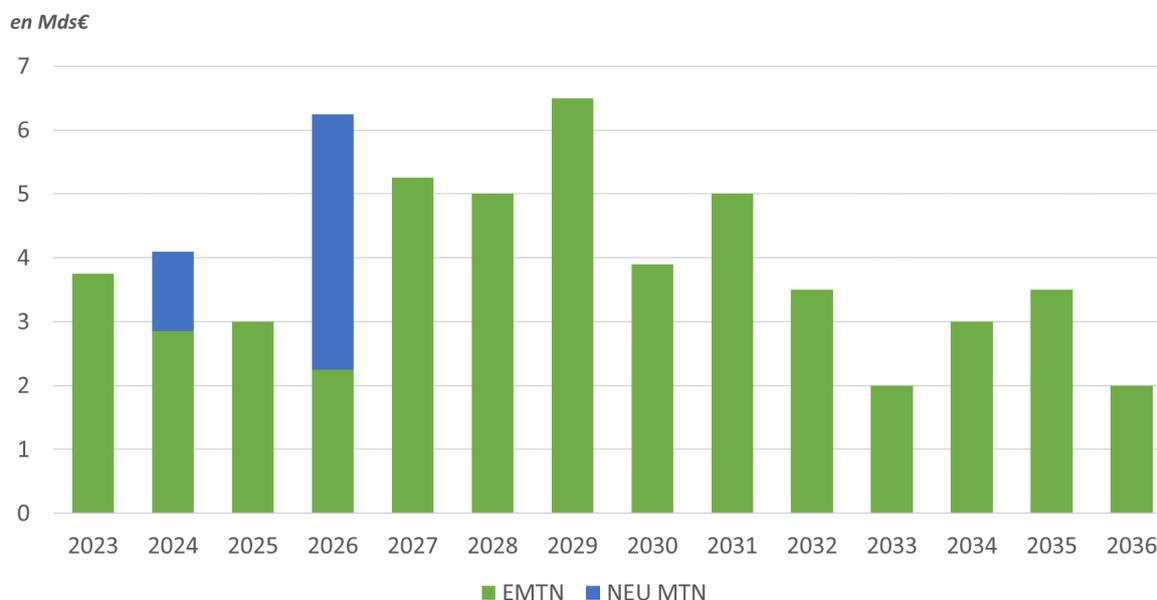
- **Programme obligataire EMTN** (*Euro Medium Term Note*)

Le programme EMTN a pour objectif de financer de la dette de l'Assurance chômage en couvrant les déficits prévisionnels et le refinancement des emprunts obligataires arrivant à échéance. Les émissions réalisées via ce programme sont réservées aux maturités de long terme et nécessitent la garantie explicite de l'État.

- **Coussin de liquidité**

Le coussin de liquidité (aussi appelé "buffer") de l'Unédic a pour but d'assurer les décaissements prévisionnels de court terme dans le cas où les marchés financiers ne permettraient pas, temporairement, de répondre aux besoins de financement. Cette trésorerie est placée sur des supports liquides permettant de récupérer les avoirs à tout instant et présentant un faible risque de perte en capital.

GRAPHIQUE 2 – ÉCHÉANCIER ANNUEL DE LA DETTE DE MOYEN (NEU MTN) ET LONG (EMTN) TERME DE L'UNÉDIC



Sources : Unédic – données à fin 2022

Sur l'échéancier annuel de la dette de l'Unédic, on observe que l'année où le niveau de remboursement de la dette sera le plus élevé est l'année 2029, pour un montant de 6,5 Md€.

POUR ALLER PLUS LOIN

GESTION DE LA DETTE DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

- **Unédic**, *Prévisions financières 2023-2025*, 21 février 2023
[Situation financière de l'Assurance chômage pour 2023-2025 | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Rapport financier de l'Unédic 2021*, publié le 5 juillet 2022
[Rapport financier de l'Unédic 2021 | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Rapport financier de l'Unédic 2020*, publié le 8 juillet 2021
[Rapport financier de l'Unédic 2020 | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Support de présentation de l'Unédic aux investisseurs*, 21 février 2023
[Présentation PowerPoint \(unedic.org\)](#)

ARCHITECTURE COMPTABLE

du régime d'assurance chômage

Les dossiers thématiques « Marchés financiers » et « Gestion de la dette de l'Assurance chômage » sont complémentaires et proposent un panorama synthétique de la gestion financière du régime d'assurance chômage.

La comptabilité générale est une obligation légale dont les règles permettent d'établir de façon formelle le bilan (composé de l'actif et du passif) et le compte de résultat.

Les comptes de l'Unédic fournissent de manière synthétique les ressources, les dépenses et les déficits existants. Ils présentent la situation financière de l'Assurance chômage et, à ce titre, constituent un élément fondamental de transparence, de gestion et de prospective.

Les principes et les règles qui régissent les comptes de l'Unédic

Les comptes annuels de l'Unédic au titre d'un exercice comptable sont clos chaque 31 décembre. Le bilan, le compte de résultat et l'annexe sont établis conformément au plan comptable des organismes de l'Assurance chômage approuvé par le **Conseil National de la Comptabilité en date du 9 janvier 1995**.

Les comptes de l'Unédic sont composés de :

- la gestion technique : ressources et dépenses relatives à l'Assurance chômage et les opérations qui lui sont liées (financement de Pôle emploi, activité partielle...) ;
- la gestion administrative : fonctionnement de l'établissement Unédic (moyens humains, organisationnels et techniques) ;
- la gestion financière : résultat financier des opérations de gestion de la dette et des actifs financiers du régime d'assurance chômage.⁶⁴

Les comptes annuels de l'Unédic sont aujourd'hui établis sur la base de l'information financière produite par les opérateurs suivants : l'Urssaf Caisse nationale, la CCMSA, Pôle emploi, l'Agence de Services et de Paiement (pour le volet activité partielle), la CCSS (Monaco), la CPS (Saint-Pierre-et-Miquelon). Elle est résumée dans des documents de synthèse traduisant les opérations réalisées pour le compte de l'Assurance chômage.

Les principaux produits techniques retracés dans les comptes

- Contributions principales et particulières (21,2 Md€ en 2021)

Le financement de ces contributions est assuré, dans le secteur privé, par des contributions dont le taux est fixé par la **convention d'assurance chômage**.

Les contributions générales d'assurance chômage sont calculées sur la même base que les cotisations de sécurité sociale. Cette assiette comprend les sommes et avantages versés en contrepartie d'un travail. Elle ne peut dépasser 4 fois le plafond mensuel de la sécurité sociale, soit 13 712 € par mois en 2021.

Depuis 2017, le taux des cotisations patronales au régime d'assurance chômage est de 4,05%, à la charge des employeurs uniquement.

⁶⁴ Actuellement, les comptes comprennent les comptes des établissements : Unédic et Délégation Unédic-AGS.

La part salariale des cotisations d'assurance chômage de 2,40% a été supprimée le 1^{er} janvier 2019, sauf pour les intermittents du spectacle, les salariés travaillant à Monaco et les salariés expatriés en adhésion individuelle. La suppression de la part salariale des cotisations a été compensée par l'augmentation de CSG de 1,70 point et l'affectation d'une fraction de CSG activité à l'Unédic (1,47 point). Des travaux techniques ont visé à sécuriser ce niveau de l'affectation lors de la mise en place du nouveau dispositif. Depuis, le taux a été reconduit pour 2020 puis pour 2021 et 2022 dans les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).

■ Exonérations et réduction générale (4,3 Md€ en 2021)

Les contributions sont dues pour tous les salariés du secteur privé, quel que soit leur âge, sauf pour certaines catégories exonérées par la loi.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a prévu l'extension de la réduction générale aux contributions d'assurance chômage au 1^{er} octobre 2019 pour tous les employeurs, à l'exception de certains contrats de types particuliers, de la production agricole, des employeurs situés dans les DOM, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin qui en bénéficiaient depuis le 1^{er} janvier 2019.

De plus, l'article 8 de **la loi de financement de la sécurité sociale** pour 2019 a étendu cinq exonérations de cotisations patronales aux contributions d'assurance chômage : LODEOM, aides à domicile, apprentis, armement maritime et saisonniers agricoles (TO-DE).

Les montants de réduction générale et d'exonérations spécifiques sont compensés par l'État (via l'Urssaf Caisse nationale) et les ministères.

■ Autres produits (0,7 Md€ en 2021)

Les autres produits sont principalement composés des produits issus des majorations de retard et pénalités liées au défaut de recouvrement.

Les principales charges retracées dans les comptes

■ Prestations versées au titre du chômage (37,6 Md€ en 2021)

Les dispositions réglementaires prévoient que les demandeurs d'emploi s'inscrivent, puis justifient mensuellement leur situation auprès de Pôle emploi, pour solliciter leurs droits et percevoir les allocations et les aides. Ces formalités permettent la prise en charge mensuelle des allocations dans les charges de gestion technique comptabilisées dans les comptes de l'Unédic.

■ Participation des allocataires au financement des retraites complémentaires (2,4 Md € en 2021)

Les Directions Régionales de Pôle emploi prélèvent et comptabilisent la participation des allocataires au financement des retraites complémentaires. Ce précompte, repris ensuite par l'Unédic, vient en diminution de la charge liée à la validation des points de retraite, le décompte de ces points s'effectuant en **application des conventions signées avec l'AGIRC-ARRCO, l'IRCANTEC, la CNBF** (la Caisse Nationale des Barreaux Français), ainsi que **la CRPN** (Caisse de Retraite du Personnel Navigant).

■ Charges liées à l'activité partielle (2,6 Md€ en 2021)

Afin de limiter les conséquences économiques et sociales de la crise liée à la Covid-19, l'activité partielle a été profondément réformée au cours de l'année 2020.

Le décret n°2020-325 du 25 mars 2020 a modifié les modalités d'indemnisation des entreprises, en portant le montant de l'allocation d'activité partielle à 70% de la rémunération brute de référence du salarié (limitée à 4,5 Smic), quel que soit leur effectif, à effet du 1^{er} mars 2020.

Dans l'avenant n°1 du 18 décembre 2020 à la **convention État-Unédic** du 1^{er} novembre 2014, l'État et l'Unédic ont convenu de fixer leur participation au financement du dispositif respectivement à 67% et 33% des allocations servies.

■ Financement de Pôle emploi (4,3 Md€ en 2021)

La **convention tripartite entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi**, prévue par la loi, fixe les objectifs stratégiques de l'offre de services et de l'action de l'opérateur, définit les ressources mises à sa disposition et détermine les outils de pilotage de sa performance.

Les **relations financières** liées à la mise en œuvre de cette convention font l'objet chaque année d'une convention de trésorerie conclue entre l'Unédic et Pôle emploi qui précise le montant et les modalités de paiement de la contribution due par l'Unédic **au regard de ce qui est prévu par la loi**. Jusqu'au 31 décembre 2019, cette contribution s'établissait à 10 % des ressources de l'Unédic, elle est désormais fixée à 11% par le décret n°2019-797 du 26 juillet 2019.

■ Autres charges (0,7 Md€ en 2021)

Les autres charges sont principalement composées des charges issues des admissions en non-valeur (en lien avec le versement indu des prestations) et remises de dettes des affiliés et des allocataires.

POUR ALLER PLUS LOIN

ARCHITECTURE COMPTABLE

- **Unédic**, *Rapport financier de l'Unédic 2021*, publié le 5 juillet 2022
[Rapport financier de l'Unédic 2021 | Unedic.fr](#)
- **Unédic**, *Rapport financier de l'Unédic 2020*, publié le 8 juillet 2021
[Rapport financier de l'Unédic 2020 | Unedic.fr](#)

Prospective

144

Stratégie numérique de l'Assurance chômage

146

Transition écologique et emploi

STRATÉGIE NUMÉRIQUE de l'Assurance chômage

Le numérique occupe une place prépondérante dans nos sociétés modernes. La donnée est utilisée en permanence, à la fois par les citoyens, les entreprises, les salariés et les pouvoirs publics.

Avec l'avènement du numérique, l'accès aux données et leur utilisation constituent un enjeu primordial pour les régimes de protection sociale et notamment l'Assurance chômage.

Aussi, en vue d'assurer un pilotage optimal du régime d'assurance chômage, il est nécessaire pour l'Unédic de disposer d'une stratégie numérique renouvelée.

Cette stratégie numérique, centrée sur la donnée, devra répondre à deux priorités :

- **Renforcer le rôle des partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic dans la gouvernance de la donnée sociale** de demain afin de pouvoir piloter plus efficacement le régime d'assurance chômage.
- **Mettre en qualité des données véhiculées et utilisées** qui sont au centre de la simplification des démarches nécessaires à l'ouverture des droits et au calcul de l'allocation.

Ces deux priorités sont fortement conditionnées par la loi et les textes permettant à l'Unédic d'exercer ses missions dans toute leur amplitude.

Renforcer le rôle des partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage dans la gouvernance de la donnée sociale

Les objectifs de l'Unédic pour se positionner en tant qu'acteur majeur sur les données du régime d'assurance chômage visent, entre autres finalités, à intervenir sur les données utilisées pour le calcul des droits, à disposer des données nécessaires pour la bonne application de la réglementation, à contribuer à l'amélioration de la qualité des allocations de chômage, très dépendantes de la qualité des données collectées dont principalement celles issues de la Déclaration sociale nominative (DSN).

Ainsi, la stratégie numérique du régime d'assurance chômage auprès des acteurs politiques (l'État, la DGEFP, la DSS,) et opérationnels (le GIP-MDS, Pôle emploi, Urssaf Caisse nationale, CCMSA...) devra porter sur les aspects suivants :

- **Le rôle du régime d'assurance chômage dans la gouvernance de la donnée sociale** des Français.
- Les besoins de l'Unédic en termes :
 - ⇒ de **données nécessaires au bon fonctionnement du régime d'assurance chômage** et de sa gouvernance,
 - ⇒ de **qualité des données d'un point de vue métier pour améliorer les services rendus et faire émerger de nouvelles offres de service.**

Simplifier les démarches et fiabiliser les ouvertures de droit à l'Assurance chômage

Aujourd'hui, le régime d'assurance chômage n'a pas la capacité d'intervenir efficacement sur les données utilisées pour le calcul des droits, d'améliorer la qualité de ces données, de simplifier les démarches existantes ou futures, de disposer des données nécessaires pour moderniser la prise de décisions politiques :

- Cela est pourtant essentiel pour **garantir la production d'une réglementation applicable et conforme aux choix politiques ainsi que pour sécuriser et simplifier les démarches d'indemnisation**. L'Unédic doit tirer profit de la richesse des données issues de la DSN.
- Cela est également nécessaire pour conduire à **l'amélioration de la qualité de l'allocation de chômage** qui est très dépendante de la qualité des données de la DSN. L'absence de socle homogène de contrôles sur les champs concernant le code du travail est actuellement un frein à la fiabilisation des droits.

POUR ALLER PLUS LOIN

STRATÉGIE NUMÉRIQUE

- **Référé de la Cour des comptes : décembre 2018**. Le besoin de l'Unédic d'accéder aux DSN, notamment pour le suivi du retour à l'emploi, a fait l'objet d'une recommandation publique de la Cour des comptes en décembre 2018.
<https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190313-refere-S2018-3728-assurance-chomage.pdf>
- **Convention Tripartite 2019-2022 : décembre 2019**. L'ambition commune de mieux exploiter les données de la DSN au service du pilotage du régime d'assurance chômage et de la connaissance du marché du travail est affichée dans la convention tripartite 2019-2022 :
<https://www.unedic.org/publications/convention-tripartite-etat-unedic-pole-emploi-2019-2022>
- **Rapport parlementaire « La régulation des contrats à durée déterminée d'usage, enjeux de lutte contre la précarité : juin 2021**. L'Unédic, sollicitée pour produire des données ou des évaluations relatives aux allocataires de l'assurance chômage et plus généralement du marché du travail, ne bénéficie pas d'un accès direct aux données relatives aux CDDU, mais peut potentiellement - par convention - en disposer par l'intermédiaire de la Dares, de Pôle emploi ou de l'Acoss.
https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_-_rapport_t1_vdef.pdf_-_recommandation_n°1
- **Données, algorithmes et codes sources, feuilles de route ministérielles : décembre 2021**. Feuille de route du ministère du Travail de l'Emploi et de l'Insertion avec une préface d'Elisabeth Borne.
https://www.numerique.gouv.fr/uploads/feuillederoute_MTEI.pdf

TRANSITION

écologique et emploi

Au sein de la **Stratégie Nationale Bas-Carbone de la France** (Encadré), le rapport du ministère de la Transition écologique et solidaire fait état d'orientations à développer pour l'emploi.

- **Encourager une meilleure intégration des enjeux de la transition bas-carbone par les branches, les entreprises et les territoires** pour favoriser les transitions et reconversions professionnelles et le développement des emplois de demain.
- Développer, tant au niveau national que territorial, des **outils d'analyse** des évolutions des emplois et compétences liées à la transition énergétique et climatique, ainsi que des actions d'accompagnement.
- **Accompagner le renouvellement des compétences nécessaires à la transition énergétique et climatique** dans l'ensemble des secteurs d'activité, notamment au sein des filières économiques les plus impactées par la transition bas carbone dans leur « cœur de métier » (bâtiment, agriculture, mobilité, production d'énergie).
- **Adapter l'appareil de formation initiale et continue** pour accompagner la transformation des activités et des territoires.

FOCUS SUR LA STRATÉGIE NATIONALE BAS-CARBONE (SNBC) DE LA FRANCE

Introduite par la Loi de Transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) en 2015, la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) est **la feuille de route de la France** pour lutter contre le changement climatique.

Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050 et fixe des objectifs à court et moyen terme : les budgets carbone.

Elle a deux ambitions : **atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 en France et réduire l'empreinte carbone de la consommation des Français (qui inclut les émissions associées aux biens importés)**. Les décideurs publics, à l'échelle nationale comme territoriale, doivent la prendre en compte. Le Haut conseil pour le climat, organisme indépendant, est chargé de donner des avis et d'émettre des recommandations sur la mise en œuvre des politiques et mesures publiques.

Travaux des experts de la transition écologique sur l'emploi

L'effet de la transition écologique sur l'emploi est aujourd'hui au cœur des préoccupations de nombreux acteurs. Plusieurs rapports récents traitent de cet impact sur l'emploi et font le constat de la difficulté de l'exercice : ceux d'acteurs publics (Ademe, Pôle emploi, Apec, France Stratégie et Dares, Céreq) mais aussi, de manière de plus en plus visible médiatiquement, les rapports de groupes de réflexion tels que le Shift project ou Néga Watt.

Les principaux effets seraient des transferts d'emplois intra-sectoriels. S'il n'existe pas aujourd'hui de consensus sur le volume de ces transferts et sur l'effet global *in fine* sur l'emploi, les analyses convergent sur l'idée que les mouvements de main-d'œuvre intra-sectoriels risquent d'être massifs.

La réussite de la transition écologique nécessite des transformations et aura de fortes répercussions sur l'économie et l'emploi : enrichissement des compétences, élévation des niveaux de qualification, incitation à de nouveaux parcours professionnels et à de nouvelles passerelles entre les métiers ; **autant de facteurs stratégiques que l'Unédic s'attachera à suivre.**

POUR ALLER PLUS LOIN

TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET EMPLOI

- **Cereq**, [« La transition écologique au travail : emploi et formation face au défi environnemental »](#), Bref 423, 2022
- **France stratégie-Dares**, [« Métiers 2030 : Rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications »](#), 2022
- **Shift project**, [« L'emploi : moteur de la transformation bas carbone »](#), décembre 2021

Suivez-nous sur **unedic.org**



@unedic



unedic



unedictv

Unédic