



SOMMAIRE

Introduction	3
Impact financier global	5
Détermination du droit	7
Sécurisation de la situation des seniors face au risque chômage	15
Le différé spécifique d'indemnisation	23
Les départs volontaires non opposables	27
Les repreneurs et créateurs d'entreprise cumulant leur allocation avec un revenu d'activité non salariée	29
Les repreneurs et créateurs d'entreprise optant pour l'ARCE	31
Contribution des employeurs	33

INTRODUCTION

« L'Assurance chômage est un régime paritaire d'assurance, obligatoire et contributif. En versant un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi, le régime joue un rôle fondamental pour les personnes, les entreprises, et, plus largement, pour le fonctionnement du marché du travail et donc pour l'économie française. C'est un stabilisateur économique et un amortisseur social. »

Préambule du protocole d'accord du 28 mars 2017

Les organisations syndicales et patronales ont la responsabilité de définir et d'adapter régulièrement les règles d'indemnisation du chômage en France : elles définissent qui est indemnisé, pendant combien de temps, pour quel montant et combien les salariés et les employeurs versent de cotisations. Par la négociation, elles parviennent à un accord finalisé en convention qui, une fois agréée par le ministre du Travail, est applicable à tous les salariés du privé et à leurs employeurs.

La convention signée le 14 avril 2017 par les partenaires sociaux concilie deux impératifs : assurer la pérennité financière du régime et maintenir la protection des demandeurs d'emploi face à un marché du travail en évolution. Signée pour 3 ans, ses règles entrent en vigueur progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017.

- ❖ L'impact de la nouvelle convention va se traduire rapidement par une réduction du déficit de l'Assurance chômage : 550 M€ d'économies dès 2018, plus de 900 M€ à la fin de la montée en charge des nouvelles mesures dès 2022.
- ❖ Conçue par les partenaires sociaux sur la base d'un diagnostic approfondi du contexte de chômage et d'emploi, la convention 2017 institue des règles d'indemnisation plus équitables et mieux adaptées au marché du travail actuel.

Elle met fin au développement de situations d'indemnisation inéquitables, dans lesquelles, du seul fait des modalités de calcul, des personnes enchaînant les contrats de moins d'une semaine pouvaient, en cumulant leur salaire et leur allocation, obtenir un revenu supérieur à celui d'une personne travaillant à temps plein pour le même salaire horaire. L'harmonisation des modalités de calcul de l'allocation, qui s'est accompagnée de la suppression de l'annexe 4, engendre des économies de l'ordre de 550 M€ en régime de croisière en 2022, avec une montée en charge progressive : 30 M€ dès fin 2017, puis 260 M€ à 540 M€ d'économies les années suivantes. Ces changements ont pour effet des entrées accélérées (3 %) ou supplémentaires (1 %), principalement pour des intérimaires qui remplissent plus facilement les conditions d'ouverture de droit. Pour 80 % des allocataires, ces adaptations n'ont aucun impact négatif sur le revenu. Les autres connaîtront une baisse de revenu généralement comprise entre 1 % et 10 % (pour 18 % des allocataires) et comprise entre 10 et 30 % (pour 2 % d'entre eux). Cela concerne essentiellement les allocataires qui ont un parcours composé de nombreux contrats de moins d'une semaine.

- ❖ Toujours concernant les contrats courts, les partenaires sociaux incitent les branches professionnelles à s'emparer de la question en ouvrant des négociations relatives au développement des contrats courts avec pour objectif de limiter la précarité de l'emploi.
- ❖ En ce qui concerne les contributions payées par les employeurs, une augmentation exceptionnelle temporaire de 0,05 point est mise en place à partir du 1^{er} octobre 2017. Elle pourra être abrogée avant le terme de la convention si les partenaires sociaux le décident. Par ailleurs, les dispositions de l'accord national interprofessionnel de 2013 sur la modulation des contributions sont supprimées, à l'exception de la sur-contribution relative aux CDD d'usage de 3 mois ou moins qui est maintenue pour une période de 18 mois. Au total, ces décisions, neutres à l'horizon du régime de croisière, sont génératrices de recettes supplémentaires de 200 M€ à 300 M€ par an de 2018 à 2020.

- ✦ La nouvelle convention ajuste l'indemnisation du fait du report du calendrier de transition entre vie professionnelle et retraite. Les partenaires sociaux ont décidé de décaler à 53 ans la borne d'âge à partir de laquelle la durée d'indemnisation peut dépasser 24 mois, en créant un palier à 30 mois, mais sans modifier les droits des personnes de 55 ans et plus. Des mesures visent également à encourager l'accès à la formation des seniors de 50 à 54 ans. L'impact financier de ces mesures ne sera perceptible qu'à partir de fin 2019 ; les économies seront de 130 M€ en 2020 et de 310 M€ en 2021 pour atteindre 430 M€ en année de croisière. Environ 37 000 personnes par an seront concernées en rythme de croisière : la moitié par une baisse de leur durée d'indemnisation de moins de 6 mois, l'autre moitié par une baisse de 6 à 12 mois.
- ✦ Les partenaires sociaux ont par ailleurs mis fin aux dysfonctionnements liés à la qualification des départs volontaires non opposables qui dans certains cas pouvaient être opposés ultérieurement aux demandeurs d'emploi, conduisant alors à une interruption de l'indemnisation, souvent jugée injuste et incohérente. La nouvelle règle selon laquelle un départ volontaire jugé non opposable en cours d'indemnisation ne peut plus être opposé plus tard engendre des dépenses supplémentaires de 40 M€ environ, en rythme de croisière. Celui-ci est atteint dès 2019. Ce changement bénéficierait à environ 13 000 personnes par an.
- ✦ La convention abaisse le plafond du différé spécifique lié aux indemnités supra-légales de rupture qui passe de 180 à 150 jours mais reste inchangé, à 75 jours, pour les licenciés économiques. Le calcul du nombre de jours de différé est également modifié et prévoit une revalorisation périodique (indexation). Cette mesure engendre des dépenses supplémentaires de 53 M€ en année de croisière. Environ 30 000 personnes seront impactées favorablement par la modification du plafond et 50 000 environ par l'indexation du diviseur.
- ✦ Enfin, deux mesures visent à harmoniser les règles concernant les créateurs d'entreprises. D'une part les conditions de cumul d'un revenu d'activité non salariée et de l'allocation chômage ont été modifiées en vue de limiter les régularisations qui génèrent de nombreux indus et les mettent en difficulté financière. Pour les allocataires qui déclarent leur rémunération sur une base mensuelle (96 000 personnes par an), le système de forfait est supprimé et le cumul est possible avec l'allocation dans la limite de 70 % du montant mensuel. Pour les créateurs d'entreprises qui ne peuvent déterminer leur rémunération selon une périodicité mensuelle (19 000 personnes), les jours indemnisés au cumul sont affectés d'un coefficient de 0,8. Ces changements sont source de 29 M€ d'économie chaque année dès 2018. D'autre part, comme pour tous les autres allocataires, une période de différé a été introduite pour le premier versement de l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) et le deuxième versement interviendra désormais 6 mois après le premier. Ce report de la consommation a un impact annuel d'environ 5 M€ à la baisse sur les dépenses. Au total, ces mesures ont pour effet de diminuer de 34 M€ les dépenses d'allocation dès 2018.
- ✦ A l'impact des règles issues de la convention du 14 avril 2017 et décidées par les partenaires sociaux, pourrait s'ajouter l'impact d'un projet de changement de règles engagé au niveau européen et qui concerne l'indemnisation des travailleurs transfrontaliers. Le rééquilibrage des conditions d'indemnisation françaises et des remboursements des pays frontaliers présenté par la Commission européenne permettrait de dégager 480 M€ d'économies supplémentaires. D'autres postes de dépenses engagent par ailleurs la responsabilité de l'Etat et pourraient permettre d'accélérer le désendettement de l'Assurance chômage, notamment : la répartition du financement de Pôle emploi à parité entre l'Etat et l'Unédic et l'engagement de l'Etat concernant le respect du document de cadrage relatif aux intermittents du spectacle.

IMPACT FINANCIER GLOBAL

Le tableau suivant présente l'effet propre des mesures, ainsi que l'impact global de la convention 2017¹, sur la réduction du déficit de l'Assurance chômage.

Les mesures liées aux dépenses s'appliqueront aux salariés perdant un emploi à partir du 1^{er} novembre 2017. Elles n'affecteront pas les allocataires ayant ouvert un droit antérieurement².

Toutes les mesures liées aux contributions des employeurs entreront en vigueur le 1^{er} octobre 2017.

Les résultats sont recalés à partir de la prévision de situation financière de juin 2017.

Tableau 1 - Impact financier de la mise en place des nouvelles règles, en millions d'euros

	Fin 2017	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière	
Effets sur les dépenses	Détermination du droit	- 20	- 260	- 400	- 450	- 540	- 550
	Durée maximale des seniors	0	0	- 5	- 130	- 310	- 430
	Différé spécifique	0	+ 41	+ 68	+ 66	+ 52	+ 53
	Départs volontaires	+ 1	+ 16	+ 40	+ 40	+ 40	+ 40
	Créateurs d'entreprise	0	- 34	- 34	- 34	- 34	- 34
Effets sur les recettes	Contributions	+ 79	+ 307	+ 291	+ 198	- 23	+ 6
Effet financier global		- 98	- 550	- 620	- 710	- 770	- 930

Source : estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e – Simulation par l'outil Télémac. Calculs Unédic.
Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10

¹A noter : la somme des effets propres des mesures diffère de l'effet combiné des mesures. Par exemple, la modification du montant de l'allocation journalière a plus d'impact lorsque davantage de personnes sont indemnisées suite à une réduction de la durée du différé.

²A l'exception des mesures liées au cumul allocation-salaire, qui s'appliqueront à l'ensemble des allocataires à partir de novembre 2017 (pour les salariés) et de janvier 2018 (pour les entrepreneurs).

MÉTHODOLOGIE

Les estimations relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi se basent sur des simulations réalisées à partir du FNA, le Fichier national des allocataires (Pôle emploi/Unédic). Pour cela, l'Unédic a développé un outil de simulation (Telemac) qui lui permet de chiffrer simultanément l'effet des principales mesures de l'accord, pendant les années de montée en charge et en régime de croisière. D'autres mesures qui ne peuvent se baser sur le FNA, telles que la modification du taux de cotisation employeur, sont chiffrées à partir de sources de données externes.

La simulation se base sur des données passées réelles. Ainsi, on simule l'effet d'une nouvelle convention comme si elle était entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2009. Les mesures sont ensuite appliquées aux données réelles d'affiliation et d'inscription les années suivantes. Un recalage des résultats est effectué pour tenir compte des évolutions qu'ont connues les populations d'allocataires de 2008 à 2017, et qu'elles connaîtront dans les prochaines années. Nous présentons des résultats qui se basent pour les années 2017 à 2020 sur les prévisions de dépenses et de recettes de l'Assurance chômage produites par l'Unédic en juin 2017 et pour les années suivantes sur une hypothèse de stabilité de l'environnement macroéconomique.

Détermination du droit

CONTEXTE

Au cours des 15 dernières années, la forte augmentation du nombre de contrats de moins d'un mois (en CDD ou en intérim) et le développement des allers-retours entre emploi et chômage sur longue période ont entraîné des situations d'indemnisation inéquitables.

L'étude des populations concernées, de la diversité de leurs parcours professionnels et de leurs situations³ amène à se poser la question d'une indemnisation équitable et incitative pour un même volume de travail.

DIAGNOSTIC

Dans certaines situations, les règles de la convention d'assurance chômage de 2014 peuvent conduire à des différences significatives d'indemnisation entre des allocataires présentant un même nombre d'heures de travail et un même salaire horaire, selon que ce travail a été effectué dans le cadre de contrats de quelques jours ou de contrats de plus d'une semaine. Auparavant marginales, ces situations concernent désormais un nombre croissant de personnes.

Ainsi, dans l'exemple ci-dessous [Tableau 1a], deux personnes ayant travaillé 90 jours de manière identique, pour un même salaire de 6 000 € au total, l'une dans le cadre d'un CDD de 18 semaines, et l'autre dans le cadre de 18 CDD de 5 jours, bénéficient de la même durée d'indemnisation (126 jours), mais de montants d'allocation différents (respectivement 31 € et 39 € brut par jour).

Tableau 1a - Comparaison des droits de 2 allocataires-types en convention 2014

Cas n°1 un seul CDD de 18 semaines	Cas n°2 18 contrats consécutifs de 5 jours, du lundi au vendredi
Total des salaires reçus = 6 000 €	Total des salaires reçus = 6 000 €
Durée d'affiliation = 126 jours	Durée d'affiliation = 18 x 5 jours = 90 jours , soit 630 heures de travail (base 7h par jour)
Durée d'indemnisation = 126 jours	Durée d'indemnisation = 630 heures / 5 = 126 jours
SJR ⁴ = 6 000 / 126 = 47,62 €	SJR = 6 000 / 90 = 66,67 €
AJ ⁵ = 40,4 % * 47,62 + 11,76 = 31,00 €	AJ = 40,4 % * 66,67 + 11,76 = 38,69 €

Source : Unédic

³ Voir entre autres «Parcours d'emploi des allocataires de l'Assurance chômage» – Unédic – Juillet 2015 et «Relations de travail et contrats de moins d'un mois» Unédic - Mai 2017

⁴ Le salaire journalier de référence (SJR) est le rapport entre le total des salaires perçus sur un an et le nombre de jours sous contrat.

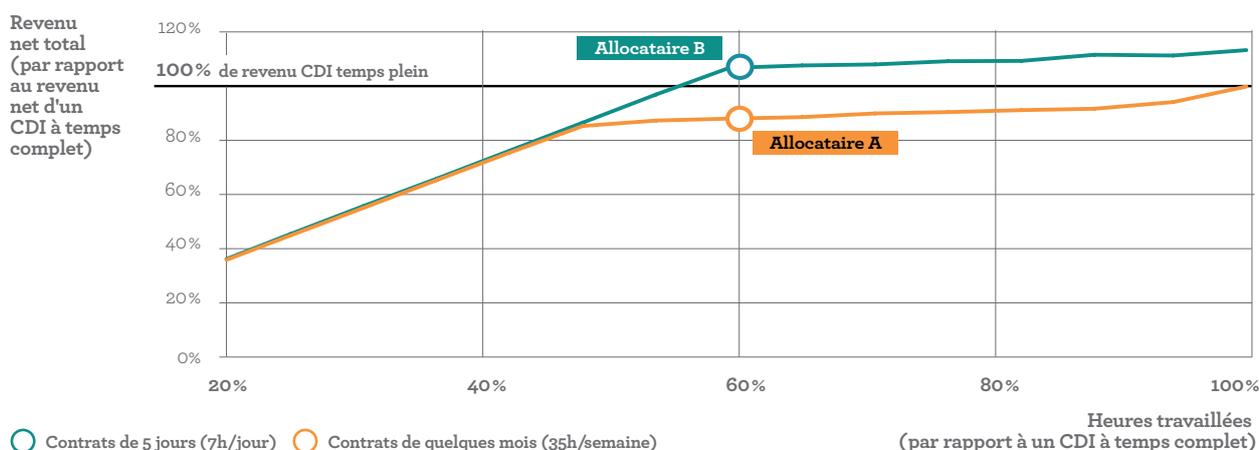
⁵ Le montant d'allocation journalière (AJ) versée est le résultat le plus élevé entre : 40,4 % du salaire journalier de référence + une partie fixe de 11,76 €, 57 % du salaire journalier de référence et l'allocation minimale de 28,67 € /jour (valeurs en cours en juin 2017).

Le diagnostic complet de ces situations a été mené lors des négociations d'assurance chômage de 2016 et 2017⁶. Pour compléter l'analyse, il a été nécessaire d'examiner les conséquences des différentes modalités de travail sur les salaires et les allocations perçues, dans une approche plus complète de variation du revenu pour les personnes concernées.

Le graphique 1a représente les revenus d'allocataires-types qui alternent de façon durable et régulière des périodes d'emploi et de chômage. Le revenu est constitué des salaires et des allocations chômage. Ce graphique met en évidence deux difficultés liées à la réglementation actuelle :

- ✦ les allocataires qui travaillent régulièrement sur des contrats de moins d'une semaine (courbe bleue) disposent, pour un même volume de travail, d'un revenu plus élevé que ceux qui travaillent sur des contrats plus longs (courbe jaune) ;
- ✦ ces mêmes allocataires, dès lors qu'ils travaillent plus de 60 % d'un temps plein, disposent d'un revenu supérieur à celui d'un salarié travaillant à temps plein pour le même salaire horaire.

Graphique 1a - Comparaison des revenus en cas d'alternance prolongée entre emploi et chômage, selon l'intensité de travail, pour deux types de parcours d'emploi, en convention 2014



Source : Unédic

Champ : revenus du travail et de l'indemnisation par l'Assurance chômage, hors indemnités de précarité et hors primes d'activité éventuelles

Lecture : un allocataire relevant de la convention 2014 alternant de façon prolongée des périodes d'emploi-chômage sur des contrats de quelques mois (allocataire A) et travaillant l'équivalent de 60 % d'un temps complet perçoit un revenu (composé de son salaire et de l'indemnisation d'assurance chômage) égal à près de 90 % de celui d'une personne en CDI à temps complet, à même salaire horaire (courbe orange). Pour une personne dans la même situation, mais dont les contrats sont d'une durée inférieure à la semaine (allocataire B), le revenu est égal à près de 105 % de celui d'une personne en CDI à temps complet (courbe verte).

Dans la convention 2017, les modalités de calcul ont été harmonisées de manière à ce que tous les contrats de travail soient pris en compte de façon équivalente, quelle que soit leur durée ou leur nature.

⁶ Voir notamment « Détermination du droit et du versement de l'allocation chômage » – Unédic - mars 2017

AJUSTEMENT DES RÈGLES

Afin d'harmoniser pour tous les allocataires le calcul de l'allocation et celui de la durée du droit, la convention 2017 introduit la notion de jours travaillés. La distinction de règles spécifiques à la perte d'emploi intérimaire n'est plus nécessaire, et l'annexe 4 au règlement, correspondant à ces situations, est supprimée.

- ✦ À partir de novembre 2017, les calculs de la durée et du montant du droit se baseront pour tous les allocataires sur le nombre de jours travaillés.
- ✦ Afin de comptabiliser indifféremment les contrats, qu'ils durent quelques jours ou plus d'une semaine, les jours travaillés sont retenus dans la limite de 5 par semaine civile. De ce fait, le salaire journalier d'une personne travaillant à temps plein sera, dans tous les cas, calculé sur la base de 7 heures de travail.
- ✦ Par ailleurs, pour continuer sur le plan opérationnel à verser l'indemnisation selon les jours calendaires, un coefficient de 1,4 est appliqué à la durée et au montant.
- ✦ D'autres règles ont été adaptées à cette occasion : la durée de droit arrondie à l'entier supérieur, donc favorablement à l'allocataire, plutôt qu'à l'entier le plus proche ; le dernier jour de février comptera comme les autres jours, au lieu de compter pour 3 jours ; en cas de cumul, le nombre de jours indemnisés sera à partir de novembre 2017 arrondi au plus proche, plutôt qu'à l'entier supérieur.

Ces nouvelles règles de détermination du montant et de la durée des droits permettent de rétablir une équité de prise en compte des contrats effectués, courts et longs, CDD ou intérim.

Ainsi, à partir de la mise en œuvre de la convention d'avril 2017 :

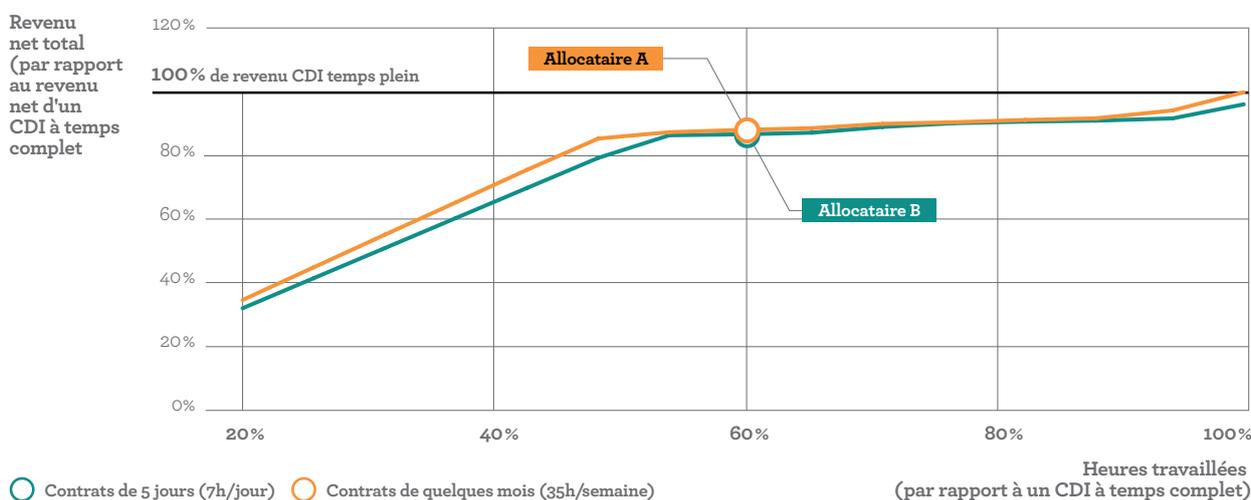
- ✦ Le revenu des allocataires ne dépend plus de la durée de leurs contrats de travail. Les cas-typés comparés dans le tableau et le graphique 1a bénéficient désormais de revenus proches pour un même nombre d'heures travaillées, quelle que soit la durée des contrats concernés [Tableau 1b et Graphique 1b].
- ✦ Ce revenu ne peut plus être supérieur à celui d'un salarié travaillant à temps plein.

Tableau 1b - Comparaison des droits de 2 allocataires-types en convention 2017

Cas n°1 un seul CDD de 18 semaines	Cas n°2 18 contrats consécutifs de 5 jours, du lundi au vendredi
Durée d'affiliation = 90 jours travaillés	Durée d'affiliation = 90 jours travaillés
Durée d'indemnisation = $90 \times 1,4 =$ 126 jours	Durée d'indemnisation = $90 \times 1,4 =$ 126 jours
SJR = $6\,000 / (90 \times 1,4) =$ 47,62 €	SJR = $6\,000 / (90 \times 1,4) =$ 47,62 €
AJ = $40,4 \% * 47,62 + 11,76 =$ 31,00 €	AJ = $40,4 \% * 47,62 + 11,76 =$ 31,00 €

Source : Unédic

Graphique 1b - Comparaison des revenus en cas d'alternance prolongée entre emploi et chômage, selon l'intensité de travail, pour deux types de parcours d'emploi, en convention 2017



Source : Unédic

Champ : revenus du travail et de l'indemnisation par l'Assurance chômage, hors indemnités de précarité et hors primes d'activité éventuelles

Lecture : un allocataire relevant de la convention 2017 alternant de façon prolongée des périodes d'emploi et de chômage perçoit un revenu (composé de son salaire et de l'indemnisation d'assurance chômage) égal à près de 90% de celui d'une personne en CDI à temps complet, à même salaire horaire, que ses contrats soient de quelques mois (courbe orange) ou de quelques jours (courbe verte).

ALLOCATAIRES CONCERNÉS

Impact sur l'accès au droit

Les conditions d'accès au droit ont été harmonisées [Tableau 2]. De plus, les allocataires alternant CDD et missions d'intérim n'auront plus à satisfaire de condition supplémentaire, qui était nécessitée par l'existence d'une annexe spécifique pour les travailleurs intérimaires (l'annexe 4) et sa coordination avec le régime général⁷.

Tableau 2 - Evolution des conditions d'accès au droit

	Régime général	Annexe 4
Convention 2014	122 jours d'appartenance ou 610 heures	610 heures
Convention 2017	88 jours travaillés ou 610 heures • Entrées plus nombreuses ou accélérées : les salariés en contrats courts qui travaillent entre 88 jours et 122 jours rempliront la condition d'affiliation.	88 jours travaillés ou 610 heures • Entrées plus nombreuses ou accélérées : les salariés en contrat courts qui travaillent au moins 88 jours sans avoir réalisé 610 heures rempliront la condition d'affiliation (situations des salariés travaillant moins de 7heures par jour).

Source : Unédic

⁷ Coordination : les allocataires totalisant 610 heures comprenant des heures au régime général et des heures relevant de l'annexe 4 devaient remplir une condition supplémentaire pour ouvrir un droit, à savoir avoir travaillé 30 jours au régime général dans les 3 derniers mois (si le dernier contrat est au régime général) ou 150 heures en annexe 4 dans les 3 derniers mois (si le dernier contrat est en annexe 4). À défaut, ils bénéficiaient de la clause de sauvegarde (droit de 122 jours à l'allocation minimale).

Pour la plupart des allocataires, cette évolution n'a pas d'effet : 96 % des ouvertures de droit seront réalisées telles qu'aujourd'hui, sur un nombre annuel d'ouvertures de droit au régime général et en annexe 4 actuellement de l'ordre de 2,5 millions [Tableau 3].

De plus, chaque année, environ 75 000 allocataires seront pris en charge 3 mois plus tôt en moyenne qu'auparavant et 25 000 allocataires supplémentaires pourront être pris en charge par l'Assurance chômage.

Tableau 3 - Répartition des allocataires selon l'impact du passage aux nouvelles conditions minimales d'affiliation, en %

	Ensemble	Âge				Régime		Sexe	
		Moins de 25 ans	25 à 50 ans	50 à 55 ans	55 ans et plus	Annexe 4	Régime général	Homme	Femme
Entrée à la même date	96 %	94 %	96 %	97 %	99 %	86 %	98 %	95 %	96 %
Entrée accélérée (de 100 jours en moyenne)	3 %	4 %	3 %	2 %	1 %	11 %	1 %	3 %	2 %
Entrée supplémentaire	1 %	2 %	1 %	1 %	1 %	4 %	1 %	1 %	1 %
Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Note : en raison des arrondis, la somme des chiffres d'une colonne n'est pas forcément égale à 100 %.

Source : FNA, simulations Unédic sur un échantillon au 100^e

Champ : allocataires de l'Assurance chômage au régime général ou en annexe 4, entrés en 2010

Lecture : les allocataires sont 96 % à s'ouvrir un droit à la même date que les conditions minimales d'affiliation soient celles en vigueur avec la convention 2014 ou bien qu'elles soient de 88 jours travaillés ou 610 heures, avec rapprochement entre le régime général et l'annexe 4.

Impact sur les revenus

Afin de caractériser l'impact des nouvelles règles de détermination du droit, nous simulons le déroulement de droits pour une cohorte d'entrants à l'Assurance chômage, d'une part dans la situation de référence (la convention 2014) et d'autre part dans le cadre de la convention 2017. Nous simulons ainsi les droits des personnes ayant perdu un emploi entre novembre 2009 et octobre 2010, et comparons le revenu (allocations et salaires) qu'elles auraient perçu tout au long du droit en convention 2014 avec celui qu'elles auraient obtenu avec les nouvelles règles.

La période d'observation retenue part de l'ouverture de droit jusqu'au dernier jour indemnisable de ce droit. La période d'observation, variable pour chaque individu, peut contenir des périodes de désinscription et peut donc durer plusieurs années jusqu'à épuisement du droit. Pour lire les résultats, il convient donc de tenir compte de la durée d'observation. Celle-ci est en moyenne d'environ 1 an et 7 mois. Ce qui signifie que les impacts observés s'appliquent aux 2,5 millions d'allocataires de la cohorte pendant une durée moyenne de 19 mois.

Dans les tableaux qui suivent, l'impact de la convention 2017 est mesuré en termes d'effet sur le revenu brut de l'allocataire. Les revenus pris en compte sont les revenus bruts issus du travail et de l'indemnisation du chômage. Ne sont pas pris en compte les revenus issus de transferts sociaux ni aucun autre revenu.

Pour 76 % des allocataires, le revenu n'est pas modifié par la nouvelle réglementation [Tableau 4]. C'est le cas pour l'ensemble des personnes qui ont ouvert un droit après la perte d'un emploi qu'elles occupaient depuis plus d'un an [Tableau 5]. C'est aussi le cas de la plupart des personnes n'ayant pas effectué plus de deux ou trois contrats dans la période qui a précédé l'ouverture de droit, pour lesquelles l'affiliation est essentiellement composée de contrats de plus de 30 jours [Tableau 6].

Pour 15 % des allocataires, le revenu diminuera de moins de 5 %. Il s'agit principalement de personnes ayant perdu des contrats d'une durée allant d'une semaine à quelques mois.

Pour 6 % des allocataires, le revenu diminuera de plus de 5 %. Les baisses les plus significatives concernent des personnes qui travaillent essentiellement sur des contrats de quelques jours. Il s'agit majoritairement d'intérimaires. Pour 0,25 % des allocataires, le revenu diminuera de 20 % à 30 %. Ce sont les allocataires dont le profil d'alternance emploi-chômage fait actuellement l'objet d'une couverture beaucoup plus favorable par l'Assurance chômage.

Pour 4 % des allocataires, le revenu sera plus élevé. Ces allocataires sont notamment des intérimaires, pour deux raisons :

- ✦ les intérimaires ne sont plus pénalisés en cas de non inscription à Pôle emploi au cours de la période de référence calcul ;
- ✦ les intérimaires travaillant sur des contrats de faible intensité horaire (moins de 5 heures par jour) seront mieux couverts, avec des droits allongés (et bénéficieront par ailleurs d'un accès plus rapide à l'indemnisation).

Tableau 4 - Impact sur le revenu des allocataires des nouvelles règles de détermination du droit, par niveau d'allocation mensuelle

Part des 2,5 millions d'allocataires de la cohorte		Niveau de l'allocation mensuelle (en convention 2014)						Ensemble
		Moins de 750 €	De 750 € à 1000 €	De 1000 € à 1300 €	De 1300 € à 1800 €	De 1800 € à 2500 €	Au moins 2500 €	
Impact sur le revenu au cours de la période observée (19 mois en moyenne)	Baisse de 10 % à 30 %	1 %	1 %	3 %	3 %	4 %	4 %	2 %
	Baisse de 5 % à 10 %	1 %	4 %	6 %	4 %	1 %	2 %	4 %
	Baisse de 1 % à 5 %	10 %	18 %	19 %	10 %	6 %	2 %	15 %
	Stabilité	84 %	72 %	69 %	81 %	89 %	92 %	76 %
	Hausse	4 %	5 %	4 %	2 %	1 %	1 %	4 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Note : en raison des arrondis, la somme des chiffres d'une colonne n'est pas forcément égale à 100 %.

Source : FNA, simulations Unédic sur un échantillon au 100^e issu d'entrants entre novembre 2009 et octobre 2010

Champ : allocataires de l'Assurance chômage au régime général ou en annexe 4 ; impact des nouvelles règles de détermination du droit, hors effets de la facilitation de l'accès au droit.

Lecture : parmi les allocataires percevant une allocation mensuelle de moins de 750 € en l'absence de reprise d'activité, 1 % environ verront leur revenu baisser de plus de 10 % sur la période d'observation, 84 % auront un revenu identique et 4 % auront un revenu plus élevé.

Tableau 5 - Impact sur le revenu des allocataires des nouvelles règles de détermination du droit, selon le nombre de contrats sur la période de référence

Part des 2,5 millions d'allocataires de la cohorte		Selon le nombre de contrats sur la période de référence affiliation					
		Un seul contrat, d'au moins un an	Un seul contrat, de moins d'un an	Deux ou trois contrats	Quatre à douze contrats	Au moins treize contrats	Ensemble
Impact sur le revenu au cours de la période observée	Baisse de 10 % à 30 %	0 %	2 %	1 %	2 %	10 %	2 %
	Baisse de 5 % à 10 %	0 %	2 %	1 %	5 %	19 %	4 %
	Baisse de 1 % à 5 %	2 %	10 %	11 %	31 %	45 %	15 %
	Stabilité	97 %	84 %	85 %	56 %	20 %	77 %
	Hausse	0 %	2 %	2 %	7 %	5 %	3 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Poids des colonnes		43 %	6 %	20 %	18 %	13 %	100 %

Note : en raison des arrondis, la somme des chiffres d'une colonne n'est pas forcément égale à 100 %.

Source : FNA, simulations Unédic sur un échantillon au 100^e issu d'entrants entre novembre 2009 et octobre 2010

Champ : allocataires de l'Assurance chômage au régime général ou en annexe 4; Impact des nouvelles règles de détermination du droit, hors effets de la facilitation de l'accès au droit et de la suppression de la pénalisation de certains intérimaires en cas de désinscription au cours de la période de référence calcul

Lecture : les allocataires ayant effectué au moins 13 contrats avant l'ouverture de leur droit sont défavorablement impactés pour 74 % d'entre eux (10 % + 19 % + 45 %).

Les allocataires dont l'allocation mensuelle est dans la tranche la plus basse (moins de 750 €) bénéficient pour la plupart d'un allongement de leur droit [Tableau 6]. En cas de reprise d'activité en cours de droit, un allongement de droit peut toutefois conduire à ce que les allocataires concernés bénéficient plus longtemps d'une allocation plus faible, plutôt que d'ouvrir plus rapidement un nouveau droit avec une meilleure allocation. Ces allocataires peuvent ainsi être identifiés dans ces tableaux comme défavorablement impactés, malgré une augmentation de la durée de leur droit. Si, cependant, ils exercent leur droit d'option, leurs revenus ne seront pas diminués avec les nouvelles règles.

Tableau 6 - Impact sur le revenu des allocataires des nouvelles règles de détermination du droit, selon la durée des contrats portant le plus d'affiliation

Part des 2,5 millions d'allocataires de la cohorte		Selon la durée des contrats portant le plus d'affiliation			
		Contrats de plus de 30 jours	Contrats de 7 à 30 jours	Contrats de moins de 7 jours	Ensemble
Impact sur le revenu au cours de la période observée	Perte de 10 % à 30 %	1 %	6 %	35 %	2 %
	Perte de 5 % à 10 %	2 %	20 %	31 %	4 %
	Perte de 1 % à 5 %	11 %	51 %	23 %	15 %
	Stabilité	84 %	16 %	6 %	77 %
	Gain	2 %	6 %	4 %	3 %
	Ensemble	100 %	100 %	100 %	100 %
Poids des colonnes		89 %	9 %	2 %	100 %

Note : en raison des arrondis, la somme des chiffres d'une colonne n'est pas forcément égale à 100 %.

Source : FNA, simulations Unédic sur un échantillon au 100^e issu d'entrants entre novembre 2009 et octobre 2010

Champ : allocataires de l'Assurance chômage au régime général ou en annexe 4; Impact des nouvelles règles de détermination du droit, hors effets de la facilitation de l'accès au droit et de la suppression de la pénalisation de certains intérimaires en cas de désinscription au cours de la PRC

Lecture : les allocataires ayant effectué davantage d'heures de travail sur des contrats de moins de 7 jours, plutôt que sur des contrats de 7 à 30 jours ou de plus de 30 jours, sont défavorablement impactés d'au moins 10 % de leur revenu pour 35 % d'entre eux.

ASPECT FINANCIER

Ces nouvelles règles conduiraient à des économies en régime de croisière d'environ 550 M€, qui seraient atteintes la 5^{ème} année d'application.

Les impacts sont estimés hors effets de comportement.

Tableau 7 - Impact financier

En millions d'euros	2017 (Novembre et décembre)	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
Détermination du droit	- 20	- 260	- 400	- 120	- 540	- 550

Source : estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e – Simulation par l'outil Télémac

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10

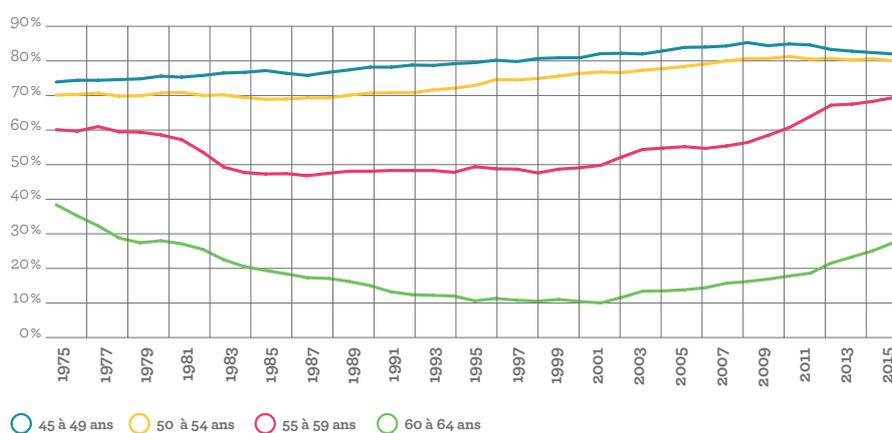
Sécurisation de la situation des seniors face au risque chômage

CONTEXTE

En termes de taux d'emploi⁸, la tranche d'âge des 50-54 ans se rapproche sur les dernières années de la tranche d'âge des 45-49 ans, autour d'environ 80 % en 2015 (respectivement 80 % et 82 %) [Graphique 1]. Le taux d'emploi des femmes, après une forte augmentation depuis 1975 se stabilise depuis moins d'une dizaine d'années. Celui des hommes de 45-49 ans a baissé avec la crise de 2009, alors que celui des hommes de 50-54 ans est resté relativement stable.

Ces taux sont nettement supérieurs à ceux concernant les personnes de 55 ans ou plus, dont l'activité varie fortement en fonction des réformes successives sur les retraites.

Graphique 1 - Taux d'emploi par tranche d'âge, en %



Source : Insee, Enquêtes Emploi (calculs Insee)

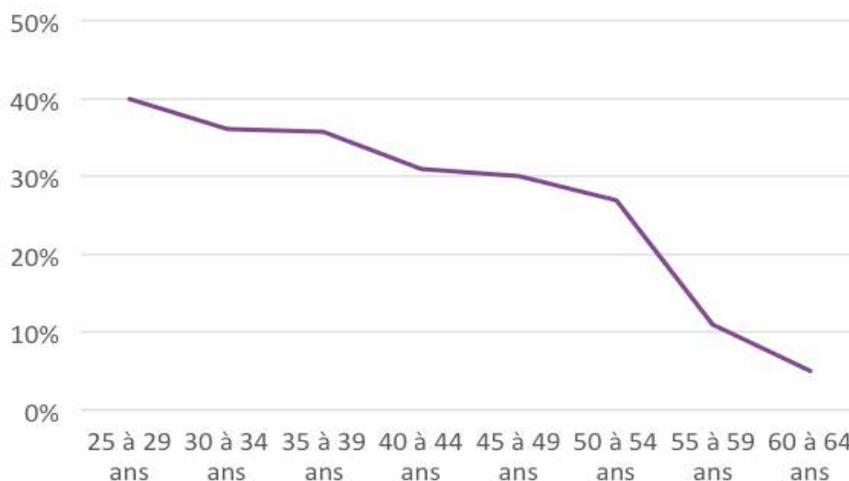
Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans et plus

La difficulté à sortir du chômage augmente progressivement avec l'âge, mais c'est particulièrement après 55 ans que la probabilité de retrouver un emploi baisse⁹. Sur la période 2009-2011, 30 % des personnes de 45 à 49 ans se déclarant au chômage un an avant leur interrogation se déclarent en emploi à la date de l'enquête, contre 27 % des personnes de 50 à 54 ans, et 11 % des personnes de 55 ans ou plus [Graphique 2].

⁸ Le taux d'emploi correspond au rapport entre le nombre de personnes ayant un emploi et la population totale (active et inactive).

⁹ Govillot S., Rey M., « Rechercher et retrouver un emploi après 55 ans », *Insee Références Emploi et salaires*, 2013.

Graphique 2 - Probabilité de reprise d'emploi des personnes se déclarant au chômage un an avant, en %



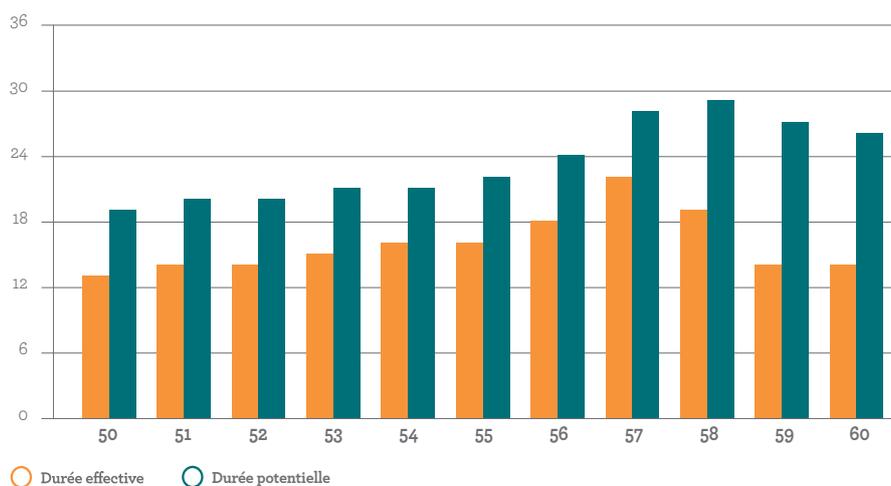
Source : Insee, Enquêtes Emploi 2009-2011

Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes se déclarant au chômage un an avant

Lecture : en moyenne, sur la période 2009-2011, 11 % des personnes de 55 à 59 ans se déclarant au chômage un an avant leur interrogation se déclarent en emploi à la date de l'enquête.

Du point de vue de l'Assurance chômage, il n'est pas possible de comparer la durée effective d'indemnisation avant et après 50 ans puisque la durée potentielle maximale n'est pas la même. En revanche, si l'on observe la durée moyenne d'indemnisation effective à partir de 50 ans, alors que la durée potentielle maximale est de 36 mois, on constate également une augmentation progressive, qui s'accélère légèrement à partir de 53 ans et nettement 3 ans avant l'âge de départ en retraite [Graphique 3].

Graphique 3 - Durée d'indemnisation moyenne (mois), effective et potentielle, par âge

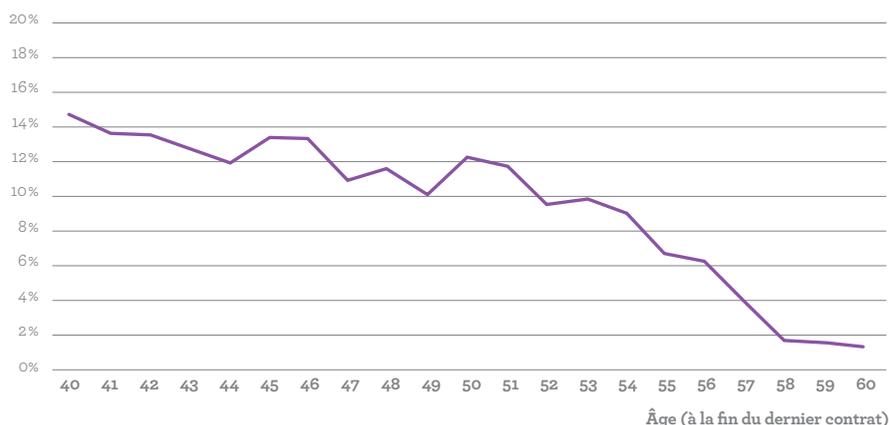


Source : FNA échantillon au 10e (version à septembre 2016)

Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, sans reprise avant septembre 2016, hors annexes 8 et 10, France entière
Lecture : les allocataires âgés de 50 ans à la fin du dernier contrat précédant leur ouverture de droit avaient un droit d'une durée potentielle de 19 mois en moyenne. Ils ont été indemnisés pendant 13 mois en moyenne.

Le taux d'accès à la formation dépend de la durée d'indemnisation potentielle. Si, pour la comparaison, on se limite aux droits longs, soit 2 ans et plus, on constate également que le taux d'accès à la formation diminue progressivement avec l'âge et que cette baisse s'accélère après 52 ans [Graphique 4].

Graphique 4 - Taux d'accès à la formation, par âge, des allocataires ayant un droit de 2 ans ou plus, en %



Source : FNA, échantillon au 10^e (version à septembre 2016)

Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, sans reprise avant septembre 2016, hors annexes 8 et 10, France entière
Lecture : près de 15 % des allocataires de 40 ans ayant un droit d'une durée de 2 ans ont bénéficié de l'AREF.

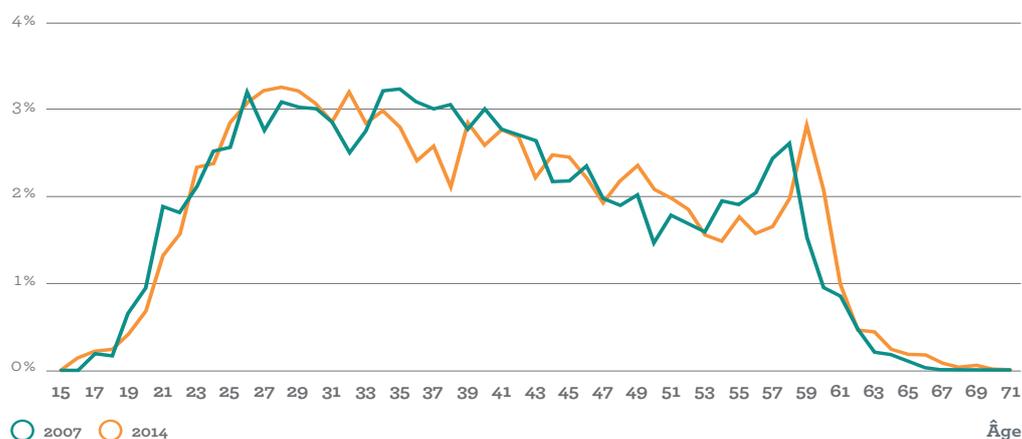
L'IMPACT DES RÉFORMES DE RETRAITE AU-DELÀ DE 55 ANS

Les réformes successives des retraites s'appuient sur deux constats : le vieillissement de la population, résultant de l'allongement constant de l'espérance de vie et de la baisse du taux de fécondité, et la diminution de la durée de la vie active. Celle-ci s'explique à la fois par une entrée plus tardive des jeunes sur le marché du travail et par une baisse du taux d'activité des salariés âgés de 55 à 64 ans.

La réforme de 2010, qui relève progressivement l'âge minimal légal d'ouverture des droits de 60 à 62 ans et l'âge de liquidation d'une retraite sans décote de 65 à 67 ans, a pour effet de décaler dans le temps les transitions de la vie professionnelle vers la retraite. Par ailleurs, le « pic » de ruptures de CDI observé 3 ans avant l'âge de la retraite, en lien avec la durée maximale du droit à l'Assurance chômage, recule de 56-57 ans vers 58-59 ans : en 2007, 1,5 % des fins de CDI concerne des personnes âgées de 59 ans. En 2014, cet indicateur passe à 2,8 % [Graphique 5]¹⁰.

¹⁰ Voir aussi « Allocation chômage et réforme des retraites », Unédic, octobre 2016

Graphique 5 - Répartition des fins de CDI pour licenciement ou rupture conventionnelle par âge, en %



Source : DMMO-EMMO, calculs DARES

Champ : établissements de 1 salarié ou plus de France métropolitaine du secteur concurrentiel

Lecture : en 2007, 1,5 % des fins de CDI concerne des personnes âgées de 59 ans. En 2014, cet indicateur passe à 2,8 %.

Le seuil à partir duquel on observe un fort changement en termes de taux d'emploi, de probabilité de reprise d'emploi, de consommation du droit à l'Assurance chômage et d'accès à la formation, se situe désormais au-delà de 50 ans. La réforme des retraites de 2010 repousse progressivement l'âge minimal légal d'ouverture des droits de 60 à 62 ans. Face à ces constats, les partenaires sociaux ont décidé de décaler à 53 ans la borne d'âge à partir de laquelle la durée potentielle d'indemnisation augmente, en créant un palier à 30 mois, mais sans modifier les droits des personnes de 55 ans ou plus. Des mesures visent également à encourager l'accès à la formation des seniors.

AJUSTEMENT DES RÈGLES

Jusqu'au 31 octobre 2017, les allocataires âgés de moins de 50 ans à la fin de leur dernier contrat de travail bénéficient d'une durée de droit maximale de 24 mois tandis que la durée maximale des allocataires âgés de 50 ans ou plus est de 36 mois. La période de référence affiliation (PRA)¹¹ est de 28 mois pour les personnes de moins de 50 ans et de 36 mois pour les personnes de 50 ans ou plus. Ces règles avaient été établies dans la convention d'assurance chômage de 2009.

A partir du 1^{er} novembre 2017, le seuil de 50 ans est modifié [Tableau 1]. Plus précisément :

- ❖ Les personnes âgées de 50 à 52 ans voient leur durée maximale d'indemnisation et leur période de référence affiliation alignées sur celles des allocataires de moins de 50 ans mais disposent d'une spécificité par rapport à la formation (voir ci-dessous).
- ❖ Les personnes âgées de 53 à 54 ans ont une durée maximale d'indemnisation de 30 mois (pouvant aller jusqu'à 36 mois en cas de formation) mais la période de référence affiliation est maintenue à 36 mois. Elles disposent de deux spécificités par rapport à la formation.
- ❖ À partir de 55 ans, il n'y a pas de changement : la durée maximale demeure de 36 mois tout comme la période de référence affiliation.

Concernant la formation, les allocataires de 50 à 54 ans bénéficieront, dans des conditions restant à définir, de 500 heures créditées sur leur Compte personnel de formation (CPF). De plus, les personnes de 53 à 54 ans dont la durée maximale d'indemnisation est de 30 mois bénéficient d'un allongement de leur droit en cas de formation, dans la limite de 6 mois.

Schéma - Nouvelles règles de la convention 2017 concernant les seniors

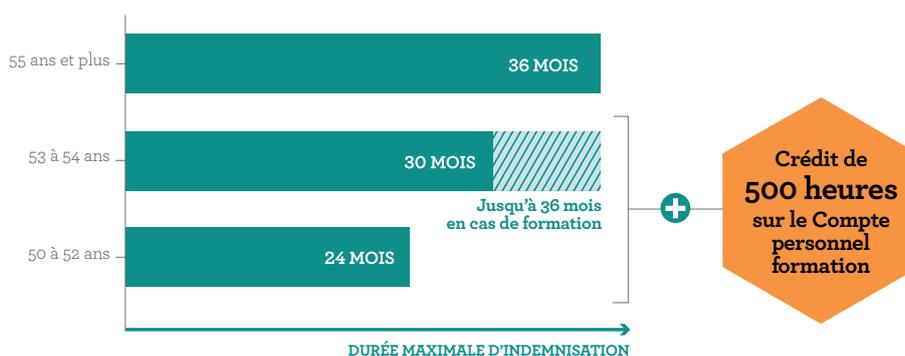


Tableau 1 - Durée de la période de référence affiliation et durée maximale d'indemnisation (en mois) selon la convention et la tranche d'âge

Âge à la fin du dernier contrat avant ouverture de droit	Durée de la période de référence affiliation		Durée maximale d'indemnisation	
	Convention 2014	Convention 2017	Convention 2014	Convention 2017
Moins de 50 ans	28	28	24	24
50 à 52 ans	36	28	36	24
53 à 54 ans	36	36	36	30 (36 en cas de formation)
55 ans ou plus	36	36	36	36

Source : Convention du 14 mai 2014 et convention du 14 avril 2017

¹⁴ La période de référence affiliation est la période sur laquelle se base la recherche de l'affiliation (les contrats de travail majoritairement) pour l'ouverture d'un droit à l'Assurance chômage. La durée d'affiliation détermine la durée maximale d'indemnisation, selon la règle du « 1 jour cotisé = 1 jour d'indemnisation ».

ALLOCATAIRES CONCERNÉS

On estime à 37 000 par an le nombre de personnes concernées : la moitié d'entre elles par une baisse de la durée indemnisée effective de moins de 6 mois, l'autre moitié (uniquement des allocataires de 50 à 52 ans) par une baisse de 6 mois à 1 an [Tableau 2].

L'effet d'allongement des droits en cas de formation n'est pas pris en compte dans cette estimation, ni les effets de comportement potentiellement induits par les mesures encourageant la formation. La population des 53-54 ans impactée par une baisse de la durée est donc légèrement surestimée. Actuellement, 9 % d'entre eux (soit près de 1 500 personnes) ont accès à une formation et pourrait donc bénéficier d'une durée maximale d'indemnisation supérieure à 30 mois.

Tableau 2 - Nombre de personnes qui seront indemnisées moins longtemps, selon l'âge

Nombre de mois d'indemnisation en moins	50 ans	51 ans	52 ans	53 ans	54 ans	Total	% sur les allocataires de 50 ans et plus	% sur tous les allocataires
3 mois ou moins	<1 000	<1 000	1 000	<1 000	<1 000	4 000	1,2 %	0,2 %
De 4 à 6 mois	<1 000	<1 000	<1 000	6 000	6 000	14 000	4,1 %	0,6 %
de 7 à 9 mois	<1 000	<1 000	<1 000			2 000	0,5 %	0,1 %
De 10 à 12 mois	5 000	6 000	6 000			17 000	5,0 %	0,7 %
Total	7 000	8 000	8 000	7 000	7 000	37 000	10,8 %	1,5 %

Source : FNA, échantillon au 10^e

Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, sans reprise avant septembre 2016, hors annexes 8 et 10, France entière
Lecture : moins de 1 000 personnes de 50 ans seront indemnisées 3 mois (maximum) de moins avec la convention 2017. Dans l'ensemble, 1,5 % de l'ensemble des allocataires de l'Assurance chômage seront indemnisés moins longtemps.

Les allocataires concernés sont un peu plus souvent des femmes (55 % d'entre eux sont des femmes) [Tableau 3]. Il s'agit mécaniquement de personnes bénéficiant d'un droit long (de plus de 2 ans), donc ayant perdu un contrat long en raison d'un licenciement (68 %) ou d'une rupture conventionnelle (17 %). Quasiment tous les allocataires concernés, 97 %, ont un droit relevant du régime général.

Tableau 3 - Caractéristiques des personnes qui seront indemnisées moins longtemps, en %

		Allocataires concernés		Ensemble
		1 à 6 mois d'indemnisation en moins	7 à 12 mois d'indemnisation en moins	
Sexe	Homme	46 %	45 %	51 %
	Femme	54 %	56 %	49 %
Motif de fin de contrat de travail	Licenciement économique	25 %	24 %	6 %
	Autres licenciements	42 %	45 %	16 %
	Rupture conventionnelle	16 %	18 %	10 %
	Fin de CDD	9 %	7 %	46 %
	Fin de mission d'intérim	2 %	1 %	15 %
	Autre	5 %	5 %	6 %
Régime d'assurance chômage	Régime général	96 %	97 %	84 %
	Annexe 4	2 %	1 %	16 %
	Autre	2 %	2 %	1 %
Total		100 %	100 %	100 %

Source : FNA, échantillon au 10^e

Champ : droits à l'ARE/AREF interrompus en 2015, sans reprise avant septembre 2016, hors annexes 8 et 10, France entière

Lecture : 46 % des allocataires concernés par une baisse de leur durée d'indemnisation de 1 à 6 mois sont des hommes.

ASPECT FINANCIER

Ces nouvelles règles conduiraient à des économies en régime de croisière d'environ 430 M€ [Tableau 4], qui seraient atteintes la 5^{ème} année d'application.

Tableau 4 - Impact financier

En millions d'euros	2017 (Novembre et décembre)	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
Durée maximale des seniors	0	0	- 5	- 120	- 305	- 430

Source : estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e – Simulation par l'outil TELEMAC

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10

Les impacts sont estimés hors effets de comportement.

Cette mesure aura pour effet d'augmenter d'environ 80 à 100 M€, à partir de 2022, les dépenses d'Allocation de solidarité spécifique (ASS), versée par l'Etat, alors que la mise en place des droits rechargeables en 2014 avait eu pour effet de les diminuer de 100 M€.

Le différé spécifique d'indemnisation

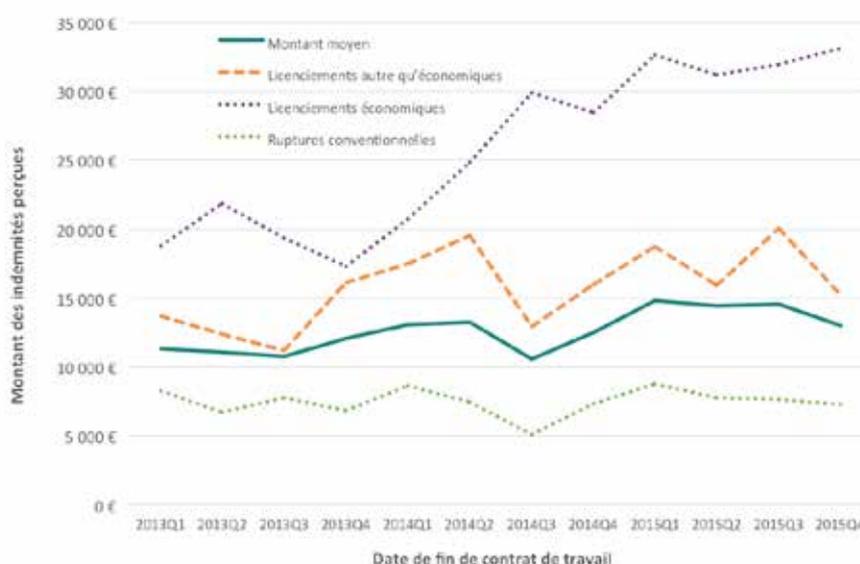
CONTEXTE

Le différé spécifique est un délai qui intervient avant le premier paiement de l'allocation. Il est calculé sur la partie des indemnités de rupture du contrat de travail (indemnité de licenciement, indemnité transactionnelle) excédant le montant ou les modalités de calcul prévues par la loi. Cette part excédant les indemnités de rupture prévues par la loi est dite indemnités supra-légales de rupture (ISLR).

En 2015, environ 230 000 allocataires ont ouvert un droit avec des indemnités supra-légales. Ce chiffre est en légère diminution par rapport à 2013 et 2014 où respectivement 290 000 et 270 000 allocataires avaient ouvert un droit avec des indemnités supra-légales de rupture. Au 4^{ème} trimestre 2015, 60 % des allocataires ayant perçu des indemnités supra-légales ont perdu leur emploi suite à une rupture conventionnelle, 25 % suite à un licenciement autre qu'économique et 9 % suite à un licenciement économique¹².

Ces dernières années, le montant moyen des indemnités supra-légales est relativement stable et se situe aux alentours de 12 000 €. Les indemnités perçues sont très variables d'un motif de fin de contrat de travail à un autre. Le montant moyen le plus élevé est observé ces dernières années pour les licenciés économiques et le plus faible pour les allocataires ayant perdu leur emploi suite à une rupture conventionnelle [Graphique 1].

Graphique 1 - Montant moyen d'ISLR par motif de fin de contrat de travail, en euros



Source : FNA, échantillon au 10^e

Champ : ouvertures de droits en ARE entre 2013 et 2015 avec un différé spécifique observé, hors annexes 8 et 10

¹² Source : Unédic, suivi de la convention d'assurance chômage 2014, Bureau du 25 avril 2017.

AJUSTEMENT DES RÈGLES

Le nombre de jours de différé qui s'applique s'obtient en divisant les indemnités supra-légales par une constante, dite diviseur qui est la même pour tous les allocataires. Dans la convention 2017, cette constante a été revalorisée à 91,4 contre 90 précédemment. La valeur de ce diviseur est désormais indexée sur l'évolution du plafond du régime d'assurance vieillesse de la sécurité sociale visé à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale en vigueur pour mieux suivre l'évolution des salaires. Ainsi le différé se calcule comme suit :

$$\text{Différé spécifique} = \text{Indemnités supra-légales} / 91,4$$

Le plafond du différé est réduit de 180 à 150 jours et maintenu à 75 jours pour les licenciés économiques. Cette diminution de la borne fait suite à l'augmentation importante qui avait été décidée au moment de la convention 2014. Celle-ci avait augmenté le plafond de 75 jours à 180 jours, sauf pour les licenciés économiques.

ALLOCATAIRES CONCERNÉS

Environ 30 000 allocataires seraient favorablement impactés, à l'ouverture de droit, par la modification du plafond, c'est-à-dire auraient un différé spécifique plus court¹³. Ce sont les allocataires qui, selon les règles de la convention 2014, ont un différé supérieur à 150 jours, soit un montant d'ISLR brut supérieur à 13 500 € (150 × 90 = 13 500). Ce sont en moyenne des allocataires avec un salaire journalier de référence élevé (159 € soit environ 4 830 € brut mensuel) [Tableau 1]. Cette mesure concerne plus particulièrement les allocataires ayant perdu leur emploi suite à une rupture conventionnelle (46 %) ou suite à un licenciement pour motif personnel (38 %).

Tableau 1 - Allocataires favorablement impactés par la modification du plafond

	Nombre d'allocataires	SJR moyen (en euros)	Différé moyen de la convention 2014 (en jours)	Différé moyen de la convention 2017 (en jours)
Situation des allocataires favorablement impactés	30 000	159	178	150

Source : estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e

Champ : ouvertures de droits en ARE en 2015, hors annexes 8 et 10

Lecture : 30 000 allocataires seraient favorablement impactés par la modification du plafond. Ces allocataires ont un SJR moyen de 159 euros. Leur différé moyen avec les règles de la convention 2014 est de 178 jours contre 150 avec les nouvelles règles.

Environ 50 000 allocataires vont également bénéficier de l'indexation du diviseur, ce bénéfice étant pour l'allocataire en moyenne d'un jour de moins de différé par rapport à la situation en convention 2014 [Tableau 2].

¹³ Il s'agit des allocataires indemnisés plus tôt du fait d'un différé spécifique d'indemnisation plus court. A noter que seulement environ la moitié d'entre eux ne vont pas consommer tout leur droit. Ce sont ces personnes qui sont à la fin les « gagnants » de cette modification de règle car à date de sortie d'indemnisation inchangée, ils seront alors indemnisés plus longtemps. Les autres auront été indemnisés plus vite pour la même durée de droit.

Tableau 2 - Allocataires favorablement impactés par l'indexation du diviseur

	Nombre d'allocataires	SJR moyen (en euros)	Différé moyen de la convention 2014 (en jours)	Différé moyen de la convention 2017 (en jours)
Situation des allocataires favorablement impactés	50 000	89	54	53

Source : estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e

Champ : ouvertures de droits en ARE 2015, hors annexes 8 et 10

Lecture : 50 000 allocataires seraient favorablement impactés par l'indexation du diviseur. Ces allocataires ont un SJR moyen de 89 €. Leur différé moyen avec les règles de la convention 2014 est de 54 jours contre 53 avec les nouvelles règles.

Notons que la durée de différé réellement observée dans les données peut être différente de la durée théorique du différé. Si, par exemple, un demandeur d'emploi attend quelques semaines pour s'inscrire à Pôle emploi, la totalité de son différé ne sera pas observée. De même, un demandeur d'emploi inscrit peut retrouver un emploi durable en cours de différé et se désinscrire au cours de son différé. Dans cette situation, on n'observe pas non plus le différé jusqu'au bout.

ASPECT FINANCIER

L'impact de cette mesure sera nul en 2017 et engendrera des surplus de dépenses de l'ordre de 41 M€ en 2018 et 68 M€ en 2019. Cette modification de la formule du différé atteindra son régime de croisière sur le plan financier la 5^{ème} année d'application, car ce n'est qu'à la fin de l'indemnisation que l'on peut constater si ce décalage du début de droits s'est traduit par un surplus de dépenses pour l'Assurance chômage.

En régime de croisière, c'est-à-dire à partir de 2022, l'augmentation des dépenses attendue de cette réforme sera de l'ordre de **53 M€**. Cet impact est estimé hors effet de comportement [Tableau 3].

Tableau 3 - Impact financier de la mise en place de la nouvelle formule de différé spécifique d'indemnisation, en millions d'euros

En millions d'euros	2017 (Novembre et décembre)	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
Différé spécifique	0	+ 41	+ 68	+ 66	+ 52	+ 53

Source : estimation à partir du FNA, échantillon au 10^e, modèle de micro-simulation TELEMAT

Champ : allocataires indemnifiables en ARE AREF, hors annexes 8 et 10

Lecture : entre le 1^{er} novembre et fin décembre 2017, le changement de la formule du différé spécifique est neutre pour l'Assurance chômage. En 2018, le surplus de dépenses est de 41 millions d'euros.

Les départs volontaires non opposables

CONTEXTE

Un départ volontaire est une démission, une fin de CDD à l'initiative du salarié ou une fin de la période d'essai à l'initiative du salarié. Certains départs volontaires permettent aux demandeurs d'emploi d'ouvrir des droits à l'Assurance chômage du fait de leur caractère légitime (pour changement de domicile, pour non-paiement des salaires, à la suite de violences conjugales...).

Les autres départs volontaires ne permettent pas une ouverture de droit. Cependant, le demandeur d'emploi peut, après 4 mois de chômage, demander à bénéficier d'une allocation dès lors qu'il peut faire la preuve qu'il recherche activement un emploi.

Avec l'instauration des droits rechargeables en 2014, un examen au « fil de l'eau » a été instauré : cet examen recherche la présence d'un départ volontaire au cours du parcours d'indemnisation.

Ce nouveau dispositif a créé certains dysfonctionnements. En effet, un départ volontaire peut sous certaines conditions ne pas stopper l'indemnisation (on parle de départs volontaires non opposables), mais entraîner par la suite un refus lors du rechargement de droit. Ce refus « à retardement » provoque alors une incompréhension chez les demandeurs d'emploi concernés et est jugé incohérent.

Différents types de départs volontaires sont considérés comme « non-opposables » en cours de droit :

- ✎ les départs volontaires intervenant sans que le demandeur ne justifie d'au moins 65 jours travaillés (91 jours sous contrat sous l'ancienne convention) ou 455 heures travaillées, au titre d'un ou plusieurs contrats, depuis l'ouverture de droits ;
- ✎ les départs volontaires intervenant sur des contrats de moins de 6 jours travaillés (sur des contrats de moins de 8 jours sous l'ancienne convention) ou avec une intensité de travail inférieure à 17 heures hebdomadaires.

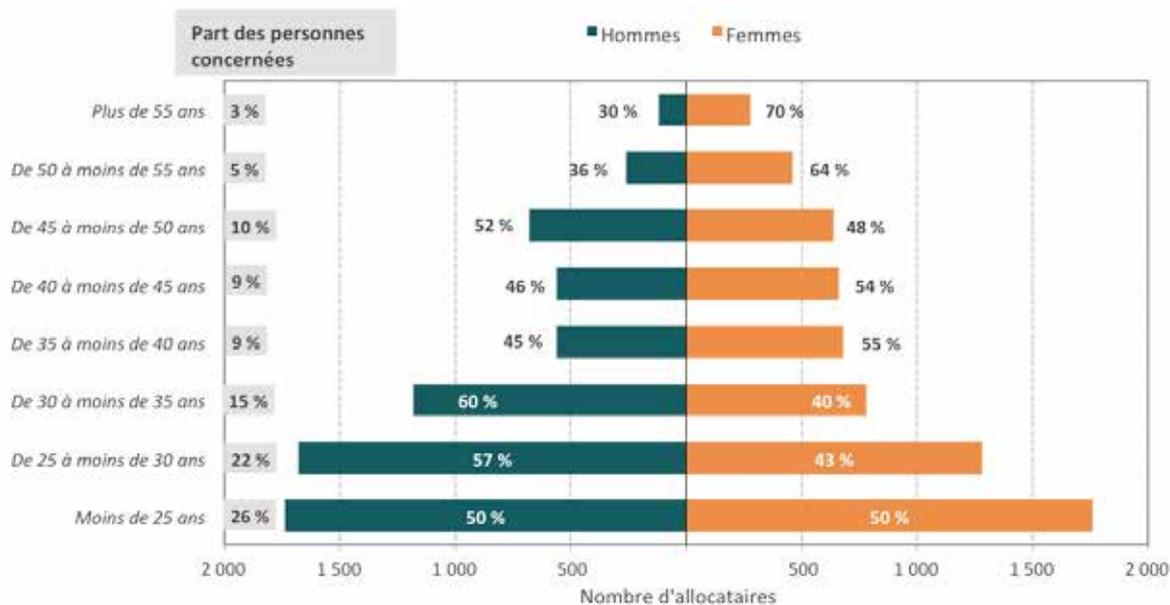
AJUSTEMENT DES RÈGLES

Les partenaires sociaux ont souhaité mettre fin à cette situation ambiguë pour le demandeur d'emploi. Ainsi, un départ volontaire défini comme non opposable ne peut être dorénavant remis en cause ultérieurement.

ALLOCATAIRES CONCERNÉS

En année pleine, cette mesure impacterait un peu plus de 13 000 allocataires. Les personnes impactées sont majoritairement jeunes et plus souvent des hommes [Graphique 1].

Graphique 1 - Répartition par classe d'âge et sexe des allocataires concernés



Source : FNA, échantillon au 10^e

Champ : allocataires dont les départs volontaires non-opposables qui ne sont plus opposés dans un autre contexte

Lecture : 26 % des allocataires impactés par cette nouvelle mesure ont moins de 25 ans, parmi ces derniers, il y a autant d'hommes que de femmes.

ASPECT FINANCIER

Le surcoût de cette modification pour l'Assurance chômage en année pleine s'élèverait à environ 40 M€. Ces estimations sont des majorants.

Tableau 1 – Impact financier

En millions d'euros	2017 (Novembre et décembre)	2018	Année de croisière (à partir de 2019)
Départs volontaires non opposables	+ 1	+ 16	+ 40

Source : FNA, échantillon au 10^e

Champ : départs volontaires non opposables qui ne sont plus opposés dans un autre contexte

Lecture : ne plus opposer, lors d'un rechargement ou d'une ouverture de droits, des départs volontaires qui étaient considérés comme non opposables en cours de droit aurait un coût de 40 M€ en année de croisière, c'est-à-dire à partir de 2019.

Les repreneurs et créateurs d'entreprise cumulant leur allocation avec un revenu d'activité non salariée

CONTEXTE

Afin de limiter les indus, parfois de montant important, qui peuvent mettre les créateurs et repreneurs d'entreprise ainsi que leur activité en difficulté financière, les partenaires sociaux ont fait le choix de modifier les règles de paiement des allocations pour ce type de travailleur.

Créateurs ne pouvant pas déterminer leurs rémunérations selon une périodicité mensuelle

Selon le protocole d'accord 2017, à partir du 1^{er} janvier 2018, lorsque l'allocataire créateur ou repreneur d'entreprise ne peut pas déterminer les rémunérations professionnelles tirées de son activité non salariée selon une périodicité mensuelle, l'allocation versée au cours du mois considéré correspond à 70 % de l'allocation mensuelle normalement due en l'absence de reprise d'activité professionnelle non salariée.

Une régularisation est effectuée sur la base des rémunérations professionnelles définitives, dûment justifiées.

Auparavant un montant forfaitaire (en 2016, à hauteur de 611,42 € pour la première année d'activité et de 868,86 € pour la seconde année) était attribué à chaque allocataire afin de calculer un nombre de jours de décalage sur le mois et donc de déterminer un montant d'indemnisation. Une régularisation de ces montants était faite chaque année.

Créateurs pouvant déterminer leurs rémunérations selon une périodicité mensuelle

Selon le protocole d'accord 2017, à partir du 1^{er} janvier 2018, lorsque l'allocataire créateur ou repreneur d'entreprise peut déterminer chaque mois les rémunérations professionnelles tirées de son activité non salariée et les déclare lors de l'actualisation mensuelle de situation, le nombre de jours indemnisés résultant de l'application des règles de cumul d'une activité avec l'ARE¹⁴ est affecté d'un coefficient égal à 0,8 (résultat arrondi à l'entier le plus proche).

Le calcul définitif de l'allocation effectivement due est établi sur la base des justificatifs des rémunérations professionnelles déclarées au titre des assurances sociales. En cas de justification, l'individu récupère donc les 20 % d'indemnisation qu'il n'avait pas reçus le mois précédent.

Auparavant, avant la justification l'allocataire cumulait entièrement son allocation avec les rémunérations professionnelles tirées de son activité non salariée.

¹⁴ Le salarié privé d'emploi qui justifie d'une période minimale d'affiliation au régime d'assurance chômage et qui recherche un emploi peut bénéficier d'une allocation d'Aide au retour à l'emploi (ARE) calculée sur ses anciens salaires.

ALLOCATAIRES CONCERNÉS

Tableau 1 - Allocataires potentiellement concernés

	Nombre d'allocataires	Nombre moyen de mois indemnisés par allocataire au cumul sur l'année	Nombre total de mois indemnisés au cumul sur l'année
Créateurs ne déclarant pas leurs revenus mensuellement	13 000	4,2	54 000
Créateurs déclarant leurs revenus mensuellement	96 000	6,6	636 000

Source : FNA, échantillon au 10^e, données 2015

Champ : créateurs ou repreneurs d'entreprise indemnisés ayant choisi le cumul

Lecture : en 2015, 13 000 créateurs ou repreneurs d'entreprise ne déclarant pas leurs revenus d'activité non salariée mensuellement ont été indemnisés au moins un jour par l'Assurance chômage.

Toutes les personnes ne déclarant pas leurs revenus mensuellement seront impactées, soit 13 000 allocataires. Avant régularisation, les individus auraient une indemnisation mensuelle plus élevée que sous l'ancienne réglementation, tandis que les personnes avec les allocations journalières les plus hautes auraient un montant plus faible.

Sur l'année 2015, sur un total de 636 000 mois indemnisés pour les 96 000 créateurs ou repreneurs d'entreprise déclarant leurs revenus mensuellement, il est estimé qu'environ 80 000 mois indemnisés provoquant des indus seraient impactés par la nouvelle formule de calcul.

ASPECT FINANCIER

A partir du 1^{er} janvier 2018, les nouvelles formules sont appliquées à tous les droits (nouveaux et en cours). De ce fait, l'application mensuelle de ces dispositions ne conduirait pas à une montée en charge.

En année pleine, hors effets de comportement, les nouvelles formules d'indemnisation permettraient d'éviter environ **29 M€** de possibles indus aujourd'hui non recouverts.

Tableau 2 – Impact financier

En millions d'euros	Régime de croisière (à partir de 2018)
Créateurs d'entreprise	- 29

Source : FNA, échantillon au 10^e, données 2015

Champ : créateurs ou repreneurs d'entreprise indemnisés ayant choisi le cumul

Lecture : dès 2018, les nouvelles formules d'indemnisation permettraient d'éviter environ 29 M€ de possibles indus aujourd'hui non recouverts.

Les repreneurs et créateurs d'entreprise optant pour l'ARCE

DESCRIPTION DE LA MESURE ISSUE DE LA CONVENTION 2017

Le premier paiement de l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) ne pourra plus intervenir avant la date à laquelle il aurait été procédé au premier paiement de l'ARE en l'absence de reprise d'activité (salariée ou entrepreneuriale). Autrement dit, les différés d'indemnisation et le délai d'attente s'appliqueront désormais aux bénéficiaires de l'ARCE également.

Le deuxième paiement interviendra 6 mois après le premier paiement, au lieu de 6 mois après la création d'entreprise comme prévu auparavant. Ainsi, en cas de premier paiement décalé par des différés, le deuxième versement sera retardé d'autant, de façon à éviter le paiement trop rapproché des deux versements à l'issue de la période de différé.

ALLOCATAIRES CONCERNÉS

En 2015, environ 2500 allocataires ont perçu le premier versement de l'ARCE durant leur période de différé. Premiers et deuxièmes versements confondus, ils ont perçu environ 70 M€ d'ARCE. Avec les nouvelles règles, le premier versement aurait été retardé de moins de 3 mois dans la majorité des cas. Au plus, il aurait été repoussé de 6 mois.

Le retardement du versement de l'ARCE aurait pu affecter le choix de ces allocataires d'opter pour l'ARCE :

- ❖ si l'allocataire préfère alors opter pour le cumul, dont le premier paiement interviendrait alors en même temps que le premier versement de l'ARCE ;
- ❖ si l'allocataire ne réunit plus les conditions pour être indemnisé en cas de retardement du premier versement.

Le retard dans le versement de l'ARCE peut également affecter l'obtention du second versement : les entrepreneurs ayant quitté la tête de leur entreprise entre le premier et le second versement ne peuvent pas prétendre à un second versement. Toutefois, les allocataires concernés peuvent alors percevoir l'ARE jusqu'à l'épuisement de leur droit.

ASPECT FINANCIER

L'impact financier serait modéré dans la mesure où il ne s'agirait dans la plupart des cas que d'un report de paiement de l'ARCE ou bien d'un déplacement de la consommation d'ARCE vers l'ARE. Nous estimons que l'impact sur les dépenses (ARCE et ARE) serait au total de l'ordre de - 5 M€ par an.

Contribution des employeurs

CONTEXTE

En 2015, les majorations de contributions patronales appliquées aux embauches de certains contrats à durée déterminée de moins de 3 mois ont généré 73,8 M€ de recettes supplémentaires à l'Assurance chômage [Tableau 1]. Dans le même temps, les exonérations de contributions employeurs pour l'embauche en contrats à durée indéterminée (CDI) de salariés de moins de 26 ans s'élevaient à 79,9 M€.

Au final, comme pour l'année 2014, le dispositif est proche de l'équilibre en 2015, avec un solde de -6 M€.

Tableau 1 – En 2015, les recettes de sur-contributions couvrent 92 % des sommes exonérées

Montants en millions d'euros

	Majorations en 2015				Exonérations moins de 26 ans	Solde = Majorations - Exonérations	Ratio = Majorations/ Exonérations
	0,5 point (CDDU ≤ 3 MOIS)	1,5 point (CDD de surcroît d'activité 1-3 mois)	3,0 points (CDD de surcroît d'activité ≤ 1 mois)	Total			
Acoss*	6,8	23,7	29,5	60,0	75,3	- 15,3	80 %
CCMSA	0,0	0,6	0,7	1,3	3,8	- 2,5	35 %
Pôle emploi	10,8	0,3	0,0	11,1	0,0	11,0	ns.
Autres (CCVRP, CPS...)	nd.	nd.	nd.	1,4	0,8	0,6	ns.
Total	nd.	nd.	nd.	73,8	79,9	- 6,1	92 %

* En plus des 60 M€, l'Acoss recouvre également des sur-contributions au titre des Chèques emploi associatif (CEA), des Titres emploi service entreprise (TESE) et des Titres de travail simplifiés (TTS). Les sur-contributions pour ces trois dispositifs sont incluses dans ce tableau au niveau de la ligne « Autres », mais ne sont pas connues dans le détail. Ces sur-contributions constituent 1,9 % des montants prélevés en 2015.

Source : Acoss, CCMSA, Pôle emploi, CCVRP, CPS. Calculs : Unédic, données recalées sur les données de la comptabilité.

nd. : non disponible

ns. : non significatif

¹⁵ La modulation des contributions prévue par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 faisait varier la contribution patronale à l'Assurance chômage selon le type et la durée de certains contrats de travail à durée limitée.

DESCRIPTION DE LA MESURE ISSUE DE LA CONVENTION 2017

Les contributions d'assurance chômage sont constituées d'une part patronale et d'une part salariale. Les contributions des employeurs à l'Assurance chômage sont en partie modifiées, avec la création d'une contribution supplémentaire exceptionnelle temporaire des employeurs de 0,05 point pour tous leurs salariés et la suppression progressive de la modulation des contributions¹⁵ s'appliquant aux CDD et aux embauches en CDI pour les moins de 26 ans. Seule la majoration de la cotisation patronale pour les CDD d'usage de 3 mois ou moins est maintenue, pour une durée de 18 mois, et son niveau inchangé (0,5 point).

Toutes les mesures liées aux contributions des employeurs entrent en vigueur le 1^{er} octobre 2017.

ASPECT FINANCIER

La contribution exceptionnelle engendrerait les années de son application des recettes supplémentaires annuelles aux alentours de 280 M€.

La suppression de l'exonération de contributions, avec un maintien partiel de la majoration des contributions (relatif aux CDD d'usage), entraîne des recettes supplémentaires : 11 M€ pour la fin d'année 2017, 26 M€ en 2018 et 11 M€ en 2019. Les montants relatifs à l'exonération étant légèrement supérieurs à ceux générés par la majoration, les recettes annuelles supplémentaires liées à la suppression du dispositif de modulation des contributions seraient de 7 M€ environ en régime de croisière.

Les recettes supplémentaires liées à la contribution exceptionnelle de 0,05 point donneront lieu aussi à une augmentation de la dotation à Pôle emploi car celle-ci est proportionnelle au niveau des recettes perçues. Cette majoration de la dotation intervient avec un décalage de 2 ans à hauteur de 10 % des recettes supplémentaires¹⁶ : 8 M€ en 2019, 31 M€ en 2020 et 30 M€ en 2021.

L'effet financier de la contribution employeur est la somme des effets de la contribution exceptionnelle, de la suppression progressive de la modulation des contributions et de l'augmentation de la dotation Pôle emploi [Tableau 2].

Tableau 2 – Impact financier

En millions d'euros	Dernier trimestre 2017	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
Contribution exceptionnelle (a)	+ 68	+ 281	+ 288	+ 222	0	0
Modulation des contributions (b)*	+ 11	+ 26	+ 11	+ 7	+ 7	+ 7
Financement de Pôle emploi (10% de N-2) (c)	0	0	- 8	- 31	- 30	- 1
Total des contributions employeurs et financement Pôle emploi = (a)+ (b) +(c)	+ 79	+ 307	+ 291	+ 198	- 23	+ 6

*La modulation des contributions inclut le maintien de la majoration des CDD d'usage pendant 18 mois.
Source : Acoess, Equilibre technique Unédic 2015. Calculs Unédic.

¹⁵ La modulation des contributions prévue par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 faisait varier la contribution patronale à l'Assurance chômage selon le type et la durée de certains contrats de travail à durée limitée.

¹⁶ La participation de l'Assurance chômage au financement de Pôle emploi pour l'année N est égale en 10 % des recettes de contributions de l'année N-2.



**IMPACT DE LA CONVENTION
D'ASSURANCE CHÔMAGE 2017**

Directeur de la publication : *Vincent Destival*
Dépôt légal : juin 2017

Unédic

4, rue Traversière – 75012 Paris
Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr – [@unedic](https://twitter.com/unedic) – LinkedIn 

Unédic