

Première Synthèses

Informations

EN 2003, L'INDEMNISATION DES CHÔMEURS PROGRESSE, LE CHÔMAGE NON INDEMNISÉ AUSSI

Le marché du travail continue de se détériorer en 2003 sous l'effet du ralentissement économique persistant depuis 2001. Le nombre de nouvelles inscriptions à l'Anpe augmente deux fois plus vite que le nombre de demandeurs d'emploi qui sortent de l'agence, provoquant une hausse des effectifs inscrits pour la troisième année consécutive. Le nombre de chômeurs potentiellement indemnissables s'élève à 4 250 000 personnes en fin d'année. Le 31 décembre 2003, 2 700 000 demandeurs d'emploi sont indemnisés au titre du chômage, niveau jamais atteint depuis la création de l'indemnisation du chômage, soit 600 000 chômeurs supplémentaires pris en charge par rapport à décembre 2000. Toutefois, du fait de la réforme diminuant les durées d'indemnisation pour les nouveaux entrants et de la dégradation persistante du marché de l'emploi, un effectif croissant de demandeurs d'emploi ne sont plus indemnisés car ils ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Le taux de couverture reste donc stable après trois ans de forte hausse : 63,6 % des personnes potentiellement indemnissables reçoivent une allocation « chômage ».

Fin 2003, plus de 4 250 000 chômeurs sont potentiellement indemnissables : 3 850 000 inscrits à l'Anpe de catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8, et 400 000 chômeurs âgés de plus de 55 ans indemnisés ayant bénéficié d'une dispense de recherche d'emploi (encadrés 1 et 2). En 2003, le nombre de personnes « potentiellement indemnissables » augmente de 230 000, soit une hausse de +5,7 % (graphique 1).

L'effectif des chômeurs indemnisés s'accroît jusqu'à un niveau jamais atteint

Parmi la population potentiellement indemnissable, 2 700 000 demandeurs d'emploi sont effectivement indemnisés au 31 décembre 2003. Un niveau encore

jamais atteint depuis la création de l'indemnisation du chômage (tableau 1). Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés continue de s'accroître (+5,8 %), quoique plus modérément que les deux années précédentes. Depuis décembre 2000 et le retournement conjoncturel qui a suivi, le chômage indemnisé a augmenté de +26 %, soit 600 000 chômeurs supplémentaires pris en charge. Ainsi, les dépenses au titre de l'indemnisation du chômage s'élèvent à 25,8 milliards d'euros pour

l'année 2003. Elles s'accroissent de +14,4 % par rapport à l'année 2002 [1].

Parmi les chômeurs indemnisés, 84 % relèvent de l'assurance chômage gérée par les partenaires sociaux au sein de l'Unédic. Les autres sont pris en charge par le régime de solidarité financé par l'État (encadrés 3 et 4).

Le nombre d'allocataires de l'assurance chômage continue d'augmenter. Il s'accroît de +6,7 % en 2003, plus lentement

qu'au cours des deux années précédentes : +12 % en 2002, comme en 2001. En trois ans, le nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage a progressé de 35 %.

Cette croissance du stock d'allocataires résulte de l'allongement de la durée de chômage et n'est plus due à une augmentation des effectifs entrants en allocation de retour à l'emploi (ARE). En effet, en 2003, le nombre d'entrées en ARE diminue pour la première fois depuis trois ans (-6,3 %), alors que le flux des nouvelles inscriptions au chômage continue parallèlement de s'accroître. La réforme des filières d'indemnisation a durci les conditions d'accès à l'indemnisation pour les demandeurs entrés au chômage après le 1^{er} janvier 2003. Les flux d'entrants en indemnisation se sont ainsi réduits, notamment par la suppression de la filière 1. En 2001 et en 2002, les nouveaux demandeurs d'emplois qui s'inscrivaient à l'Anpe s'ouvraient plus souvent des droits à indemnisation car ils avaient réussi à cumuler des périodes de travail lors de la phase favorable du cycle conjoncturel. En 2003, la dégradation du marché du travail entre dans sa troisième année et les nouveaux entrants à l'Anpe

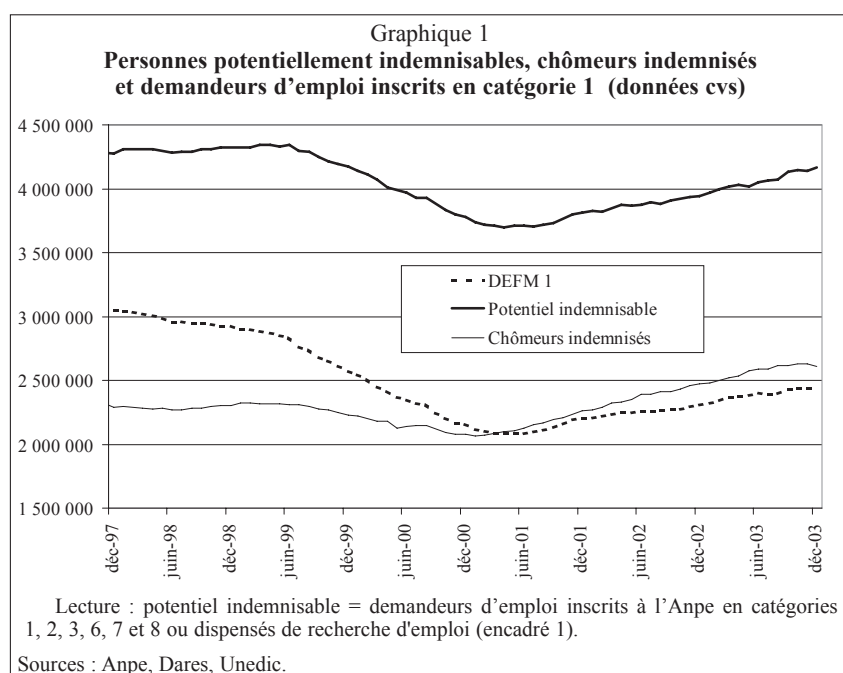


Tableau 1
Les chômeurs indemnisés, selon le type d'allocation

Évolutions en glissement annuel en %

	Potentiel indemnisable (1)	Allocations d'assurance chômage	Allocation de solidarité spécifique	Allocation d'insertion	Allocation équivalent retraite (2)	Ensemble des allocations de solidarité (3)	Ensemble des régimes (4)
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	+12,9	-7,9	+15,1		-6,3	+8,8
2002	+3,5	+12,2	-5,0	+18,6		-2,3	+9,6
2003	+5,7	+6,7	-6,3	+7,2		+0,9	+5,8
Effectifs au 31/12/2003	4 251 400	2 281 400	348 600	46 700	26 700	422 000	2 703 400
Taux de couverture au 31/12/03		53,7 %	8,2 %	1,1 %	0,6 %	9,9 %	63,6 %

(1) - DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 et dispensés de recherche d'emploi (DRE).

(2) - L'allocation équivalent retraite existe seulement depuis avril 2002.

(3) - Allocation de solidarité spécifique + allocation d'insertion + allocation équivalent retraite.

(4) - Régime d'assurance chômage (allocations d'assurance chômage) + régime de solidarité.

Sources : Anpe, Dares, Unedic.

ont moins facilement réussi à se constituer ou se reconstituer des droits à indemnisation [2]. Pour preuve, l'effectif des personnes de catégories 1 et 6 qui ont fait l'objet d'un rejet de dossier pour droits insuffisants augmente de 7 % en 2003, après trois années de repli.

Depuis 2001, la dégradation de l'emploi industriel pèse davantage sur l'activité des hommes, contribuant à combler l'écart entre le chômage des hommes et celui des femmes, habituellement plus touchés. Le nombre de chômeurs indemnisés de sexe masculin croît plus vite que celui des femmes (respectivement +7 % et +4,5 % en 2003). Il atteint 1 400 000 personnes en fin d'année.

Même si le chômage de longue durée augmente globalement au cours de l'année (+8 %), le nombre de chômeurs inscrits depuis plus de trois ans continue de baisser (-8 %), sous l'effet, décalé dans le temps, du ralentissement des inscriptions avant 2001. Cette baisse, même moindre que l'an passé, continue en 2003 à profiter

encore un peu au régime de solidarité : le nombre de bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique diminue de 7 % (graphique 2). Une partie de ces bénéficiaires bascule dans la nouvelle allocation équivalent retraite (AER) qui prend en charge 27 000 allocataires en fin d'année. Par ailleurs, 47 000 demandeurs d'emploi bénéficient de l'allocation d'insertion (+7 % en un an), une hausse plus faible que les années précédentes.

Le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés augmente également rapidement

Le taux de couverture des demandeurs d'emploi par les allocations chômage en fin d'année reste stable à 63,6 %, après trois ans de forte hausse. Cet indicateur est le rapport entre le nombre de personnes indemnisées au titre du chômage et celui des personnes potentiellement indemnisables (voir encadrés 1 et 2. En 2003, le nombre de demandeurs d'emploi

non indemnisés augmente au même rythme que le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés.

L'arrêt de la croissance du taux de couverture global résulte de la fin de la croissance du taux de couverture du régime d'assurance chômage qui se stabilise à 53,7 % en 2003, alors qu'il avait gagné 11 points entre 1999 et 2002. Ce mouvement est précurseur d'une baisse future du taux de couverture. La diminution du flux des admissions en indemnisation explique en partie la stabilité du taux de couverture. De plus, un effectif croissant de demandeurs d'emploi arrive à épuisement de leurs droits à indemnisation avant d'avoir retrouvé un travail. Les entrées en indemnisation avaient été fortes en 2001 et 2002 et la dégradation de l'économie persiste. En outre, en diminuant les durées d'indemnisation, la réforme des filières a également contribué à limiter le nombre d'allocataires de l'assurance chômage, ceux-ci restant moins longtemps en indemnisation que dans le précédent régime. Au total, l'effectif des demandeurs d'emploi de catégories 1 et 6, qui ne sont pas indemnisés, car ils ont épuisé leurs droits, augmente de 13 % au cours de l'année 2003, soit deux fois plus vite que l'ensemble des personnes non indemnisées de catégories 1 et 6.

Plus les demandeurs d'emploi sont âgés, plus ils sont indemnisés. Les jeunes ont une insertion plus récente, mais les travailleurs âgés sont également mieux pris en charge car leurs perspectives de retour à l'emploi sont plus limitées (graphique 3). Les taux de couverture augmentent dans toutes les classes d'âge, sauf pour les moins de 25 ans (-1,4 points). Les jeunes demandeurs d'emploi indemnisés, plus nombreux dans les filières les plus courtes, sont les plus pénalisés par la suppression de la filière 1. Un nombre important de jeunes nouveaux inscrits se trouvent écartés de l'indemnisation, alors qu'ils auraient pu y prétendre dans l'ancien système.

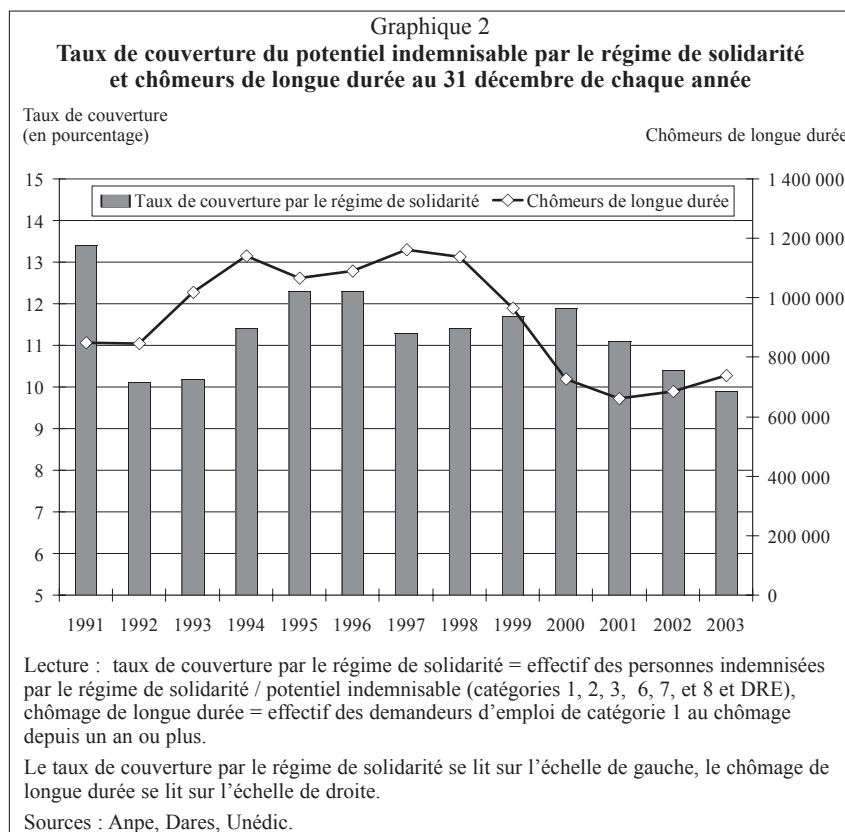


Tableau 2
Allocations chômage mensuelles (en euros)
et taux de remplacement (en %) au 31 décembre de l'année

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Aide au retour à l'emploi (ARE)						
Allocation moyenne brute	727	752	793	856	929	979
Allocation moyenne nette	702	725	764	825	895	943
Taux de remplacement brut (1)	56	57	56	58	59	60
Taux de remplacement net	68	68	68	70	72	72
Allocation de solidarité spécifique (ASS)						
Allocation moyenne brute (=nette)	384	405	417	431	443	443
Taux de remplacement brut	35	35	36	36	36	34
Taux de remplacement net	43	44	45	45	45	43
Total (régimes d'assurance chômage et de solidarité)						
Allocation moyenne brute	657	680	717	784	857	908
Allocation moyenne nette	638	659	694	694	828	877
Taux de remplacement brut	52	53	53	55	57	57
Taux de remplacement net	63	64	64	67	68	69
Rapport au salaire moyen de l'économie (2)	32	33	34	36	38	40

Champ : France métropolitaine, population totale (temps plein ou temps partiel).

(1) - Taux de remplacement brut (net) = rapport entre l'allocation moyenne brute (nette) et le salaire moyen de référence brut (net) de l'allocataire.

(2) - Rapport au salaire moyen de l'économie = rapport entre l'allocation moyenne brute et le salaire moyen brut de l'ensemble des salariés des secteurs concurrentiels non agricoles.

Sources : Dares, Insee, Unédic ; Calculs des auteurs.

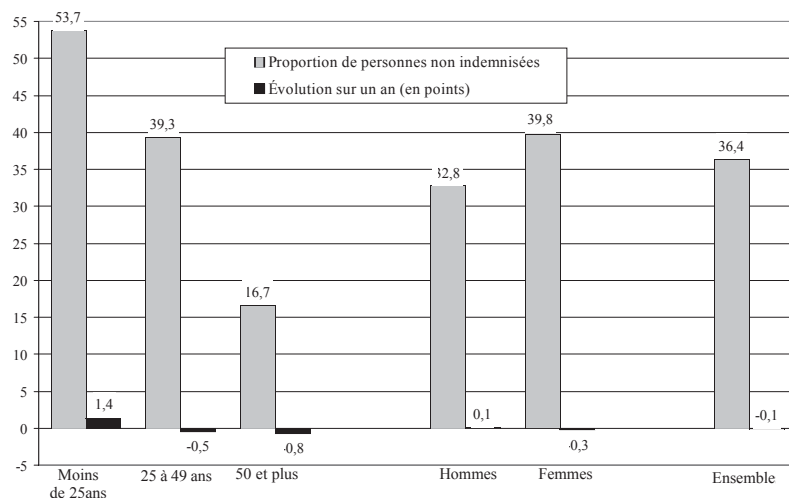
Le taux de remplacement du salaire par l'allocation chômage reste stable

Au 31 décembre 2003, les allocataires du régime d'assurance chômage perçoivent en moyenne une allocation brute de 979 euros par mois (tableau 2). Elle a progressé de 5,4 % en un an, une augmentation moins nette toutefois qu'en 2002 (+8,5 %). Cette progression résulte, en grande partie, de la hausse du salaire journalier de référence (+ 4,3 %) qui sert de base au calcul de l'indemnisation. Elle est également imputable aux effets de la suppression de la dégressivité de la prestation de référence intervenue en 2001, mais dans une moindre mesure que les deux années passées. Autre explication possible : les chômeurs âgés sont plus nombreux dans la population indemnisée, or leur salaire de référence est plus élevé que celui de leurs cadets. Le taux de remplacement mesure le rapport entre l'allocation et le salaire antérieur. En définitive, il reste quasi stable par rapport à 2002 : une personne indemnisée par l'assurance chômage perçoit en moyenne 60 % de son salaire antérieur brut.

Au 31 décembre 2003, 28,5 % des chômeurs indemnisés par le régime d'assurance perçoivent une indemnité inférieure à 750 euros, contre 37,6 % l'année précédente (graphique 4). Le nombre de demandeurs d'emploi dont l'allocation est inférieure à 300 euros tend à rester stable du fait de l'augmentation de l'activité réduite. La dispersion des prestations versées s'accroît : les forts montants d'indemnisation augmentent plus vite que les faibles montants.

L'allocation brute moyenne pour les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est stable à 443 euros, comme en 2002, ce malgré la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2003. L'ASS est une allocation différentielle ne pouvant dépasser un certain plafond. Les disparités

Graphique 3
Proportion du potentiel indemnisable ne percevant pas d'allocation au 31 décembre 2003

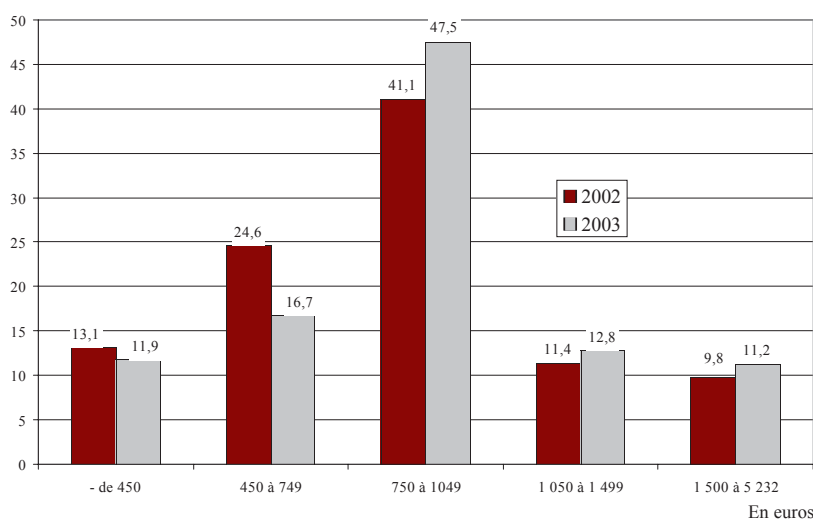


Lecture : la proportion de personnes non indemnisées est l'inverse du taux de couverture pour l'ensemble des deux régimes d'indemnisation.

Ainsi, 53,7 % des personnes âgées de moins de 25 ans et potentiellement indemnisables ne perçoivent pas d'allocation au 31 décembre 2003; ce taux est en augmentation de +1,4 points par rapport au 31 décembre 2002.

Source : Unédic.

Graphique 4
Répartition des allocataires de l'assurance chômage selon le montant de l'allocation mensuelle au 31 décembre (en pourcentage)



Champ : allocataires du régime d'assurance chômage hors formation.

Lecture : en 2003, 47,5 % des allocataires indemnisés par le régime d'assurance chômage percevaient une allocation d'un montant compris entre 750 et 1 049 euros. Cette part est en augmentation de 6,4 points par rapport à 2002. Le glissement vers la droite d'une année sur l'autre est en partie mécanique, suite à la revalorisation annuelle des prestations.

Source : Unédic.

des montants perçus sont donc relativement faibles, la dispersion provenant surtout de la distinction réglementaire entre l'ASS à taux simple (406,8 euros par mois en 2003), et l'ASS à taux majoré versée à certains chômeurs de 55 ans et plus (584,1 euros). Le passage d'une partie des effectifs de l'ASS vers la nouvelle allocation équivalente retraite (AER) est à l'origine de cette stagnation puisqu'elle bénéficie aux chômeurs de moins de 60 ans et ayant cotisé 160 trimestres à l'assurance vieillesse, donc plus susceptibles de toucher une ASS majorée. Le taux de remplacement brut de l'ASS perd

1,6 points et se situe à 34,4 % (43 % en net). Cette baisse provient de la hausse des salaires de référence sans que l'allocation moyenne ne progresse.

Au total, l'allocation brute moyenne est de 908 euros pour les deux régimes d'indemnisation, soit une hausse de 6 % sur l'année. Cette augmentation est plus marquée que celle des allocations d'assurance chômage et de l'ASS. Ce paradoxe apparent s'explique par le fait que les effectifs du régime d'assurance chômage ont beaucoup augmenté, alors que le nombre de bénéficiaires de l'ASS baissait.

Le nombre de demandeurs d'emploi en formation, rémunérés par l'Unédic, poursuit sa hausse

Les personnes privées d'emploi qui suivent une formation n'ont pas le statut de demandeur d'emploi, mais celui de stagiaire. Ne pouvant plus prétendre à des indemnités de chômage, elles peuvent, sous certaines conditions, accéder à une indemnisation dans le cadre de la formation professionnelle. Le régime d'assurance chômage contribue à rémunérer certains de ces stagiaires par l'allocation d'aide au retour à l'emploi-formation (AREF). Depuis la mise en place du PARE, le 1^{er} juillet 2001, l'AREF remplace l'allocation formation reclassement (AFR) et l'allocation spécifique de conversion (ASC). Au 31 décembre 2003, 106 000 personnes en formation sont ainsi indemnisées par l'Unédic. Après une augmentation de +11 % en 2002, le nombre des bénéficiaires de l'AREF affiche à nouveau une forte hausse de +13 %. Ils perçoivent une allocation mensuelle brute moyenne de 914 euros, fin 2003. Le montant moyen de l'AREF est plus faible que celui de l'ARE. En effet, les allocataires en formation ont des salaires de référence plus faibles que les autres allocataires de l'assurance chômage, en partie parce qu'ils sont en moyenne plus jeunes que ces derniers.

*Mathilde CLEMENT,
Olivier MONNERAYE (Dares).*

LES CATÉGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI

Il existe huit catégories de demandeurs d'emploi classées en fonction du type de contrat recherché et de l'activité pratiquée.

Les personnes sans emploi, immédiatement disponibles, qui accomplissent des actes positifs de recherche d'emploi

Type de contrat recherché	Exercice d'une activité occasionnelle ou réduite au cours du mois	
	Aucune ou d'une durée n'excédant pas 78 heures	d'une durée supérieure à 78 heures
Contrat à durée indéterminée à temps plein	Catégorie 1	Catégorie 6
Contrat à durée indéterminée à temps partiel	Catégorie 2	Catégorie 7
Contrat à durée déterminée ou intérim	Catégorie 3	Catégorie 8

Les demandeurs d'emploi qui ne sont pas immédiatement disponibles

- Catégorie 4 : personnes sans emploi, non disponibles, notamment en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie.

- Catégorie 5 : personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi. Les personnes en contrat emploi solidarité (CES) font notamment partie de cette catégorie.

Ces deux catégories d'inscrits ne sont pas tenu d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi.

LES CHÔMEURS POTENTIONNELLEMENT INDEMNISABLES

Le nombre de chômeurs « potentiellement indemnisables » est la somme des demandeurs d'emploi de catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 auxquelles s'ajoutent les personnes dispensées de recherche d'emploi (DRE) : allocataires de l'allocation équivalent retraite (AER), personnes de plus de 55 ans allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), allocataires de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) âgés de plus de 55 ans et qui totalisent 160 trimestres au moins de cotisations à l'assurance vieillesse ou allocataires de l'ARE âgés de plus de 57 ans et demi.

Les demandeurs d'emploi des catégories 4 et 5 n'en font pas partie.

Potentiel indemnisable (au 31 décembre 2003)

	DEFM 1	DEFM 2	DEFM 3	DEFM 6	DEFM 7	DEFM 8	DRE	Total
Effectif en milliers	2 515	450,4	285,7	427,6	78,5	93,9	400,3	4251,4
Pourcentage du total	59,2	10,6	6,7	10,1	1,8	2,2	9,4	100,0

Sources : Anpe, Dares, Unédic.

Pour en savoir plus

[1] Bechtel J. (2004), « Les prestations sociales en 2003 », Drees, Études et Résultats, n°338, septembre.

[2] Dares (2004), « En 2003, le marché du travail au creux du cycle conjoncturel », *Premières Synthèses*, n°48.3, novembre.

[3] Clément M., Monneraye O., « Les allocations chômage en 2003 », Drees, Dossiers solidarité et santé, « Les revenus sociaux en 2003 », à paraître.

[4] Unédic, «Chômage indemnisé ou non indemnisé, analyse détaillée au 31 décembre 2003», Statistiques, n°173, troisième trimestre 2004.

[5] Des statistiques produites par l'Unédic sont disponibles sur le site internet www.assedic.fr/unistatis/

LE RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Le régime d'assurance chômage est financé par les contributions des employeurs et des salariés. Il est géré par l'Unédic. La convention du 1^{er} janvier 2001 « relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage » réorganise le régime d'assurance. Elle met en œuvre le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). La principale allocation d'assurance chômage est désormais l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Depuis le 1^{er} juillet 2001, elle remplace l'allocation unique dégressive (AUD), dont le montant était affecté de coefficients de dégressivité qui la réduisaient progressivement.

Pour les demandeurs d'emploi, il existe plusieurs filières d'indemnisation pour percevoir l'ARE. Les droits varient en fonction de la durée de cotisation au cours d'une période déterminée et éventuellement de l'âge. Le montant de l'ARE est calculé en fonction du salaire antérieur ou salaire journalier brut moyen de référence (SJR). Le taux journalier brut est égal à 57,4 % du SJR ou à 40,4 %, montant augmenté de 10,15 euros, selon les tranches de salaires considérées. L'allocation minimale, pour une personne ayant travaillé à plein temps, est de 24,76 euros par jour au 1^{er} juillet 2003. Si l'activité antérieure était exercée à temps partiel, les allocations sont calculées en fonction du temps de travail. Suite au protocole d'accord du 20 décembre 2002, les conditions d'accès aux filières d'indemnisation ont été restreintes et les durées d'indemnisation diminuées. La réforme s'applique aux nouveaux admis à partir du 1^{er} janvier 2003, à l'exception des personnes de 50 ans et plus et sous certaines conditions. Les allocataires admis avant cette date ont conservé l'ancien système d'indemnisation durant l'année 2003.

Les durées d'indemnisation pour les allocataires admis avant le 1^{er} janvier 2003

Filière	1	2	3 - 4		5 - 6		7 - 8	
Activité : le demandeur d'emploi a travaillé...	122 jours ou 606 heures (4 mois) au cours des 8 derniers mois	182 jours ou 910 heures (6 mois) au cours des 12 derniers mois	243 jours ou 1 213 heures (8 mois) au cours 12 derniers mois		426 jours ou 2 123 heures (14 mois) au cours des 24 derniers mois		821 jours ou 4 095 heures (27 mois) au cours des 36 derniers mois	
			Moins de 50 ans	50 ans et plus	Moins de 50 ans	50 ans et plus	50 ans et plus	50 ans et plus avec 100 trimestres d'assurance vieillesse
Durée d'indemnisation	122 jours (4 mois)	213 jours (7 mois)	456 jours (15 mois)	639 jours (21 mois)	912 jours (30 mois)	1 369 jours (45 mois)	1 369 jours (45 mois)	1 825 jours (60 mois)

Les nouvelles filières pour les allocataires admis à partir du 1^{er} janvier 2003

Filière	Quel que soit l'âge		Pour les 50 ans et plus	Pour les 57 ans et plus
	A	B	C	D
Activité : le demandeur d'emploi a travaillé...	6 mois (910 heures) au cours des 22 derniers mois	14 mois (2123 heures) au cours des 24 derniers mois	27 mois (4 095 heures) au cours des 36 derniers mois	27 mois (4 095 heures) au cours des 36 derniers mois 100 trimestres d'assurance vieillesse
Durée d'indemnisation	7 mois (213 jours)	23 mois (700 jours)	36 mois (1 095 jours)	42 mois (1 277 jours)

LE RÉGIME DE SOLIDARITÉ

Le régime de solidarité est financé par l'État et géré par l'Unédic. Une fois épuisés leurs droits à l'assurance chômage, les demandeurs d'emploi justifiant de cinq années d'activité salariée dans les dix dernières années peuvent prétendre à l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Les allocataires de l'ARE, âgés de plus de 50 ans, peuvent demander à ce qu'elle leur soit versée à la place de l'ARE, si son montant est supérieur. L'ASS est versée de manière différentielle selon les ressources du foyer. Elle ne peut excéder un montant journalier de 13,56 euros au 1^{er} janvier 2003, soit 406,80 euros par mois. L'allocation peut être majorée de 177,30 euros par mois au-delà de 55 ans, sous certaines conditions d'activité antérieure. En 2003, elle est accordée pour une durée de six mois et renouvelée tous les six mois, tant que la personne remplit les conditions de ressources et de recherche d'emploi. Après 55 ans, les allocataires peuvent être dispensés de recherche d'emploi.

Depuis le 8 avril 2002, l'allocation équivalent retraite (AER) garanti par ailleurs un minimum de ressources de 29,26 euros par jour (au 1^{er} janvier 2003) aux allocataires de l'ASS, du RMI et aux demandeurs d'emplois (indemnisés ou non) de moins de 60 ans qui totalisent 160 trimestres d'assurance vieillesse.

L'allocation d'insertion (AI) est versée à des catégories particulières de demandeurs d'emploi : réfugiés politiques, détenus, victimes d'un accident de travail. Elle est attribuée sous condition de ressources pour une durée de six mois, renouvelable une fois, et s'élève à 9,55 euros par jour.