

P

PREMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

DIX ANS D'INDEMNISATION DU CHÔMAGE EN FRANCE (1985-1995)

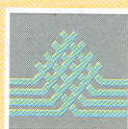
Les effectifs des chômeurs indemnisés et les dépenses d'allocations de chômage sont liés à la réglementation mais aussi à l'évolution quantitative et la structure du chômage. Au début des années quatre-vingt-dix, la montée du chômage indemnisé a pesé très lourdement sur les dépenses d'allocations du régime d'assurance-chômage qui supportait plus de 85 % de l'ensemble des dépenses d'indemnisation.

Face au déficit grandissant du régime d'assurance-chômage, l'allocation unique dégressive instaurée en août 1992 a induit depuis cette date d'importantes économies de dépenses. Une autre source d'économies a été le raccourcissement des durées d'indemnisation pour un certain nombre de bénéficiaires qui a accru les passages en régime de solidarité à la fin des droits. Depuis la réforme de 1992, les durées d'indemnisation en assurance-chômage ne sont en moyenne pas devenues plus courtes, bien que les allocataires aient été nombreux en 1993 et 1994 à arriver à épuisement de leurs droits.

Baisse du nombre de chômeurs indemnisés en 1994 et 1995 après plusieurs années de croissance

En l'espace de dix ans, entre 1985 et 1995, le chômage indemnisé en régime d'assurance a augmenté de 40 %. Son évolution a été très irrégulière sur cette période (tableau 1). La relative stabilité du nombre d'allocataires à la fin des années quatre-vingt a été suivie d'une croissance en 1990 qui s'est fortement accélérée en 1991 (+ 15 % en un an) et maintenue en 1992. Cette croissance est liée à celle des entrées massives au chômage pour cause de licenciement économique des années 1991 et 1992.

Fin décembre 1993, le nombre de chômeurs indemnisés par le régime d'assurance-chômage a atteint un maximum de 2 070 754 (+ 7,7 % par rapport à fin 1992). Cette moindre croissance est due, en grande partie, à l'arrivée en fin de droits d'un grand nombre de chômeurs, ceci dans un contexte de mauvaise conjoncture de l'emploi.



LA RÉFORME DU SYSTÈME D'ASSURANCE-CHÔMAGE

La recherche de solutions pour assurer l'équilibre financier de l'UNEDIC a entraîné des modifications fondamentales du régime d'assurance-chômage au cours de l'année 1992 (cf. protocole d'accord du 5 décembre 1991, accord du 18 juillet 1992, accord du 30 décembre 1992). Ces changements ont jeté les bases d'une réforme importante du système d'assurance-chômage, définie dans la convention du 1^{er} janvier 1993.

L'accord du 18 juillet 1992 fusionne, à partir du 1^{er} août 1992, l'allocation de base, l'allocation de base exceptionnelle et l'allocation de fin de droits dans une allocation de base dégressive par période de quatre mois, après une période de prise en charge à taux plein. Le coefficient de dégressivité varie selon l'âge et la durée d'affiliation. La dégressivité ne s'applique que jusqu'au montant de l'ancienne allocation de fin de droits.

Par ailleurs, le taux de cotisation a été augmenté de 0,8 point à compter du 1^{er} août 1992 et la contribution supplémentaire (Delalande), versée pour les ruptures de contrat de travail intervenant dès l'âge de 50 ans, a été modulée en fonction de l'âge.

D'autres modifications portent sur le recouvrement des contributions, le décalage de la prise en charge, la prise en charge des travailleurs ayant démissionné.

Pour tenter de rééquilibrer le régime d'assurance-chômage de façon plus durable, un nouvel accord a été signé entre les partenaires sociaux le 23 juillet 1993. Le relèvement des cotisations décidé en juillet 1992 est non seulement maintenu mais augmenté de 0,9 point à partir du 1^{er} août 1993. Trois mesures ont été adoptées afin de réduire les prestations servies aux chômeurs : d'une part, pour certaines filières de l'allocation unique dégressive, les durées de versement de l'allocation à taux normal (avant l'application du coefficient de dégressivité) sont réduites de 1 à 3 mois - les durées totales de droits étant inchangées. En second lieu, les différés d'indemnisation passent de 7 à 8 jours; enfin, une nouvelle forme de carence est créée, rallongeant les périodes de carence en cas de rupture de contrat négociée (dans une limite de 75 jours).

Régime d'assurance-chômage: ancien système

Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation (en mois)					Poids (a)
	Droit en AB	Prolongation	Droit en AFD	Prolongation	Durée maximale	
3 mois au cours des 12 derniers	3 (ABE)				3	5
6 mois au cours des 12 derniers						
<i>moins de 50 ans</i>	8	2	6	1	15	21
<i>50 ans et plus</i>	9	6	9	3	21	2
12 mois au cours des 24 derniers (*)						
<i>moins de 50 ans</i>	14	5	12	4	30	55
<i>50 ans et plus</i>	18	15	15	9	45	3
24 mois au cours des 36 derniers						
<i>50-55 ans</i>	21	12	15	9	45	4
<i>55 ans et plus</i>	27	18	18	9	60	10

AB : Allocation de Base, ABE : Allocation de Base Exceptionnelle, AFD : Allocation de Fin de Droits. Les coefficients de dégressivité de -15% et -10% sont appliqués, pendant les périodes de prolongation, par palier de 6 mois aux allocataires de moins de 50 ans et de 50-55 ans respectivement. Pas de dégressivité par contre pour les allocataires de plus de 55 ans.

(a) pourcentage du poids relatif de chaque filière (en cours au 31/12/92).

(*) ou 6 mois dans les 12 derniers et 10 ans d'affiliation dans les 15 dernières années.

Régime d'assurance-chômage: allocation unique dégressive (réglementation depuis le 1/10/1993)

Filière n°	Durée d'affiliation	Durée d'indemnisation (en mois)				Poids (a)
		Taux normal	Taux dégressif	Coefficient	Durée totale	
1	4 mois au cours des 8 derniers		4	-25	4	4
2	6 mois au cours des 12 derniers	4	3	-15	7	5
	8 mois au cours des 12 derniers					
3	<i>- moins de 50 ans</i>	4	11	-17	15	17
4	<i>- 50 ans et plus</i>	7	14	-15	21	1
	14 mois au cours des 24 derniers					
5	<i>- moins de 25 ans</i>	7	23	-17	30	14
6	<i>- 25-49 ans</i>	9	21	-17	30	47
7	<i>- 50 ans et plus</i>	15	30	-15	45	3
	27 mois au cours des 36 derniers					
8	<i>- 50-54 ans</i>	20	25	-15	45	4
9	<i>- 55 ans et plus</i>	27	33	-8	60	5

(a) pourcentage du poids relatif de chaque filière (en cours au 31/12/95).

En revanche, l'effet de la nouvelle réglementation (protocoles de juillet 1992 et juillet 1993, cf. encadré) sur la réduction des effectifs indemnisés par le régime est sensible en fin d'année 1994 : - 9,4 % par rapport à fin 1993, alors que le nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) et des dispensés de recherche d'emploi (DRE) s'était accru de 1,7 %. La baisse du nombre de bénéficiaires de l'allocation unique dégressive (AUD) se poursuit en 1995 (- 3,6 %) avec l'arrivée en fin de droits d'un nombre croissant d'allocataires, dans un environnement économique également plus favorable pour l'emploi.

Les 25-50 ans sont de plus en plus nombreux dans le régime d'assurance-chômage

Quel que soit l'âge, le poids des hommes dans les effectifs du régime d'assurance-chômage baisse régulièrement jusqu'à la fin des années quatre-vingt, puis se stabilise. Tous âges confondus, il passe de 57 % en 1985 à environ 51-52 % entre 1991 et 1995.

La part des jeunes de moins de 25 ans parmi les allocataires du régime d'assurance-chômage est en baisse continue depuis 1985. Elle passe de 27 % en fin 1985 à 16,5 % en fin 1995. Celle des plus de 50 ans qui a atteint un maximum de 26 % en 1988-1989 se situe à environ 20-21 % entre 1992 et 1995. A l'inverse, la part des 25-50 ans augmente tendanciellement de façon continue (+12 points sur la période 1985-1995), suivant étroitement la croissance du poids de cette tranche d'âge parmi l'ensemble des chômeurs.

Le nombre des entrées dans le régime d'assurance-chômage augmente sur toute la période 1985-1993. L'année 1991 enregistre la plus forte augmentation du nombre d'entrées (+14 %), essentiellement du fait des ouvriers qualifiés et pro-

Tableau 1
Effectifs du régime d'assurance-chômage au 31 décembre

Année	Effectif total	Évolution (en %)	Répartition selon l'âge			Part des hommes (en %)
			moins de 25 ans	25-50 ans	plus de 50 ans	
1985	1 287 867		26,9	50,4	22,7	56,9
1986	1 340 786	4,1	24,0	52,2	23,8	55,8
1987	1 406 791	4,9	22,3	51,8	25,8	54,5
1988	1 431 247	1,7	21,1	52,9	26,1	52,7
1989	1 414 976	-1,1	20,6	53,3	26,1	51,3
1990	1 481 680	4,7	20,1	55,5	24,4	51,0
1991	1 701 839	14,9	20,1	57,8	22,1	51,1
1992	1 922 722	13,0	19,7	59,8	20,4	52,0
1993	2 070 754	7,7	18,3	62,1	19,6	52,5
1994	1 875 993	-9,4	16,5	62,4	21,1	50,7
1995	1 808 687	-3,6	16,5	62,1	21,4	51,4

Source : UNEDIC.

fessionnels (+ 32 %) qui représentaient en fin 1991 plus du quart de l'ensemble des entrées. Les admissions de cadres, qui ne constituent que 3 à 4 % de l'ensemble, progressent aussi vigoureusement en 1991 (+ 20 %) avant de ralentir en 1992 (+ 13 %) et de baisser ensuite.

Depuis 1990, les sorties pour reprise de travail sont plus rares...

Sur la période 1985-1995, le nombre de sorties du régime d'assurance-chômage (sans reprise d'indemnisation ultérieure dans l'année) varie entre 1,2 million et 1,7 million. Leur croissance a été particulièrement forte en 1988 (+ 8 %) et surtout en 1992 (+ 11 %) et 1994 (+ 12 %).

La part des sorties pour reprise de travail n'a cessé de baisser depuis 1989, en liaison avec la conjoncture de l'emploi : elle ne représente plus que 36 % de l'ensemble des sorties en 1995, contre 54 % en 1989.

L'année 1994 est celle au cours de laquelle les sorties pour fin de droits ont été les plus nombreuses : elles ont concerné 526 000 personnes, soit une progression de 18 % en un an après + 20 % en 1993. En 1995, le nombre de ces sorties

baisse de 6 %, mais représente encore, comme en 1993 et 1994, près de 30 % des motifs de sorties.

... et plus tardives

1994 est aussi l'année pour laquelle la durée moyenne d'indemnisation dans le régime d'assurance-chômage est la plus élevée (416 jours). Sur la période 1985-1995, ce sont les agents de maîtrise et les cadres qui auront eu les durées d'indemnisation les plus longues et les manoeuvres et les ouvriers spécialisés les durées les plus courtes.

Du fait des difficultés de retour à l'emploi des personnes âgées de plus de 50 ans et d'une réglementation qui leur est plus favorable, les allocataires de cette tranche d'âge passent en moyenne environ une fois et demi plus de temps en indemnisation que l'ensemble des allocataires avant de retrouver un emploi. Pour les plus de 50 ans, cette durée qui avait baissé au début des années 1990 augmente considérablement en 1994 et en 1995, année où elle atteint 378 jours.

Le régime de solidarité compte de plus en plus de bénéficiaires de l'ASS

Le régime de solidarité, créé en 1984, comprend deux allocations.

L'allocation de solidarité spécifique (ASS), soumise à des conditions d'activité et de ressources, est destinée à garantir un revenu de remplacement forfaitaire aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance-chômage (1). L'allocation d'insertion, concerne les chômeurs non éligibles au régime d'assurance-chômage. Elle a été supprimée à partir de janvier 1992 pour les jeunes et les femmes isolées, qui constituaient plus de 80 % de ses allocataires.

Les effectifs des bénéficiaires de l'ASS ont augmenté depuis la création de cette allocation jusqu'en 1991 (tableau 2). Les mesures de lutte contre le chômage de longue durée prises ont contribué à sa baisse en 1992 (- 2,2 %). En 1993, avec l'arrivée en fin de droits à l'assurance-chômage d'une importante cohorte de licenciés économique et la persistance du chômage de longue durée, le nombre d'allocataires en ASS remonte pour atteindre 390 400 en fin d'année (+ 15,8 %). Leur nombre continuera d'augmenter jusqu'à 481 000 en fin 1995. Les hommes sont en proportion légèrement plus faible en ASS qu'en AUD; ils y ont même été minoritaires de 1990 à 1992, en particulier les adultes de 25 à 50 ans.

La durée d'indemnisation en ASS est de plus de deux ans

La durée moyenne passée en ASS a beaucoup augmenté entre 1985 et 1992 : de 266 jours en 1985, elle dépasse les deux ans à partir de 1990. Elle atteint 895 jours en 1992 (près de 2 ans et demi), puis redescend

(1) - Pour des informations plus détaillées sur cette allocation : « les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique », Premières Synthèses, N° 96-10-42-2, MTAS-DARES.

(2) - C'est la proportion de bénéficiaires d'allocations de chômage parmi l'ensemble des chômeurs (DEFM toutes catégories et dispensés de recherche d'emploi indemnisés).

Tableau 2
Effectifs en allocation de solidarité spécifique au 31 décembre

	ASS	Évolution (%)	Part des hommes	AI	Évolution (%)	Part des hommes
1985	157 187		54,6	203 440		41,5
1986	226 462	44,1	54,5	194 518	-4,4	42,3
1987	274 163	21,1	53,7	171 262	-12,0	42,2
1988	300 536	9,6	52,8	152 730	-10,8	41,5
1989	311 863	3,8	51,9	143 189	-6,2	45,3
1990	330 174	5,9	49,4	122 339	-14,6	45,1
1991	344 511	4,3	47,9	109 535	-10,5	46,8
1992	337 102	-2,2	48,4	29 393	-73,2	65,5
1993	390 407	15,8	50,0	21 290	-27,6	72,9
1994	449 036	15,0	50,4	19 502	-8,4	74,0
1995	480 958	7,1	50,8	17 120	-12,2	76,3

Source : UNEDIC.

pend en dessous des deux ans en 1995 (715 jours).

Parmi les allocataires sortis d'ASS, la part de ceux qui retrouvaient un emploi dépassait 40 % jusqu'en 1990, pour chuter à 20% en 1993. L'amélioration de la conjoncture de l'emploi en 1994 et 1995 a profité aux allocataires de l'ASS qui, en 1995, ont quitté le régime de solidarité dans 25 % des cas pour reprendre un emploi.

La part de ceux qui entrent en formation est d'environ 10 % au cours des trois dernières années.

Après une augmentation, la couverture du chômage baisse depuis 1993

Le taux de couverture du système d'indemnisation du chômage (2) dépend de la structure de celui-ci, ainsi

que de la réglementation qui définit les conditions d'accès et les durées de droits aux différentes allocations.

Le taux de couverture du chômage pour l'ensemble des deux régimes a augmenté entre 1986 et 1990, s'est stabilisé entre 1991 et 1992 et a chuté depuis.

En fait, la stabilité constatée sur les années 1991 et 1992 correspond à une baisse de la couverture par le régime de solidarité (en partie liée à la suppression de l'AI pour les femmes isolées et les jeunes), et à une hausse de la couverture du régime d'assurance-chômage (+1,3 point en 1991 et +3,5 points en 1992), du fait de l'entrée massive en indemnisation pour cause de licenciement économique de personnes ayant des références de travail, et donc des durées de droits importantes.

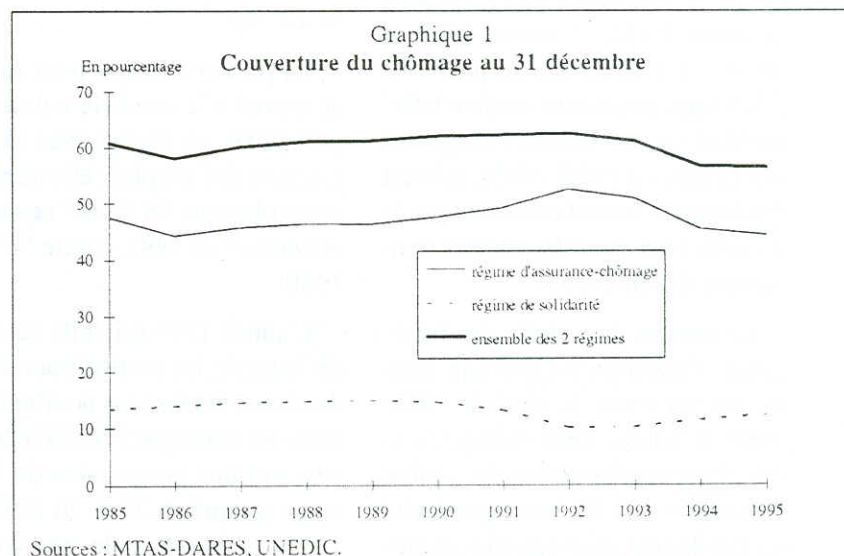
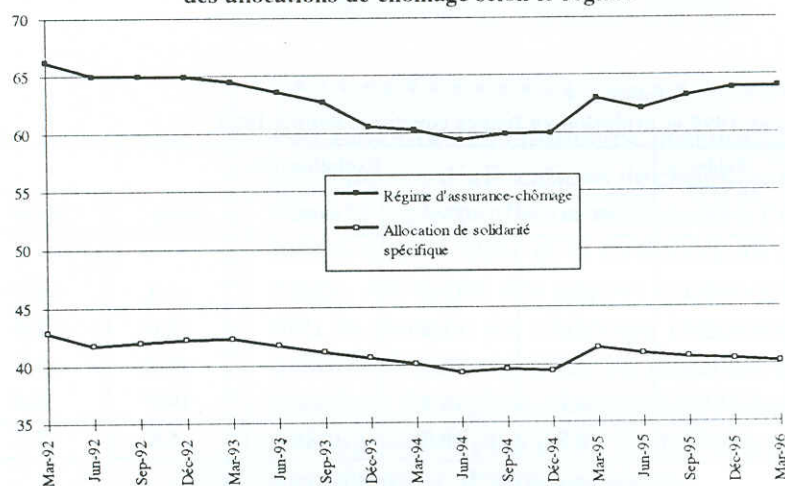


Tableau 3
Taux de couverture par âge et sexe, en 1995

	Régime d'assurance-chômage			Régime de solidarité		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
Moins de 25 ans ..	38,3	32,3	35,1	0,2	0,1	0,2
De 25 à 29 ans	46,1	43,2	44,5	3,4	3,7	3,5
De 30 à 39 ans	49,7	40,2	44,5	12,6	12,8	12,7
De 40 à 49 ans	47,4	38,8	42,9	21,4	15,0	18,0
De 50 à 54 ans	49,8	43,5	46,8	24,5	18,8	21,8
55 ans et plus	64,1	59,8	62,2	25,9	31,4	28,4
Total	48,0	40,7	44,2	12,6	11,0	11,7

Sources : MTAS-DARES, UNEDIC.

Graphique 2
Taux de remplacement net moyen
des allocations de chômage selon le régime



Sources : MTAS-DARES, UNEDIC.

Depuis lors, la couverture par le régime d'assurance-chômage a baissé de 1,5 point en 1993 et de 5,6 points en 1994, d'une part, du fait de la nouvelle réglementation et d'autre part, du fait de l'arrivée en fin de droits d'un grand nombre d'allocataires. En 1995, ce taux baisse encore d'un point. Le taux de couverture par le régime d'assurance-chômage est nettement plus élevé pour les hommes que pour les femmes (tableau 3) : même si l'écart s'est réduit au cours de la période, il est encore de 7 points en 1995. Ceci est vrai pour toutes les tranches d'âge mais cette différence dépasse 8 points pour les personnes de 30 à 50 ans.

(3) - Il existe deux taux de l'ASS: le taux normal (74,01 F par jour au 31/12/1995) et le taux majoré (106,30 F) attribué sous conditions supplémentaires d'âge et de durée d'activité.

Les allocataires les plus jeunes sont les moins bien couverts, même si leur situation s'améliore

Avant 1990, le taux de couverture par l'assurance-chômage augmentait avec l'âge. Ceci n'est aujourd'hui plus vrai, mais, les demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans demeurent les moins bien couverts contrairement à ceux de 55 ans et plus. Pour les jeunes de moins de 25 ans le taux de couverture s'était amélioré entre 1986 et 1992, passant de 31 % à 44 %. En 1993, il baisse de 3,5 points, en liaison avec le durcissement des conditions d'accès au régime d'assurance-chômage. En 1994, l'importante baisse du taux de couverture (- 5,6 points) a concerné particulièrement les jeunes de moins de 25 ans (6,2 points de moins en un

an), qui, parcequ'ils ont souvent occupé des emplois de durée très courte, ont eu plus de mal à accéder aux filières d'indemnisation «longues» nécessitant des références de travail importantes (encadré). En fin d'année 1995, la couverture du chômage des jeunes s'est toutefois légèrement améliorée, mais l'écart entre celle des hommes et celle des femmes s'est creusé (6 points de différence contre 3 points en 1994).

Le montant de l'AUD représente en moyenne entre 60 % et 65 % du salaire antérieur net

Le taux de remplacement de l'ASS (allocation forfaitaire) (3) est relativement stable autour de 40 %. Sa légère baisse depuis la mi-93 est imputable à la non revalorisation de cette allocation pendant un an.

Les allocataires du régime d'assurance-chômage perçoivent des montants calculés sur la base de leur salaire antérieur, de leur âge à la rupture du contrat de travail et de leur durée de cotisation au régime. Le taux de remplacement de ces allocations, qui se situait autour de 65 % jusqu'en mars 1993, a diminué de 5 points en un an. L'instauration de la dégressivité des prestations est la principale cause de cette baisse. En 1995, ce taux augmente légèrement, suite notamment aux revalorisations de l'allocation en juillet 1994 et juillet 1995.

Les dépenses d'allocations baissent depuis 1994, après s'être accrues considérablement

Depuis le début des années 1990, les dépenses d'indemnisation du chômage sont supportées à près de 90% par le régime d'assurance-chômage. Ses dépenses dépendent non seulement de la réglementation, mais aussi de la structure du chô-

mage. Le développement du chômage des adultes qualifiés a par exemple fait progresser les dépenses du régime au début des années quatre-vingt-dix.

En 1993, l'augmentation des dépenses du régime d'assurance-chômage est de + 8,3 % en francs constants. Mais elle aurait été de plus de 15 %, si l'on avait pas instauré l'AUD en août 1992.

En 1994, l'impact de la nouvelle réglementation conjugué avec une

meilleure conjoncture du marché du travail aboutit en effet à une baisse de 7,4 % des dépenses d'AUD. Les dépenses globales d'indemnisation baissent de 5,6 %, malgré une importante croissance des dépenses d'ASS (+ 12,6 %). Cette dernière est due en partie au basculement précoce dans le régime de solidarité d'un certain nombre d'allocationnaires du régime d'assurance-chômage, suite à la réduction des durées de droits dans ce dernier. En 1995, la baisse des dépenses en al-

location unique dégressive (AUD) est encore plus importante : environ - 10 % en francs constants, la croissance des dépenses en ASS étant de l'ordre de + 9 %. Toutes allocations confondues, les dépenses s'élèvent à 101,9 milliards de francs, en baisse de 7,7 % en un an.

Selma AMIRA
(DARES).

Tableau 4
Dépenses d'allocations en 1995 et évolution en francs constants depuis 1990

	1995 en millions de francs	Poids en 1995 (%)	Évolution (%)					
			91/90	92/91	93/92	94/93	95/94	
Assurance-chômage								
(AUD)	88 673	87,0	14,6	13,9	8,3	-7,4	-9,7	
ASS	12 911	12,7	2,9	1,8	1,4	12,6	8,8	
AI	342	0,3	-8,5	-45,6	-68,3	-25,2	-4,5	
Solidarité	13 253	13,0	0,2	-8,3	-7,5	10,9	8,4	
Total des deux régimes	101 926	100,0	12,5	10,9	6,5	-5,6	-7,7	

Source : UNEDIC.

Tableau 5
Coût direct du chômage indemnisé

En milliards de francs courants

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dépenses en allocations	72,0	74,1	78,8	91,5	104,0	113,1	108,5	101,9
dont : assurance-chômage	61,1	62,9	67,2	79,5	92,7	102,5	96,5	88,7
solidarité	10,8	11,2	11,6	12,0	11,3	10,7	12,0	13,3
Validation de points de retraite	1,0	1,1	3,7	4,3	5,4	6,1	6,1	7,5
Gestion administrative de l'UNEDIC	2,1	4,0	4,3	4,7	4,9	5,5	6,0	6,4
Total	75,1	79,2	86,9	100,5	114,3	124,8	120,6	115,8

Source : UNEDIC.

PREMIERES INFORMATIONS ET PREMIERES SYNTHESSES sont éditées par le Ministère du travail et des affaires sociales, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis rue d'Estrées 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.22.60. Télécopie 01. 44.38.24.43. Directeur de la publication : Claude Seibel.

Comité de rédaction : Jean-Yves Rognant et Catherine Demaison. Maquettistes : Daniel Lepasant et Guy Barbut. Conception graphique : Ministère du travail et des affaires sociales. Flashage : AMC, Paris. Impression : Ecoprint, Pontcarré et JC DM-BUDY, Paris. Reprographie : DARES. Abonnements : la documentation Française, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers cedex. Tél. : 01. 48.39.56.00. Télécopie : 01.48.39.56.01 - PREMIERES INFORMATIONS ET PREMIERES SYNTHESSES : 1 an (52 n°) : 650 F - Europe : 730 F - Autres pays : 970F. Publicité : Ministère du travail et des affaires sociales. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD