

P

PREMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

FORTE CROISSANCE DU CHÔMAGE INDEMNISÉ EN 2001

L'année 2001 a été marquée par un ralentissement économique dont les effets ont été sensibles sur la conjoncture du marché du travail. Les courbes du chômage sont remontées à partir de juin, après plusieurs années de baisse forte et continue. L'afflux de nouveaux demandeurs d'emploi a accru fortement le nombre d'allocataires du régime d'assurance-chômage. Le taux de couverture du risque chômage par les systèmes d'indemnisation a lui-même augmenté très sensiblement, effaçant en partie le déclin observé dans les années quatre-vingt-dix : 60 % des personnes potentiellement indemnissables reçoivent une allocation chômage. Plus nombreux, les allocataires sont aussi mieux indemnisés en moyenne. Le renouvellement de la population des demandeurs d'emploi a ouvert l'éventail des allocations vers le haut, et aussi accru les disparités. Un quart des chômeurs indemnisés recevait moins de 450 € par mois. La nouvelle convention d'assurance-chômage, entrée en vigueur le 1^{er} janvier, mais dont la montée en charge concrète via le PARE est progressive, n'a eu qu'un impact limité en 2001.

L'évolution du marché du travail, au cours de l'année 2001, a reflété le ralentissement économique intervenu à partir du mois d'avril (1). Le chômage est reparti à la hausse dès la fin du printemps 2001, quel que soit l'indicateur envisagé. Le nombre de demandeurs d'emploi à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein, autrement dit les DEFM de catégorie 1 (2), a

(1) - Pour un panorama plus détaillé sur le marché du travail en 2001, voir : DARES (2002), « 2001, un marché de l'emploi en demi-teinte », Premières synthèses, DARES, n° 30-1, juillet.

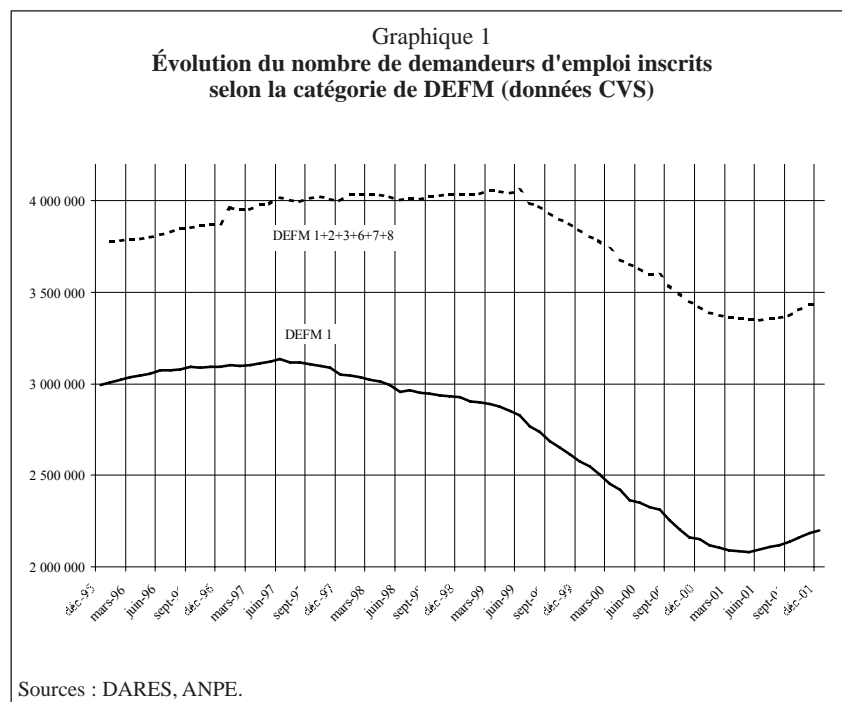
(2) - Les demandes d'emploi de catégories 1 à 3 recensent les personnes n'ayant pas exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois et qui souhaitent un contrat à durée indéterminée à plein temps (catégorie 1), à durée indéterminée à temps partiel (catégorie 2), ou à durée déterminée (catégorie 3). De façon analogue, les demandes d'emploi de catégories 6 à 8 recensent les personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures dans le mois selon le type de contrat envisagé : CDI à plein temps (catégorie 6), CDI à temps partiel (catégorie 7) ou CDD (catégorie 8). Par ailleurs, des personnes reçoivent des indemnités - chômage sans pour autant devoir s'acquitter de l'obligation de recherche d'emploi. Il s'agit des dispensés de recherche d'emploi (DRE), qui remplissent une des conditions suivantes : personnes de plus de 55 ans allocataires de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation de chômeur âgé, ou personnes de plus de 57 ans et demi, allocataires de l'allocation unique dégressive, et qui ont fait le choix de cette dispense.



augmenté sur l'année de près de 55 000 personnes en valeur brute, soit une hausse de 2,5 %. Le nombre total des demandeurs d'emploi (DEFM 1+2+3+6+7+8) n'a progressé, quant lui, que de 0,6 %, soit 21 000 inscrits supplémentaires, mais ce résultat a bien marqué une rupture par rapport à la baisse sensible observée en 2000 (graphique 1). Enfin, le nombre de personnes indemnisées dispensées de recherche d'emploi (DRE), en hausse de 16 000 personnes sous l'effet de l'arrivée dans la tranche d'âge concernée (55 ans ou plus) des générations du baby-boom, a atteint 365 000 en fin d'année. Au total, le potentiel indemnisable, qui recouvre l'ensemble des demandeurs inscrits (DEFM 1,2,3 et 6,7,8) et les DRE, s'est donc accru de 38 000 personnes en 2001 (+1 %).

Sur fond de hausse du chômage, un vif accroissement du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés...

À la fin de l'année 2001, plus de 2 300 000 personnes reçoivent une indemnisation au titre du chômage. Près de 82 % relèvent du



régime d'assurance-chômage géré par les partenaires sociaux, les autres étant pris en charge par le régime de solidarité financé par l'État (encadré 1). Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés s'est vivement accru en 2001, sous l'effet de l'augmentation des allocataires de l'Unédic (+13,4 %). Ce résultat marque une importante inflexion, puisqu'il intervient après deux années de repli sensible, et alors que le potentiel

indemnisable n'a pas augmenté de manière aussi massive (tableau 1).

Les admissions en allocation d'assurance-chômage ont donc en quelque sorte « sur-réagi » à la détérioration de la conjoncture du marché du travail. Au second semestre 2001, le nombre de premiers paiements a en effet augmenté de 22 % par rapport au même semestre de l'année précédente ; sur l'ensemble de l'année, la progression correspondante est de 18 %. L'embellie sur l'emploi

Tableau 1
Évolution du nombre de chômeurs indemnisés selon le type d'allocation

Évolutions annuelles en %

	Potentiel indemnisable (*)	Allocations d'assurance-chômage	Allocation de solidarité spécifique	Allocation d'insertion	Ensemble solidarité (**)	Ensemble des régimes
1995.....	-1,1	-3,5	+7,0	-12,2	+6,2	-1,6
1996.....	+4,3	+1,2	+5,6	-12,7	+5,0	+2,0
1997.....	+2,8	+1,1	-6,4	+6,6	-6,0	-0,5
1998.....	+0,7	+0,6	+0,4	+33,6	+1,5	+0,8
1999.....	-3,6	-3,9	-2,5	+24,6	-1,3	-3,4
2000.....	-9,7	-5,9	-9,5	+19,4	-8,0	-6,4
2001.....	+1,0	+13,4	-8,1	+15,7	-6,4	+9,1
Effectifs au 31/12/2001	3 885 157	1 912 500 (dont ACA : 126 060)	391 000	36 900	427 900	2 340 400
Taux de couverture au 31/12/2001 (en %)		49,2	10,1	0,9	11,0	60,2

(*) - DEFM de catégories 1,2,3,6,7,8 et dispensés de recherche d'emploi (DRE).
(**) - Allocation de solidarité spécifique + allocation d'insertion.

Sources : ANPE, DARES, Unédic.

LA LÉGISLATION EN VIGUEUR EN 2001

Le régime d'assurance-chômage

La convention du 1^{er} janvier 2001 « relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage » organise le régime d'assurance, prévoyant notamment la mise en œuvre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). 2001 est ainsi une année de transition, car si certaines dispositions de la nouvelle convention interviennent dès le 1^{er} janvier, les principales sont effectives au 1^{er} juillet 2001 dans le cadre du PARE.

Le régime d'assurance-chômage sert, jusqu'en juin 2001, deux allocations : l'allocation unique dégressive (AUD) et l'allocation de chômeurs âgés (ACA). Cette dernière est attribuée, depuis 1997, sous condition de validation de 160 trimestres à l'assurance vieillesse ; servie jusqu'à l'âge de 60 ans, son montant est égal au taux plein de l'AUD. La convention du 1^{er} janvier 2001 prévoit l'extinction des admissions en ACA au 31 décembre 2001, au motif que la suppression de la dégressivité ne justifie plus un régime spécifique (1). La principale allocation du régime devient l'ARE, allocation d'aide au retour à l'emploi.

Les droits du demandeur d'emploi à percevoir l'AUD ou l'ARE sont décrits par des filières d'indemnisation (tableau ci-dessous). Ils varient avec la durée de cotisation, et éventuellement avec l'âge. L'AUD est servie à taux plein durant une certaine période, puis un coefficient de dégressivité est appliqué par palier de six mois. Par exemple, un allocataire de moins de 50 ans ayant au moins 14 mois d'affiliation dans les 24 derniers accès à la filière 5 ; il aura droit théoriquement à neuf mois d'indemnisation au taux plein, puis à six mois à 83 % du taux plein, puis à six mois à 69 %, six mois à 57 % et enfin trois mois à 47 %. Point majeur de la réforme, l'ARE n'est, au contraire, pas dégressive. Les personnes en AUD qui s'engagent dans le PARE peuvent basculer en ARE après le 1^{er} juillet, ce qui suspend la dégressivité de leurs prestations d'assurance.

Le montant initial de l'ARE comme de l'AUD est calculé en fonction du salaire antérieur, dit salaire journalier brut moyen de référence (SJR). Le taux journalier brut est égal à 57,4 % du SJR, ou bien à 40,4 % du SJR + 9,79 €, selon le calcul le plus avantageux. L'allocation minimale, dans le cadre de l'ARE (ou de l'AUD à taux plein), et pour une personne ayant été occupée à plein temps, atteint 23,88 € par jour au 1^{er} juillet 2001. Concernant l'AUD, en phase de dégressivité, l'allocation journalière ne peut descendre, à cette même date, en dessous du niveau plancher de 17,11 € (majoré à 21,45 € au-delà de 52 ans et sous certaines conditions d'activité antérieure). Si l'activité antérieure était exercée à temps partiel, les paramètres des filières sont les mêmes mais le barème est établi au prorata du temps de travail.

L'inscription comme demandeur d'emploi conditionne le versement des allocations, mais à partir de 57 ans et demi (AUD), ou 55 ans (ACA), les allocataires peuvent être dispensés de recherche d'emploi (DRE).

En 2000, plus du quart des admissions avait eu lieu dans les filières 1 ou 2, offrant au plus 7 mois d'indemnisation ; plus de la moitié (53,3 %) des nouveaux indemnisés étaient en revanche admis dans une des filières 5 à 8, correspondant à des droits ouverts pendant au moins 30 mois.

Le régime de solidarité

Une fois épuisés les droits à l'assurance-chômage, les demandeurs d'emploi justifiant de cinq années d'activité salariée (ou assimilée) dans les dix dernières années peuvent prétendre à l'allocation de solidarité spécifique (ASS). L'accès à cette allocation répond en outre à des conditions de ressources, qui doivent être inférieures à 914,69 € par mois pour une personne seule ou 1 440,64 € pour un couple (au 1^{er} janvier 2001). L'ASS vient alors compléter les revenus des bénéficiaires à hauteur de ces plafonds, dans la limite de 13,1 € par jour (392,86 € par mois). L'allocation peut être majorée de 171,35 € par mois au-delà de 55 ans, sous certaines conditions d'activité antérieure. L'allocation spécifique d'attente (ASA), versée en complément de l'ASS ou du RMI et d'un montant mensuel forfaitaire de 266,79 €, garanti aux allocataires de moins de 60 ans ayant cotisé pendant 160 trimestres au régime d'assurance-vieillesse un revenu d'au moins 762,25 € par mois jusqu'au droit à une pension vieillesse à taux plein.

L'ASS est accordée pour une durée de six mois et renouvelée de six mois en six mois tant que les conditions de ressources et de demande d'emploi sont remplies. Après 55 ans, les allocataires peuvent être dispensés de recherche d'emploi.

Afin de ne pas décourager la sortie du chômage, il est possible de cumuler une partie de l'ASS avec des revenus tirés d'une reprise d'activité : c'est le mécanisme de « l'intéressement » (2).

L'allocation d'insertion (AI), qui relève également du régime de solidarité, ne concerne que des catégories particulières de demandeurs d'emploi (réfugiés politiques, personnes rapatriées...). Elle est servie sous condition de ressources pour une durée de six mois renouvelables une fois et son montant est de 9,23 € par jour (montant au 1^{er} janvier 2001).

L'ASS et l'AI, au même titre notamment que le RMI, font partie des « minima sociaux ». Le caractère progressivement plus restrictif de l'indemnisation du chômage n'est pas étranger à l'accroissement du nombre d'allocataires du RMI dans les années 90. Au 31 décembre 2001, parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, 379 000 environ percevaient le RMI. Ce qui permet d'estimer à 10 % le taux de couverture du potentiel indemnisable par cette allocation, soit une valeur proche de celle relative à l'ASS.

Définition des filières d'indemnisation du régime d'assurance et des droits correspondants

Durées en mois

Filière	Durée d'affiliation	Au 31 décembre 2001	Jusqu'au 30/06/2001 avant suspension de la dégressivité :		
		Durée totale des droits	Durée à taux plein	Durée à taux dégressif	Coefficient de dégressivité (*)
1	4 mois au cours des 18 derniers	4	4		
2	6 mois au cours des 12 derniers	7	4	3	-15 %
	8 mois au cours des 12 derniers				
3	- moins de 50 ans	15	4	11	-17 %
4	- 50 ans ou plus	21	7	14	-15 %
	14 mois au cours des 24 derniers				
5	- moins de 50 ans	30	9	21	-17 %
6	- 50 ans ou plus	45	15	30	-15 %
	27 mois au cours des 36 derniers				
7	- 50-54 ans	45	20	25	-15 %
8	- 55 ans ou plus	60	27	33	-8 %

(*) - par période de 6 mois.

(1) - En outre, la configuration de l'ACA en faisait une sorte d'ARPE pour demandeur d'emploi, l'ARPE étant une mesure de « préretraite contre embauche » réservée aux travailleurs ayant cotisé 40 ans en vue de la retraite et ayant un emploi. Or l'ARPE, financée par l'Unédic, n'est plus reconduite par la nouvelle convention.

(2) - Sur les modalités de ce cumul et les caractéristiques des bénéficiaires, voir Bernard S. et Canceill G. (2001), « Le travail occasionnel des bénéficiaires de l'ASS », *Premières Synthèses, DARES, n° 20.1, mai*.

ayant été à la fois forte et durable à la fin des années 90, les salariés affiliés ont accumulé des droits à indemnisation, qu'ils sont en position de faire valoir auprès des Assédic dès qu'intervient le retournement de conjoncture. Le nombre de dossiers rejetés pour insuffisance de droits est de ce fait en baisse sensible. Ces personnes entrées à l'ANPE sollicitent en priorité le régime d'assurance, dont la vocation est d'indemniser dès la perte d'emploi. L'ancienneté moyenne dans le chômage de la population indemnisée a d'ailleurs chuté en 2001, passant de 440 jours à 384 en fin d'année. À titre de comparaison, en 1996-1997, la hausse du chômage, pourtant plus ample qu'en 2001, ne s'était pas traduite par une telle accentuation de la charge du régime. Ainsi, l'augmentation du nombre d'indemnisés au titre de l'assurance apparaît d'autant plus forte qu'elle suit une période économiquement plus faste.

Dans le même temps, le régime de solidarité continue, au moins temporairement, à bénéficier de la baisse du nombre de chômeurs de longue durée, qui s'avère à la fois forte et durable (-40 % en cinq ans pour les DEFM de catégorie 1) et qui s'est poursuivie en 2001. Mécaniquement, l'afflux de nouvelles inscriptions devrait rejaillir ultérieurement sur le chômage de

longue durée et donc sur la charge incombant à la solidarité. De façon générale, les évolutions du nombre d'allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) sont en effet étroitement corrélées à celles de la demande d'emploi (3), particulièrement de longue durée. Le nombre d'allocataires tend d'ailleurs à se stabiliser au premier semestre 2002, après deux années de forte baisse.

...qui se traduit par une nette amélioration de la couverture par le régime d'assurance

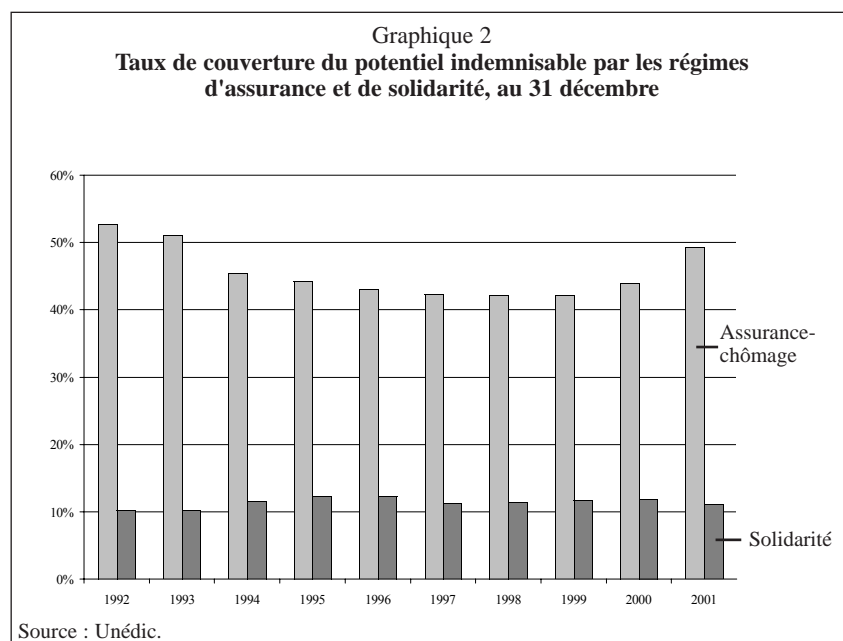
La couverture des demandeurs d'emploi par les allocations chômage est mesurée par le rapport du nombre instantané d'allocataires aux effectifs potentiellement indemnisables. Fin 2001, le taux de couverture dépasse 60 %, et le régime d'assurance couvre à lui seul 49,2 % du potentiel, soit une hausse sans précédent de 5,4 points sur l'année. Il s'agit d'une inflexion majeure, dans la mesure où la couverture des personnes privées d'emploi avait perdu près de 10 points de 1992 à 1998, pour l'essentiel sous l'effet de la baisse rapide de la couverture assurantielle (graphique 2). Si ce redres-

sement est perceptible dès le second semestre 2000, son ampleur permet désormais de retrouver des taux proches de ceux précédant la réforme de 1992 (4).

L'amélioration du taux de couverture global en 2001 est la conséquence mécanique de la forte augmentation du nombre d'indemnisés. Elle reflète aussi la physionomie présente du chômage, composé plus fréquemment que dans les années 90 de demandeurs de faible ancienneté, et de travailleurs quinquagénaires (y compris les dispensés de recherche d'emploi), qui sont des catégories plus souvent indemnisées que la moyenne. En revanche, cette évolution du taux de couverture est difficilement imputable à la nouvelle convention d'assurance-chômage. D'une part, l'élargissement des conditions d'accès à la filière d'indemnisation la plus courte n'a joué qu'à la marge sur la couverture des chômeurs en 2001 (encadré 2). D'autre part, le volet « activation » du PARE, qui a vocation à raccourcir les durées du chômage et de prestation pour ceux qui en bénéficient, aurait plutôt dû favoriser la baisse du taux de couverture (encadré 3).

(3) - Bernard S. (2002), « Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique : des chômeurs de très longue durée », Premières synthèses, DARES, n°18.3, mai.

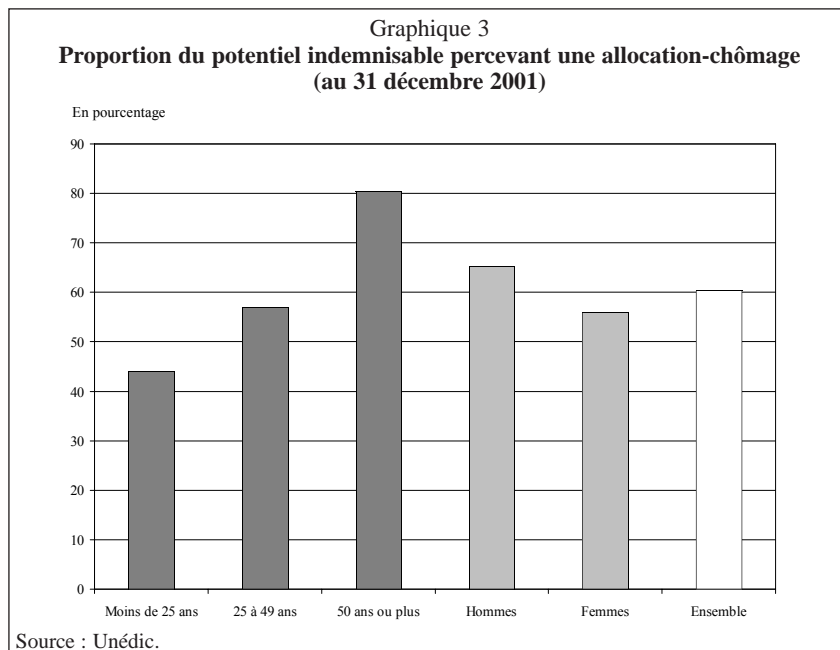
(4) - 1992, dernier point culminant du taux de couverture, avait constitué une année charnière pour l'indemnisation du chômage : l'accord Unédic de juillet 1992 institue la dégressivité des prestations d'assurance avec la création de l'AUD, tout en durcissant les conditions minimales d'accès aux allocations, et en raccourcissant les durées d'indemnisation pour les chômeurs ayant de faibles références de travail. Du côté du régime de solidarité, l'État supprime l'accès des jeunes primo-demandeurs d'emploi à l'allocation d'insertion (AI), le 1^{er} janvier 1992.



Par ailleurs, subsistent d'importantes disparités démographiques en termes de couverture (graphique 3). Mais celles concernant les différentes classes d'âge se sont réduites. Ainsi, la proportion d'indemnisés parmi les jeunes de moins de 25 ans s'est relevée de dix points en deux ans, alors que celles des personnes de 50 ans ou plus, déjà forte il est vrai, n'en a gagné que deux. Les jeunes avaient bénéficié massivement de la baisse du chômage, ils ont aussi été les premiers à pâtir de sa reprise, après avoir sans doute acquis des droits, d'où un certain « rattrapage ».

Le montant moyen des prestations en hausse

Au 31 décembre 2001, les personnes indemnisées par le régime d'assurance perçoivent en moyenne une allocation mensuelle brute de 856 €. Ce montant correspond à une hausse annuelle de près de 8 %, qui intervient après celle de 5,5 % observée l'année précédente. L'accroissement du montant moyen d'indemnisation répond à celui du salaire de référence moyen des allocataires en cours, qui est de 4,4 % sur l'année (hausse incorporant la revalorisation de 2,4 % des salaires de référence intervenue en juillet 2001). Par ailleurs, l'allocation moyenne est corrélée à la quotité du temps de travail : quand les chômeurs sont indemnisés sur la base d'un emploi à temps plein, le montant moyen s'élève, fin 2001, à 959 € mensuels contre 524 € si l'emploi perdu est un temps partiel. La progression des allocations moyennes de chaque sous-population est de l'ordre de 6 %. Or, le poids des personnes indemnisées sur la base d'un précédent emploi à temps plein s'est très sensiblement accru en 2001 ; l'Unédic en compte 230 000 de plus en 2001, alors que le nombre des indemnisés suite à un temps partiel stagne. Cet



Encadré 2

L'IMPACT DE LA NOUVELLE CONVENTION D'ASSURANCE-CHÔMAGE SUR LA COUVERTURE ASSURANTIELLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

La convention d'assurance-chômage du 1^{er} janvier 2001 a modifié la règle d'accès à l'allocation-chômage, en termes de durée minimale d'affiliation. Depuis son entrée en vigueur, il suffit de justifier de 4 mois de travail dans les 18 derniers mois pour devenir allocataire en filière 1 (pour quatre mois d'allocation au maximum), alors qu'auparavant la condition était de 4 mois travaillés dans les 8 derniers. Il s'agit donc d'une réforme devant *a priori* conduire à servir une allocation d'assurance-chômage à davantage de demandeurs d'emploi, particulièrement ceux concernés par l'emploi précaire.

Compte tenu du recul, l'Unédic a été en mesure de publier (Statis n° 163, 1^{er} trimestre 2002) un bilan provisoire des effets de cette réforme, grâce à une simulation *ex post* à partir du Fichier national des allocataires. Sur la base des admissions en filière 1 observées au cours de 2001, il apparaît que 34 600 personnes ont accédé à une indemnité-chômage alors que leur dossier aurait été rejeté sous la précédente réglementation. Ce flux supplémentaires de bénéficiaires du régime correspond à 15 % des entrées annuelles observées dans cette filière, mais à 1,8 % seulement de l'ensemble des admissions ou réadmissions en indemnisation.

Paradoxalement, ces personnes ayant profité de l'assouplissement des règles d'admission sont significativement plus âgées que les autres entrants en filière 1 ; ils ont également des salaires de référence plus élevés. Parmi les « nouveaux » bénéficiaires (observés durant le 1^{er} semestre 2001), les jeunes de moins de 25 ans représentent un peu plus de 20 % du total. Dans l'hypothèse où l'allocation est perçue quatre mois durant (il s'agit d'un majorant), l'effectif des demandeurs d'emploi indemnisés par les Assédic se situerait donc en moyenne annuelle à 11 000 allocataires au-dessus du niveau qui aurait été atteint en l'absence de réforme. Cela représente 0,3 point de taux de couverture pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

effet positif de la durée du travail explique donc un quart de l'amélioration de l'indemnisation moyenne.

Enfin, la création de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) au 1^{er} juillet 2001 institue la fin de la dégressivité qui caractérisait l'AUD. Le montant initial de prestations peut désormais être servi

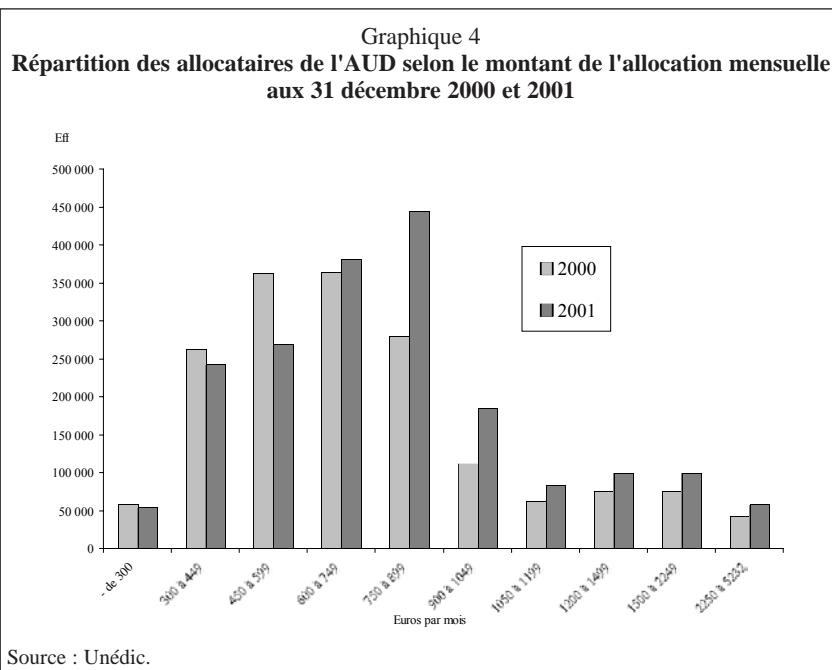
jusqu'à épuisement éventuel des droits. Sachant qu'en 2000, le montant de l'indemnisation des personnes concernées par la dégressivité représentaient 70 % environ de celui de l'AUD à taux plein, cette réforme réglementaire doit de toute évidence contribuer à l'élévation du niveau moyen d'allocation. Cependant, concernant 2001, ses effets ne sont enco-

re que partiels. D'une part, la non-dégressivité des droits n'intervient qu'à partir du second semestre. D'autre part, le « rajeunissement » (au sens de l'ancienneté au chômage), par les nouvelles entrées, des effectifs indemnisés fait que nombre de ces personnes ne sont qu'en début de filière et auraient de toute façon bénéficié de prestations à taux plein (5). Ce n'est donc qu'en année pleine, et avec le « vieillissement » des premières cohortes bénéficiaires de l'ARE, que la réforme pourra donner toute sa mesure.

L'élévation du niveau des prestations s'est accompagnée de l'accroissement de leur dispersion. L'allocation d'assurance médiane progresse de 12,9 % en un an : parmi les chômeurs indemnisés au 31 décembre 2001 ayant travaillé à temps plein (6), la moitié reçoit moins de 858 € par mois. Au sein de cette même population, 30 % des allocataires disposent de moins de 600 € mensuels (graphique 4). En revanche, 10 % des allocations sont supérieures à 1 829 € ; ce décile s'accroît de plus de 23 %. Si l'interruption de la dégressivité a pu jouer un rôle, c'est dans le chômage de personnes aux salaires relativement éle-

(5) - Ajoutons que la fin de la dégressivité doit relativement plus profiter aux personnes d'âge intermédiaire ayant un salaire plutôt élevé. En effet, les jeunes sont en moyenne plus concernés par les filières courtes où la dégressivité de l'AUD n'intervenait pas ou peu. Les salariés les plus âgés avaient quant à eux accès à des filières très longues où le palier initial était le plus durable. Par ailleurs, du fait de l'AUD plancher, la dégressivité s'interrompait d'autant plus tôt que le salaire était faible, d'où un gain supplémentaire à sa suppression pour les salaires les plus élevés.

(6) - Le commentaire sur la dispersion porte sur les seules personnes indemnisées sur la base d'un emploi précédent à temps plein, afin de bien isoler des tendances distinctes de l'effet durée du travail. Cela dit, les résultats concernant l'ensemble de la population indemnisée par le régime d'assurance-chômage font apparaître une même augmentation des disparités entre niveaux de prestations.



vés que réside l'essentiel de l'explication. En effet, la dispersion des salaires de référence des bénéficiaires en cours d'indemnisation suit les mêmes évolutions : 20 % des personnes ayant perdu un emploi à temps plein disposaient d'un salaire supérieur à 3 000 € par mois, alors que ce n'était le cas que de 10 % des allocataires fin 2000.

Le taux de remplacement brut moyen pour l'ensemble des allocataires du régime d'assurance, qui est le rapport entre l'allocation et le revenu d'activité bruts, atteint 58,3 % fin 2001 ; il est en hausse de deux points par rapport à l'année précédente. Comme les cotisations sociales sont plus élevées pour les salariés ayant un emploi que pour les chômeurs, le taux de remplacement net (allocation sur salaire nets de cotisations) est quant à lui de 70 % pour l'ensemble des allocataires du régime d'assurance. Ces taux de remplacement étaient stables depuis 1998. La hausse observée en 2001 est le fruit de la déformation de la structure des bénéficiaires vers de faibles anciennetés de chômage, dont les conséquences sont renforcées par la non-dégressivité.

Les bénéficiaires de l'ASS perçoivent, fin 2001, une allocation brute moyenne de 431 € par mois (+3,4 % sur l'année), correspondant à un taux de remplacement de 36 % bruts (45 % nets) qui n'a pas évolué par rapport à l'année précédente. Cette allocation qui, à l'inverse de l'AUD ou l'ARE, n'est pas proportionnelle au salaire antérieur, est plafonnée à un niveau relativement modeste (l'ASS est l'un des « minima sociaux »), si bien que les disparités des montants perçus sont assez faibles. L'essentiel de la dispersion provient de la distinction réglementaire entre ASS à taux simple (398 € par mois en 2000) et ASS à taux majoré qui est versée à certains chômeurs de 55 ans ou plus, et dont le montant mensuel atteint 572 €. L'accroissement du poids de ces derniers contribue à ce que l'allocation moyenne progresse un peu au-delà de la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2001 (+2,2 %).

Au total, les deux régimes d'indemnisation assurent aux demandeurs d'emploi au 31 décembre 2001, une allocation mensuelle moyenne de 784 € bruts qui augmente de plus de 9 % sur l'année,

du fait de la conjonction entre baisse du nombre d'allocataires de la solidarité et forte hausse des effectifs relevant du régime d'assurance. 25 % reçoivent moins de 450 € - il s'agit essentiellement d'allocataires de l'ASS - et 58 % reçoivent moins de 750 €. 11,1 % bénéficient d'un revenu de remplacement d'au moins 1 200 € (8 000 F), tous relevant du régime d'assurance. Le taux de remplacement net moyen est un peu supérieur à deux tiers.

Globalement, encore moins de demandeurs d'emploi en formation rémunérés par l'Unédic en 2001

Les salariés privés d'emploi peuvent, sous certaines conditions, accéder à une indemnisation dans le cadre de la formation professionnelle. Dans ce cas, les allocataires n'ont plus le statut de demandeur d'emploi, mais celui de stagiaire. Jusqu'au 1^{er} juillet 2001, le régime d'assurance-chômage contribuait à rémunérer certains de ces stagiaires, en particulier par le jeu de l'allocation formation-reclassement (AFR) et de l'allocation spécifique de conversion (ASC). Ces deux allocations, associées à des mesures destinées à faciliter la reconversion et le

retour à l'emploi, constituaient l'essentiel du volet formation du régime d'assurance. Elles disparaissent avec la mise en œuvre du PARE au 1^{er} juillet 2001, mais la nouvelle convention d'assurance-chômage institue l'ARE-formation (AREF) dont le principe reprend celui de l'AFR dans des conditions d'indemnisation qui sont celles de l'ARE.

L'évolution des effectifs concernés par l'AFR avait accompagné, en 2000, la baisse conjoncturelle du chômage et de son indemnisation. En 2001, cette baisse se poursuit ; le retournement du chômage au printemps et la hausse du nombre d'allocataires de l'assurance-chômage ne se traduisent pas par la remontée des entrées en allocation de formation. Il semble qu'au contraire, la mise en place du PARE a nécessité une phase transitoire au cours de laquelle le nombre d'entrées s'est fortement réduit, avant de s'accroître très vivement en toute fin d'année. Au total, le nombre d'entrées en AFR, ARE-formation et allocation de fin de formation (AFF) a baissé de 20 % par rapport à 2000 (7). Les entrées observées fin 2001 permettent de retrouver l'effectif d'allocataires de la fin 2000 (environ 80 000 personnes). Toutefois, cela ne

compense pas le déclin programmé des conventions de conversion ; bien qu'enregistrant encore 55 000 entrées dans un contexte de reprise des licenciements économiques, celles-ci ne concernent plus que 10 200 bénéficiaires au 31 décembre 2001, contre 29 500 un an plus tôt.

Au 31 décembre 2001, les bénéficiaires de l'AFR ou de l'AREF perçoivent en moyenne 825 € bruts par mois, soit un peu moins que les allocataires de l'ARE ou de l'AUD. Les allocataires en formation présentent des salaires de référence plus faibles que ces derniers, et moins dynamiques en 2001. Par ailleurs, ils ont cessé de bénéficier de l'avantage relatif de la non-dégressivité qui était auparavant l'apanage de l'AFR.

*Patrick POMMIER
(DARES).*

(7) - Source : *Bulletin mensuel de l'Unédic*, septembre 2002.

DU PARE AU PAP

La convention relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage du 1^{er} janvier 2001 institue le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Il s'agit d'un système global associant les deux dimensions essentielles de l'intervention auprès des demandeurs d'emploi : service d'une indemnisation selon la logique assurantielle ; aide au placement par le biais d'actions visant à accélérer la sortie du chômage, financées en partie sur les fonds du régime et destinées aux ayants droit de ce dernier. Si le volet indemnisation est assuré par les Assédic, la dimension « activation des dépenses » se concrétise dans le Programme d'action personnalisée pour un nouveau départ (PAP/ND). Ce programme qui mobilise l'ensemble du service public de l'emploi s'adresse néanmoins à tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non. Les objectifs sont de favoriser et accélérer le retour à l'emploi, prévenir les risques de chômage de longue durée, lutter contre les exclusions. Ses effets attendus sont donc *a priori* le raccourcissement des durées de chômage et d'indemnisation pour les bénéficiaires recevant des prestations (à ce titre, à conjoncture économique constante, le PARE est conçu pour jouer dans le sens d'une baisse du nombre d'allocataires).

L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est l'opérateur pivot de la mise en œuvre du PAP/ND. D'un point de vue opérationnel, ce dispositif constitue la généralisation et l'amplification du « service personnalisé pour un nouveau départ » (SPNDE) proposé depuis 1998 (plus d'un million de bénéficiaires en 2000). Depuis le 1^{er} juillet 2001, tous les demandeurs d'emploi nouvellement inscrits se voient ainsi proposer un Projet d'action personnalisée (PAP) ; progressivement, les personnes inscrites avant cette date sont amenées à en bénéficier aussi. Le PAP est élaboré au cours d'un entretien approfondi avec un professionnel ; ce PAP initial se conclut par des actions à mettre en œuvre afin de faciliter la réinsertion professionnelle. Cet entretien doit être réévalué au bout de 6 mois pour les personnes encore inscrites : on parle alors d'actualisation du PAP.

Concrètement, il s'agit de faciliter l'accès aux offres d'emplois, de proposer des prestations spécifiques tournées vers l'insertion professionnelle, d'orienter vers des formations, dont certaines financées par l'Unédic. Les moyens mobilisés se déclinent en quatre niveaux croissants d'offre de services censés refléter les besoins du demandeur diagnostiqués lors de l'entretien : (1) le « libre accès » ; (2) « l'appui individualisé » ; (3) « l'accompagnement renforcé » ; (4) « l'accompagnement social ». Au deuxième semestre 2001, environ 2 300 000 personnes se sont vues proposer un PAP.

Répartition des personnes entrées en PAP au 2^{ème} semestre 2001

En pourcentage

Par niveau d'offre de services				
Libre accès	Appui individualisé	Accompagnement renforcé	Appui social et autre	Total
40,0	47,7	11,1	1,2	100,0
Par public				
Bénéficiaires en tant que nouveaux inscrits (hors RMI)	Demandeurs d'emploi de longue durée (hors RMI)	Allocataires du RMI	Autres	Total
47,1	15,2	8,4	29,3	100,0

Source : données ANPE - d'après le Plan National d'Action pour l'Emploi 2002 pour la France.