

La nouvelle convention d'assurance chômage face à la dégradation conjoncturelle : des vertus sous estimées ?

Face à la brutale dégradation de la conjoncture, l'assurance chômage va jouer un rôle crucial d'amortisseur. De nouvelles règles vont entrer en vigueur le 1^{er} avril. Les négociations qui ont conduit à leur adoption ont donné lieu à un certain nombre d'inquiétudes notamment quant au caractère pro-cyclique des dispositions mises en place.

Le rôle des nouveaux paramètres de l'assurance chômage et les mécanismes induits par leur modulation ont parus assez mal compris. Or, ce sont eux qui permettent la mise en perspective des propriétés de la nouvelle convention. La présente synthèse propose de faire le point sur ces mécanismes et de discuter la portée de la nouvelle convention face à la crise actuelle.

1. Description de la nouvelle convention

L'accès à l'assurance chômage est conditionné par la durée d'affiliation des individus au moment de leur inscription à Pôle Emploi. Cette durée est relative à une période de référence, c'est-à-dire un intervalle rétrospectif sur lequel sont recherchées les périodes d'emploi¹. La nouvelle convention d'assurance chômage repose sur les dispositions suivantes : une période de référence de 28 mois (36 mois pour les plus de 50 ans) ; un seuil de durée d'affiliation minimale de 4 mois sur cette période de référence ; la garantie d'une durée de droit à indemnisation égale à la durée d'affiliation obtenue sur la période de référence, sans plafond pour les plus de 50 ans, dans la limite d'un plafond de 24 mois pour les autres. Le tableau 1 met ces nouveaux paramètres en comparaison avec ceux de la convention 2006.

Tableau 1 – Comparaison avec la convention 2006.

	Clause d'âge	Seuil de durée minimale d'affiliation	Période de référence	Durée de droit à indemnisation	
Convention 2006					
Filière I	aucune	6 mois	22 mois	7 mois	
Filière II		12 mois	20 mois	12 mois	
Filière III		16 mois	26 mois	23 mois	
Filière IV	≥ 50 ans	27 mois	36 mois	36 mois	
Nouvelle convention					
Filière unique	< 50 ans	4 mois	28 mois	égale au score d'affiliation...	dans une limite de 24 mois
	≥ 50 ans		36 mois		jusqu'à 36 mois

L'introduction de la règle « un mois indemnisé par mois travaillé », applicable à tous les demandeurs d'emploi, constitue la principale innovation de cette nouvelle convention : cela lui vaut d'être qualifiée de « filière unique ». Cette règle implique une relation directe entre durée d'affiliation et durée de droit à indemnisation d'où de nouvelles interactions entre les paramètres de l'assurance chômage. Dans ce qui suit, nous tentons d'identifier le rôle spécifique de ces paramètres : période de référence, seuil de durée minimale d'affiliation, règle « un mois indemnisé par mois travaillé ». Cependant, l'effet de chacun de ces paramètres n'est pas indépendant de la fixation des deux autres. Aussi l'évocation d'un effet

¹ Pour souligner ce caractère relatif des durées d'affiliation à une période de référence, il est commode de parler de « score d'affiliation ».

propre de tel ou tel paramètre devra-t-il s'entendre en considérant les deux autres comme fixés.

2. La couverture des affiliations longues

Par affiliation « longues », nous faisons ici référence aux demandeurs d'emploi qui auraient été inscrit dans les filières III ou IV de la convention 2006 (au moins 16 mois d'affiliation dans les 26 derniers). Il est principalement question ci-dessous de l'impact de la règle « un mois indemnisé par mois travaillé ».

- **Les moins de 50 ans aux affiliations longues : les perdants de la nouvelle convention ?**

Les inquiétudes accompagnant la nouvelle convention ont largement porté sur le sort des demandeurs d'emploi présentant 16 mois d'affiliation sur les 26 derniers (16 mois/26) : ceux-ci auraient bénéficié de 23 mois de droit à indemnisation dans la convention 2006 et ne disposeront plus que de 16 à 18 mois². Certains observateurs ont donné beaucoup de poids à cette préoccupation en qualifiant ce groupe de « noyau dur » du chômage³. Plus largement, par comparaison à ce dont ils auraient bénéficié dans la convention 2006, les chômeurs entrant en indemnisation avec un score d'affiliation compris entre 16 mois/26 et 22 mois/26 auront une durée de droit à indemnisation inférieure de 1 (pour les 22 mois/28) à 7 mois (pour les 16 mois/28). Cela a conduit certains à parler à leur propos de « perdants » de la nouvelle convention.

Si l'on entend par « noyau dur » le groupe de chômeurs indemnisés numériquement le plus important, il est erroné d'attribuer l'expression aux chômeurs dont le score d'affiliation est compris entre 16 mois/26 et 22 mois/26. Le groupe le mieux représenté parmi les chômeurs indemnisés est celui des affiliations complètes, c'est-à-dire celui des personnes entrées en indemnisation avec un score égal à la période de référence (26 mois/26 dans la convention 2006, 28 mois/28 dans la nouvelle convention). Or ce groupe aura dans la nouvelle convention une durée de droit à indemnisation de 24 mois : un mois de plus que ce dont ils auraient bénéficié dans la convention 2006.

Concernant l'évaluation du nombre des « perdants », raisonner sur un nombre de demandeurs d'emploi effectivement exclus par le raccourcissement des durées de droit à indemnisation conduit à modérer fortement l'inquiétude exprimée. La plupart des chômeurs mettent en effet sensiblement moins de 23 mois à retrouver un emploi. Les véritables perdants sont ainsi des demandeurs d'emploi qui resteront au chômage pendant un temps excédant leur durée de droit à indemnisation. Pour fournir une estimation de leur nombre dans une conjoncture défavorable, examinons la population des DEFM de moins de 50 ans au 31 décembre 2004. Ils se répartissaient par ancienneté en inscription selon le profil représenté en figure 1.

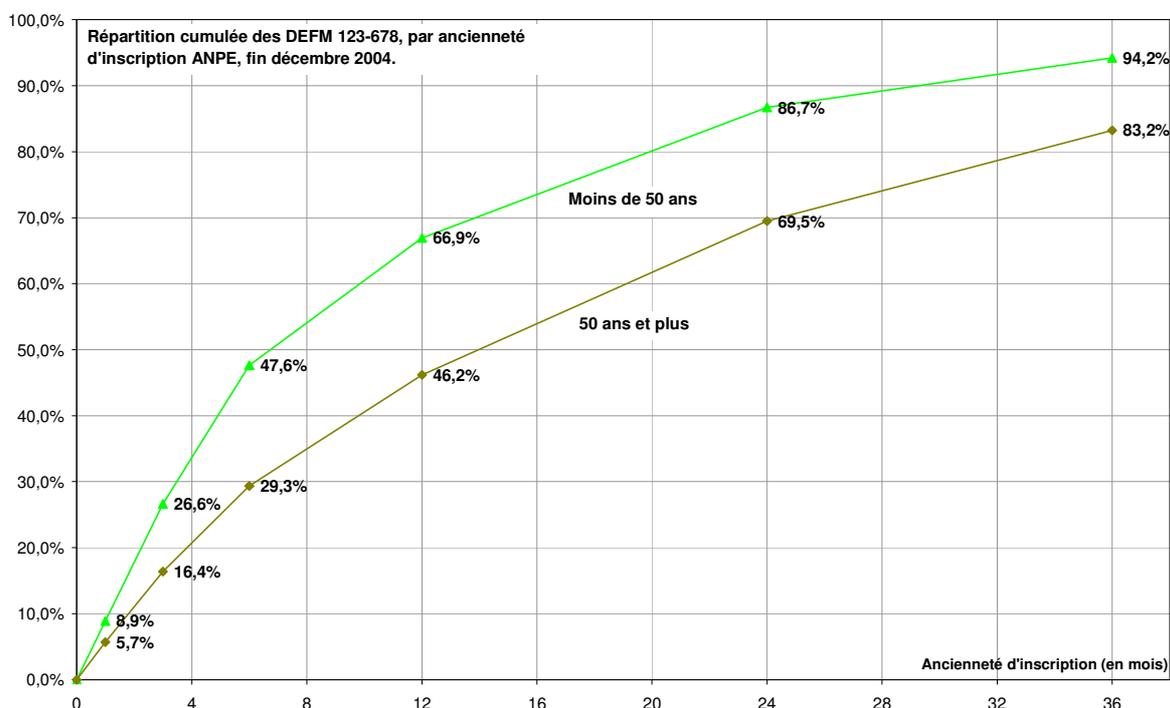
Les données de cette figure se lisent ainsi : au 31 décembre 2004, 86,7% des DEFM 123-678 de moins de 50 ans présentaient une ancienneté d'inscription inférieure à 24 mois. Le raisonnement proposé s'appuie sur l'extrapolation linéaire entre les abscisses 12 et 24 mois. On calcule le nombre des perdants de la filière III de la convention 2006 en appliquant ce profil aux effectifs des différents scores d'affiliation sur 26 mois. Dans le tableau 2, nous examinons ainsi le cas où 301 000 DE indemnisés en filière III se répartiraient uniformément entre les scores d'affiliation 16 mois/26, 17 mois/26... 22 mois/26. On calcule alors, à partir des données de la figure 1, les effectifs indemnisés dans la nouvelle convention. On en déduit un nombre de perdants réels : ils représentent entre 4 et 8% de l'effectif couramment retenu

² Selon leur score d'affiliation sur 28 mois.

³ Cornilleau et Elbaum (2009).

comme constituant celui des « perdants » soit, sur 301 000, entre 11 000 et 22 000 personnes (moins de 1,4% des chômeurs de moins de 50 ans indemnisés au 31 décembre 2004).

Figure 1 – Ancienneté au chômage par classe d'âge au 31 décembre 2004.



Source : Observatoire de l'ANPE, Annuaire 2008.

Tableau 2 – Dénombrement des « perdants » parmi les moins de 50 ans

Affiliation	Convention 2006		Nouvelle convention		
	Durée de droit	Effectif indemnisé (stock) réf.	Durée de droit	Effectif indemnisé (stock)	
				inf.	sup.
16/26	23 mois	43 000	16 à 18 mois	37 182	38 852
17/26	23 mois	43 000	17 à 19 mois	38 017	39 686
18/26	23 mois	43 000	18 à 20 mois	38 852	40 521
19/26	23 mois	43 000	19 à 21 mois	39 686	41 356
20/26	23 mois	43 000	20 à 22 mois	40 521	42 191
21/26	23 mois	43 000	21 à 23 mois	41 356	43 025
22/26	23 mois	43 000	22 à 24 mois	42 191	43 860
Total		301 000		277 805	289 491

- **Le cas des plus de 50 ans⁴**

La discussion précédente pourrait être renouvelée concernant les 50 ans et plus présentant un score d'affiliation compris entre 27 mois/36 et 35 mois/36. La figure 1, par un raisonnement analogue au précédent suggère, pour les 50 ans et plus, un nombre de perdants réels de l'ordre de 3000 à 7000 personnes⁵. Quant aux seniors présentant moins de 27 mois d'affiliation sur les 36 derniers ils auraient été confinés aux filières I à III dans la convention 2006. Leurs scores d'affiliation auraient donc été calculés sur une période de référence d'au plus 26 mois. Avec la nouvelle convention, ils le sont sur une période de référence de 36 mois sans plafond de durée de droit. Cet allongement de période de référence d'au moins 10 mois paraît très favorable.

3. La couverture des affiliations courtes

Le pendant du cas des 16 mois/26 sur lequel la discussion s'est tant focalisée est celui des demandeurs d'emploi entrant en indemnisation avec 15 mois d'affiliation sur les 26 derniers (15 mois/26). Ceux-ci bénéficieront désormais de 15 à 17 mois de droit à indemnisation là où la convention 2006 ne leur offrait, au plus, que 12 mois. Au-delà de ce cas particulier, l'ensemble des affiliations courtes (de 4 mois/28 à 17 mois/28) bénéficiera désormais d'un accès *plus fréquent et plus durable* à l'assurance chômage.

Le fait que cet accès soit plus fréquent tient à deux facteurs : l'abaissement à 4 mois du seuil de durée minimale d'affiliation et l'allongement de la période de référence. Conjugué à l'adoption de la règle « un mois indemnisé par mois travaillé », l'allongement de la période de référence permettra en outre une indemnisation plus durable des affiliations courtes.

- **Impact de l'allongement de la période de référence : l'expérience de 2001**

On dispose pour documenter ces prédictions d'une quasi-expérience naturelle puisée dans la chronique mouvementée des évolutions récentes de règles d'indemnisation du chômage. *Quasi*-expérience en particulier parce que la conjoncture économique est celle de 2001. Par « chance », dans la perspective de rapprochement à la situation actuelle qui est la nôtre, il s'agit d'une phase de dégradation du marché du travail.

Le 1er janvier 2001, un aménagement marginal est intervenu dans les règles d'indemnisation du chômage⁶ : le critère d'éligibilité à la filière 1 de l'époque passe de 4 mois/8 à 4 mois/18. Un allongement de la période de référence de 10 mois donc. L'analyse de l'impact de ce changement de règles est proposée en encadré.

- **Un accès plus fréquent à l'assurance chômage**

La figure 2 illustre l'évolution des flux mensuels d'entrées en indemnisation 2001 par rapport à ceux de 2000. La comparaison de ce qui a prévalu pour la filière 1 (seule concernée par un allongement de période de référence) à ce qu'on a observé pour l'ensemble du régime renseigne sur l'impact d'un allongement de période de référence sur l'accès à l'assurance chômage *dans la conjoncture de l'année 2001*.

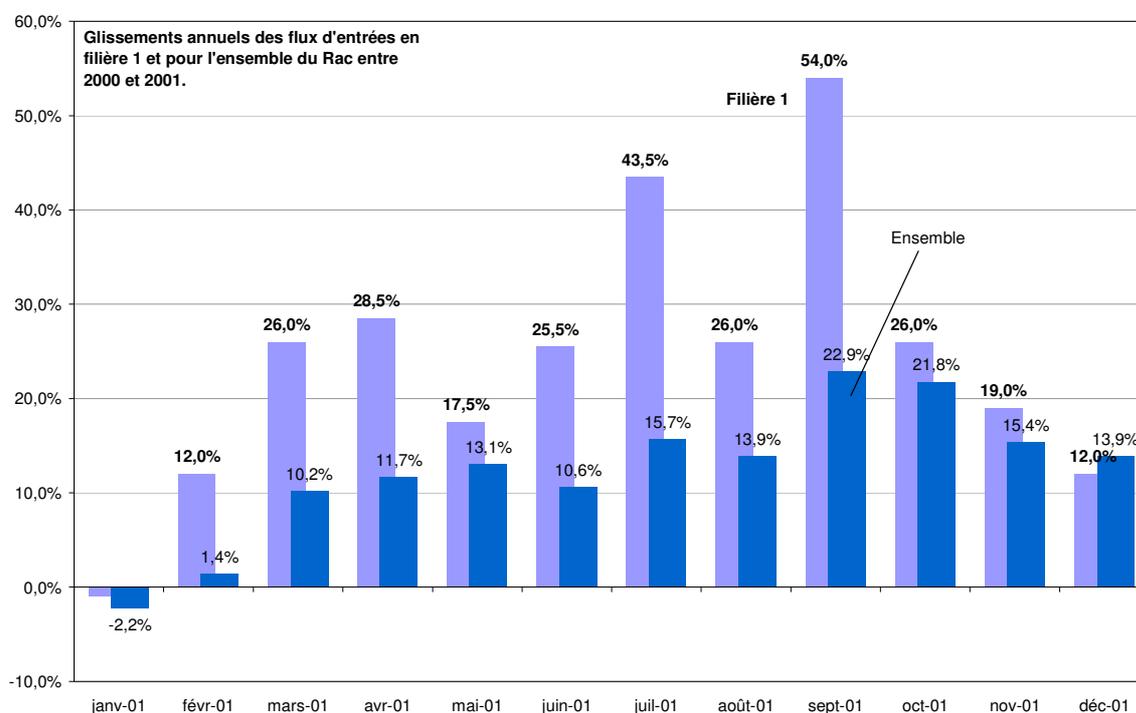
⁴ Fin 2004, les plus de 50 ans représentaient 598 742 personnes soit 15,16% des DEFM 123-678 et 556 657 allocataires de l'assurance chômage soit 25,32% des demandeurs d'emploi indemnisés en régime d'assurance chômage.

⁵ Environ 335 000 personnes étaient indemnisées en filière sénior en décembre 2004 ; on peut estimer à 75% parmi elles la fraction d'affiliations complètes (36 mois/36). Reste 83 750 dont 4 à 8% seront exclues par les nouvelles règles : 3 350 à 6 700 personnes.

⁶ Voir « Les évolutions récentes de la proportion de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage » in Statist n°165, 3^{ème} trimestre 2002, p. 201.

On observe un net assouplissement relatif de l'accès à l'indemnisation par la filière 1.

Figure 2 – Impact de l'allongement de la période de référence sur l'accès à l'assurance chômage



Source : Unedic, Statis n°165 (p. 211).

○ Le cas des moins de 25 ans

Cet assouplissement est, logiquement, particulièrement favorable aux jeunes, qui sont surreprésentés dans les filières courtes (voir en encadré). Entre 2000 et 2001, le nombre annuel de prises en charge de chômeurs de moins de 25 ans progresse de 22,6% contre 13,3% pour l'ensemble des tranches d'âge (10,6% si l'on exclut les moins de 25 ans)⁷. L'encadré montre que cette hausse est bien imputable à l'allongement de période de référence.

- **Un accès plus durable impliquant une forte progression du taux de couverture de l'assurance chômage**

Dans la filière 1 de l'année 2001, la durée de droit à indemnisation était de 4 mois en sorte que l'allongement de période de référence a essentiellement eu un effet de flux : accès plus fréquent à l'assurance chômage. Couplé à la règle « un mois indemnisé par mois travaillé », l'allongement de période de référence prévu par la nouvelle convention ajoute à cet effet une élévation des durées de droit à indemnisation. Par exemple, un demandeur d'emploi présentant un score d'affiliation de 12 mois/20⁸ aurait bénéficié de 12 mois de droit à indemnisation dans le cadre de la convention 2006 (filière II) ; son score d'affiliation sera désormais de 12 à 17 mois/28 ce qui implique jusqu'à 5 mois de durée de droit supplémentaire.

Or, comme le montre la figure 1, le rendement de cette élévation en termes de progression du taux de couverture est d'autant fort que l'on part d'une durée de droit plus faible. A titre d'illustration, considérons la situation hypothétique d'une durée de droit à indemnisation fixée

⁷ Unedic, Revue trimestrielle, Statis n°166, p. 278.

⁸ Et inférieur à 16 mois/26.

à 3 mois : la figure 1 suggère un taux de couverture de 26,6%. Etendre cette durée à 6 mois permet de passer à une couverture de 47,6%, soit un rendement de 7 points de taux de couverture par mois de droit à indemnisation supplémentaire. A l'opposé, partons d'une situation initiale marquée par une durée de droit à indemnisation de 2 ans et étendons ce droit à 3 ans : on élève ainsi le taux de couverture de 86,7 à 94,2%, soit un rendement de 0,6 points de couverture par mois supplémentaire. Ce petit exemple explique pourquoi étendre les durées de droit à indemnisation des demandeurs d'emploi qui, dans la convention 2006, auraient été indemnisés en filière I ou II, améliorera si sensiblement le taux de couverture.

4. Conclusion : des règles adaptées à la dégradation conjoncturelle ?

Une critique récurrente adressée aux partenaires sociaux est d'avoir une gestion pro-cyclique de l'assurance chômage : la générosité du régime a tendance à reculer quand le nombre de chômeurs augmente. Ce reproche doit-il être fait à la nouvelle convention ? Il nous semble que non. Certains profils de demandeur d'emploi auraient certes bénéficié de conditions plus favorables dans la convention 2006 mais les effectifs correspondant sont faibles. Le groupe le plus nombreux parmi les affiliations longues est celui des affiliations complètes, or la durée de droit à indemnisation de ce groupe progresse d'un mois dans la nouvelle convention. Au total, les nouvelles règles devraient donner lieu à une forte progression du taux de couverture de l'assurance chômage. La règle « un mois indemnisé par mois de travail » ouvre des droits plus longs aux affiliations courtes : nous avons montré qu'il s'agit d'une option particulièrement efficace pour faire progresser le taux de couverture de l'assurance chômage. La référence à 2001 atteste en outre de l'effet spécifiquement favorable aux plus précaires (à commencer par les jeunes) de l'allongement de la période de référence. Ce satisfecit reste relatif : l'ampleur de la dégradation conjoncturelle et l'allongement des périodes de chômage qu'elle implique pourraient justifier une durée d'indemnisation accrue... au moins a-t-on fait un pas dans le sens d'une gestion contra-cyclique de l'assurance chômage.

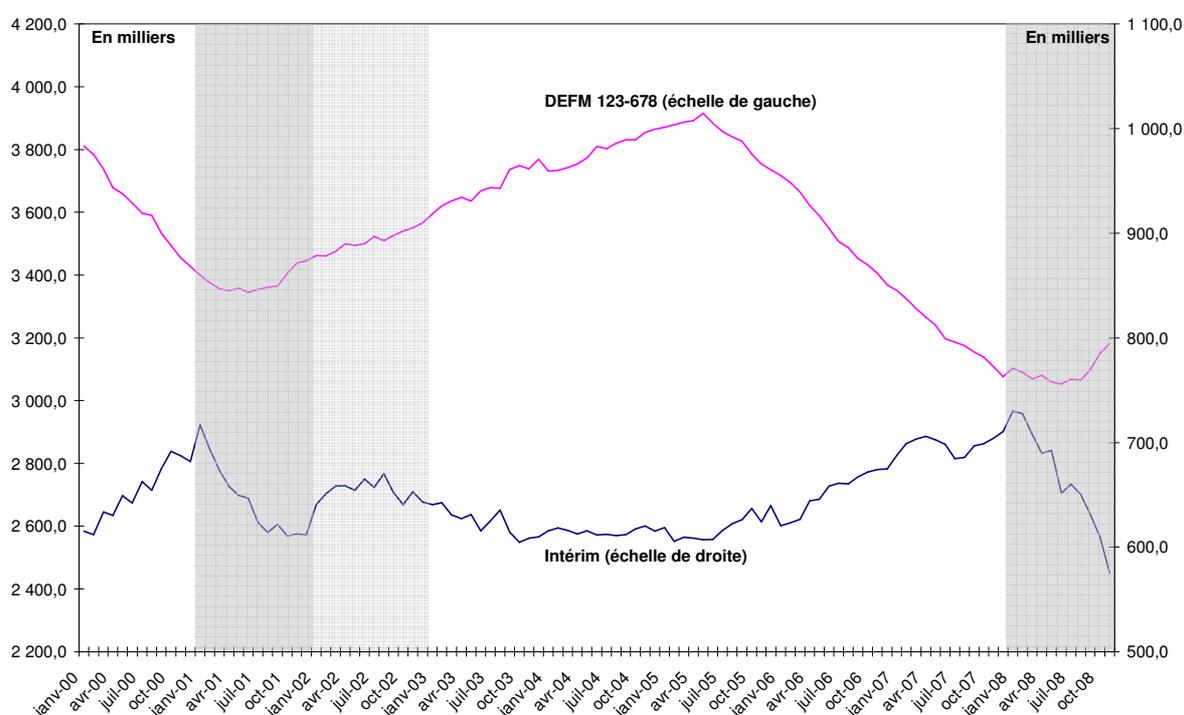
Encadré – Conjoncture 2001 et impact d'un allongement de période de référence

Le but de cet encadré est principalement de documenter l'impact d'un allongement de période de référence sur l'accès à l'assurance chômage. Pour cela, on s'appuie sur le changement de règles intervenu le 1^{er} janvier 2001. Une difficulté est d'isoler son impact d'aspects conjoncturels. Il convient donc de partir de l'effet d'un ralentissement conjoncturel sur la structure des entrées en indemnisation assurance chômage.

L'ajustement de l'emploi aux dégradations conjoncturelles

La séquence des répercussions d'un ralentissement conjoncturel reflète la mobilisation successive des différents leviers d'ajustement de la main d'œuvre à l'activité : repli de l'intérim, non-pérennisation d'emplois en contrat à durée déterminée, licenciements économiques.

Figure 3 – La conjoncture du marché du travail (données cvs)



Source : SMTP – Dares, Pôle Emploi ; Unedic.

Cette séquence peut être décrite pour l'année 2001. L'économie française croît alors de 1,8% en moyenne annuelle contre 3,5% en 2000 (l'année 2000 apporte les meilleurs résultats de la décennie 90 en termes d'emploi et de chômage) ; le fléchissement de l'activité se produit dès le premier trimestre et se poursuit tout au long de l'année : au quatrième trimestre, le PIB baisse de 0,3%, phénomène qui ne s'était pas produit depuis cinq ans.

L'évolution annuelle des flux d'entrées en chômage indemnisé par motif de rupture de contrat de travail examinée successivement sur 2000-2001 et 2001-2002 traduit la séquence des ajustements de main d'œuvre.

Tableau 3 – Evolution annuelle des flux d'entrées en chômage indemnisé en 2001 et 2002 par motif de fin de contrat de travail

Principaux motifs	Variations annuelles	
	2001/2000	2002/2001
Fin de mission d'intérim	+ 41,0%	- 4,4%
Fin de contrat à durée déterminée	+ 10,9%	+ 0,9%
Licenciement économique	+ 6,4%	+ 50,1%
Autres licenciements	+ 1,1%	+ 9,9%

Sources : Unedic Statis n°162 (p. 288), Statis n°166 (p. 280), Statis n°170 (p. 284).

On le voit, les travailleurs précaires (intérim ou contrats à durée déterminée) sont les premiers touchés par le chômage lors d'un ralentissement. Dans un second temps, les ajustements prennent essentiellement la forme de licenciements.

Filières d'indemnisation 2000-2001 et motifs de fin de contrat de travail

Jusqu'au 31 décembre 2002, le régime d'assurance chômage est organisé en huit filières d'indemnisation ouvrant des durées de droit croissantes. Les filières 4, 6, 7 et 8 sont réservées aux plus de 50 ans. Nous nous intéressons ici aux quatre autres filières qui ne mobilisent pas de critère d'âge. Les conditions d'accès et les durées de droit correspondant sont précisées dans le tableau 4.

Tableau 4 – Conventions en vigueur du 1^{er} août 1992 au 31 décembre 2002

Filières	Critère d'affiliation		Durée de droit à indemnisation
	jusqu'au 31 déc. 2000	à partir du 1 ^{er} jan. 2001	
1	4 mois/8*	4 mois/18	4 mois
2		6 mois/12	7 mois
3		8 mois/12	15 mois
5		14 mois/24	30 mois

* Lecture : « totaliser au moins 4 mois d'emploi affilié au cours des 8 derniers ».

Seule la filière 1 connaît un allongement de période de référence au 1^{er} janvier 2001. La question est de savoir ce que cette disposition spécifique ajoute au volume du flux d'entrées en indemnisation, notamment par rapport à la filière 2.

La structure des flux d'entrées par motif de fin de contrat de travail diffère sensiblement entre filières « courtes » (1, 2 et 3) et filière « longue » (filière 5). Les fins de contrat à durée déterminé et de mission d'intérim représentent près de 90% des entrées en filière 1 et 2 contre moins de 50% des entrées en filière 5.

Tableau 5 – Structure des flux d'entrées par motif de fin de contrat de travail pour les filières 1, 2, 3 et 5

Motifs	Filières			
	1	2	3	5
Fin de mission d'intérim	24,56%	27,53%	21,67%	9,60%
Fin de contrat à durée déterminée	64,82%	58,45%	57,18%	37,70%
Licenciement économique	1,39%	2,49%	4,66%	10,40%
Autres licenciements	5,98%	7,85%	11,52%	27,72%
Démission, conversion et autres motifs	3,27%	3,68%	4,97%	14,57%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Source : Unedic, Statis n°165, 3^{ème} trimestre 2002 (p. 216, 217).

Qu'impliquent ces données quant à l'évolution des entrées par filière pour 2001 et 2002 ? En l'absence de changement de règles, elles suggèrent la prédiction suivante :

- une nette progression des entrées en filières « courtes » (1, 2, 3) en début de ralentissement (2001) et un reflux l'année suivante ;
- une progression régulière des entrées en filière « longue » (filière 5) successivement imputable à des fins de CDD dans le court terme, à des licenciements dans le moyen terme.

L'évolution des entrées en indemnisation par filière en 2001 et 2002 confirme cette prédiction à une chose près : le profil des entrées en filière 1, seule filière concernée par un allongement de période de référence.

Tableau 6 – Evolution annuelle des flux d'entrées en chômage indemnisé en 2001 et 2002 par filière

Filières		Variations annuelles	
		2001/2000	2002/2001
« Courtes »	1	+ 30,2%	+ 4,5%
	2	+ 8,2%	- 7,7%
	3	+ 18,0%	- 7,1%
« Longue »	5	+ 11,8%	+ 12,3%

Sources : Unedic Statis n°166 (p. 298), Statis n°170 (p. 302).

Contrairement aux autres filières courtes (2 et 3), les entrées en filière 1 progressent à court comme à moyen terme. Au total, il apparaît donc que :

- pour 2001, la dilatation des entrées en filière 1 est d'une ampleur bien supérieure à ce qui est observé dans la filière 2 (filière la plus proche en termes de condition d'accès) : + 30,2% contre +8,2% ;
- pour 2002, la dilatation observée pour la filière 1 persiste alors que les entrées en filière 2 reviennent à un niveau proche de 2000.

Ainsi, sous l'hypothèse que les filières 1 et 2 reflètent identiquement la dynamique conjoncturelle, l'écart d'évolution peut-il être imputé à l'allongement de période de référence spécifique à la filière 1. Sous cette hypothèse, sur les 60 685 entrants supplémentaires en filière 1 entre 2000 et 2001, 17 890 correspondraient à la situation conjoncturelle et 42 795 à l'allongement de période de référence.

Les moins de 25 ans

La même analyse suggère un impact net de la conjoncture spécifiquement favorable aux jeunes.

Tableau 7 – Evolution annuelle des flux d'entrées en chômage indemnisé en 2001 et 2002 par filière et tranche d'âge

Filières		Variations annuelles			
		2001/2000		2002/2001	
		< 25 ans	25-49 ans	< 25 ans	25-49 ans
« Courtes »	1	+ 39,4%	+ 21,0%	+ 9,5%	+ 1,6%
	2	+ 12,1%	+ 4,7%	- 5,2%	- 10,1%
	3	+ 23,0%	+ 15,0%	- 3,9%	- 9,0%
« Longue »	5	+ 18,1%	+ 10,2%	+ 19,5%	+ 11,5%
Ensemble		+ 22,1%	+ 11,8%	+ 7,3%	+ 3,7%

Sources : Unedic Statis n°162 (p. 288), Statis n°166 (p. 298), Statis n°170 (p. 302).

