



Assurance chômage des seniors : peu de problèmes, beaucoup de solutions

Bruno Coquet

► To cite this version:

Bruno Coquet. Assurance chômage des seniors : peu de problèmes, beaucoup de solutions. OFCE Policy Brief, 2016, 3, pp.1 - 16. hal-03459199

HAL Id: hal-03459199

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459199>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ASSURANCE CHÔMAGE DES SENIORS : PEU DE PROBLÈMES, BEAUCOUP DE SOLUTIONS

Bruno Coquet

Chercheur affilié à l'OFCE & IZA

Depuis le début des années 1960 les seniors bénéficient d'un accès privilégié à l'assurance chômage et de dispositions spécifiques d'indemnisation, notamment une durée potentielle de leurs droits très étendue. Ce type de pratique est commun à de nombreux régimes d'assurance chômage dans le monde.

Jusqu'au milieu des années 1990 ces règles n'ont pas suscité de débat. Les seniors étaient en effet très souvent orientés vers des dispositifs de préretraites qui occultaient les comportements indésirables que peuvent susciter – tant de la part des employeurs, des salariés que des chômeurs – des règles d'assurance chômage inadaptées ou mal contrôlées. Avec l'abandon des préretraites, ces comportements sont apparus plus clairement, créant un débat sur la responsabilité et la suppression des règles d'indemnisation du chômage spécifiques aux seniors.

Les droits dont bénéficiaient les chômeurs seniors ont en conséquence été progressivement réduits ; leur suppression totale, figure toujours parmi les demandes de réforme les plus régulièrement mises en avant, que ce soit au nom de la rectification des comportements indésirables qu'elles engendrent ou du redressement des comptes de l'Unedic.

Les seniors n'apparaissent cependant pas surreprésentés au chômage, ni en particulier au chômage indemnisé. Il n'est pas aisé d'illustrer que ces chômeurs indemnisés fassent preuve d'un aléa moral particulièrement fort, en dépit des longues durées d'indemnisation dont beaucoup d'entre eux bénéficient (pas tous car seulement la moitié des seniors qui entrent au chômage sont éligibles à une durée potentielle des droits de 36 mois).

Les « préretraites Unedic » apparaissent comme un phénomène marginal tant en termes quantitatifs, car elles ne concernent à peine plus de 5 % des seniors indemnisés par l'assurance chômage, qu'en termes financiers puisque leur poids dans les dépenses de l'Unedic est du même ordre de grandeur.

On oublie souvent de le mentionner mais les 50 ans et plus sont un groupe contributeur net à l'assurance chômage : moins exposé à ce risque que d'autres tranches d'âge, les seniors qui subissent ce risque ont cependant besoin d'une protection adaptée aux difficultés particulières qu'ils rencontrent sur le marché du travail. Dans ces conditions, toute réduction de leurs droits qui ne se traduirait par une diminution significative de leurs cotisations devrait être considérée avec prudence.

Sur la base de ces éléments de diagnostic, nous montrons que l'assureur a de nombreuses possibilités pour renforcer l'efficacité l'assurance chômage des seniors, à moindre coût. Nous proposons pour cela des solutions techniques, certaines très

ciblées, d'autres plus ambitieuses, que l'assureur pourrait mettre en œuvre afin de réduire les défauts que les partenaires sociaux jugent prioritaires. Ces propositions sont de deux ordres :

Traiter les problèmes avérés... sans affecter la logique d'ensemble

- 1 Réduire l'incitation aux préretraites Unedic, sachant que pour cela il est inutile et inefficace de taxer tous les seniors.
- 2 Réexaminer l'opportunité de maintenir l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), avant de modifier la réglementation de l'assurance chômage.
- 3 Revoir les modalités de maintien des droits au-delà de la durée maximale d'indemnisation, jusqu'à la retraite.
- 4 Renforcer l'accompagnement, dans la mesure où il s'avérerait que c'est sa faiblesse qui serait à l'origine d'un aléa moral chez les chômeurs seniors.

Revoir la logique d'ensemble pour réduire les problèmes avérés et futurs

- 5 Créer un plafond de durée potentielle des droits continûment croissant avec l'âge.
- 6 Plafonner les possibilités de la validation des trimestres de retraite grâce à des trimestres de chômage indemnisé.
- 7 Créer un compte individuel partiel, afin de lutter contre l'aléa moral, de réintroduire plus de contributivité et d'équité dans le système, pour les seniors tels qu'ils sont actuellement définis, ou plus largement.
- 8 Dans le périmètre actuel d'affiliation à l'assurance chômage, poser la question des cotisations des seniors à l'assurance chômage.

Principaux aspects théoriques de l'indemnisation du chômage des seniors

Assurer le chômage des seniors plutôt que financer leur préretraite

1. Jusqu'à la suppression de la Dispense de Recherche d'Emploi (DRE, créé en 1984, le dispositif s'est éteint fin 2012) cette frontière est cependant demeurée floue, car des chômeurs inscrits sur les listes de Pôle Emploi et indemnisés ne se déclaraient pas nécessairement comme chômeur dans l'Enquête Emploi qui sert à calculer le chômage au sens du BIT. Pour un point récent, voir par exemple Cornilleau et Ducoudré (2016).

Au milieu des années 1980 les seniors étaient largement pris en charge au titre des préretraites publiques : le budget des préretraites dépassait alors celui de l'Unedic dans son ensemble, tous âges confondus (graphique 1). Une différence structurelle essentielle est qu'à cette époque les préretraites étaient financées sur crédits budgétaires, au contraire de l'assurance chômage qui était et reste financée par les cotisations des salariés affiliés, donc le coût du travail marchand.

Les nombreux effets pervers des politiques de retrait anticipé d'activité sur la croissance, l'emploi, le financement de la protection sociale, etc., ont conduit à leur abandon, malgré leurs effets contra-cycliques en période de crise. Les seniors étant maintenus sur le marché du travail, certains de ceux qui étaient inactifs sont devenus chômeurs¹ et ont été pris en charge par l'assurance chômage. Auparavant marginaux, les effets des dispositions spécifiques d'assurance chômage réservées aux seniors sont alors clairement apparus sur le devant de la scène.

Pourquoi des durées d'indemnisation plus longues pour les seniors ?

2. Cette propriété dépend de la manière dont est financée l'assurance : dans une assurance contributive, alternative de l'épargne de précaution, financée par des cotisations sur les salaires, les droits peuvent être croissants avec l'âge, mais à l'opposé dans un système financé par des ressources fiscales on peut montrer que des allocations décroissantes avec l'âge sont optimales (Michelacci & Ruffo, 2015).

Sur un plan théorique, deux arguments peuvent motiver l'existence de droits à l'assurance chômage plus longs pour les seniors :

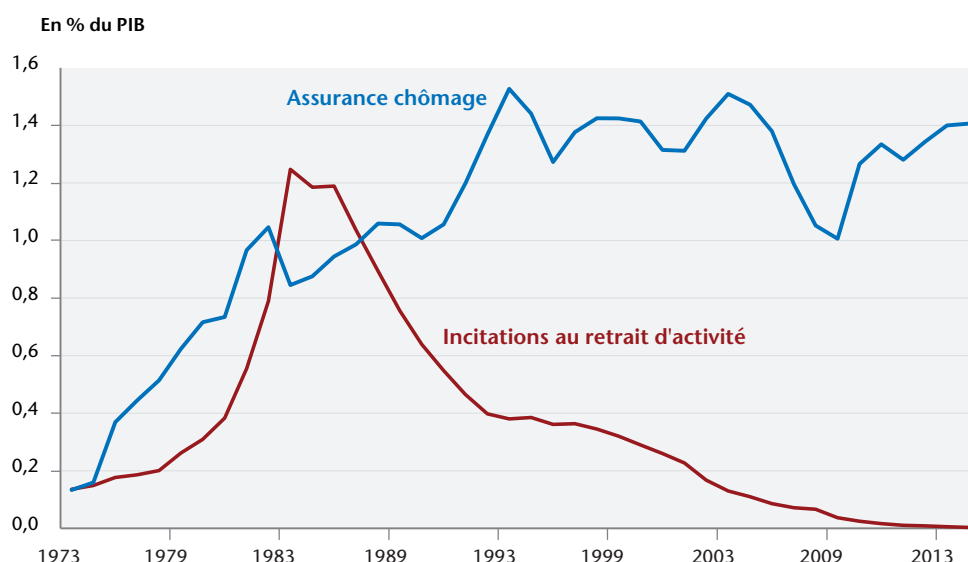
— *L'efficacité.* En première approche, les droits n'ont pas à être différenciés selon l'âge², mais une assurance chômage optimale doit cependant prendre en compte la réalité du marché du travail auquel sont *effectivement* confrontés les salariés assurés et les chômeurs qu'elle indemnise. Or les seniors ont des difficultés spécifiques pour retrouver un emploi, qui tiennent à des discriminations liées à l'âge, à des compétences obsolètes, à la perte de capital humain liée au chômage et à sa durée, à la

difficulté d'accepter une forte baisse du salaire de réserve et des perspectives dégradées de carrière salariale, etc. La plupart des régimes d'assurance chômage allouent donc aux seniors une durée potentielle d'indemnisation plus longue qu'aux chômeurs plus jeunes, mais aussi un accès privilégié à la formation, un accompagnement renforcé, etc.

— *La légitimité.* L'assurance chômage mutualisée est préférable à l'épargne de précaution, car potentiellement plus efficiente aux niveaux individuel et collectif. Mais cette légitimité dépend de la distribution des probabilités de chômage, et du coût de l'assurance : si l'affiliation est très onéreuse, ou bien si la probabilité d'avoir recours à l'assurance et d'être couvert est faible pour une grande majorité de chômeurs, la légitimité du régime mutualisé peut être compromise. Les assurés ne sont évidemment pas fondés à « en vouloir pour leur argent », mais il est légitime que ceux qui subissent un sinistre en appellent au prix qu'ils ont payé pour leurs cotisations d'assurance, quand tout allait bien.

Ces arguments ne sont toutefois pas toujours ceux qui ont motivé la création des règles spécifique d'indemnisation réservées aux seniors, des considérations plus générales, de l'ordre de la politique sociale, ayant généralement suffi.

Graphique 1. Préretraites et assurance chômage



Source : Calculs de l'auteur sur données Dares et Unedic.

En France l'efficacité comme la légitimité de l'assurance chômage plaident toutes deux en faveur d'un aménagement des règles d'assurance chômage des seniors. En effet le marché du travail apparaît d'autant plus difficile que le salarié avance en âge : même si le taux d'emploi a fortement progressé sous l'influence des réformes successives des régimes de retraite, et si le taux de retour à l'emploi des chômeurs progresse, la probabilité de sortir du chômage est d'autant plus faible qu'ils sont plus âgés³ et que l'épisode de chômage est long, et l'emploi retrouvé est souvent à temps partiel ou en contrat aidé⁴. Par ailleurs, l'assurance est facturée très cher aux salariés⁵ (graphique 6).

Il existe donc un besoin spécifique et une demande d'être bien assuré contre le risque de chômage, même si celui-ci est plus faible que pour d'autres tranches d'âge. La réduction des droits de la filière seniors est cependant une réforme paramétrique séduisante car très économique au premier abord, mais qui pourrait déstabiliser en profondeur des fondements essentiels du régime d'assurance chômage.

3.

Minni (2016) LÉ et al. (2014). On peut évidemment considérer que la faiblesse du taux de sortie est un symptôme de la générosité excessive de l'indemnisation (cf. *infra*).

4.

Govillot & Rey (2013).

5.

Un mois de salaire net par an. Pour une discussion de la question du prix de l'assurance chômage et des éléments de comparaison internationale cf. Coquet (2013).

Assurer dans la longue durée : des effets indésirables à contrôler

Des dispositions d'assurance spécifiques aux seniors suscitent en retour des comportements particuliers, qui peuvent conforter – et même intensifier – les effets que l'assureur a l'objectif de prévenir et de réduire :

- *Elles facilitent les licenciements de seniors.* Une bonne indemnisation du chômage influence l'arbitrage économique entre emploi et chômage : les seniors étant bien pris en charge par l'assurance, ils peuvent attendre au chômage de remplir les conditions de départ en retraite à moindre coût. Il est par conséquent peu coûteux pour les employeurs de compenser le manque à gagner pour les chômeurs relativement à ce qu'ils gagneraient en emploi.
- *Elles sont attractives pour certains salariés seniors* dont les perspectives de carrière sont peu motivantes, l'expérience mal reconnue, les conditions de travail difficiles, alors même que leurs aptitudes physiques peuvent être réduites, etc.
- *Elles sont peu incitatives à la reprise d'emploi* pour les chômeurs, en particulier si leurs caractéristiques les ont conduit à préférer une transaction avec leur employeur plutôt que de continuer à travailler, et/ou s'ils sont proches de remplir les conditions de départ en retraite.

Dans ces circonstances il peut y avoir convergence d'intérêt entre employeurs et salariés, qui peut conduire ces derniers à être au chômage jusqu'à la retraite.

Ce comportement peut aussi exister sans indemnisation par l'Unedic, ou sans préretraite publique, mais il est alors plus coûteux pour le salarié, et donc plus onéreux pour l'employeur de le dédommager le cas échéant. S'il n'est clairement pas indépendant des dispositions d'assurance chômage, le comportement qui crée les « préretraites Unedic » ne peut leur être exclusivement attribué : sa disparition, consécutivement à une réforme de la « filière seniors », est de ce fait incertaine.

Depuis l'extinction de la Dispense de Recherche d'Emploi (DRE) en 2012, les seniors sont comme tous les autres, soumis à des obligations de recherche d'emploi, et accompagnés par le Service Public de l'Emploi. L'assureur et le Service Public de l'Emploi doivent bien entendu vérifier que ces dispositions sont effectives avant de pouvoir incriminer un éventuel effet des règles d'indemnisation spécifiques sur le retour à l'emploi.

Les faits plaident-ils pour une réforme de l'indemnisation des seniors ?

Les seniors ne sont pas surreprésentés parmi les chômeurs indemnisés

En 2014, les plus de 50 ans représentaient 35,9 % de la population totale, 27,7 % des actifs, et 18,9 % des chômeurs au sens du BIT. Parmi les chômeurs inscrits à Pôle Emploi en 2015, les plus de 50 ans représentaient 21,3 % des DEFM ABCDE⁶ et 24 % des chômeurs indemnisés⁷.

La proportion de seniors indemnisables par l'assurance chômage n'est pas significativement différente de celle des autres classes d'âge : 50% des plus de 50-54 ans et 53% des plus de 55 ans, contre 54 % des 25-34 ans⁸. En revanche les seniors indemnisables sont plus souvent indemnisés car ils pratiquent moins fréquemment une activité réduite. Tous les seniors n'obtiennent pas la durée potentielle maximum de 36 mois : 40 % des seniors obtiennent de droits inférieurs à 24 mois, et moins de 50 % entrent avec des droits de 36 mois⁹. Le fait que l'assurance chômage française soit contributive et que les seniors aient une probabilité plus importante d'avoir une durée d'affiliation plus longue préalablement au chômage ne semble pas avoir une incidence significative sur leur éligibilité à l'indemnisation.

En revanche les plus de 50 ans sont clairement surreprésentés parmi les chômeurs de longue durée : ils constituent 32,8 % des DEFM ABC inscrits depuis plus de 1 an,

6. Les proportions de la population active et du chômage BIT sont celles de l'année 2014.

7. UNEDIC (2016).

8. Grangier (2015b).

9. Grangier (2015a).

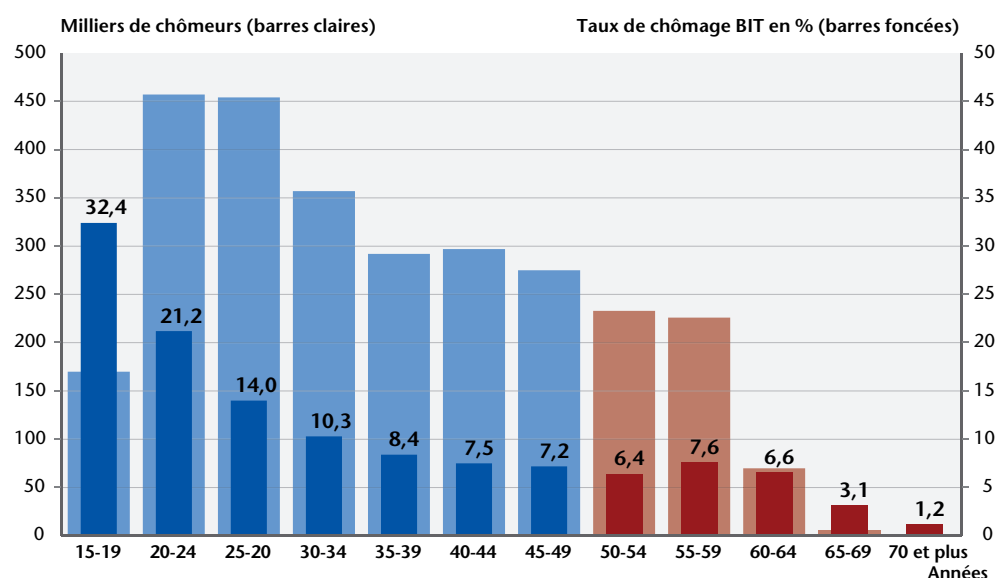
soit le double de leur poids parmi les chômeurs inscrits depuis moins de 1 an (16,4 %), et ce poids s'accroît avec l'ancienneté : 24,5 % des inscrits entre 1 et 2 ans, 32,4 % entre 2 et 3 ans, 44 % depuis plus de 3 ans. Enfin parmi les bénéficiaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), 44 % ont plus de 50 ans et 25 % plus de 55 ans¹⁰. Cette exposition au chômage de longue durée pourrait évidemment témoigner d'un l'aléa moral¹¹ créé par la longueur de l'indemnisation potentielle maximale de 36 mois : mais outre qu'aucune étude n'a précisément mis en évidence cet aléa moral en France¹², ces chômeurs de longue durée ont des durées d'inscription bien supérieures aux limites maximales de l'indemnisation de droit commun pour la plupart d'entre eux, ce qui suggère que la durée d'indemnisation ne serait pas le seul facteur en cause¹³.

Les chômeurs seniors rencontrent des difficultés spécifiques sur le marché du travail français, mais ils ne sont pas surreprésentés parmi les chômeurs indemnisés, et ce en dépit de leur surreprésentation parmi les chômeurs de longue durée ainsi que de leurs caractéristiques individuelles *a priori* beaucoup plus propices à les rendre éligibles à l'assurance.

Un aléa moral dont il est difficile d'observer les symptômes

Le taux de chômage des 50-54 ans est le plus bas observé pour une tranche d'âge quinquennale (parmi les 15-64 ans) : à lui seul cet élément ne peut justifier une durée potentielle d'indemnisation plus longue pour les seniors (graphique 2). En effet, l'assureur doit aussi prendre en considération la facilité ou la difficulté pour les seniors de retrouver un emploi, et à quel niveau de salaire¹⁴.

Graphique 2. Chômage au sens du BIT par tranche d'âge quinquennale en 2014



Source : INSEE.

Les études disponibles montrent que les seniors ont plus de difficultés que les autres à sortir du chômage¹⁵ ; l'Unedic publie un « taux de persistance au chômage » des chômeurs inscrits continûment croissant avec l'âge, mais cet indicateur ne distingue pas les chômeurs indemnisés des autres, et n'est pas corrigé de la durée potentielle des droits à l'entrée¹⁶.

Environ 75 000 chômeurs sortent des listes de Pôle Emploi chaque année pour cause de départ en retraite¹⁷. En 2015 environ 22 000 chômeurs – soit 29 % de ces sorties – ont bénéficié des dispositions qui permettent le maintien des droits au-delà de

10.

Minni (2016) Grangier (2015a, 2015b) Matus et Stehlin (2014) et Données Dares (2016).

11.

L'aléa moral désigne le comportement des chômeurs qui parce qu'ils sont indemnisés prolongent leur épisode de chômage plus longtemps que ce qui leur est nécessaire pour retrouver un emploi.

12.

Euzenat et Prokovas (2015) étudient l'influence de l'indemnisation sur la reprise d'emploi, mais excluent les seniors de leur analyse.

13.

Cela n'exclut cependant pas la responsabilité des règles d'indemnisation, puisqu'une lecture critique (non étayée dans le cas français) pourrait considérer qu'en incitant les chômeurs à demeurer éloignés de l'emploi leurs chances d'y retourner s'amenuisent, même après la fin de droits.

14.

La littérature économique montre des pertes de salaires toujours importantes à la suite d'un épisode de chômage, croissantes avec l'âge (Gregory et Jukes, 2001), et un rattrapage d'autant moins probable que les chômeurs avaient de l'ancienneté dans leur emploi (Hijzen *et al.*, 2010). Euzenat et Prokovas (2015) trouvent que la probabilité que l'emploi soit aussi bien rémunéré que le précédent diminue continûment avec l'âge (jusqu'à 49 ans, leur étude excluant les seniors) (Pour une revue de littérature cf. Coquet, 2013).

15.

Govillot et Rey (2013).

16.

UNEDIC (2012).

17.

Calculs sur données issues de Bernardi et Poujouly (2016).

18.

UNEDIC (2016). On peut noter que ce coût est stable depuis 2012, dans un contexte de chômage croissant (ce qui a dû augmenter le nombre de bénéficiaires), et des conditions d'ouverture des droits à la retraite qui ont continué de se durcir progressivement (ce qui tend à allonger les durées d'indemnisation au titre de cette disposition).

19.

UNEDIC (2016). Au 1^{er} semestre 2015, 2 500 chômeurs de 50 ans ou plus ont atteint la durée maximale de leurs droits sans les recharger.

leur durée maximale jusqu'à remplir les conditions d'une retraite à taux plein¹⁸, pour un coût total de 270 Mo€. Toutefois, moins de 0,1 % des allocataires sortent d'indemnisation après 36 mois sans jamais avoir retravaillé¹⁹.

Au-delà de ces constats, les données qui permettraient de décrire plus finement les comportements des chômeurs seniors ne sont pas publiques. Aucune évaluation approfondie d'éventuelles spécificités du comportement de reprise d'emploi, *a fortiori* de l'aléa moral éventuel des chômeurs seniors indemnisés, n'a été réalisée en France.

Au total les données disponibles n'attestent pas d'un aléa moral massif propre aux chômeurs indemnisés de plus de 50 ans, en lien avec leurs règles d'indemnisation. Fonder une réforme générale des règles d'indemnisation propres aux seniors sur le motif d'un improbable dérèglement généralisé de leurs comportements serait donc risqué, et certainement sous-optimal.

Les « préretraites Unedic » : un problème réel aux effets limités

L'existence des « préretraites Unedic » est le principal argument utilisé pour motiver la réduction de la durée des droits à indemnisation des seniors. Ce phénomène doit son nom au pic de sorties de l'emploi que l'on observe à l'approche de l'âge légal de la retraite : ce pic concerne environ 4,6 % des sorties d'emploi pour motif de licenciement ou de rupture conventionnelle, qui elles-mêmes représentent au total moins de 4 % de l'ensemble des sorties d'emploi. Ce sont donc environ 30 000 salariés qui seraient concernés chaque année²⁰ (graphique 3).

Ce comportement peut être attribué à « l'effet horizon » à l'approche de l'âge légal pour obtenir une retraite à taux plein²¹. La responsabilité en revient à certains employeurs accusés de se séparer de leurs salariés seniors à moindre coût, en les mettant à la charge de l'assurance chômage, mais aussi à ces salariés, suspectés de consentir à cette transaction quand ils n'y perdent pas financièrement²². Pour que cette incitation devienne une cause de chômage durable, il est néanmoins indispensable que les chômeurs concernés fassent preuve d'aléa moral, c'est-à-dire refusent des offres d'emplois conformes à leurs compétences, offrant une rémunération voisine de celle qu'ils touchaient en emploi, et échappent aux contrôles du Service Public de l'Emploi.

20.

Ces motifs représentent précisément 3,8 % des sorties de l'emploi. Ces chiffres résultent de l'application du taux de sorties observé dans les Mouvements de Main-d'œuvre (source Dares) à l'emploi salarié Unedic. Les données sur les ruptures conventionnelles issues de Minni (2013).

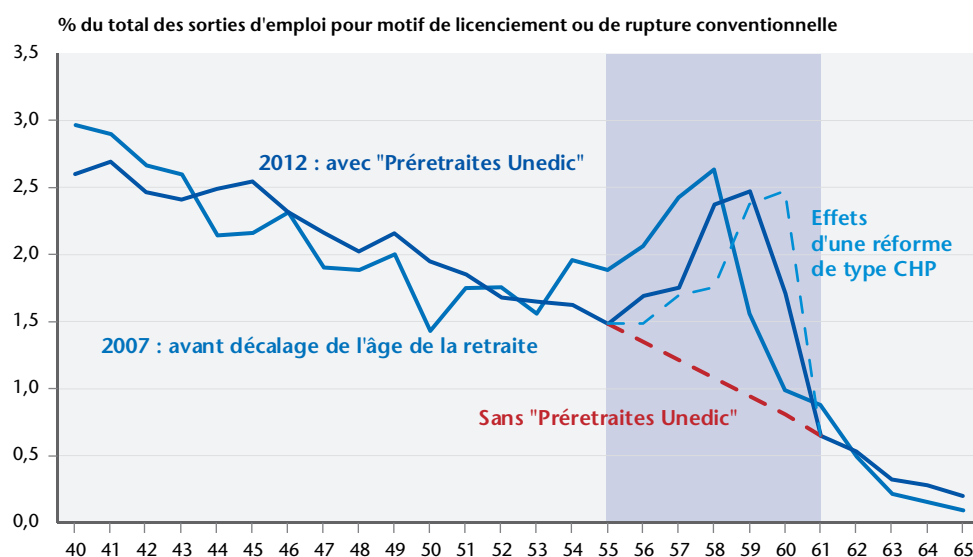
21.

Pour une synthèse voir Hairault (2012).

22.

La « rupture conventionnelle », qui procède par consentement mutuel, a exacerbé cette critique.

Graphique 3. Sorties de l'emploi pour cause de licenciement ou de rupture conventionnelle



Note : La Réforme « CHP » consiste à aligner les droits des 50ans et plus sur ceux de leurs puînés, soit 24 mois au lieu de 36 (cf. Cahuc, Hairault, Prost, 2016).

Source : Calculs de l'auteur sur données issues de Minni (2013).

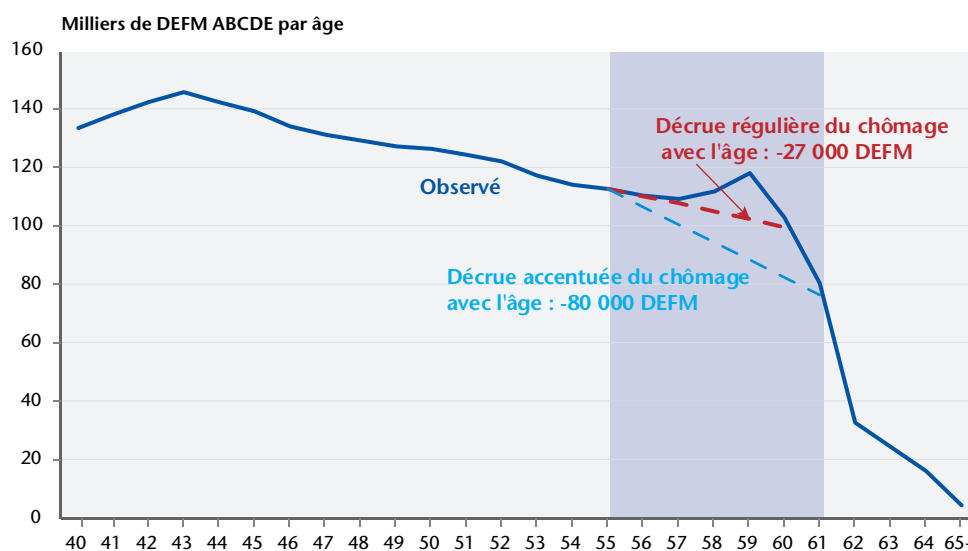
Il est difficile de quantifier l'ampleur de ce comportement sur les finances de l'Unedic car les données sont rares et indirectes. Si ces 30 000 sorties de l'emploi se transformaient effectivement en autant de chômeurs indemnifiables et indemnisés durant 36 mois, elles engendreraient au maximum un stock de 90 000 chômeurs indemnisés surnuméraires, sur un total de plus de 600 000 seniors indemnisés par l'assurance chômage. Cette estimation doit néanmoins être modérée :

- D'une part, il faut faire l'hypothèse que l'emploi total n'est pas affecté par ces comportements et que ces salariés sont remplacés. Ces chômeurs sont donc pour l'essentiel remplacés par autant d'emplois ETP²³, occupés par des actifs qui autrement seraient certainement chômeurs, possiblement indemnifiables par l'Unedic pour environ 50 % d'entre eux. Si tous les nouveaux embauchés étaient chômeurs, avec un taux de couverture moyen de 50 %, et que par ailleurs les préretraités Unedic avaient un taux de couverture de 100 % pendant 36 mois, ce sont seulement 45 000 chômeurs surnuméraires qu'indemniserait l'Unedic²⁴.
- Des simulations simples sur la forme de la distribution des DEFM montrent que des hypothèses très fortes sont nécessaires pour parvenir à un surplus de 90 000 demandeurs d'emplois inscrits (graphique 4). L'ordre de grandeur du surplus de chômage se situe plutôt entre 27 000 et 80 000 DEFM surnuméraires, et deux fois moindre encore (13 500 à 40 000) pour les chômeurs indemnisés, si l'on fait l'hypothèse que la proportion de chômeurs éligibles aux allocations est égale à la moyenne observée pour cette classe d'âge (50 %).

23.
Équivalent Temps Plein.

24.
Le coût unitaire moyen des chômeurs seniors serait certainement plus onéreux en raison des salaires de référence plus élevés de cette population.

Graphique 4. Hypothèses d'impact des « préretraites Unedic » sur le chômage par âge



Source : INSEE.

- On ignore quelle part de ce pic de sorties de l'emploi correspond à une durée potentielle d'indemnisation de 36 mois, car moins de 50 % des chômeurs de plus de 50 ans entrent en indemnisation avec cette durée potentielle maximale²⁵. On ignore également le taux de consommation de ces droits²⁶.
- Les « préretraites Unedic » sont demeurées insensibles à la facilitation des transactions entre employeurs et salariés introduite par la possibilité de « rupture conventionnelle » en 2008²⁷ ; d'autre part, l'emploi des seniors a crû sans

25.
On peut faire l'hypothèse que s'il y a sélection adverse de ces chômeurs, leur probabilité d'être éligibles à 36 mois d'indemnisation est supérieure à la moyenne.

26.
On sait tout de même que « 3 000 seniors de 50 ans sont indemnisés entre 24 et 36 mois et ne rechargent pas » leurs droits, donc ne retravaillent pas, environ 0,1 % des chômeurs. UNEDIC (2016).

27.
Minni (2015).

discontinuer de plus de 1,2 million de postes depuis le début de la crise, en cette même année 2008, alors que les préretraites Unedic auraient pu être dopées à la fois par la crise et par la facilitation des ruptures de contrat.

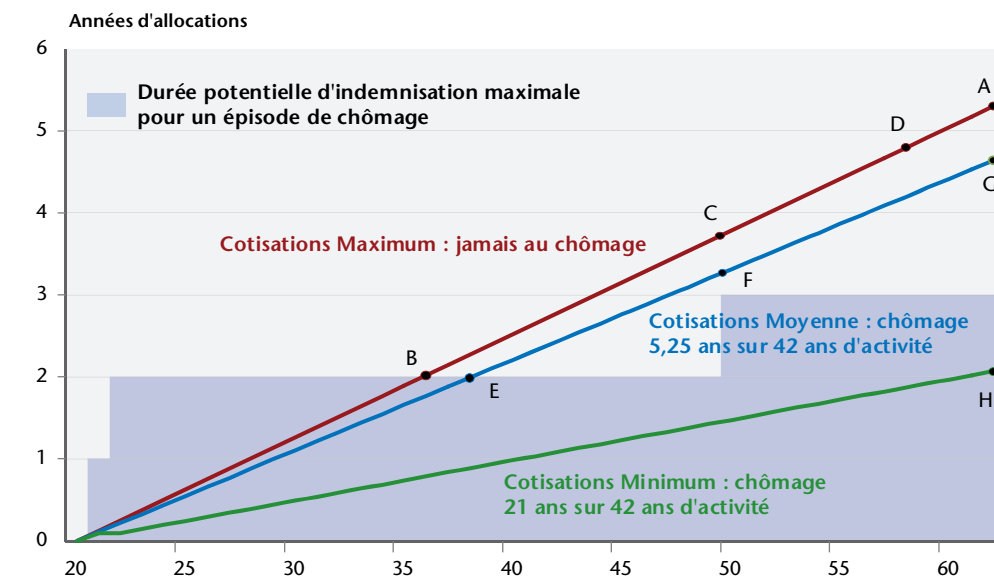
Ces éléments conduisent à considérer les « préretraites Unedic » avec prudence. Ce phénomène est limité, marginal au regard du chômage des seniors et de son coût pour l'assurance chômage. Il n'est donc pas pertinent d'en tirer des enseignements généraux pour réformer les droits des seniors dans leur ensemble : articuler toute la stratégie d'indemnisation des seniors autour d'un comportement marginal, en faisant environ 95 % de perdants « innocents » (dont le comportement déterminé par d'autres facteurs, serait certainement sous-optimal).

Le prix de l'assurance est très élevé

L'assureur doit toujours veiller à ce que le produit qu'il vend soit clairement plus attractif que l'épargne de précaution. Il lui faut donc trouver les moyens de surveiller et de sécuriser cet équilibre.

Le plafond de salaire assurable est une variable-clé : plus il est élevé, moins il est possible aux salariés de se constituer une épargne de précaution pour éventuellement compléter leurs allocations s'ils devenaient chômeurs. L'avantage est évidemment que les recettes de l'assureur sont plus élevées. L'inconvénient est que, si les prestations d'assurance chômage constituent l'ensemble des ressources du chômeur (comme c'est le cas en France), celui-ci n'aura aucune marge de manœuvre et sera très regardant quant à la protection qui lui est offerte, non seulement en termes de taux de remplacement, mais aussi en termes de durée potentielle des droits.

Graphique 5. Coût perçu de l'assurance chômage : profils des contributions au cours d'une carrière



Source : Calculs de l'auteur sur données Unedic.

Beaucoup de régimes d'assurance chômage ont choisi un équilibre plus robuste que celui actuellement en vigueur en France : le salaire assurable est plafonné suffisamment bas pour laisser la liberté aux assurés les plus aisés de constituer une épargne de précaution. En France l'équilibre choisi est extrême : le salaire assurable est très élevé²⁸ ainsi que le taux de cotisation (6,4 %), ce qui au premier ordre augmente les ressources de l'Unedic ; cela ne tient pas à la volonté d'assurer une « générosité » des

²⁸.
4 fois le plafond de la Sécurité sociale soit 154 464 € par an.

droits mais aux choix faits par l'État de ne pas affilier le secteur public à l'assurance chômage, de ne pas allouer de dotation budgétaire à l'Unedic, de faire financer l'essentiel du budget du Service Public de l'Emploi ainsi qu'une partie de la politique culturelle par l'Unedic²⁹. Tous ces choix réduisent la solidarité et renforcent le coût de l'assurance chômage pour les employeurs et les salariés qui y sont obligatoirement affiliés. Ainsi, la solidarité organisée par l'assurance mutualisée est potentiellement plus exposée à la contestation en France que dans les autres pays.

Le graphique 5 permet d'illustrer en partie le coût de l'assurance pour des salariés connaissant ou pas un épisode de chômage au cours de leur carrière :

- *Salarié jamais au chômage rémunéré au salaire moyen toute sa carrière.* Il apporte à l'assurance mutualisée 85 000 € de cotisations sur l'ensemble de sa carrière, soit l'équivalent d'environ 63 mois d'allocations nettes (point A, graphique 5). Dès 15 ans de carrière, les droits potentiels assurés à ce salarié, s'il devenait chômeur (24 mois), sont moindres que l'épargne de précaution qu'il aurait pu constituer en ne cotisant pas à l'assurance mutualisée (point B).
- *Salarié rémunéré au salaire moyen qui deviendrait chômeur senior.* S'il devenait chômeur à 50 ans en ayant eu un emploi et cotisé sans connaître le chômage depuis l'âge de 20 ans, le montant de cotisations qu'il aurait payé équivaldrait à plus de 45 mois d'allocations (point C) ; s'il devenait chômeur à 58 ans (cas des « préretraites Unedic ») ses cotisations équivaldraient à plus de 57 mois d'allocations (point D). Ces deux chômeurs n'étant éligibles qu'à une durée potentielle de 36 mois, ce bilan cotisations/prestations peut sur l'instant leur sembler très défavorable.
- *Salarié rémunéré au salaire moyen au chômage 5 ans durant sa carrière.* Même à ce niveau, qui correspond à l'exposition moyenne au chômage indemnisé³⁰, un salarié peut avoir la perception d'un net avantage à l'épargne de précaution. Cela devient apparent dès 18 ans de carrière (point E) et le reste à 50 ans, tout comme en fin de carrière (points F et G). On doit cependant noter que le bilan de l'assurance chômage est en réalité positif pour ce salarié car il percevrait au total 5 ans et 2 mois d'allocations durant ses 42 ans d'activité, en payant un montant total de cotisations équivalant à 4 ans et 8 mois d'allocations.
- *Salarié au chômage indemnisé durant la moitié de sa carrière*³¹. Il aurait payé au total l'équivalent de plus de 2,1 années d'allocations avec ses cotisations (point H). Il est vrai qu'il aurait touché au total 21 ans d'allocations... s'il avait réussi à être indemnisé 100 % du temps, et 10,5 ans s'il avait bénéficié du taux de couverture moyen de 50 %. Dans les deux cas cela lui laisserait un bilan net très favorable. Ces situations limites apparaissent cependant purement théoriques.

De tels écarts entre l'assurance chômage mutualisée et l'épargne de précaution finiront certainement par susciter un débat.

Les seniors sont contributeurs nets à l'Unedic

Il n'est jamais opportun de découper des tranches dans la solidarité qu'organise une assurance mutualisée. S'agissant de droits dérogatoires au droit commun, l'Unedic est cependant motivée à vérifier que la spécificité des droits des seniors ne se transforme pas en un privilège qui s'exercerait aux dépens de ses finances, et donc de tous les assurés qui ne bénéficient pas de ces droits spécifiques³².

Les droits payés aux seniors s'élevaient à 6,65 Md€ en 2015, soit environ 21,5 % du total des allocations versées par l'Unedic, dont 1,03 Md€ au-delà du 24^e mois d'indemnisation (3,3 % de l'ensemble des allocations). Entre 2012 et 2015 le coût de l'indemnisation des seniors a augmenté de +5,9 %, près de deux fois moins vite que

29.
Coquet (2016).

30.
On approxime cette grandeur par le ratio suivant en moyenne de 2004 à 2014 : [Nombre de chômeurs indemnisés (ARE hors formation) / salariés affiliés] = 12,3 %.

31.
Maximum possible du temps chômage indemnisé avec un taux de conversion de 1 jour travaillé pour 1 jour indemnisable.

32.
C'est à ce titre que l'Unedic peut aussi identifier des comptes pour les régimes spécifiques des intermittents ou des intérimaires par exemple.

33.

La sélection adverse désigne le comportement des employeurs et des salariés qui cherchent à acquérir les caractéristiques qui leur permettent de maximiser les droits que pourrait toucher le salarié s'il devenait chômeur indemnisé.

34.

Taux d'activité : 86,1 % pour les 50-54 ans, 73,8 % pour les 55-59 ans, 26,9 % pour les 60-64 ans. D'autres effets influent sur ce bilan sans en modifier significativement l'ordre de grandeur. Notamment les salaires plus élevés pour les seniors que pour la moyenne des salariés affiliés tirent les cotisations à la hausse, mais aussi les allocations de ceux qui sont au chômage du fait de « salaires de référence » plus élevés.

celui des chômeurs de moins de 50 ans (+11,0 %), alors même que le nombre de chômeurs inscrits à Pôle Emploi progressait de +38,4 % pour les plus de 50 ans, deux fois plus rapidement que les chômeurs plus jeunes (+17,0 %). Ces statistiques confortent l'idée que, s'il existe une *sélection adverse*³³ des seniors à l'égard de l'assurance chômage, celle-ci est marginale, y compris du point de vue de ses conséquences financières.

En outre, les cotisations d'assurance chômage prélevées sur les salariés de plus de 50 ans sont de l'ordre de 8,1 Md€ en 2016, soit de 1,5 Md€ de plus que les prestations qui sont versées dans cette tranche d'âge. Cet « excédent » illustre que les seniors ne sont globalement pas « à la charge » du régime, alors même que leur faible taux d'activité pèse (mais de moins en moins car il augmente rapidement) sur les contributions qu'ils versent³⁴.

Malgré des droits potentiels plus longs et des salaires de référence plus élevés, les plus de 50 ans sont donc contributeurs nets à l'Unedic. Les seniors sont par conséquent une cible inopportune d'économies pour l'assureur : en effet leur probabilité de chômage est faible, mais de nombreux éléments indiquent que lorsque ce risque survient le chômage est particulièrement coûteux pour eux, instantanément et dans la durée. L'assureur doit donc veiller à bien adapter la qualité du contrat d'assurance qu'il vend à ce profil de risque, ce qui en l'état actuel du marché du travail des seniors incline en faveur d'une durée potentielle d'indemnisation longue et d'un accompagnement intense. Toute diminution de droits devrait s'accompagner d'une réduction du prix facturé afin de ne pas affaiblir la légitimité du prélèvement au titre de l'assurance mutualisée.

De nombreuses solutions pour améliorer l'efficacité de l'assurance

Une réforme efficace requiert un diagnostic précis. Or les faits et les analyses qui pourraient militer en faveur d'une réduction de la « générosité » des règles d'assurance chômage réservées aux seniors sont rares et souvent documentés de manière très fruste ; il est d'ailleurs assez paradoxal qu'un problème dont on dit qu'il est si important et coûteux soit si peu visible. En outre ces éléments « à charge » ne sont pas pondérés par ceux qui sont « à décharge », ou ceux qui peuvent plaider pour une autre logique de réforme que celle de la coupe franche et indistincte dans les droits des chômeurs.

La proposition la plus répandue de réforme de l'assurance chômage des seniors consiste en effet à aligner la durée maximale potentielle de leurs droits sur la règle générale, soit 24 mois au lieu de 36 à partir de 50 ans³⁵.

Même si le risque de chômage des seniors apparaît aujourd'hui moins élevé que celui des plus jeunes, ils s'attendent à être bien protégés quand ils le subissent, car ses conséquences sont plus dramatiques pour eux que pour leurs puînés, et ce d'autant plus que le compte de résultats de cette « filière » d'assurance chômage des seniors dégage des excédents.

35.

Voir Hairault *et al.* (2016) ou Chéron (2013).

Traiter les problèmes avérés... sans affecter la logique d'ensemble

1 Préretraites Unedic : il est inutile et inefficace de taxer tous les seniors

Réduire la durée des droits ou, de manière équivalente, repousser l'âge d'éligibilité à la « filière seniors », n'apparaît pas opportun. Une réforme visant à éradiquer le surcoût indésirable de l'ordre de 100 millions d'euros que représentent les « préretraites Unedic », mais qui supprimerait près de 1 milliard de prestations dont aucune étude n'a démontré qu'elles sont allouées de manière inefficace, n'est clairement pas souhaitable :

- Ce sont environ 30 000 chômeurs surnuméraires³⁶ qui sont indemnisés en raison des « préretraites Unedic », soit environ 5 % des chômeurs de plus de 50 ans. Le surcoût brut qu'ils engendrent s'élève à 280 Mo€ par an, dont 46 Mo€ pour les droits compris entre 24 et 36 mois³⁷. Le surcoût net est moindre si l'emploi total est constant et si ces chômeurs sont remplacés en emploi par autant d'actifs dont certains auraient été chômeurs indemnisés ;
- Si les droits de tous les seniors étaient limités à 24 mois, l'Unedic économiserait 930 Mo€. Mais le comportement indésirable de « préretraite » ciblé par l'assureur ne serait pas supprimé, son coût serait simplement réduit pour l'Unedic (graphique 3). L'économie serait de un tiers³⁸ de la dépense surnuméraire actuelle, soit environ 90 Mo€ par an, si l'on suppose que tous les « préretraités Unedic » ont une durée potentielle des droits de 36 mois qu'ils utilisent à 100 %, ne reprennent jamais d'emploi, et que le dispositif de maintien des droits au-delà de leur durée maximale ne prend pas le relais ;
- Les conséquences financières seraient en revanche très importantes pour l'ensemble des chômeurs seniors de plus de 50 ans, dont l'immense majorité n'a pas perdu son emploi dans les conditions visées par la réforme, ni ne manifeste un comportement indolent de recherche d'emploi ;
- Les chômeurs affectés ont, dans leur immense majorité, contribué longtemps et chèrement à l'assurance chômage (graphique 5). La population des seniors présentant un résultat financier positif d'environ 1,5 Md€, l'Unedic a un besoin impérieux de maintenir dans la solidarité interprofessionnelle cette catégorie de salariés qui contribuent à conforter son équilibre budgétaire.

Réduire indistinctement tous les droits des seniors ne détruirait donc pas la cible visée que constituent les « préretraites Unedic », mais cela créerait à coup sûr des dégâts collatéraux, dont les répercussions pourraient être fâcheuses à moyen terme pour l'assureur, tant pour l'efficacité de l'indemnisation garantie aux seniors que du point de vue de la légitimité et du niveau des cotisations prélevées.

2 Réexaminer l'opportunité de maintenir l'Allocation de Solidarité Spécifique

Créé en 1984 alors que le RMI n'existait pas, ce minimum social visait les chômeurs de longue durée et non pas spécifiquement les seniors, alors pris en charge par les préretraites publiques ou à défaut indemnisés dans le cadre de filières très longues (Encadré). L'ASS bénéficie aujourd'hui essentiellement aux seniors, d'une part en raison des conditions d'éligibilité (5 ans d'affiliation à l'Unedic au cours des 10 dernières années) et d'autre part en raison de la surexposition des seniors au chômage de longue durée.

La justification actuelle de l'ASS est une inconnue : d'une part elle est financée de manière sous optimale (seuls les salariés non-affiliés à l'Unedic y contribuent, et le solde provient de dotations d'équilibre d'origine budgétaire), d'autre part les droits qu'offre cette prestation sont notoirement sous-optimaux du point de vue de l'assurance chômage (minimum social familialisé, sous conditions de ressources, ouvrant des droits à la retraite, etc.).

Si la durée d'indemnisation des seniors était le problème avéré, l'ASS devrait évidemment être supprimée avant même d'envisager de réduire la durée potentielle des droits Unedic. Le bon instrument pour lutter contre la pauvreté, y compris celle des actifs en emploi ou au chômage, est désormais le Revenu de Solidarité Active (RSA).

36.

On suppose ici que les chômeurs éligibles à l'indemnisation sont au nombre de 30 000 (moyenne arrondie de la fourchette de 13 500 à 40 000 chômeurs indemnisés) (cf. ci-avant).

37.

Si le comportement qui a conduit ces salariés au chômage résulte d'une optimisation des règles de l'Unedic, on devrait considérer que ces chômeurs sont surreprésentés parmi ceux qui consomment 36 mois d'allocations et représentent une part plus élevée des dépenses afférentes.

38.

12 mois sur 36.

3 Revoir le maintien des droits au-delà de la durée maximale d'indemnisation, jusqu'à la retraite

Dans la mesure où elle accroît simultanément les dépenses de l'Unedic et les dépenses des caisses de retraite, tout en procurant des droits à des chômeurs dont l'inemployabilité n'est pas démontrée, on peut penser que cette mesure ne relève pas de l'assurance chômage à proprement parler, mais d'une politique sociale plus large. Il est donc discutable de la maintenir au sein de l'assurance chômage.

Si elle n'était pas supprimée, cette disposition devrait *a minima* être présentée pour ce qu'elle est : une filière à part entière, avec des conditions d'éligibilité et une durée maximale des droits.

Même si l'on oublie souvent de le préciser, cette disposition est conditionnée par le fait de rester actif et d'avoir travaillé au moins 4 mois au cours des 36 derniers mois, de manière continue ou non. Cette contrainte étant très faible, on peut cependant penser qu'elle concerne peu d'allocataires : les critères d'activité requis pour être éligible pourraient être durcis.

4 Renforcer l'accompagnement

S'il existe un problème de reprise d'emploi des seniors du fait de l'aléa moral, le contrôle et l'accompagnement devraient permettre de le détecter et les études le confirmer. Si l'accompagnement actuel ne permet pas de mettre en évidence ni de contrôler l'aléa moral par les sanctions prévues à cet effet, c'est soit que celui-ci est minime, soit qu'il n'existe pas, ou que le suivi de ces chômeurs est insuffisant malgré la suppression de la Dispense de Recherche d'Emploi (DRE) depuis 2012. Il reste qu'en l'absence d'une preuve évidente de l'aléa moral, il n'y a pas de raison de modifier la règle d'indemnisation.

Renforcer l'accompagnement des chômeurs seniors nécessite d'investir plus de moyens, alors que leur probabilité de retour à l'emploi semble faible. Cette stratégie coûte cher et procure une espérance de rendement incertaine : si le problème est réellement de l'ordre de l'aléa moral, c'est un investissement rentable ; si en revanche le problème a une autre origine, un accompagnement renforcé ou la réduction des droits à indemnisation ne le résoudront probablement pas.

Revoir la logique d'ensemble pour réduire les problèmes avérés et futurs

5 Un plafond de durée potentielle des droits croissant avec l'âge

Si la durée potentielle d'indemnisation nécessaire à un retour à l'emploi dans des conditions optimales est croissante avec l'âge, on peut imaginer que le plafond de durée potentielle des droits s'accroisse aussi avec l'âge.

Trois paramètres doivent être définis de manière équilibrée en fonction du résultat souhaité :

- (1) L'âge à partir duquel le plafond est relevé,
- (2) La vitesse de relèvement du plafond,
- (3) Éventuellement le niveau maximum de ce plafond³⁹.

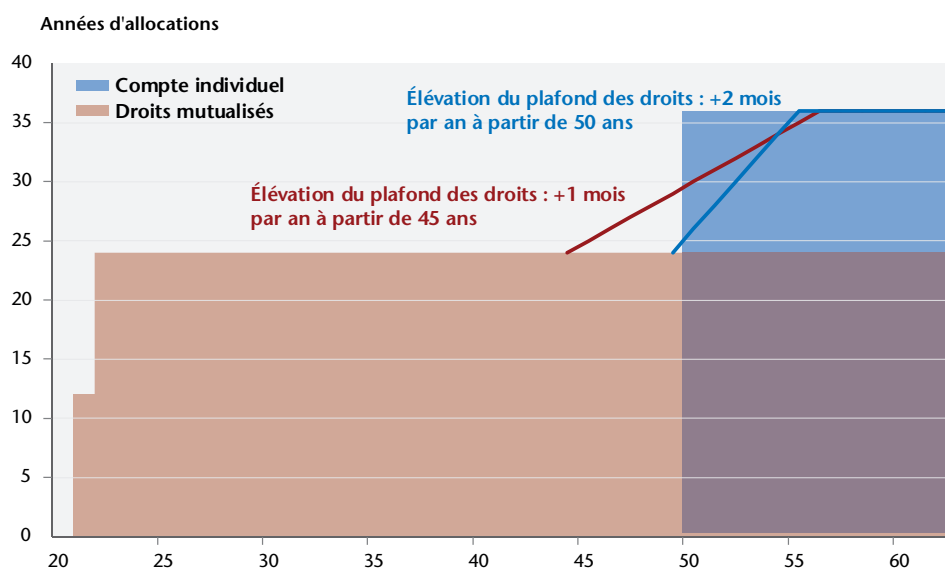
Augmenter le plafond des droits de manière progressive présente l'avantage d'adapter les droits à la logique observée d'une difficulté de réinsertion dans l'emploi croissante avec l'âge. C'est une solution préférable à celle de recréer des « filières », car elle permettrait de supprimer les seuils (aujourd'hui à 50 ans et 1 jour) qui peuvent susciter des comportements indésirables.

Par exemple le plafond pourrait s'élever de 1 mois par année de cotisation à partir de 45 ans, amenant au plafond de 36 mois à l'âge de 57 ans : cette mesure d'apparence généreuse serait approximativement autofinancée par les économies réalisées sur les dépenses entre 50 et 56 ans (graphique 6). On pourrait aussi accroître le plafond de 2 mois par année au-delà de 50 ans, ce qui amènerait le plafond à 36 mois à l'âge de 56 ans : cette mesure est économique mais n'est pas forcément optimale, car elle présente les inconvénients liés à toute réduction de droits sans diminution des contributions.

39.

Qui de toute façon varierait si la mesure d'indexation du taux de conversion sur le niveau du chômage était adoptée, ce qui est souhaitable (Coquet, 2015).

Graphique 6. Modification du rythme et du plafond d'acquisition des droits/Compte individuel partiel



Source : Calculs de l'auteur sur données Dares et Unedic.

De nombreux paramétrages sont possibles à négocier, selon les objectifs que l'on souhaite atteindre. L'inconvénient de cette réforme est qu'elle ne cible pas le problème avéré des préretraites Unedic ; il faudrait donc l'associer avec la mesure suivante.

6 Plafonner la validation des trimestres de retraite

Si l'on veut cibler très précisément les « préretraites Unedic », sans dégâts collatéraux, il est possible de modifier une propriété ignorée mais indispensable à l'existence des « préretraites Unedic » : le temps passé au chômage indemnisé permet de valider des trimestres de retraite.

Au contraire d'une réduction indistincte de la durée potentielle des droits, modifier ce paramètre permet un ciblage « chirurgical » de la réforme : en renforçant le coût d'un épisode de chômage, elle dissuaderait les employeurs de recourir à des « préretraites Unedic ».

La solution consisterait par exemple à plafonner le nombre de trimestres validables par l'indemnisation du chômage, par exemple à 24 mois par épisode de chômage (afin de ne pas pénaliser les individus les plus exposés au risque de chômage), sans changer le plafond maximal de durée potentielle de 36 mois.

Ainsi les droits à l'assurance chômage ne seraient pas réduits, car les salariés qui en ont besoin pourraient bénéficier de 36 mois d'indemnisation, mais ils devraient alors travailler 12 mois supplémentaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Ainsi les « préretraites Unedic » seraient financièrement moins attractives, et l'augmentation induite de leur coût découragerait la sélection adverse qui crée ce comportement décourageant. Pour autant que l'aléa moral des chômeurs indemnisés soit le problème, il serait également contrecarré.

7 Créer un compte individuel partiel

L'instrument des comptes individuels n'est pas utilisé par l'Unedic, alors qu'il est particulièrement efficace pour contrôler l'aléa moral (qui allonge la durée du chômage des chômeurs indemnisés), et en partie la sélection adverse (qui stimule les « préretraites Unedic »). Les comptes individuels apparaissent particulièrement adaptés pour assurer contre le risque de chômage à l'approche de l'âge de la retraite.

La logique du compte individuel s'inscrit dans la continuité de la mesure précédente : celle-ci crée en effet une distinction entre deux types de droits, ceux qui permettent de valider des trimestres de retraite (dans la limite de 24 mois par épisode de chômage, soit 8 trimestres), et ceux qui ne le permettent pas (dans la limite de 12 mois, soit 4 trimestres) (graphique 6). Ces derniers peuvent donc être présentés comme un compte individuel, que le chômeur utilise ou pas : s'il l'utilise, il doit valider jusqu'à 4 trimestres supplémentaires en travaillant, s'il ne l'utilise pas c'est qu'il travaille, validant alors spontanément des trimestres lui permettant de prendre sa retraite à taux plein, à l'âge légal et à la date prévue.

Les comptes individuels ouvrent des possibilités intéressantes d'amélioration de la gestion dans le cadre d'une réforme plus globale de l'assurance chômage, au-delà de la simple question des seniors. La partie « compte individuel » des droits à l'assurance chômage pourrait par exemple être conservée par le salarié, celui-ci pouvant alors abonder son compte « retraite ». Alternativement, les seniors pourraient être exonérés du paiement des cotisations d'assurance chômage consacrées à constituer des droits au-delà de l'âge de leur retraite (voir ci-dessous). De nombreuses solutions techniques peuvent être négociées en fonction des objectifs que l'on souhaite précisément atteindre.

De telles solutions affecteraient évidemment la solidarité du système mutualisé, selon que les comptes sont conservés par les individus qui partent en retraite ou qu'ils sont reversés dans la caisse commune. Néanmoins l'assurance chômage dans son ensemble serait moins sujette à l'aléa moral, et donc moins coûteuse dans l'hypothèse où ce problème serait effectivement important.

8 Poser la question des cotisations des seniors

La réglementation française en matière d'assurance chômage permet à la plupart des employeurs publics de s'auto-assurer plutôt que d'affilier leurs salariés à l'Unedic, en particulier si ces salariés n'ont pas de risque d'être au chômage en raison des dispositions qui garantissent leur emploi. Il est optimal du point de vue de l'efficacité de l'assurance chômage, mais aussi souhaitable pour la justice sociale et pour augmenter le potentiel de croissance économique, d'abandonner cette logique au profit d'une assurance obligatoire et universelle⁴⁰.

Toutefois, tant que les principes actuels du régime d'assurance chômage restent inchangés, la question des cotisations d'assurance chômage des seniors à l'approche de la retraite peut être posée : en effet, ces principes impliquent que l'affiliation et les cotisations dépendent du niveau potentiel de dépenses qui pourraient être mises à la charge de l'Unedic si un salarié devenait chômeur. Or le risque pour l'Unedic de devoir indemniser un chômeur senior est de plus en plus limité dans le temps à mesure qu'il approche de la retraite.

Les seniors en emploi ont déjà acquis des droits à l'assurance chômage qui peuvent aller jusqu'à 36 mois, mais qui, même lorsqu'ils n'atteignent pas cette durée potentielle, vont à un moment ou à un autre être d'une durée potentielle supérieure au temps qui sépare ces salariés du moment où ils prendront leur retraite (de leur plein gré ou en y étant mis d'office s'ils sont chômeurs).

Par exemple, un salarié né en 1955 doit actuellement valider 166 trimestres pour pouvoir faire valoir une retraite à taux plein à l'âge de 62 ans. S'il remplit ces conditions fin 2017, et qu'il a travaillé 36 mois au cours des 36 derniers mois (soit 12 trimestres de droits potentiels) ses cotisations à l'Unedic dépassent les droits qu'il peut faire valoir depuis fin 2014. Ceci est également vrai, plus ou moins tardivement, pour tous les seniors même avec des historiques d'affiliation plus courts, jusqu'à 100 % d'entre eux le mois qui précède la date où ils font valoir leurs droits à la retraite.

À court terme, et avant la réforme en profondeur de l'assurance chômage qui devra nécessairement advenir, les principes sur lesquels est actuellement fondée l'affiliation au régime d'assurance chômage ouvrent la possibilité d'exempter les seniors de cotisations dès lors que les droits potentiels qu'ils ont déjà accumulés couvrent une durée d'indemnisation par l'Unedic plus longue que celle dont ils pourraient avoir besoin.

40.

Coquet (2016b).

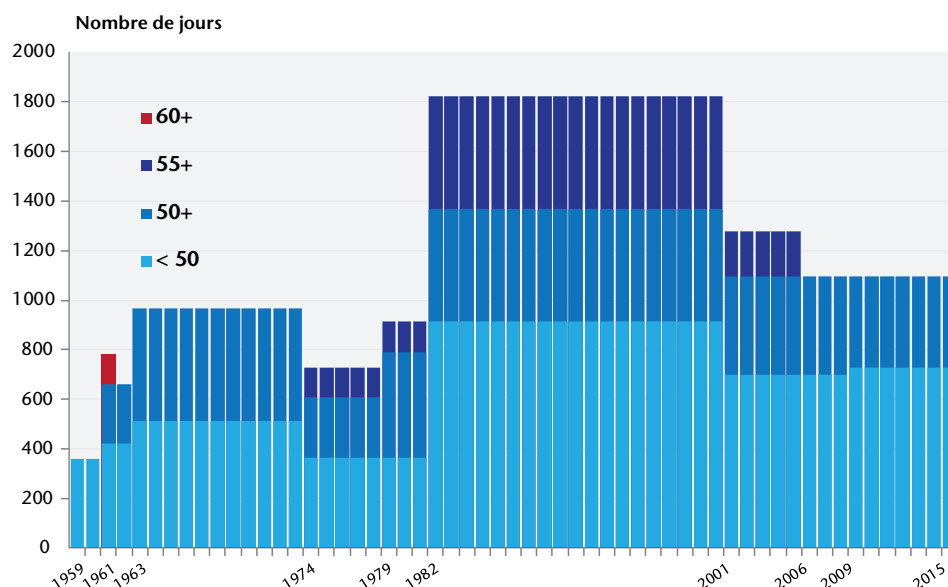
La situation financière de l'Unedic rend peu probable une exemption de cotisation des seniors à l'approche de la retraite, et – il faut le souligner – celle-ci n'est pas souhaitable à moyen terme. À court terme, cette option permet de faire apparaître des ressources qui pourraient être affectées au financement des dispositions très contestées de « maintien des droits au-delà de la durée maximale », en particulier si ce coût est isolé au sein d'une filière spécifique (cf. proposition n° 3 ci-dessus).

La durée des droits à l'assurance chômage des seniors depuis 1959

De 1961 à 1982 les chômeurs de plus de 50 ans ont pu prétendre à une durée potentielle d'indemnisation environ 2 fois plus longue que le droit commun, qui se cumulait à une aide publique sans limite de temps. En 1979 l'aide publique et les allocations Unedic sont fusionnées, l'ensemble n'est plus versé sans limite de temps. À partir de 1982 l'accès à des droits potentiels deux fois plus longs que dans le droit commun est restreint aux plus de 55 ans, tandis que les droits des 50 à 55 ans sont réduits à environ 1,5 fois la durée de droit commun des moins de 50 ans. En 2001 les droits des seniors sont fortement raccourcis. L'écart avec le droit commun des chômeurs plus jeunes commence alors à s'amenuiser, et en 2006 une durée potentielle s'applique uniformément à partir de 50 ans pour les salariés qui ont contribué à l'Unedic durant les trois dernières années au minimum, et sans discontinuer (environ 50% des seniors entrant en indemnisation).

La disposition permettant le maintien de l'indemnisation au-delà de la durée maximale des droits jusqu'à remplir les conditions d'ouverture des droits à la retraite à taux plein existe depuis 1963.

Durée maximale d'indemnisation par l'assurance chômage selon l'âge à l'entrée



Note : Seules les durées potentielles maximales d'indemnisation sont représentées ici, hors dispositif de maintien des droits jusqu'à remplir les conditions de départ en retraite à taux plein (qui ont procuré jusqu'à 1 300 jours de droits potentiels au-delà de la durée maximale d'indemnisation). Les changements de la période de référence servant à calculer les droits ne sont pas représentés (ils ont durci les conditions d'éligibilité), ni les variations du taux de remplacement (il a atteint jusqu'à 90% pour les seniors) ni la force des allocations (dégressivité), ni l'aide publique de durée illimitée avant 1979.

Source : Unedic.

Références bibliographiques

- Bernardi V., C. Poujoly, 2016, « Les sortants des listes de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, en septembre 2015 », *Dares Indicateurs*, n° 023.
- Cahuc P., J.-O. Hairault, Corinne Prost, 2016, « L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser », *Les Notes du Conseil d'Analyse Economique*, n° 32, mai.
- Chéron A., 2013, « Pour une réforme de l'assurance chômage des 50 ans et plus », *EDHEC Position paper*.
- Coquet B., 2016a, « Dette de l'assurance chômage : quel est le problème ? », *Note de l'OFCE* n° 60, mars.
- Coquet B., 2016b, « Secteur public : l'assurance chômage qui n'existe pas », *Note de l'OFCE* n° 59, mars.
- Coquet B., 2015, *La nouvelle assurance chômage - Pièce en 3 actes*, Ed. Institut de l'Entreprise, Paris.
- Coquet B., 2013, *L'assurance chômage. Une politique malmenée*, Éditions l'Harmattan, Paris.
- Cornilleau G., B. Ducoudré, 2016, « La suppression de la Dispense de recherche d'emploi : quand les gouvernements augmentent volontairement le décompte des chômeurs ! », *OFCE-Le Blog*, février.
- DARES, 2016, *Activité des seniors et politiques d'emploi. Tableau de bord*, mai.
- Euzenat D., N. Prokova, 2015, « Reprise d'emploi des demandeurs d'emploi : disparités selon la situation au regard de l'indemnisation », *Éclairages et Synthèses*, n° 18, Pôle Emploi, septembre.
- Govillot S., M. Rey, 2013, « Rechercher et retrouver un emploi après 55 ans », *Emploi et salaires*, collection Insee Références, édition 2013.
- Grangier J., 2015a, « Les demandeurs d'emploi indemnisables par l'assurance chômage en 2013 », *Dares Analyses*, n° 062.
- Grangier J., 2015b, « Les demandeurs d'emploi non indemnisables par l'assurance chômage en 2013 », *Dares Analyses*, n° 063.
- Grégory M., Robert J., 2001, « Unemployment & subsequent earnings: estimating scarring among British men workers 1984-1994 », *Economic Journal*, vol. 111, novembre.
- Hairault J.-O., 2012, *Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements*, Cepremap, Editions Rue d'Ulm, Paris.
- Hijzen A., R. Upward, P. Wright, 2010, « The income losses of displaced workers », *Journal of Human Resources*, Vol. 45.
- Lê J., S. Le Minez, M. Rey, 2014, « Chômage de longue durée : la crise a frappé plus durement ceux qui étaient déjà les plus exposés », *France Portrait Social 2014*, Insee.
- Matus M., A. Stehlin, 2014, « Le chômage de longue durée. Vers une mesure de 'l'éloignement à l'emploi' de longue durée ? », *Études et recherches*, n° 2, Pôle Emploi.
- Michelacci C., H. Ruffo, 2015, « Optimal Life Cycle Unemployment Insurance », *American Economic Review*, n° 105(2).
- Minni C., 2016, « Emploi et chômage des seniors en 2014 Plus d'un actif sur deux parmi les 55-64 ans », *Dares Résultats*, n° 007, janvier.
- Minni C., 2013, « Les ruptures conventionnelles de 2008 à 2012 », *Dares Analyses*, n° 031, mai.
- UNEDIC (2016) *Dossier de référence de la négociation*.
- UNEDIC (2014) *Dossier de référence de la négociation*.
- UNEDIC (2012) *Taux de persistance au chômage*.

Pour citer ce document : Coquet Bruno, 2016, « Assurance chômage des seniors : peu de problèmes, beaucoup de solutions », *OFCE policy brief* 3, 8 septembre.

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédactrice en chef des publications Sandrine Levasseur
Responsable de la visibilité numérique Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moumimi (OFCE).

© OFCE 2016