

FÉVRIER 2024

Rapport intermédiaire du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019

RAPPORTEURS ET RAPPORTEUSES

Léonie Fauvre

Raphaël Lardeux

Sophie Ozil

Yoan Robin

Introduction

Au nom du Comité d'Évaluation de la Réforme de l'Assurance Chômage, nous souhaitons présenter ce premier rapport intermédiaire sur l'évaluation des réformes de l'assurance chômage en France, initiées par les décrets de 2019 et 2021. Ces réformes marquent un tournant significatif avec un objectif clair : encourager un retour à l'emploi durable. L'évaluation de la réforme 2019 de l'assurance chômage en France est initiée par plusieurs acteurs et par plusieurs moyens.

La Dares a lancé deux appels à projets de recherche en mars 2022. Ces projets, divisés en travaux qualitatifs et quantitatifs, visent à analyser l'impact de la réforme sur les demandeurs d'emploi et les entreprises. Les analyses quantitatives s'appuient sur la base de données Midas, intégrant diverses données relatives à l'emploi, l'indemnisation du chômage et les bénéficiaires de minima sociaux. Cinq projets, trois qualitatifs et deux quantitatifs, ont été reçus pour évaluer certaines dimensions de cette réforme. Les aspects non couverts par ces projets pourraient être évalués en interne par la Dares, en collaboration avec des laboratoires de recherche ou d'autres institutions comme l'Unédic.

Un comité scientifique, composé de personnes qualifiées, a été mis en place pour superviser et évaluer les travaux relatifs à la réforme en décembre 2022. Ce comité est soutenu par un groupe technique, incluant des représentants de diverses administrations spécialisées en assurance chômage. Ce groupe technique apporte son expertise sur la mise en œuvre de la réforme et aide les équipes de recherche à exploiter les données de la base Midas. Chaque projet de recherche est accompagné par des rapporteurs issus de ce groupe technique, assurant ainsi un suivi et une assistance spécialisée.

Le rôle du comité scientifique est d'assurer la qualité scientifique et l'intégrité académique des analyses réalisées. Présidé par Rafael Lalive, professeur d'économie spécialisé en assurance chômage, le comité est composé de chercheurs aux opinions diverses sur la réforme. Il comprend des chercheurs expérimentés aux perspectives diverses, tels que Thomas Le Barbanchon, Sylvie Blasco, Clément Carbone, Sylvie Célérier, Didier Demazière, Stefano Scarpetta et Daphné Skandalis. La Dares, assurant le secrétariat du comité, rassemble les commentaires des membres et rédige des comptes-rendus pour orienter les équipes de recherche. Elle prépare également des synthèses pour les rapports intermédiaires et finaux, reflétant l'ensemble des évaluations de la réforme.

Ce rapport intermédiaire aborde la situation du marché du travail en France depuis 2016, marquée par une amélioration avec une baisse du chômage et une hausse des embauches, notamment due à une augmentation des démissions reflétant une mobilité accrue. Le rapport résume ensuite les règles de l'assurance chômage et les principaux éléments de la réforme de 2019-2021, ajustant les règles d'éligibilité et modifiant le calcul de l'allocation. La réforme introduit une dégressivité des allocations pour les hauts salaires et un système de bonus-malus pour les entreprises, avec des dispositions spéciales pour les travailleurs indépendants et les démissionnaires. Elle vise à induire des changements comportementaux chez les demandeurs d'emploi et les entreprises, bien que sa complexité puisse augmenter le non-recours aux droits.

Le troisième chapitre du rapport analyse de manière descriptive la réforme, observant une diminution des ouvertures de droits à l'assurance chômage et des rechargements, une augmentation de la durée d'indemnisation et une baisse de l'allocation journalière moyenne. La réforme a modifié les profils des allocataires et la structure des ouvertures de droits, affectant le comportement de travail des allocataires. Enfin, le quatrième chapitre présente les résultats intermédiaires des recherches, notamment dans divers secteurs de l'économie avec une approche qualitative ou quantitative.

Depuis la première réunion en automne 2022, le comité s'est investi dans le suivi régulier de ces initiatives et la revue des rapports intermédiaires. Cette démarche a permis de dégager des tendances préliminaires.

Le comité souligne l'excellence et le dévouement de toutes les équipes impliquées, ainsi que le travail du secrétariat de la commission. Leur travail est fondamental pour évaluer si les réformes atteignent leurs objectifs premiers et ainsi contribuent positivement au développement du marché du travail en France.

Le Comité d'Évaluation de la Réforme de l'Assurance Chômage

Thomas Le Barbanchon

Sylvie Blasco

Clément Carbonnier

Sylvie Célérier

Didier Demazière

Rafael Lalive (Président)

Stefano Scarpetta

Daphné Skandalis

Préambule

En application des dispositions de la loi du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, le Premier ministre a transmis le 25 septembre 2018 un document de cadrage aux partenaires sociaux. Les négociations entre ces derniers pour conclure un accord ayant échoué, le Premier ministre a pris le décret du 26 juillet 2019, décret dit « de carence », pour déterminer les nouvelles règles d'application du régime d'Assurance chômage.

Ce décret, qui a été modifié plusieurs fois, notamment par le décret du 30 mars 2021, et dont l'entrée en vigueur de certaines dispositions a été retardée en raison de la crise sanitaire et de décisions du Conseil d'Etat à la suite de recours contentieux, a mis en œuvre progressivement la réforme de l'Assurance chômage, à compter du 1^{er} novembre 2019 et jusqu'au 1^{er} décembre 2021 pour les dernières mesures.

Ces mesures ont introduit un certain nombre de modifications dans la réglementation d'Assurance chômage. Celles-ci visent à encourager le retour vers l'emploi, en particulier la reprise d'un emploi durable, dans un contexte de difficultés de recrutement élevées et de recours marqué aux contrats courts dans certains secteurs. Elles concernent l'allocation journalière, les conditions d'éligibilité et de rechargement des droits, la dégressivité des allocations élevées et l'instauration d'un bonus-malus de cotisations pour certains employeurs en fonction de leur recours aux contrats courts.

C'est dans ce cadre que plusieurs travaux ont été initiés par la Dares pour permettre l'évaluation ex-post des mesures prises dans le cadre du décret de carence du 26 juillet 2019 :

- La constitution d'une base de données (Midas), exhaustive sur le champ des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux depuis 2017, qui rapproche les données d'emploi ([DSN-SISMMO](#) de la Dares), d'indemnisation du chômage (FHS et FNA de France Travail – ex Pôle emploi) et des prestations sociales ([données CNAF](#)). La base Midas est mise à disposition de l'ensemble des chercheurs qui en font la demande (via le CASD et après habilitation par le comité du secret) pour leur permettre d'évaluer finement les effets de la réforme sur plusieurs dimensions.
- Le lancement de deux appels à projets de recherche¹, l'un quantitatif l'autre qualitatif, pour financer des recherches mobilisant notamment la base Midas et cherchant à éclairer la compréhension de la réforme et ses effets sur le retour à l'emploi, la qualité de l'emploi retrouvé ou le niveau de vie des demandeurs d'emploi.
- L'inscription dans son programme de travail de plusieurs travaux d'évaluation, en particulier l'évaluation de l'effet de la réforme de la condition d'affiliation minimale sur les comportements d'inscription auprès de France Travail et sur le retour en emploi.

Ces travaux d'évaluation se concentrent sur les réformes ayant eu lieu entre 2019 et 2021. Ils ne concernent donc pas les réformes ultérieures, et notamment l'introduction en février 2023 d'un mécanisme de contracyclicité des durées d'indemnisation.

Afin de garantir la qualité scientifique et la cohérence d'ensemble de cette évaluation, la Dares a souhaité impliquer des personnalités qualifiées du monde de la recherche dans le processus d'évaluation.

¹ [Suivi des effets de la réforme de l'assurance chômage | DARES \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

Le Comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 a ainsi été installé à l'automne 2022. Il se compose d'un comité scientifique² présidé par Rafael Lalive, professeur d'économie à l'Université de Lausanne, et des membres suivants :

- Thomas le Barbanchon, professeur d'économie à l'université Bocconi ;
- Sylvie Blasco, professeure d'économie à l'Université Caen Normandie ;
- Clément Carbonnier, professeur d'économie à l'Université Paris 8 ;
- Sylvie Célérier, professeure émérite de sociologie, université de Lille, Clercé ;
- Didier Demazière, sociologue, directeur de recherche CNRS, centre de sociologie des organisations ;
- Stefano Scarpetta, économiste, directeur de l'Emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE ;
- Daphné Skandalis, professeure d'économie à l'Université de Copenhague.

Le comité scientifique est épaulé dans son suivi des travaux par un comité technique composé des administrations et services compétents (l'Unédic, France Travail, la DGEFP, la DG Trésor, l'Insee et la Dares). Ce dernier suit au plus près le travail des équipes de recherche, fournit un appui expert sur l'utilisation des nouvelles données Midas (Minima Sociaux, Droits d'Assurance chômage et parcours Salariés) et assure le bon déroulement de l'évaluation.

Le comité d'évaluation s'est réuni à plusieurs reprises depuis sa création :

- le 6 février 2023 pour la présentation par l'Unédic des nouvelles règles introduites par le décret de carence de 2019 ;
- le 9 février 2023 pour la présentation par l'Unédic et France Travail (ex Pôle emploi) du suivi des règles introduites par le décret de carence ;
- le 14 mars 2023 pour une présentation par la Dares d'une évaluation des effets de l'allongement de la condition d'affiliation minimale ;
- le 19 juin 2023 pour une présentation des projets d'évaluation par les équipes de recherche ;
- le 23 octobre 2023 pour une présentation par la Dares d'une évaluation en cours du dispositif de bonus-malus ;
- le 10 janvier 2024 pour une restitution des rapports intermédiaires des équipes de recherche et un échange sur le présent rapport de synthèse.

La synthèse des travaux de recherche de l'ensemble des parties prenantes sera publiée fin 2024.

Ce rapport intermédiaire présente un état des lieux de la connaissance de la réforme de l'Assurance chômage de 2019 et de ses implications. Le chapitre 1 détaille l'état du marché du travail au moment de la réforme : dynamique de l'emploi, évolution des contrats de courte durée et impact de la crise sanitaire. Les nouvelles règles introduites par le décret de carence de 2019 et leurs effets escomptés sont présentés dans le chapitre 2 après un rappel des règles de la précédente convention. Les éléments de suivi des premiers effets de la réforme sont détaillés dans le chapitre 3 : impact sur les principales

² [Comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 | DARES \(travail-emploi.gouv.fr\)](https://www.dares.fr/comite-evaluation-reforme-assurance-chomage-initiee-2019)

composantes de l'indemnisation, sur les profils des allocataires et sur les entreprises. Le chapitre 4 rassemble les synthèses des résultats préliminaires des équipes de recherche.

Remerciements

Ce rapport a bénéficié d'échanges fructueux avec les services de l'Unédic, qui ont produit bon nombre des analyses sur lesquelles se fondent les trois premiers chapitres.

Le comité scientifique a pu s'appuyer sur l'expertise en matière d'assurance chômage d'un comité technique composé de représentants de la Dares, de l'Unédic, de France Travail associant également la DG Trésor, la DGEFP et l'Insee, présent à chaque étape de l'évaluation pour accompagner les équipes de recherche dans leurs travaux.

La rédaction de ce rapport a reposé sur une participation active des services de la Dares : le département Emploi pour son expertise du bonus-malus, la mission d'analyse économique pour le contexte économique du marché du travail et la mission d'animation de la recherche pour la synthèse des rapports particuliers des équipes de recherche. Ce rapport intermédiaire a profité des relectures attentives et des conseils avisés des services de l'Unédic et de France Travail.

Table des matières

Chapitre 1 : Le marché du travail au moment du décret de carence relatif au régime d'Assurance chômage	11
1. Le marché du travail en 2019 : une situation favorable à l'emploi.....	11
La réforme des règles d'Assurance chômage a été décidée en 2019 dans un contexte macroéconomique plutôt favorable	11
En miroir de l'activité économique, la situation sur le marché du travail s'est nettement améliorée à partir de 2016.....	12
2. Un essor considérable des contrats courts depuis le début des années 2000	15
Une hausse du nombre des contrats courts liée à une réduction de la durée des contrats	15
Le recours aux contrats courts est concentré dans des secteurs aux besoins spécifiques.....	17
Une hausse de l'activité réduite : reprise de contrats courts sans désinscription de France Travail	18
3. En dépit d'un contexte porteur lors de sa conception, les nouvelles règles de l'Assurance chômage introduites par le décret de carence ont commencé à s'appliquer sur une période plus incertaine marquée par les effets de la crise sanitaire	23
La nécessité de retarder le calendrier d'application de la réforme face au choc conjoncturel de la crise sanitaire	23
La situation sur le marché du travail s'est nettement améliorée en 2021 et 2022	23
4. Bibliographie.....	23
Chapitre 2 : Une réforme d'ampleur du régime d'assurance chômage.....	25
1. Les principales règles du régime d'Assurance chômage	25
Qu'est-ce qu'un allocataire indemnisable ?.....	25
Quelle indemnisation ? Montant et durée.....	25
Les allocataires qui travaillent : le cumul allocation - salaire.....	25
2. Les nouvelles règles introduites par le décret de carence	27
Pour les demandeurs d'emploi en parcours fractionnés, la réforme du SJR réduit l'allocation journalière et accroît la durée potentielle d'indemnisation	28
La condition d'affiliation minimale est passée de 4 à 6 mois.....	30
L'introduction de la dégressivité réduit dès le 7 ^e mois les allocations des 3 % des demandeurs d'emploi indemnisables dotés des salaires de référence les plus élevés	30
Un mécanisme de Bonus-Malus pour inciter les entreprises à réduire leur recours aux contrats courts	31
Le bonus-malus, le principe.....	31
Les taux de séparation déterminent les taux de contribution	32
Le bonus-malus s'applique uniquement aux entreprises des secteurs ayant les taux de séparation les plus élevés.....	32
Le calendrier de la réforme a été adapté aux confinements et à la crise Covid.....	33

Eléments non évalués dans ce rapport : ouverture de l'Assurance chômage aux indépendants et aux démissionnaires pour projet professionnel	35
Les indépendants peuvent désormais percevoir une allocation (ATI) sous certaines conditions	35
Une nouvelle catégorie de démissionnaires indemnisables : les démissions pour projet professionnel.....	36
3. Les effets attendus de cette réforme sur les comportements des demandeurs d'emploi et des entreprises.....	36
La prise en compte des jours non travaillés dans le calcul de l'AJ et de la durée d'indemnisation a des effets théoriques opposés sur le retour à l'emploi	37
Pour les allocataires modestes aux parcours fractionnés, le système de protection sociale atténue, dans certains cas, l'impact de la réforme.....	38
L'augmentation de la condition d'affiliation minimale aurait a priori des effets indéterminés sur les comportements des demandeurs d'emploi.....	39
La dégressivité devrait entraîner une baisse de la durée au chômage	40
Le bonus-malus entraînerait un allongement de la durée des contrats	40
Impact de la réforme sur le recours à l'Assurance chômage	41
4. Bibliographie.....	43
Chapitre 3 : Premiers éléments de suivi de la réforme de l'assurance chômage	46
1. Les mesures prises dans le cadre du décret de carence de 2019 ont principalement affecté les jeunes, les moins diplômés et les personnes qui sortent d'un contrat en CDD ou en intérim.....	46
47 % des allocataires concernés par la réforme du salaire journalier de référence en 2022	46
La réforme a réduit la part des sortants de contrats courts et des jeunes parmi les entrants en indemnisation.....	49
Des allocations plus faibles susceptibles de freiner l'entrée en formation et d'inciter à la reprise d'emploi.....	50
Les allocataires soumis à la dégressivité : des hommes, cadres, diplômés et dotés de hauts revenus	51
2. Le bonus-malus a concerné 18 000 entreprises la première année d'application	52
3. Evolutions des principales composantes de l'indemnisation.....	56
Une baisse du rythme d'ouverture de droits entre 2019 et 2022	56
Allongement de la durée potentielle	57
L'allocation journalière moyenne est stable depuis la réforme mais décroche du salaire moyen par tête (SMPT).....	58
La part des allocataires qui cumulent leur allocation avec le salaire d'une activité réduite diminue	59
4. Bibliographie.....	60
Chapitre 4 : Résumés des rapports particuliers des équipes de recherche et des travaux menés par la Dares.....	62

1. Les effets de la réforme de l'Assurance chômage sur la gestion de la main-d'œuvre et les parcours professionnels dans l'agroalimentaire – IRISSE-INRAE.....	62
2. Emploi discontinu et Assurance chômage : les effets sur les employeur·euses et les salarié·es de la réforme de l'Assurance chômage. Analyse qualitative comparée de trois secteurs d'activité – Cnam-CEET65	
3. Demandeurs d'emploi et employeurs face à la réforme de l'Assurance chômage : effets propres et cumulatifs sur les pratiques d'embauche et les parcours professionnels – Crédoc-Lest	67
4. Réforme du Salaire Journalier de Référence et trajectoires professionnelles – IPP	69
5. Discontinuité de l'emploi et réforme de l'Assurance chômage : quels effets sur le revenu et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ? - Paris Cité	71
6. Impact de la réforme de la condition d'affiliation minimale à l'Assurance chômage sur les comportements de retour à l'emploi et d'inscription à France Travail – Dares	73
7. Bibliographie.....	75
Conclusions intermédiaires	76
Annexes	81

Chapitre 1 : Le marché du travail au moment du décret de carence relatif au régime d'Assurance chômage

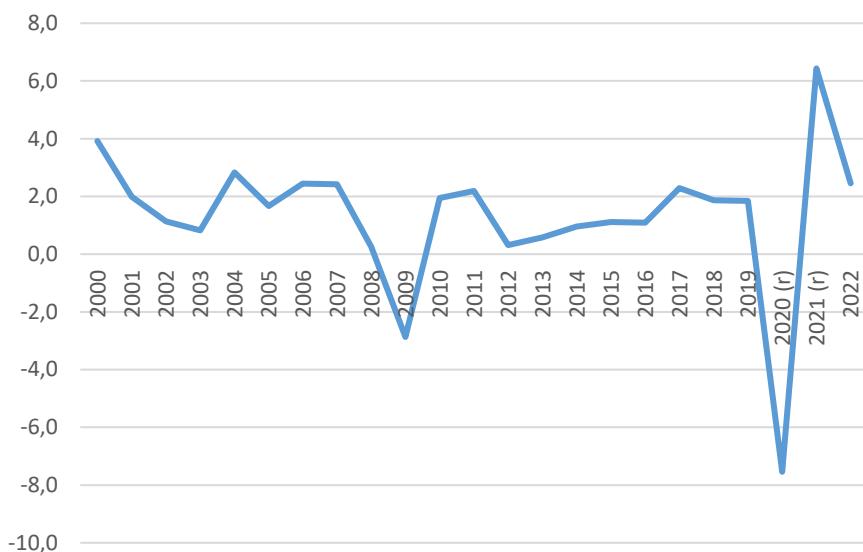
La réforme de l'Assurance chômage a été décidée en 2019 dans un contexte de nette reprise économique dix ans après la récession de 2008, marqué par un chômage en baisse et des besoins de recrutement importants. Toutefois, la crise sanitaire a fortement modifié les réalités économiques et sociales, conduisant à adapter la réforme et son calendrier de mise en œuvre.

1. Le marché du travail en 2019 : une situation favorable à l'emploi

La réforme des règles d'Assurance chômage a été décidée en 2019 dans un contexte macroéconomique plutôt favorable

La crise financière de 2008, suivie par la crise européenne des dettes souveraines, a entraîné une dégradation longue de l'activité économique. Jusqu'en 2015, le produit intérieur brut (PIB) n'a progressé que de + 0,6 % en moyenne annuelle contre + 2,2 % par an entre 2000 et 2007 (Graphique 1).

Graphique 1 : Évolution du produit intérieur brut (PIB, en %)



Lecture : en 2022, le produit intérieur brut (PIB) augmente de 2,5 % en volume.

Champ : France.

Source : Insee, comptes nationaux - base 2014.

Toutefois, à partir de 2016, la reprise de l'activité a permis une nette amélioration de la situation sur le marché du travail. En 2017, la croissance économique a atteint + 2,3 %, son plus haut niveau en 10 ans, portée par un environnement international favorable.

À partir de 2020, la crise sanitaire a entraîné un repli sans précédent de l'activité économique (- 7,5 % en 2020) avant une reprise à partir de 2021 (+ 6,4 %). L'ampleur du choc a ainsi conduit à suspendre, puis à reporter, la réforme d'Assurance chômage de 2019, dont les principales dispositions devaient initialement entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2019 et le 1^{er} avril 2020.

En miroir de l'activité économique, la situation sur le marché du travail s'est nettement améliorée à partir de 2016

Sur les mêmes périodes, la conjoncture sur le marché du travail a suivi la dynamique du PIB. En premier lieu, la récession de 2008-2009 s'est accompagnée d'une forte baisse de l'emploi entre la fin du 1^{er} trimestre 2008 et la fin du 3^e trimestre 2009 (480 000 emplois détruits, Graphique 2). En parallèle, le taux de chômage en France a augmenté de 2,3 points entre début 2008 et fin 2009, passant de 7,2 % à 9,5 % (Graphique 3). Il a ensuite progressé de manière quasi continue avant d'atteindre un pic à la mi-2015, à 10,5 %.

Graphique 2 : Emploi salarié en niveau (en milliers)



Lecture : En mars 2023, 27,1 millions de personnes sont en emploi salarié.

Champ : France (hors Mayotte).

Source : Insee – Urssaf Caisse Nationale – Dares, estimations trimestrielles d'emploi.

Graphique 3 : Taux de chômage (en %)



Lecture : en mars 2023, le taux de chômage s'élève à 7,1 %.

Champ : population des ménages de France hors Mayotte, personnes de 15 ans ou plus.

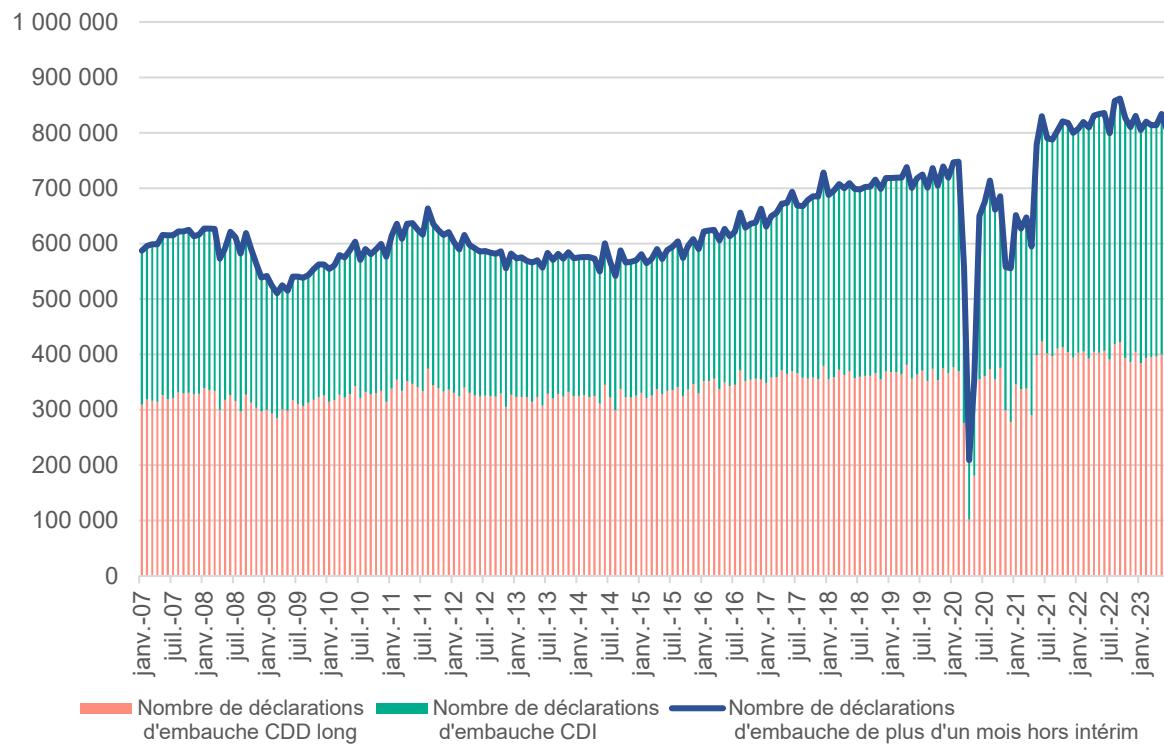
Source : Insee, enquête Emploi.

Par la suite, un retournement conjoncturel a eu lieu à partir de l'année 2015 avec une baisse du taux de chômage pour toutes les catégories d'actifs et la reprise nette de l'emploi salarié. Cette tendance s'est maintenue jusqu'à la crise sanitaire : en 2019, le marché du travail s'inscrit dans une dynamique

Evaluation de la réforme d'Assurance chômage 2019-2021

favorable côté offre de travail, avec un taux de chômage à 8,4 % et un taux d'emploi des 15-64 ans à 66,4 %, son plus haut niveau jusqu'alors depuis 1980. Côté demande de travail, les entreprises ont réalisé plus de 700 000 embauches en moyenne sur 2019, soit une hausse de près de 23 % par rapport à 2015 (Graphique 4).

Graphique 4 : Nombre de déclarations d'embauche de plus d'un mois (hors intérim)



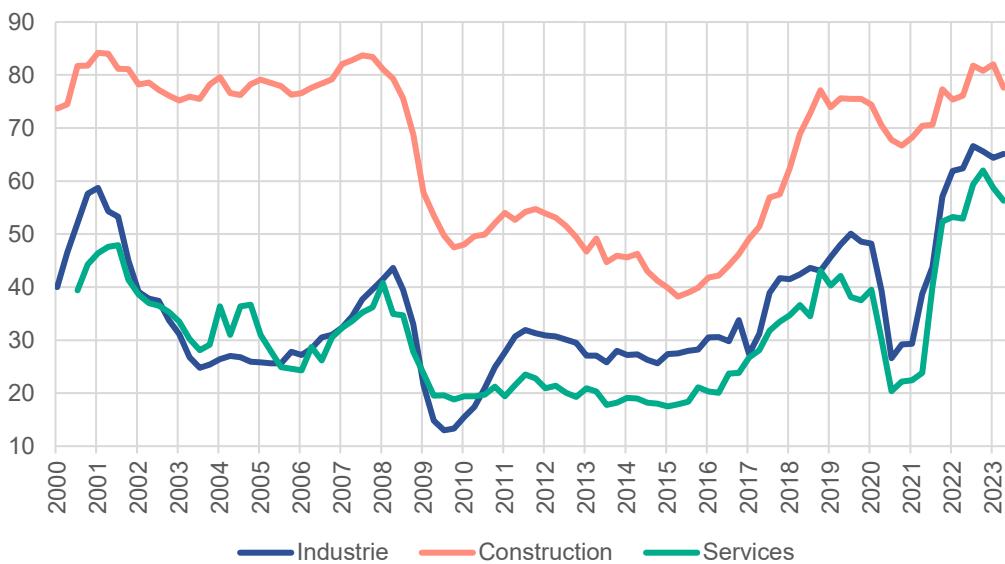
Lecture : en juin 2023, le nombre de déclarations d'embauche de plus d'un mois hors intérim s'élève à 805 500.

Champ : Ensemble des DPAE (déclarations préalables à l'embauche) hors intérim adressées aux Urssaf.

Source : Acoss - Urssaf.

Ce dynamisme du marché du travail constaté depuis 2015 a été concomitant d'une hausse significative des tensions de recrutement (Graphique 5) : mi-2019, près la moitié des entreprises des services et de l'industrie, et près des deux tiers de celles de la construction, déclarent avoir des difficultés de recrutement, soit des hausses de 20 à 30 points par rapport à début 2015.

Graphique 5 : Proportion d'entreprises concernées par des difficultés de recrutement (en %)



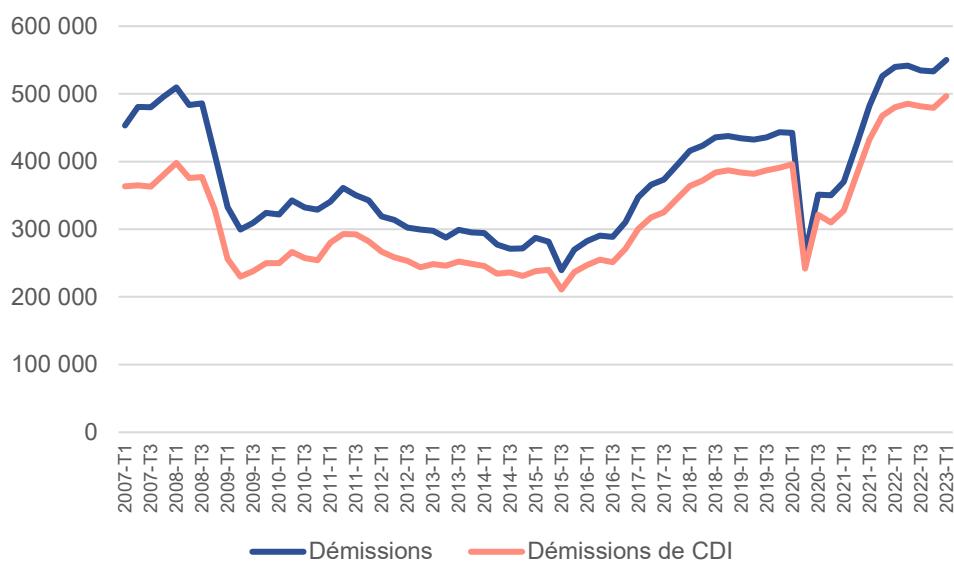
Lecture : en avril 2023, 77,6 % des entreprises du secteur de la construction sont concernées par des difficultés de recrutement.

Champ : France.

Source : Insee, enquêtes de conjoncture.

Cette hausse des tensions et le fort dynamisme des créations d'emplois ont installé une situation plus favorable aux salariés, pouvant notamment inciter à une plus forte mobilité. Le nombre de démissions a ainsi fortement augmenté à partir de 2015 (Graphique 6), en ligne avec l'évolution des difficultés de recrutement.

Graphique 6 : Nombre de démissions et de démissions de CDI



Lecture : au premier trimestre 2023, le nombre de démissions s'élève à 550 100.

Champ : France.

Source : Dares, Mouvements de main d'œuvre.

2. Un essor considérable des contrats courts depuis le début des années 2000

Une hausse du nombre des contrats courts liée à une réduction de la durée des contrats

En France, la hausse de la part des contrats temporaires dans l'emploi salarié a été particulièrement marquée dans les années 1980 avec le développement des embauches en contrat à durée déterminée (CDD), puis dans les années 1990 du fait de l'essor de l'intérim. Le taux de rotation de la main-d'œuvre³ est passé de 39 % en 2000 à 59 % en 2014 avec une accélération particulière à partir de 2009.

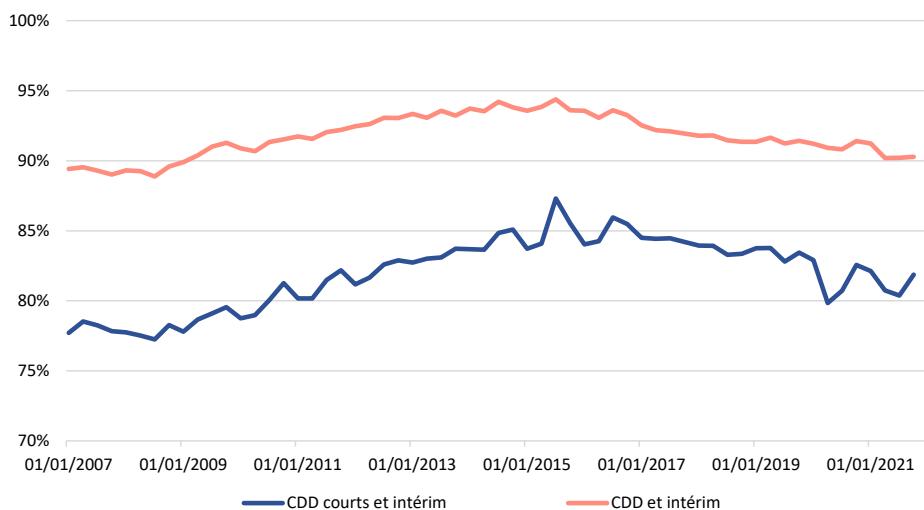
En 2021, la part des contrats temporaires dans les recrutements du secteur privé atteint 90 %, et 81 % des embauches sont des contrats courts, définis comme les CDD d'une durée inférieure à un mois et les missions d'intérim (Graphique 7). Entre 2000 et 2016, le nombre d'embauches en CDD de moins d'un mois a progressé de 161 % et celui en intérim de 32 % alors que sur la même période, le nombre d'embauches en CDI ou CDD de plus d'un mois n'a progressé que de 15 %. Cette évolution est en partie imputable aux secteurs utilisateurs des CDD d'usage⁴, qui, entre 2000 et 2010, contribuent pour deux tiers à la hausse des embauches en CDD de moins d'un mois (Acoss, 2011).

Entre 2007 et 2016, la forte hausse de la part des contrats courts dans les embauches (86 % au 3^e trimestre 2016 contre 78 % au 1^{er} trimestre 2007) s'explique notamment par le raccourcissement de la durée des contrats (voir par exemple pour les CDD en Graphique 8). Depuis 2017, cette part amorce un reflux et elle rejoint, fin 2021, son niveau de 2012.

³ Le taux de rotation de la main d'œuvre est la moyenne des taux d'entrée et de sortie en emploi. Le taux d'entrée rapporte le nombre total d'embauches sur une période au nombre de salariés en moyenne sur la période. Le taux de sortie rapporte le nombre de fins de contrats au nombre de salariés en moyenne sur la période.

⁴ Le contrat à durée déterminée « d'usage » (CDDU) est un contrat de travail à durée déterminée susceptible d'être conclu soit pour pourvoir des emplois pour lesquels il est d'usage constant de ne pas recourir au CDI en raison de la nature de l'activité exercée et du caractère par nature temporaire de ces emplois ; soit dans des secteurs d'activité définis par décret ou par les conventions ou accords collectifs de travail étendus. Il pourra s'agir, par exemple, de l'emploi d'« extras » dans l'hôtellerie ou la restauration.

Graphique 7 : Part des CDD courts et des CDD dans les embauches (y compris intérim)

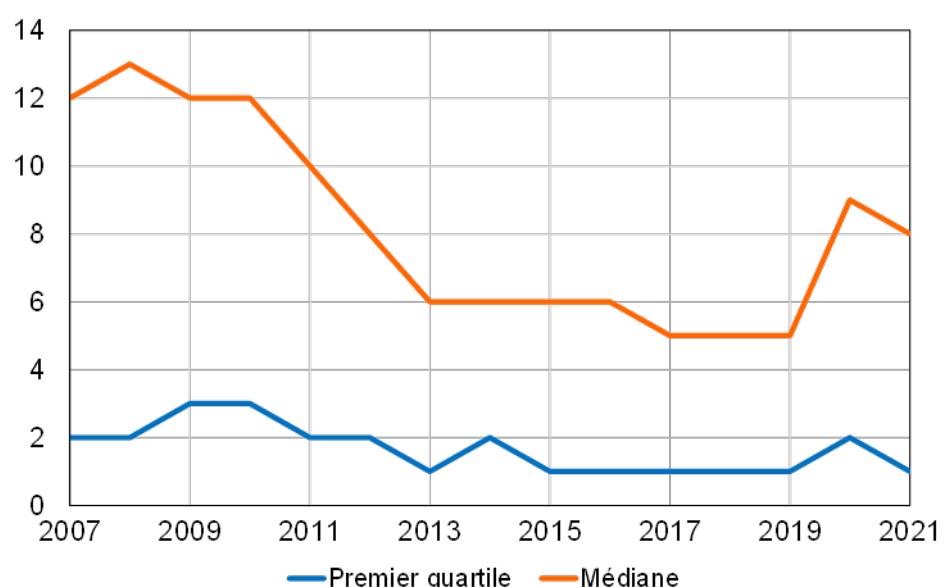


Lecture : les contrats courts (CDD de moins d'un mois et missions d'intérim) représentent 77,7 % des embauches (y compris intérim) au 1^{er} trimestre 2007. Dans le même temps, les CDD et missions d'intérim représentent 89,4 % des embauches (y compris intérim).

Champ : France métropolitaine, secteur privé hors agriculture et particuliers employeurs.

Source : Dares, MMO, missions d'intérim (données corrigées des variations saisonnières).

Graphique 8 : Premier quartile et médiane des durées des CDD arrivés à terme (en jours)



Lecture : en 2021, un quart des CDD arrivés à terme durent un jour ou moins (1er quartile) et la moitié durent huit jours ou moins (médiane).

Champ : France métropolitaine, secteur privé hors agriculture, intérim et particuliers employeurs.

Source : Dares, MMO

Le recours aux contrats courts est concentré dans des secteurs aux besoins spécifiques

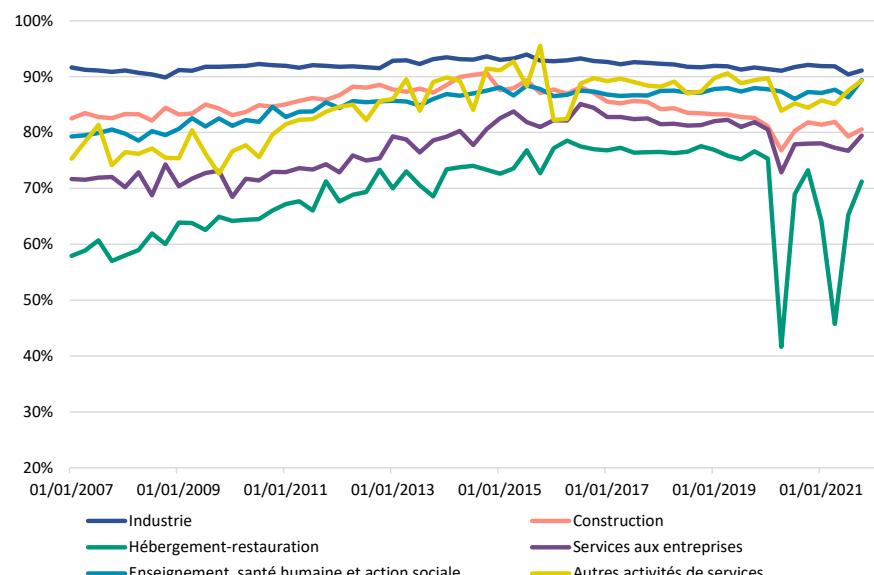
En 2019, les 31,3 millions de contrats courts se concentrent dans 37 % des entreprises du secteur privé (Gouyon et Obser, 2023). Ces contrats courts représentent 4 % du volume d'emploi salarié privé, durent en moyenne 6 jours et les trois quarts d'entre eux durent moins de 10 jours. Par rapport à l'ensemble de la population salariée, les signataires de contrats courts sont plus jeunes et moins qualifiés (Limon, 2021). Sur une année, 12 % ne signent qu'un contrat court, 45 % en signent entre 2 et 5, et 9 % en signent plus de 20. Pour ces populations, les incertitudes liées au volume d'heures, aux exigences de disponibilité et à la durée de la relation d'emploi limitent les possibilités de concilier vie personnelle et vie professionnelle.

Le recours aux contrats courts est le fait d'un petit nombre d'entreprises : 8 % des entreprises concluent 72 % des contrats courts. En 2019, 39 000 établissements recourent toute l'année à des contrats courts. Dans ce cadre, un quart du volume d'emploi en contrats courts du secteur privé pourrait être transformé en contrats à durée indéterminée (CDI) ou en contrats à durée déterminée (CDD) d'un an à temps plein (Obser, 2023).

De nombreuses études éclairent les logiques de recours aux contrats courts qui sont différentes d'un secteur à l'autre. L'usage intense des contrats courts peut être justifié par des besoins de flexibilité propres au secteur d'activité (Graphique 9). La part de contrats courts dans les embauches est très élevée dans l'industrie, ainsi que dans le secteur de l'enseignement, la santé humaine et l'action sociale (à respectivement 91 % et 89 % au 4^e trimestre de 2021). Dans la construction et les services aux entreprises, cette proportion s'élève respectivement à 81 % et 79 %. Elle représente aussi 71 % des embauches dans l'hébergement-restauration. Entre 2007 et 2015, la hausse de la part des contrats courts est principalement portée par les secteurs de l'hébergement-restauration et des services.

Dans d'autres secteurs, le recours au contrats courts vise à remplacer des salariés absents (secteurs de la santé, de l'action sociale et plus spécifiquement de l'hébergement médicalisé des personnes âgées), à faire face à des pics d'activité (secteurs du commerce ou de l'entreposage frigorifique) et à s'adapter à une demande saisonnière (secteurs de l'hôtellerie-restauration et des services des traiteurs) [Rémy et Simonnet, 2021 ; Gouyon et Obser, 2023 ; Unédic, 2018]. Le dénominateur commun de ces activités est un manque de personnel permanent dans un contexte de conditions de travail difficiles et un recours à d'autres sources de flexibilité (heures supplémentaires, polyvalence des salariés). Toutefois, les caractéristiques structurelles des entreprises, et en particulier leur secteur d'activité, n'expliquent que la moitié du recours aux contrats courts, l'autre moitié relevant de stratégies propres aux entreprises en matière de gestion des ressources humaines (Gouyon et Obser, 2023).

Graphique 9 : Part des contrats courts dans les embauches par grands secteurs



Lecture : au 2^e trimestre 2020, 42 % des embauches de l'hébergement-restauration sont des contrats courts.

Champ : France métropolitaine, secteur privé hors agriculture et particuliers employeurs.

Source : Dares, MMO, missions d'intérim (données corrigées des variations saisonnières).

Une hausse de l'activité réduite : reprise de contrats courts sans désinscription de France Travail⁵

La moitié des allocataires ayant un droit ouvert au régime d'Assurance chômage ne travaillent pas. L'autre moitié est en situation d'« activité réduite » : ils exercent une activité rémunérée tout en étant inscrits à Pôle emploi et tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi. Parmi eux, la moitié sont en mesure de cumuler une partie de leurs allocations chômage avec la rémunération d'une nouvelle activité car celle-ci n'excède pas leur ancien salaire brut (un quart des allocataires), tandis que l'autre moitié n'est pas indemnisée car ses revenus d'activité excèdent ce seuil.

Le développement des contrats courts concerne également les demandeurs d'emploi indemnisables à l'Assurance chômage, dont la pratique d'une activité réduite en cours de droit s'est largement développée depuis les années 1990 (Graphique 10). En vingt ans, la part d'allocataires qui travaillent a ainsi plus que doublé, passant de 22 % en 1995 à 46 % en 2017. Les allocataires qui reprennent des contrats courts ne se désinscrivent pas des listes de France Travail. En 2014, 62 % des salariés en CDD ou en mission d'intérim de moins d'un mois sont inscrits à France Travail contre 17 % en 1990 (Cahuc et Prost, 2015).

Cette évolution s'inscrit dans la continuité des réformes de l'assurance chômage. Le dispositif du cumul allocation-salaire, mis en place dans les années 1980 pour favoriser le retour à l'emploi, permet aux demandeurs d'emploi de cumuler leurs revenus d'activité avec une partie de leurs allocations chômage et d'obtenir de nouveaux droits à l'indemnisation grâce aux jours travaillés en activité réduite. La convention d'assurance chômage de 2014 a supprimé le plafond d'heures travaillées, la limite de durée de cumul et a relâché le plafond de cumul. En conséquence, la part d'allocataires en situation de cumul

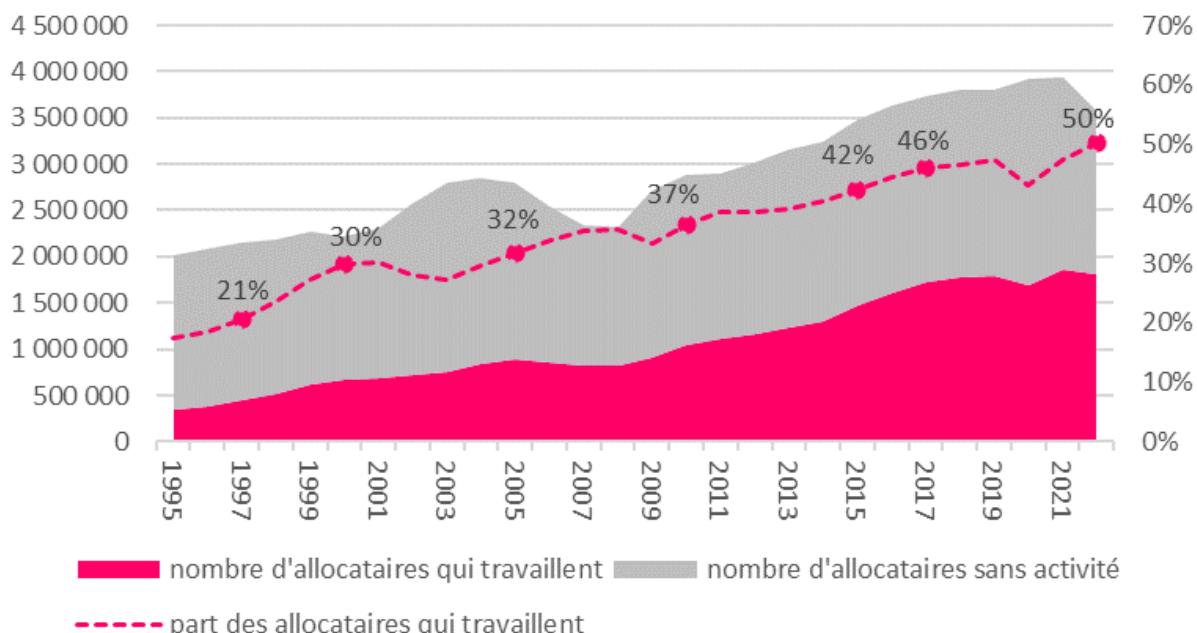
⁵ Pôle emploi est devenu, depuis le 1^{er} janvier 2024, l'opérateur France Travail.

partiel, qui était relativement stable autour de 20 % entre 2007 et 2013, a augmenté pour atteindre 24 % à partir de 2014 (Graphique 11).

En septembre 2022, 31 % des demandeurs d'emploi continûment indemnisables sur l'ensemble du mois exercent une activité réduite sans percevoir d'allocation puisqu'ils se situent au-delà des plafonds de cumul (Presotto, 2024).

L'évolution observée sur la part des CDD et missions d'intérim parmi les embauches (Graphique 7) se retrouve parmi les ouvertures de droits à l'Assurance chômage (Graphique 12). La part des ouvertures de droit pour fin de CDD, de mission d'intérim ou de contrat d'apprentissage, qui s'élève à 60 % en 2010, diminue progressivement pour atteindre 48 % en 2016 puis oscille depuis au voisinage de ce niveau. Ces contrats courts, très présents parmi les ouvertures de droits, représentent toutefois une moindre part des dépenses d'indemnisation. Ainsi, en 2022, les fins de CDD, de mission d'intérim ou de contrat d'apprentissage représentent 46 % des ouvertures de droits pour 34 % des dépenses d'indemnisation (contre respectivement 29 % et 35 % pour les licenciements, Graphique 13).

Graphique 10 : Evolution du nombre d'allocataires qui travaillent, de 1995 à 2022

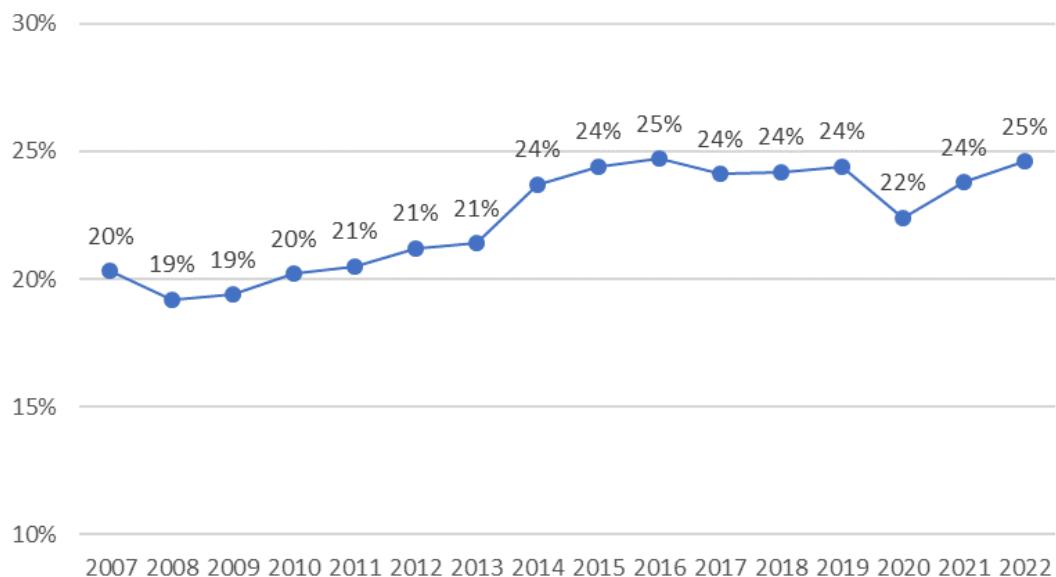


Lecture : chaque mois en 2017, 1,7 million d'allocataires de l'Assurance chômage travaillent. Ils représentent 46 % des allocataires de l'Assurance chômage. En 1995, 20% des allocataires de l'Assurance chômage travaillent.

Champ : ensemble des allocataires de l'assurance chômage en fin de mois.

Source : FNA (Unédic/France Travail), échantillon au 10^{ème}. Unédic 2024.

Graphique 11 : Part d'allocataires qui travaillent en étant indemnisés

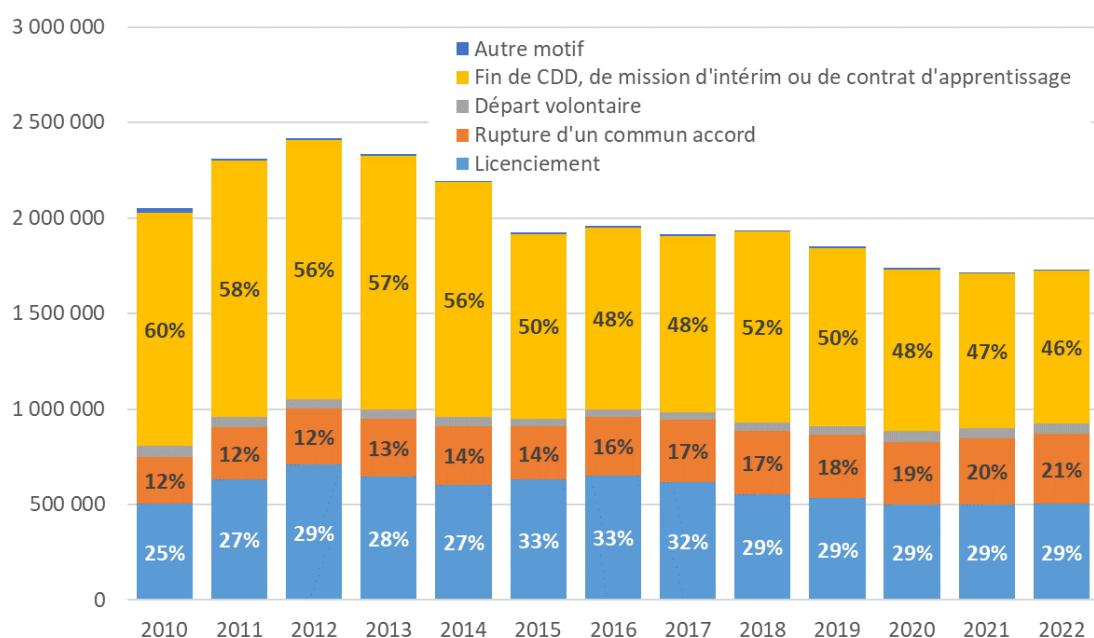


Lecture : Fin 2022, 25 % des allocataires de l'Assurance chômage travaillent tout en étant indemnisés.

Champ : Allocataires ayant un droit ouvert au titre de l'ARE, l'AREF, l'ASP, l'ATI, l'AREP ou une allocation antérieure.

Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.

Graphique 12 : Nombre d'ouvertures de droit initial par motif de fin de contrat

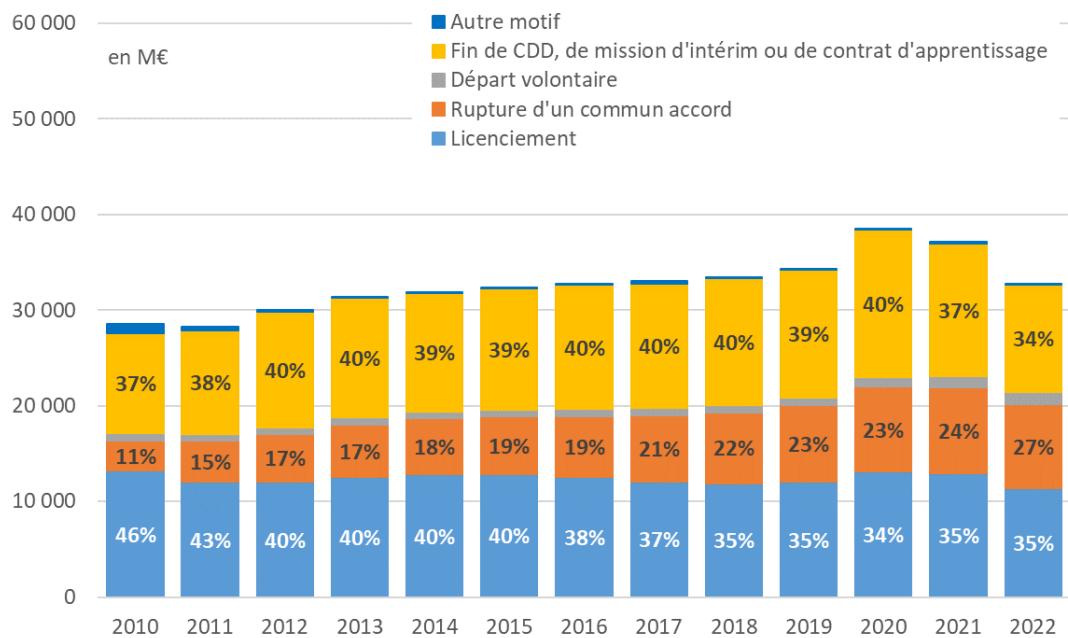


Lecture : en 2022, le nombre d'ouvertures de droit initial s'élève à 1,7 million, dont 29 % sont réalisées à la suite d'un licenciement.

Champ : Ouvertures de droit initiales au titre de l'ARE, l'ASP, l'ATI, l'AREP ou d'une allocation antérieure.

Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.

Graphique 13 : Dépenses d'indemnisation par motif de fin du contrat ouvrant le droit (en millions €)



Lecture : en 2022, les dépenses d'indemnisation des allocataires licenciés représentent 11,4 Md€, soit 35 % des dépenses totales d'indemnisation (32,8 Md€).

Champ : Allocataires de l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, ATI, ARCE, ADR et allocations équivalentes), y compris intermittents du spectacle.

Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic.

Encadré 1 : Assurance chômage et nouvelles formes d'emploi : une revue de la littérature par Khoury et Skandalis (2023)

Khoury & Skandalis (2023) discutent les défis que posent les nouvelles formes d'emploi pour le système d'Assurance chômage (AC), qu'il s'agisse du travail intérimaire, du travail intermittent ou de l'entrepreneuriat indépendant. Les auteures distinguent quatre grandes questions :

Ces nouvelles formes d'emploi sont-elles suffisamment couvertes par l'AC ? La plupart des pays imposent un critère de durée d'affiliation minimale au régime d'AC afin d'être éligible à une indemnisation. Les salariés en contrats courts ne disposent souvent pas d'une durée d'affiliation suffisante pour être indemnisables. Déterminer si la durée d'affiliation minimale doit être augmentée ou réduite revient à un arbitrage standard entre aléa moral et couverture assurantielle du risque de chômage. Des critères d'éligibilité à l'Assurance chômage plus stricts limitent les incitations à rester au chômage indemnisé ou à quitter son emploi, mais ils ont également tendance à exclure les travailleurs les moins bien intégrés au marché du travail. Dans le cas du Michigan, Leung et O'leary (2020) estiment préférable d'assouplir ces critères d'éligibilité car les gains assurantiels qui résultent de la couverture de ces travailleurs précaires excèdent les coûts associés aux effets négatifs sur l'emploi de ces personnes.

Ces nouvelles formes d'emploi peuvent-elles se substituer à l'AC ? Suite à la perte d'un emploi, outre le recours à l'AC, les travailleurs peuvent stabiliser leurs revenus en reprenant des contrats courts, au risque d'un enfermement dans des emplois peu qualifiés et peu rémunérés. La possibilité de cumuler son allocation chômage avec un nouveau salaire sous réserve qu'il ne soit pas trop élevé renforce les incitations à reprendre des contrats courts, au détriment d'un retour en emploi durable (Fremigacci et Terracol, 2013 ; Benghalem et al, 2023). Par rapport à un retour en emploi durable, ces nouvelles formes d'emploi peuvent ainsi être associées à la fois à des gains de revenus à court terme et à des pertes de revenus à long terme. Le placement de demandeurs d'emploi dans des contrats courts par des agences d'intérim ne semble pas améliorer leurs perspectives futures d'emploi et de revenus, et pourrait même les dégrader.

Le régime d'AC affecte-t-il la stabilité de l'emploi ? Des allocations chômage plus élevées peuvent favoriser des appariements plus stables et durables sur le marché du travail pour trois raisons principales. Premièrement, elles fournissent aux demandeurs d'emploi les ressources nécessaires pour rechercher un emploi stable qui leur convient mieux. En mesurant la qualité de l'emploi retrouvé par sa durée, par le niveau de salaire associé ou encore par son caractère permanent, la littérature économique empirique présente cependant des résultats mitigés sur ce point. En analysant des candidatures de demandeurs d'emploi en France, Marinescu et Skandalis (2021) montrent que les allocations chômage leur permettent de postuler plus systématiquement sur des emplois durables dotés de salaires élevés, mais que les demandeurs d'emploi révisent progressivement à la baisse leurs ambitions au cours de l'épisode de chômage. Deuxièmement, cette assurance peut encourager les salariés à quitter leur emploi pour en reprendre un autre plus adapté. Jäger et al. (2022) mettent en évidence un effet positif de la durée potentielle d'indemnisation sur le taux de séparations. Troisièmement, décroître la durée d'affiliation minimale au régime d'AC peut inciter les employeurs à proposer des contrats d'une durée plus courte (Brébion et al., 2022).

Comment le financement de l'AC influence le turnover des salariés ? Lorsque le régime d'AC est financé par un unique taux de contribution appliqué à la masse salariale de l'entreprise, les employeurs qui ont systématiquement recours à des contrats courts pour ajuster leur main d'œuvre en fonction de l'activité ne supportent pas les coûts supplémentaires qu'ils font peser sur le régime du fait de l'indemnisation de ces employés. Les mécanismes d'« *experience rating* » ou bonus-malus

internalisent cet effet en modulant le taux de contribution des entreprises en fonction de leur taux de séparation. L'*experience rating* peut réduire le taux de rotation de la main-d'oeuvre (Card and Levine, 1994), mais risque également de décourager les embauches du fait de l'augmentation des coûts de séparation (Johnston, 2021). Blanchard et Tirole (2008) proposent de financer l'assurance chômage par une taxe sur les licenciements plutôt que par des cotisations sociales, puisque ces dernières pèsent sur le coût du travail et n'amènent pas les employeurs à internaliser les coûts de licenciement.

3. En dépit d'un contexte porteur lors de sa conception, les nouvelles règles de l'Assurance chômage introduites par le décret de carence ont commencé à s'appliquer sur une période plus incertaine marquée par les effets de la crise sanitaire

La nécessité de retarder le calendrier d'application de la réforme face au choc conjoncturel de la crise sanitaire

La nouvelles règles d'Assurance chômage (conditions d'éligibilité, suppression des rechargements courts, modification du calcul du montant de l'allocation, dégressivité) ont été décidées dans le cadre du décret de carence de 2019 par l'Etat dans un contexte de chômage en baisse et de difficultés de recrutement élevées pour les entreprises. La crise sanitaire a toutefois provoqué un choc économique d'une ampleur inédite mais temporaire, certains secteurs d'activité se retrouvant à l'arrêt. L'excès d'offre de travail associé à cette dégradation du marché du travail s'est matérialisé au 3^e trimestre 2020 par un rebond du chômage, un effondrement des embauches de plus d'un mois et une diminution des difficultés de recrutements (Graphiques 3, 4 et 5). La mise en œuvre de la plupart des mesures de la réforme de l'Assurance chômage a donc été reportée au 4^e trimestre 2021.

La situation sur le marché du travail s'est nettement améliorée en 2021 et 2022

À partir de mi-2021, la situation sur le marché du travail s'est très nettement redressée. Les créations d'emplois ont été exceptionnelles, avec, au T4 2021, plus d'un million d'emplois créés depuis la fin de la crise sanitaire. Le marché du travail a bénéficié du rebond très vigoureux de l'économie, soutenu par les mesures prises pendant la crise (notamment l'activité partielle et les plans de soutien à l'activité). Cette forte reprise s'accompagne aussi d'une amélioration de la qualité de l'emploi : les embauches en CDI ont largement dépassé leur niveau d'avant-crise alors que celles en CDD restent à un niveau comparable à celui de la fin 2019. Le taux de chômage a poursuivi sa baisse entamée avant la crise sanitaire et s'établit début 2023 à 7,1 %, un niveau qui n'a pas été atteint depuis la veille de la crise financière de 2008. Cette baisse a bénéficié à toutes les catégories d'âge et tout particulièrement aux jeunes dont le taux de chômage n'a pas été aussi bas depuis le début des années 1980.

4. Bibliographie

[Acoss, \(2011\), « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », ACOSS-Stat, n° 143, décembre.](#)

[Benghalem H., Cahuc P., Villedieu P. \(2023\), “The Lock-In Effects of Part-Time Unemployment Benefits,” Journal of Human Resources, Forthcoming.](#)

[Blanchard O.J., Tirole J. \(2008\), “The joint design of unemployment insurance and employment protection: A first pass,” Journal of the European Economic Association, 2008, 6 \(1\), 45–77.](#)

[Brébion, C., Briole, S., & Khoury, L. \(2022\). Unemployment Insurance Eligibility and Employment Duration. Paper presented at The 34th EALE Conference 2022, Maastricht, Netherlands.](#)

[Cahuc P., Prost C. \(2015\), « Améliorer l'assurance chômage pour limiter l'instabilité de l'emploi », Note du CAE, n°24, septembre.](#)

[Card, D. and Levine, P. B. \(1994\). Unemployment insurance taxes and the cyclical and seasonal properties of unemployment. Journal of public Economics, 53\(1\):1–29.](#)

[Fremigacci F., Terracol A. \(2013\), “Subsidized Temporary Jobs: Lock-in and Stepping Stone Effects,” Applied Economics, November 2013, 45 \(33\), 4719–4732.](#)

[Gouyon M., Obser J. \(2023\), « Comment les employeurs recourent-ils aux contrats courts ? », Dares Analyses n°24 ; avril](#)

[Jäger S., Schoefer B., Zweimüller J. \(2022\), “Marginal Jobs and Job Surplus: A Test of the Efficiency of Separations,” The Review of Economic Studies, 08. rdac045.](#)

[Johnston A.C. \(2021\), “Unemployment insurance taxes and labor demand: Quasiexperimental evidence from administrative data,” American Economic Journal: Economic Policy, 2021, 13 \(1\), 266–293.](#)

[Khoury L., Skandalis D. \(2023\), « Unemployment Insurance and New Forms of Work » in Handbook of Labour Markets in Transition, à paraître.](#)

[Leung P., O’leary C. \(2020\), “Unemployment insurance and means tested program interactions: Evidence from administrative data,” American Economic Journal: Economic Policy, 2020, 12 \(2\), 159–192.](#)

[Limon E. \(2021\), « Qui sont les signataires des contrats courts ? », Dares Analyses n°25, mai.](#)

[Marinescu I., Skandalis D. \(2021\), « Unemployment Insurance and Job Search Behavior, » The Quarterly Journal of Economics, 136 \(2\), 887–931.](#)

[Obser J. \(2023\), « Quelle est l’ampleur du recours aux contrats courts toute l’année ? », Dares Focus n°25, avril.](#)

[Presotto, J. \(2024\), « Indemnisation des demandeurs d’emploi en 2022 », Dares Résultats n°4, janvier.](#)

[Rémy V., Simonnet V. \(2021\), « Quels sont les usages des contrats courts ? Pratiques et points de vue d’employeurs et de salariés », Dares Analyses, mai, n°18.](#)

[Unédic \(2018\), « Le recours aux contrats courts, enquête qualitative auprès des employeurs menée en 2017-2018 », Eclairages.](#)

[Unédic \(2019\), « Les allocataires qui travaillent. Qui sont-ils ? Quelles sont leurs activités ? », Eclairages, mars.](#)

[Unédic \(2019\), « Les allocataires qui travaillent. », Volet 2, Eclairages, mai.](#)

[Unédic \(2019\), « Les allocataires qui travaillent. Quel accompagnement ? », Volet 3, Eclairages, décembre.](#)

Chapitre 2 : Une réforme d'ampleur du régime d'assurance chômage

Le décret de carence de 2019 entraîne de nombreuses modifications dans la réglementation de l'Assurance chômage. Certaines comme la dégressivité ou la condition d'affiliation minimale à 6 mois sont des retours à une réglementation préexistante⁶.

1. Les principales règles du régime d'Assurance chômage

Qu'est-ce qu'un allocataire indemnisable ?

Pour être **éligible** à l'Assurance chômage, un demandeur d'emploi doit avoir perdu involontairement son emploi (licenciement, fin de CDD ou mission d'intérim, rupture conventionnelle, démission pour motif légitime, ...), rechercher activement un emploi ou se former, ne pas avoir atteint la retraite à taux plein ni bénéficier d'une retraite anticipée, être physiquement apte à travailler, habiter en France et **avoir été salarié suffisamment longtemps dans le passé récent**. Un demandeur d'emploi qui remplit ces conditions est **indemnisable** par l'Assurance chômage.

L'allocataire **sort de l'Assurance chômage** et n'est plus indemnisable dès lors qu'il n'est plus inscrit (du fait d'un défaut d'actualisation, d'une sortie déclarée ou d'une radiation administrative).

Quelle indemnisation ? Montant et durée

La **période de référence affiliation (PRA)** est l'intervalle de temps qui précède la fin du contrat de travail et durant lequel sont comptabilisés les jours travaillés pour lesquels l'allocataire est affilié à l'Assurance chômage. En convention 2017, la PRA est de 28 mois pour les allocataires de moins de 53 ans et de 36 mois pour ceux de 53 ans ou plus. Elle sert à déterminer la **durée potentielle d'indemnisation (DPI)**, qui est la durée maximale pendant laquelle un allocataire peut être indemnisé. La DPI est calculée comme la somme des jours travaillés sur la PRA rapportée à un nombre de jours calendaires par application d'un coefficient de 7/5. En convention 2017, la DPI maximale est de 24 mois pour les allocataires de moins de 53 ans, de 30 mois pour les allocataires de 53 ou 54 ans et de 36 mois pour les allocataires de 55 ans ou plus.

En convention 2017, le **salaire journalier de référence (SJR)** est défini selon un autre concept de **période de référence pour le calcul (PRC)** de 12 mois précédant la fin du dernier contrat de travail comme le ratio entre la somme des salaires bruts perçus sur la PRC et le nombre de jours travaillés sur la PRC.

L'**allocation journalière (AJ)** est calculée par application d'un **taux de remplacement au salaire journalier de référence (SJR)**.

Les allocataires qui travaillent : le cumul allocation - salaire

Un demandeur d'emploi indemnisable qui ne travaille pas du tout un mois donné est **indemnisé** au titre de son allocation complète (produit de l'AJ par le nombre de jours dans le mois) dès lors qu'il n'est pas en différé d'indemnisation (carence, congés payés, ...). S'il pratique de l'**activité réduite**, il lui est

⁶ Pour un historique détaillé de la réglementation, voir [Unédic, la réglementation d'Assurance chômage de 1990 à 2022](#).

possible de **cumuler ce nouveau salaire avec une partie de son allocation** dans la limite de son salaire de référence. Pour chaque euro supplémentaire de revenu brut, l'allocataire perd 0,7 euro d'allocation au titre du cumul. Le montant des droits non versés (car non consommés) pendant les mois d'activité réduite sont reportés, ce qui décale la fin de droit. Après prise en compte des prélèvements sociaux, un euro supplémentaire de revenu brut n'accroît le revenu net que d'une dizaine de centimes.

Encadré 2 : L'Assurance chômage en Europeⁱ

Comment sont financés les régimes d'Assurance chômage européens ?

Le financement des régimes d'Assurance chômage européens se fait généralement soit par le biais de contributions spécifiquement dédiées (Danemark, Finlande, Italie...), soit par des cotisations de sécurité sociale (Irlande, Portugal, Royaume-Uni...), soit par des contributions publiques (Luxembourg). Des systèmes de financement mixtes existent (Allemagne, Suède, Espagne, Belgique) mais la France est le seul pays étudié à mêler les trois systèmes avec des contributions employeurs spécifiques et une quote-part de CSG.

Combien de temps faut-il avoir travaillé ou quel montant faut-il avoir perçu pour bénéficier de l'Assurance chômage ?

L'Italie est le pays où cette condition est la plus courte. En effet, seul le dispositif italien permet une ouverture de droits aux allocations chômage dès 3 mois d'affiliation au cours des 48 mois précédent la dernière perte d'emploi.

Le dispositif français permet, quant à lui, une ouverture de droits dès 6 mois d'affiliation au cours des 24 derniers mois précédant la perte d'emploi.

Les règles en vigueur en Finlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suède ouvrent droit à indemnisation dès 6 mois d'affiliation (au cours d'une période de référence de 28 mois en Finlande, de 12 mois au Luxembourg et en Suède et de 9 mois aux Pays-Bas), tandis que tous les autres systèmes étudiés requièrent au moins 12 mois d'affiliation.

A noter que certains pays requièrent des conditions supplémentaires pour justifier d'une ouverture de droits : la Suède exige ainsi un volume horaire minimal en plus d'un certain nombre de mois de travail, l'Irlande, quant à elle, observe le parcours d'emploi intégral des travailleurs en remontant au début de l'activité salariée de l'intéressé. Les dispositifs britanniques et irlandais n'exigent pas une durée d'affiliation minimale mais un montant minimal de cotisations payées au cours des deux années fiscales qui précèdent l'année de la demande d'allocations. Quant aux dispositifs danois et norvégien, ils exigent un certain montant de revenu professionnel perçu au cours d'une période de référence.

Quelles sont les durées d'indemnisation minimale et maximale ?ⁱⁱ

Les durées d'indemnisation peuvent être uniformes, c'est-à-dire que les allocations sont versées pour une durée prédéterminée quelle que soit l'affiliation antérieure, ou peuvent au contraire, varier en fonction de celle-ci.

Le Royaume-Uni prévoit ainsi une allocation de 6 mois, quelle que soit la durée d'affiliation. En Suède, l'allocataire perçoit 14 mois d'allocations, qui peuvent être augmentés à 21 mois selon la situation familiale. D'autres pays font varier la durée d'indemnisation selon la durée de cotisation antérieure (Italie, Pays-Bas, Allemagne...), l'âge du demandeur d'emploi (Portugal, France...) ou encore la situation familiale (Suisse).

Ainsi, la durée de perception des allocations chômage va de 1,5 mois en Irlande (condition minimale d'ouverture du droit) à 36 mois (France pour les 55 ans ou plus).

A quelle durée d'indemnisation correspondent les différentes durées d'affiliation ?

Dans la majorité des pays, la durée d'affiliation antérieure détermine la durée d'indemnisation. Toutefois, la durée d'affiliation dont le demandeur d'emploi doit justifier pour ouvrir droit à un jour d'indemnisation varie significativement d'un pays à l'autre. Ainsi, si dans certains pays, tels que le Luxembourg ou la Suisse, un jour d'affiliation équivaut à un jour d'indemnisation, plusieurs jours d'affiliation sont nécessaires dans la plupart des pays observés pour avoir droit à la même durée d'indemnisation. A noter que dans les pays d'Europe du Nord (Danemark, Finlande, Suède), un jour d'affiliation ouvre droit à plusieurs jours d'indemnisation.

Comment le montant de l'indemnisation est-il calculé ?

Figure 1 : Comparaison européenne de l'indemnisation chômage

	Quels revenus sont pris en compte ?	Y-a-t-il un plafonnement du revenu de référence ou du montant de l'allocation ?	La situation familiale est-elle prise en compte ?	L'âge est-il pris en compte ?
Danemark	Revenu salarié et non salarié	Montant de l'allocation		
France	Revenu salarié	Salaire de référence et montant de l'allocation		Exception à la dégressivité dès 57 ans
Italie	Revenu salarié	Montant de l'allocation		
Pays-Bas	Revenu salarié	Salaire de référence et montant de l'allocation		
Suède*	Revenu salarié + indemnités de sécurité sociale	Montant de l'allocation		
Norvège	Revenu salarié + indemnités de sécurité sociale	Revenu de référence et montant de l'allocation		
Luxembourg	Revenu salarié + indemnités de sécurité sociale	Montant de l'allocation		
Allemagne	Revenu salarié	Salaire de référence et montant de l'allocation		
Belgique	Revenu salarié	Salaire de référence et montant de l'allocation		Exception à la dégressivité dès 55 ans
Portugal	Revenu salarié	Montant de l'allocation		
Suisse	Revenu salarié	Salaire de référence et montant de l'allocation		
Espagne	Revenu salarié	Salaire de référence et montant de l'allocation	Min. et max. en fonction du nombre d'enfants à charge	
Finlande*	Revenu salarié		Supplément forfaitaire	
Royaume-Uni	Pour ces pays, le montant est forfaitaire : l'ancien revenu n'est donc pas pris en compte.			Augmentation du montant pour les plus de 25 ans
Irlande			Supplément forfaitaire	

* En Suède et en Finlande, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'une allocation d'un montant de base s'ils n'adhèrent pas volontairement à une caisse d'assurance chômage ou d'une allocation proportionnelle à l'ancien salaire s'ils ont choisi d'adhérer volontairement à une caisse d'assurance chômage.

Source : [Europ'Info 2023 : l'assurance chômage en Europe | Unédic.org \(unedic.org\)](https://europinfo.unedic.org/)

Quel taux de remplacement est appliqué à l'ancien revenu ?

En Europe, le taux de remplacement des salaires est le plus élevé au Danemark (90 %). Toutefois, en raison de plafonds différents d'un pays à l'autre, c'est en Suisse que l'indemnisation maximale est la plus élevée (8 817 €). La France détient le record du plafond de contributions (14 664 €), à l'exception des pays sans plafond de contributions (Danemark, Royaume-Uni...).

ⁱ Source : [Europ'Info 2023 : l'assurance chômage en Europe | Unédic.org \(unedic.org\)](https://europinfo.unedic.org/)

ⁱⁱ La comparaison porte sur les systèmes en vigueur pendant la période de la réforme (2019-2021), soit avant la réforme de la durée d'indemnisation maximale de février 2023 pour la France.

2. Les nouvelles règles introduites par le décret de carence

Le décret de carence de 2019 a modifié les paramètres de calcul des périodes de référence, de la durée potentielle d'indemnisation et de la condition d'affiliation minimale. Ce décret a aussi mis en place la dégressivité et le bonus-malus sur les séparations des entreprises.

Pour les demandeurs d'emploi en parcours fractionnés, la réforme du SJR réduit l'allocation journalière et accroît la durée potentielle d'indemnisation

Le décret de carence de 2019 a introduit les changements suivants concernant les périodes de référence et la durée potentielle d'indemnisation ([Unédic, 2019](#)):

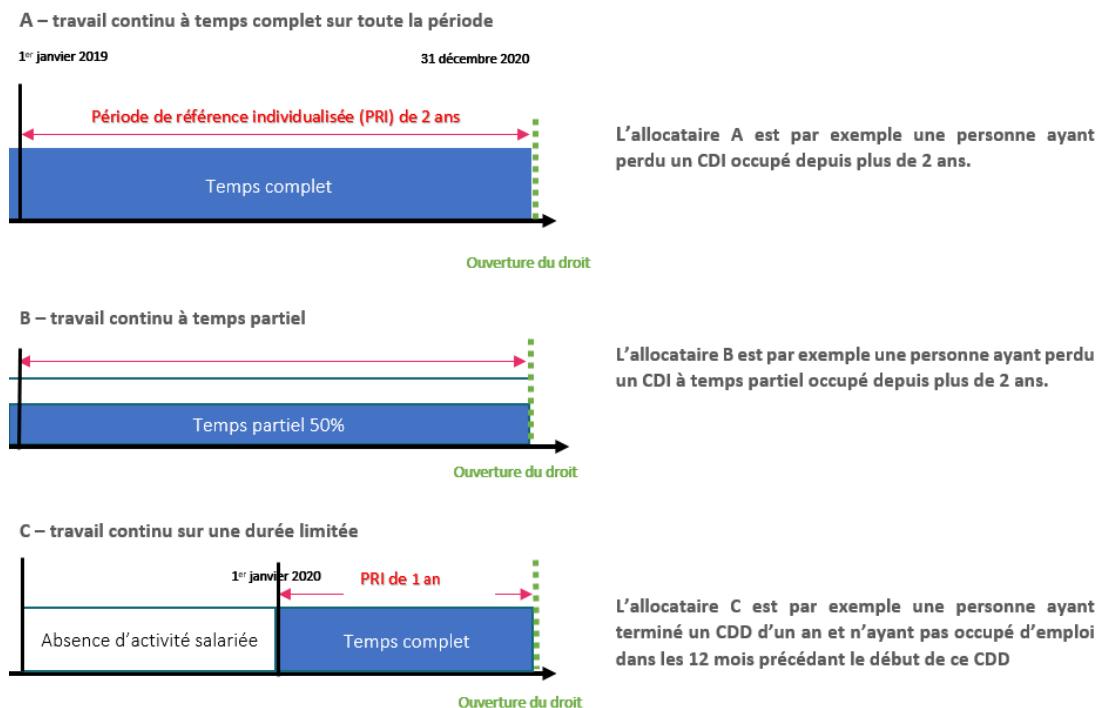
- Depuis le 1^{er} novembre 2019, la **période de référence de l'affiliation est de 24 mois** au lieu de 28 mois pour les allocataires de moins de 53 ans. Elle reste limitée par la date de la dernière ouverture de droit (hors activité conservée), les contrats de travail qui ont déjà permis l'ouverture d'un droit ne sont ainsi pas pris en compte. La période de référence affiliation peut ainsi être inférieure à 24 mois.
- Depuis le 1^{er} octobre 2021, la **durée potentielle d'indemnisation est calculée comme la durée entre le premier jour du premier contrat et le dernier jour du dernier contrat sur les 24 mois précédents**, ce qui a pour effet d'accroître la DPI pour les parcours d'emploi fractionnés puisque les jours non-travaillés sont maintenant pris en compte sans toutefois excéder 75 % du nombre de jours travaillés.
- Depuis le 1^{er} octobre 2021, le concept de période de référence de calcul est supprimé au profit d'une harmonisation des calculs à partir de la période référence affiliation qui sert maintenant également à déterminer le SJR. Le **numérateur du SJR est égal à la somme des salaires bruts sur les 24 derniers mois et le dénominateur est la durée potentielle d'indemnisation**. Ce **nouveau mode de calcul réduit le SJR** du fait de la prise en compte de jours non travaillés à son dénominateur. Le plafond de 75 % appliqué sur la durée non-travaillée implique que le SJR ne peut pas être inférieur de plus de 43 % par rapport à la convention 2017.

$$SJR = \frac{\text{Salaires perçus au cours de la période de référence affiliation (PRA) de 24 mois}}{\text{Durée potentielle d'indemnisation}}$$

Les effets mécaniques de cette réforme sont :

- **Pour les allocataires qui ont travaillé continûment** sur leur PRA, à temps partiel ou à temps complet, la durée d'indemnisation reste inchangée (Figure 2). Par rapport à la convention 2017, l'allocation journalière est plus faible s'ils ont eu une trajectoire salariale ascendante sur les 24 derniers mois puisque des salaires plus anciens sont désormais pris en compte.

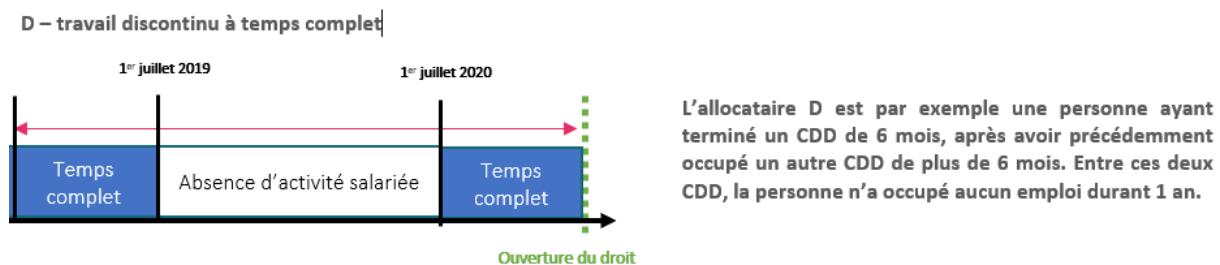
Figure 2 : Allocataires non impactés par la réforme du calcul du SJR



Source : Unédic, 2019.

- Pour les allocataires qui ont des parcours fractionnés, caractérisés par des enchainements de contrats courts et de périodes non travaillées, la prise en compte de ces dernières dans la durée potentielle d'indemnisation induit une baisse de l'allocation journalière et une hausse de la durée potentielle d'indemnisation (Figure 3).

Figure 3 : Allocataire impacté par la réforme du calcul du SJR



Source : Unédic, 2019.

- La **réduction de la période de référence affiliation de 28 à 24 mois** a pour effet de réduire la durée potentielle d'indemnisation des personnes qui n'ont pas travaillé en continu sur les derniers 24 mois et ont travaillé entre les derniers 24 à 28 mois, puisque les contrats sont recherchés sur une période plus courte.
 - La baisse du SJR réduit les possibilités de cumul allocation – salaire, qui sont plafonnées par le SJR, ce qui augmente la part des allocataires qui travaillent et qui ne sont pas indemnisés.

Le tableau ci-dessous (tableau 1) présente les valeurs de SJR et de durée de droit, pour un salaire horaire de 12 € de l'heure et une période de référence de 2 ans (allocataires de moins de 53 ans). En convention 2017, l'allocataire D aurait bénéficié d'un SJR de 60 € sur une durée de 1 an.

Tableau 1 : Exemple de l'impact de la réforme du SJR 2019 sur son montant et la durée du droit

allocataire	Avant réforme		Après réforme	
	SJR	Durée de droit	SJR	Durée de droit
A- temps plein continu sur les deux dernières années	60 €	2 ans	60 €	2 ans
B- temps partiel continu sur les deux dernières années	30 €	2 ans	30 €	2 ans
C- temps plein continu sur les douze derniers mois	60 €	1 an	60 €	1 an
D- temps plein discontinu sur les deux dernières années	60 €	1 an	30 €	2 ans

Source : d'après Unédic, 2019.

Afin de ne pas pénaliser les personnes dont les parcours d'emploi auraient été heurtés par la crise sanitaire, deux périodes de neutralisation Covid en 2020 et en 2021 ont été introduites.

La condition d'affiliation minimale est passée de 4 à 6 mois

Afin d'être éligibles à l'assurance chômage, les demandeurs d'emploi doivent respecter une condition d'affiliation minimale au régime d'assurance chômage. Suite au décret de carence de 2019, **la condition d'affiliation minimale est passée de 4 mois (dans le cadre d'une ouverture de droit) ou de 1 mois (dans le cadre d'un rechargeement) à 6 mois** (soit de 88 (resp. 22) à 130 jours travaillés ou de 610 (resp. 150) à 910 heures travaillées). Cet alignement des rechargeements sur le cadre général met de fait fin au principe du rechargeement. Il en découle une augmentation de la durée moyenne des droits puisque les salariés privés d'emplois qui ne remplissent plus la condition d'affiliation minimale et ne peuvent plus recharger leur droit soit doivent attendre d'autres emplois leur permettant de dépasser la condition minimale, soit ne peuvent pas percevoir de droits.

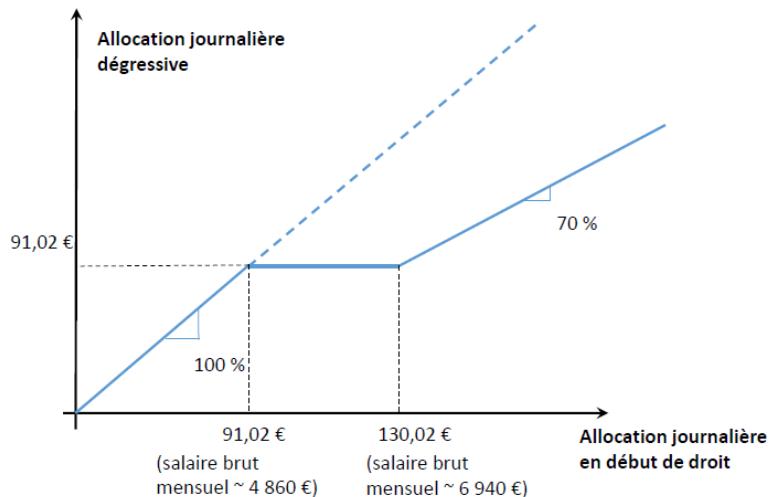
L'introduction de la dégressivité réduit dès le 7^e mois les allocations des 3 % des demandeurs d'emploi indemnisables dotés des salaires de référence les plus élevés

Depuis le 1^{er} décembre 2021⁷, la dégressivité de l'allocation chômage s'applique à partir du 7^{ème} mois d'indemnisation aux demandeurs d'emploi de moins de 57 ans dont l'allocation journalière (AJ) est supérieure à un certain seuil, qui s'élève à 91,02 € depuis juillet 2023 (soit environ 4 858 € de salaire brut mensuel moyen sur la période de référence affiliation, ce qui représente environ 3 % de demandeurs d'emploi indemnisables potentiellement concernés par la dégressivité). La réduction de l'AJ ne peut pas la porter en deçà du seuil d'application. En conséquence, les demandeurs d'emploi avec une AJ avant dégressivité comprise entre 91,02 € et 130,02 € perçoivent dès leur 7^{ème} mois une AJ de

⁷ La mise en place de cette disposition de la réforme a été retardée plusieurs fois en raison de la crise Covid.

91,02 €. Ceux ayant une AJ en début de droit supérieure à 130,02 € perçoivent une AJ après dégressivité amputée de 30 % (Figure 4).

Figure 4 : Allocation journalière (AJ) dégressive en fonction de l'AJ en début de droit



Source : Dares, paramètres en vigueur depuis juillet 2023.

Le compteur pour le départ de la dégressivité est décalé des périodes de formation ayant cours durant les 6 premiers mois de versement de l'allocation chômage et des allocations journalières non perçues pour d'autres motifs (cumul, maladie, maternité, ...).

Un mécanisme de Bonus-Malus pour inciter les entreprises à réduire leur recours aux contrats courts

Le bonus-malus, le principe

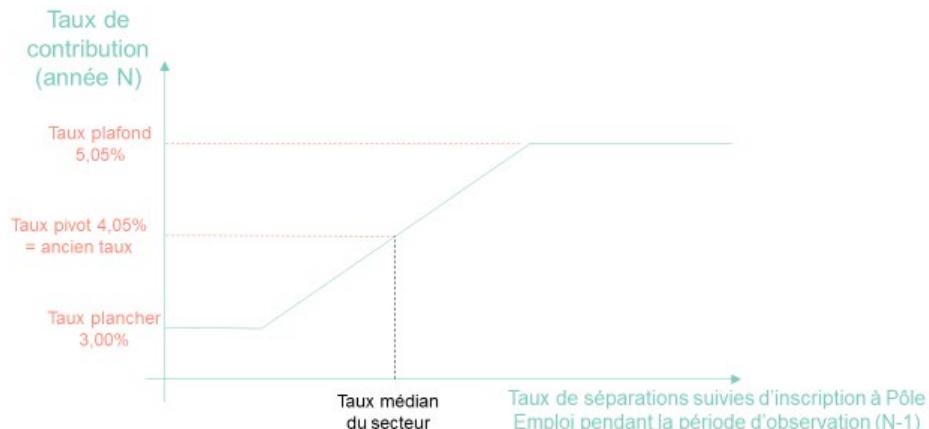
Le bonus-malus a été instauré afin de pénaliser financièrement les entreprises dont le taux de séparation est élevé, relativement à leur secteur d'activité, et de récompenser les entreprises qui limitent leur recours aux contrats courts. Le taux de séparation⁸ est égal au nombre de fins de contrat de travail ou de missions d'intérim ayant donné lieu à une inscription des anciens salariés ou intérimaires à France Travail, rapporté à l'effectif de l'entreprise. Les démissions, les fins de contrats relevant de dispositifs particuliers de formation ou d'insertion (ex : contrats d'apprentissage et de professionnalisation) et les fins de contrat qui concernent les intermittents du spectacle sont aussi exclues du calcul des taux de séparation. Le taux de séparation de l'entreprise est comparé au taux de séparation médian du secteur d'activité de l'entreprise observé sur la période précédente pour calculer le bonus ou le malus, en excluant les entreprises de moins de 11 salariés qui ne sont pas concernées par le bonus-malus.

Si le taux de séparation de l'entreprise est inférieur au taux médian du secteur d'activité, le taux de contribution patronale à l'Assurance chômage, qui est normalement de 4,05 %, baisse (jusqu'à 3 %) et

⁸ Les calculs des taux de séparations sont définis par le [décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage](#), article 50-9 de l'annexe A.

inversement si le taux de séparation de l'entreprise est supérieur à celui du secteur, le taux de contribution augmente (jusqu'à 5,05 %) (Figure 5). Une entreprise dont le taux de séparation calculé est le taux médian de son secteur continuera de payer le taux commun de 4,05 %. Les taux médians des secteurs sont publiés chaque année par arrêté⁹.

Figure 5 : Le mécanisme du bonus-malus



Source : Dares.

Les taux de séparation déterminent les taux de contribution

La première période de calcul des taux de séparation était du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022. Ils s'appliquent du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023. La deuxième période de calcul court du 1^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023, pour des taux qui s'appliquent du 1^{er} septembre 2023 au 29 février 2024.

Les taux de contribution des entreprises sont alors calculés de la façon suivante :

$$3\% \leq \frac{\text{taux de séparation de l'entreprise}}{\text{taux de séparation médian du secteur}} \times 1,46 + 2,59 \leq 5,05\%$$

Par construction, une entreprise atteint le taux maximal de 5,05 % lorsque son taux de séparation est supérieur de 68 % au taux médian du secteur. Inversement, elle atteint le taux plancher de 3 % lorsque son taux de séparation est inférieur ou égal à 28 % du taux de séparation de son secteur.

Le bonus-malus s'applique uniquement aux entreprises des secteurs ayant les taux de séparation les plus élevés

Ce système de bonus-malus est restreint aux entreprises de 11 salariés ou plus dans les secteurs¹⁰ ayant les taux de séparation les plus élevés hors intermittents du spectacle. Les secteurs soumis au bonus-malus sont les secteurs qui avaient en 2019 un taux de séparation moyen supérieur à 150 %. Ils sont au nombre de sept :

⁹ [Arrêté du 25 août 2023](#) portant publication des taux de séparation médians par secteur pris en compte pour le calcul du bonus-malus.

¹⁰ Ces secteurs sont définis par des croisements entre la Nomenclature d'activités française (NAF, consulter sur le site de l'Insee) et la nomenclature des conventions collectives (IDCC, consulter sur le site du ministère).

- Le travail du bois, les industries du papier et l'imprimerie
- La fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques
- La production et la distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et la dépollution
- La fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac
- Le secteur des autres activités spécialisées, scientifiques et techniques
- L'hébergement et la restauration (la quasi-intégralité de ce secteur a été exclue de la première année du dispositif pour tenir compte des impacts de la crise de la Covid)
- Les transports et l'entreposage

Le calendrier de la réforme a été adapté aux confinements et à la crise Covid

Dans le contexte de crise sanitaire, l'entrée en vigueur de la réforme initialement prévue en novembre 2019 et en avril 2020 a été reportée progressivement sur 2021 et des aménagements ont été apportés (Figure 6) :

- L'allongement de la durée d'affiliation minimale requise à 6 mois sur 24, contre 4 mois sur 28 auparavant, a été mis en place le 1^{er} novembre 2019. Toutefois, face à la crise, le décret n°2020-929 du 29 juillet 2020 a réduit temporairement la condition d'affiliation minimale pour l'éligibilité et le rechargement à 4 mois sur 24 à partir du 1^{er} août 2020. Depuis le 1^{er} décembre 2021, avec la validation de la clause de retour à meilleure fortune¹¹, cette condition est revenue à 6 mois sur 24 ;
- La dégressivité de 30 % des allocations chômage au bout de 8 mois appliquée pour les salaires de référence mensuels supérieurs à 4500 €¹² bruts (à l'exclusion des demandeurs d'emploi âgés de 57 ans ou plus) est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 pour les allocataires dont le dernier contrat qui précède l'épisode d'indemnisation s'est achevé à partir de novembre 2019. Depuis la validation de la clause de retour à meilleure fortune au 1^{er} décembre 2021, la dégressivité des allocations se déclenche désormais après 6 mois d'indemnisation ;
- À la suite de l'annulation de la réforme du SJR par le Conseil d'État en novembre 2020, cette mesure a été modifiée par l'instauration d'un plancher en vue de limiter la diminution du SJR à au plus 43 % par rapport au mode de calcul précédent. Ce nouveau SJR devait entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2021 mais il a été suspendu par une décision du Conseil d'État en date du 22 juin 2021, en raison de trop fortes incertitudes sur la situation économique et les conditions

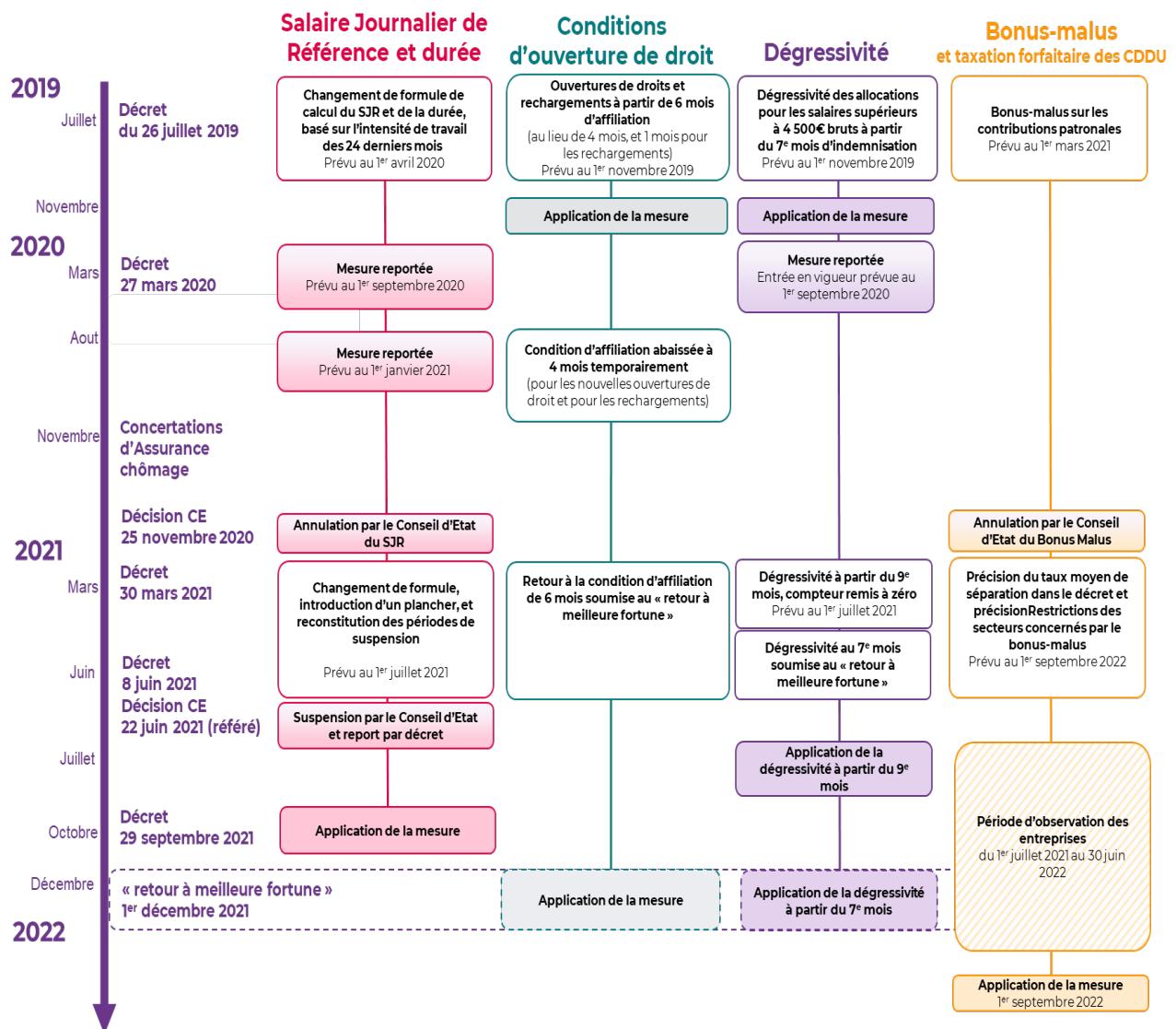
¹¹ Le décret du 30 mars 2021 a soumis l'entrée en vigueur de deux mesures de la réforme, l'allongement de la durée d'affiliation minimale et la dégressivité au bout de 6 mois d'indemnisation, à la validation d'une clause de retour à meilleure fortune. Cette clause, visant à caractériser la reprise du marché du travail, reposait sur deux critères : (i) le nombre de déclarations préalables à l'embauche en contrat d'une durée supérieure à un mois devait dépasser 2,7 millions en cumul sur quatre mois consécutifs et (ii) le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois en catégorie A devait diminuer de 130 000 sur six mois consécutifs.

¹² Seuil au 1^{er} juillet 2021.

du marché du travail. Finalement, compte tenu de la reprise observée sur le marché du travail à la fin de l'été, cette mesure est en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2021. Les jours non-travaillés sur les périodes du 1^{er} mars 2020 au 31 mai 2020 et du 30 octobre 2020 au 30 juin 2021 sont neutralisés dans le calcul du SJR ;

- Enfin, s'agissant de la modulation du taux de contribution patronale à l'Assurance chômage, dite « bonus-malus », la phase d'observation du comportement des employeurs a commencé au 1^{er} juillet 2021. La première modulation du taux de contribution s'applique au 1^{er} septembre 2022 et a été calculée sur la base des fins de contrat de travail constatées entre le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022. Les entreprises du secteur S1, parmi lesquelles celles du secteur de l'hôtellerie-restauration ou du transport aérien de passagers, ont été exclues du dispositif la première année pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire. Elles ont été réintégrées pour la seconde année de modulation.

Figure 6 : Chronologie de la réforme



Source : Unédic.

Eléments non évalués dans ce rapport : ouverture de l'Assurance chômage aux indépendants et aux démissionnaires pour projet professionnel

Dans le prolongement du décret de carence de 2019, la couverture de l'Assurance chômage s'est étendue à d'autres publics : les indépendants et les démissionnaires pour projet professionnel. Ces extensions qui concernent de petits effectifs ne sont pas couvertes par ce rapport.

Les indépendants peuvent désormais percevoir une allocation (ATI) sous certaines conditions

Les travailleurs indépendants ne sont pas affiliés au régime général d'Assurance chômage et ne cotisent pas, sauf à adhérer à une assurance chômage optionnelle. La suppression des cotisations salariales

d'Assurance chômage au profit d'une hausse de la CSG a permis de mettre en œuvre un élargissement de la couverture contre la perte d'emploi aux indépendants.

Pour pouvoir prétendre à une allocation des travailleurs indépendants (ATI), le demandeur doit remplir les conditions d'un demandeur d'emploi (disponibilité, recherche, ...) ainsi que 4 autres conditions :

- Avoir cessé l'activité de son entreprise du fait d'une liquidation judiciaire ou d'un redressement judiciaire, ou depuis le 1^{er} avril 2022 avoir cessé l'activité de manière définitive, car celle-ci n'était pas économiquement viable ;
- Avoir exercé une activité non salariée pendant au moins 2 ans consécutifs au titre d'une seule et même entreprise ;
- Avoir perçu des revenus, au titre de cette activité, d'un montant minimum de 10 000 € (7 500 € à Mayotte) durant au minimum l'une des deux années antérieures à la cessation d'activité ;
- Disposer de ressources personnelles inférieures au montant du RSA, hors revenus de l'activité suspendue.

Ces conditions restrictives limitent fortement le nombre de bénéficiaires de l'ATI, qui s'élève à environ 400 allocataires fin juin 2023 d'après l'Unédic.

L'allocation est versée pour 6 mois et est d'un montant mensuel approximatif de 800 € (26,30 € par jour, 19,73 € à Mayotte), sans pouvoir dépasser la moyenne des derniers revenus de l'activité non salariée, ni être inférieure à 600 € (19,73 € par jour, 13,15 € à Mayotte).

Une nouvelle catégorie de démissionnaires indemnisables : les démissions pour projet professionnel

Désormais, les démissions pour projet professionnel ouvrent droit aux allocations chômage. Cette catégorie de demandeurs d'emploi a les mêmes droits et devoirs que l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Le motif de projet professionnel comme démission légitime est encadré par des garde-fous pour juger du caractère « réel et sérieux » du projet. L'aspirant démissionnaire doit ainsi faire valider son projet (de formation ou de création/reprise d'entreprise uniquement) par la commission paritaire « Transitions Pro » de sa région et être accompagné par un organisme ou un opérateur agréé spécialiste de l'évolution professionnelle en amont de sa démission.

Le nombre d'entrants dans le dispositif oscille autour de 1 000 à 1 500 personnes par mois, et environ 12 000 personnes ont été indemnisées à ce titre en 2021 (Unédic, 2023b).

3. Les effets attendus de cette réforme sur les comportements des demandeurs d'emploi et des entreprises

D'après l'étude d'impact réalisée par l'UNEDIC en 2019, l'impact financier net de l'ensemble des mesures introduites par le décret de carence de 2019 devait permettre des économies de l'ordre de 480

M€ en 2020, 1,8 Md€ en 2021 et 2,1 Md€ en 2022¹³, économies tirées majoritairement des modifications de la condition d'ouverture de droit et du mode de calcul du SJR. Outre les effets mécaniques décrits ci-dessus, en modifiant les incitations auxquelles les allocataires font face, cette réforme est susceptible d'induire les effets comportementaux suivants.

La prise en compte des jours non travaillés dans le calcul de l'AJ et de la durée d'indemnisation a des effets théoriques opposés sur le retour à l'emploi

Les allocataires de l'Assurance chômage qui ouvrent un droit avec un parcours d'emploi fractionné sont touchés par le nouveau calcul du SJR et de la durée d'indemnisation. A des intensités différentes, ces allocataires voient leur allocation mensuelle diminuer et leur durée d'indemnisation augmenter. Selon la littérature économique, ces deux variations ont des effets différents sur le retour à l'emploi¹⁴.

D'une part, une **baisse du montant des allocations chômage entraîne une réduction de la durée au chômage et une accélération du retour à l'emploi**. Lalivé *et al.* (2006) estiment, à partir d'une expérience naturelle en Autriche en 1989, qu'une augmentation du taux de remplacement dès le début du droit induit un ralentissement du retour en emploi tout au long de l'indemnisation. Card *et al.* (2015a) évaluent qu'une augmentation de 10 % du niveau de l'allocation chômage dans le Missouri (2003 à 2013) induit une augmentation de 3 % à 9 % de la durée indemnisée au chômage. Pour une même augmentation de 10 % des allocations chômage, Landais (2015) quantifie cette hausse dans 5 Etats américains (de 1976-80 à 1984) de 2 à 7 %, Kolsrud *et al.* (2018) estiment un effet compris entre 7 % et 15 % sur données Suédoises (1999 à 2007). Ces élasticités estimées sont mécaniquement plus importantes pour les durées d'indemnisation que pour les durées de chômage hors emploi, puisqu'un demandeur d'emploi peut rester sans emploi après la fin de son indemnisation. Ainsi, sur les données de l'Etat de Washington (1980-1981), Landais (2015) estime qu'une hausse de 10 % du montant d'indemnisation accroît la durée indemnisée de 7 % contre seulement 3 % pour la durée passée en dehors de l'emploi.

D'autre part, la **hausse de la durée potentielle d'indemnisation entraîne une augmentation de la durée effective au chômage et tend à retarder le retour à l'emploi**. Dans une méta-analyse s'appuyant sur plusieurs résultats empiriques, Schmieder et von Wachter (2016) estiment qu'une réduction de 10 % de la durée potentielle d'indemnisation diminue la durée moyenne passée au chômage 1 % à 10 % en Europe et de 1 % à 4 % aux Etats-Unis. Tatsiramos et van Ours (2014) estiment cette baisse entre 1 % et 4 %. Sur données françaises, Le Barbanchon (2016) l'estime entre 1,3 % et 2 % pour des demandeurs d'emploi les plus précaires en France et Le Barbanchon *et al.* (2019) à 3 % sur un champ plus large.

L'effet dominant qui en résulte dépend de plusieurs critères. Tel que montré par Marinescu et Skandalis (2021), l'effet de l'allongement de la durée potentielle d'indemnisation repose essentiellement sur les allocataires qui approchent de leur fin de droits, avec une augmentation de l'intensité de recherche à l'approche de la fin de droit et après, tandis que la réduction de l'allocation journalière affecte tous les allocataires dès leur premier jour de droit. A court terme, ce second effet devrait ainsi l'emporter.

¹³ Calculées à partir du calendrier prévisionnel de la réforme de 2019.

¹⁴ Sur le sujet, voir la revue de la littérature de Schmieder J.F. et von Wachter T. (2016), "The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation", Annual Review of Economics, sections 4.1.3 et 4.1.4.

A plus long terme, la résultante de ces effets dépend de l'ampleur des élasticités de la durée au chômage par rapport à la durée potentielle d'une part et par rapport au montant de l'allocation d'autre part. La durée effective au chômage $D(P,B)$ dépend de la durée potentielle d'indemnisation P et du montant d'allocations $B = r \times W/P$, ce dernier étant exprimé comme le ratio entre un salaire de référence W multiplié par un taux de remplacement r (supposés constant pour simplifier cette illustration) et la durée potentielle P . Sous ces hypothèses, le signe de l'effet théorique de la hausse de la durée potentielle d'indemnisation sur la durée effective dépend de la différence entre l'élasticité de la durée effective à la durée potentielle et l'élasticité de la durée effective au montant d'allocation.¹⁵

En conséquence, pour les salariés qui s'inscrivent dans un parcours continu de rechargements successifs à l'Assurance chômage, et qui sont donc soit en emploi soit en chômage indemnisé soit en emploi et indemnisés le même mois, seul l'effet de la baisse des revenus doit jouer.

Lorsque l'effet de la baisse des revenus est plus important chez un allocataire, il doit accéder en moyenne à l'emploi plus rapidement. Ne pouvant plus compenser des contrats précaires par un système d'Assurance chômage, les employeurs doivent aussi s'adapter pour attirer les potentiels travailleurs. Ainsi les conséquences de cette réforme sur le marché de l'emploi peuvent être une baisse des inter-contrats ou une augmentation des CDI dans certains secteurs, ainsi qu'une hausse de salaire pour contrer la baisse des revenus de certains salariés permittents. Des adaptations peuvent aussi apparaître face à une assurance chômage moins avantageuse pour les parties. Notamment, des passages vers l'auto-entrepreneuriat, devenu plus avantageux comparativement (accentué côté employeur par le bonus-malus sur les ruptures), peuvent avoir lieu. Si les employeurs n'adaptent pas leurs pratiques d'emploi, les personnes en contrat précaires peuvent paradoxalement enchainer des contrats encore plus courts (Despointes, 2001). Enfin, des travailleurs peuvent changer de métier ou de secteur face à des conditions de travail et des revenus différents.

Pour les allocataires modestes aux parcours fractionnés, le système de protection sociale atténue, dans certains cas, l'impact de la réforme

Les allocataires les plus modestes concernés par la réforme du SJR peuvent voir, selon la situation du foyer, la baisse de leurs allocations chômage en partie compensée par la prime d'activité (PPA) et/ou le revenu de solidarité active (RSA) (Figure 7). En effet, le principe de substituabilité entre les allocations chômagées et le RSA/PPA entraîne le versement du RSA/PPA qui dépasse le montant des allocations chômage.

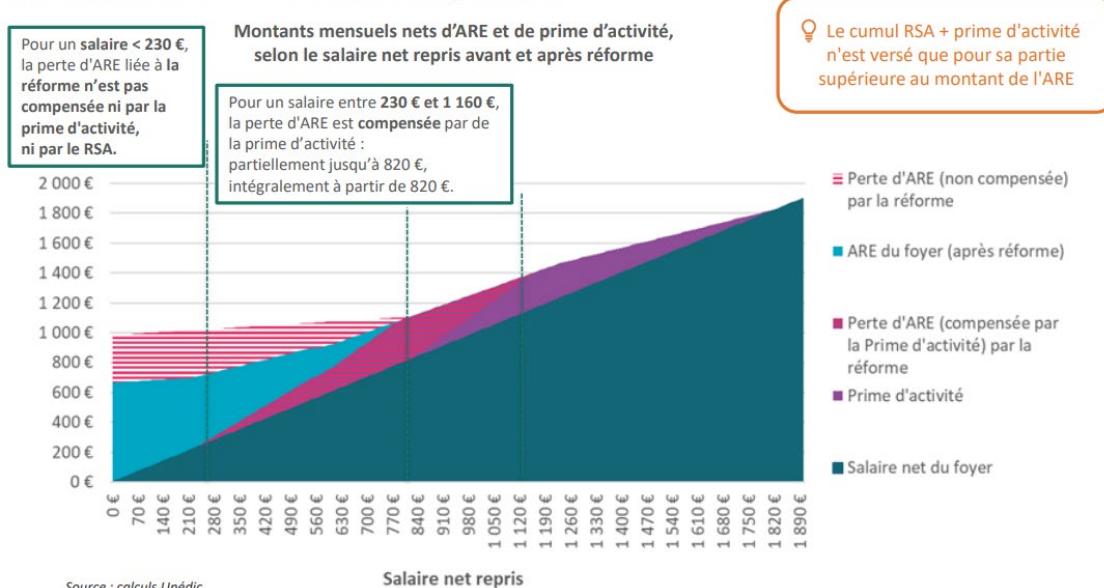
L'effet revenu de la baisse des allocations doit donc moins impacter ces populations, voire pas du tout, que les allocataires ne pouvant percevoir ni la PPA, ni le RSA. Cela est conditionné au bon recours des demandeurs d'emploi à leurs droits.

¹⁵ Plus précisément, l'élasticité totale de la durée effective à la durée potentielle (y compris via le numérateur du SJR) est égale à la différence entre les élasticités de la durée effective par rapport à la durée potentielle d'une part et par rapport au montant d'indemnisation d'autre part.

Figure 7 : Illustration de l'impact de la baisse des allocations chômage sur les revenus sociaux de l'allocataire

Exemple : cas d'un allocataire célibataire sans enfant, ayant travaillé moins de 57 % du temps, au SMIC, avant d'être au chômage

Avec la réforme, sa baisse de SJR est limitée par le plancher. Son allocation mensuelle nette hors activité est de 667 € versus 985 € hors réforme. Il ne bénéficie donc pas du RSA.



Source : [RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE - Effets au 1er juillet 2021 du décret du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage, Unédic, avril 2021.](#)

L'augmentation de la condition d'affiliation minimale aurait a priori des effets indéterminés sur les comportements des demandeurs d'emploi

Le passage de la condition d'affiliation minimale de 4 à 6 mois est l'inverse de la réforme de 2009. En conséquence, les effets comportementaux attendus peuvent être supposés symétriques (Encadré 1).

Chez les demandeurs d'emploi, la réforme de la condition d'affiliation minimale devrait inciter les personnes qui le peuvent à travailler plus longtemps avant d'ouvrir un droit, voire à trouver un CDI ou un contrat long. Il leur faut aussi tenir compte du temps d'inter-contrat afin de ne pas être trop pénalisés par la baisse du SJR. Ainsi, après une perte involontaire d'un emploi court, les individus non éligibles chercheraient à prendre un emploi en partie pour pouvoir atteindre ce nouveau seuil d'éligibilité, parfois au détriment de leur salaire de réserve pré-réforme. Ceci est susceptible de les enfermer dans cette situation d'alternance de contrats très courts (Despointes, 2001). A l'inverse, certaines personnes qui reprennent un emploi peuvent accéder à un emploi stable et ne pas s'inscrire à l'Assurance chômage.

Du côté des employeurs, cette hausse de la durée d'affiliation peut inciter les entreprises à privilégier des contrats de 6 mois au détriment des contrats de 4 mois afin d'apparaître plus attractifs sur le marché de l'emploi. Cet effet est amené à évoluer avec la difficulté à recruter du secteur ou de l'entreprise.

Pour les demandeurs d'emploi qui arriveraient à ouvrir un droit de 6 mois ou plus au lieu d'un droit de 4 à 6 mois, les mêmes effets contradictoires sont attendus que pour la prise en compte des jours non

travaillés (section 3.1). A allocation d'aide au retour à l'emploi mensuelle constante, cependant, l'augmentation de la durée potentielle d'indemnisation amène à une augmentation des durées indemnisée et d'inscription au chômage (Schmieder et von Wachter, 2016 ; Johnston et Mas, 2018 ; Lalivé, 2008).

La dégressivité devrait entraîner une baisse de la durée au chômage

La diminution des allocations chômage après 6 mois d'indemnisation pour les plus hautes allocations devrait inciter les demandeurs d'emploi concernés à retrouver un emploi, salarié ou non, d'autant plus que les populations concernées, particulièrement aisées, diplômées et expérimentées sur le marché du travail, sont susceptibles d'être informées et réactives face à ces incitations (baisse de l'allocation journalière jusqu'à 30 %). Ainsi, les importantes réponses comportementales mises en avant par Card *et al.* (2015) qui sont décrites ci-dessus ont été estimées au voisinage des niveaux d'indemnisation les plus élevés. Dans le contexte français de l'instauration de l'allocation unique dégressive (AUD) en 1992, Dormont *et al* (2001) observent que les réactions se concentrent essentiellement parmi les allocataires dotés des salaires les plus élevés avant leur perte d'emploi, dont le profil d'indemnisation au cours du droit est plus fortement affecté par la réforme.

En comparaison à un arrêt intégral des allocations chômage, l'introduction d'une dégressivité en cours de droit crée une échéance face à laquelle les allocataires réagissent par anticipation. En étudiant l'introduction d'une dégressivité en Hongrie en 2005, Dellavigna *et al.* (2017) montrent que les allocataires ont une probabilité plus élevée de retrouver un emploi à l'approche et juste après une réduction du montant indemnisé. La dégressivité en France pourrait donc accélérer la reprise d'emploi pour les personnes potentiellement concernées dès lors qu'elles anticipent l'application de la dégressivité de l'allocation au bout de 6 mois d'indemnisation.

Le bonus-malus entraînerait un allongement de la durée des contrats

Le système d'*experience rating* américain, qui fait participer l'employeur aux coûts effectifs pour la société des allocations chômage de ses anciens salariés, a entraîné une diminution à la fois des embauches et des séparations, stabilisant ainsi le marché du travail d'autant plus que la variation des contributions employeur est importante (Feldstein, 1978 ; Topel, 1983, Card and Levine, 1994 ; Ratner, 2013).

En étudiant le système de l'*experience rating* dans 8 états américains (1997), puis son introduction dans l'état de Washington, Anderson et Meyer (2000) montrent que les hausses de taux de cotisations au niveau du secteur d'activité associées au recours intensif à l'Assurance chômage se répercutent majoritairement sur les salariés via des baisses de revenus d'activité. Toutefois, à taux de cotisations donné au niveau du secteur, une hausse du taux de cotisations au niveau de l'entreprise est essentiellement absorbée par celle-ci du fait de la compétition avec les autres entreprises du même secteur d'activité. Plus récemment, des études ont démontré que l'augmentation des contributions induit une diminution des embauches, sans impact significatif mis en évidence sur les taux de séparations, les licenciements ou les salaires (Guo, 2023a, b ; Johnston, 2021 ; Duggan *et al.*, 2022). Ces recherches ont montré des effets plus importants lors des périodes de récession et lorsque les entreprises manquent de liquidité, tout en stabilisant le marché du travail saisonnier.

Ces recherches semblent s'accorder sur une stabilisation du cycle d'embauche à la suite de l'introduction de l'*experience rating* aux Etats-Unis. Ces résultats doivent cependant être pris avec précaution du fait du caractère unique de ce système mis en place aux Etats-Unis et des spécificités du marché du travail américain.

Les entreprises de certains secteurs se voient appliquer un bonus-malus selon le taux de séparation de leurs salariés. Ce taux varie entre un minimum et un maximum. Les entreprises au plancher n'ont ainsi pas d'intérêt à modifier leurs habitudes, si ce n'est dans le but de maintenir un taux de séparation relativement faible par rapport au secteur. A l'opposé du spectre, les entreprises au-delà du plafond peuvent en être si éloignées qu'elles n'ont pas d'intérêt à fournir l'effort nécessaire à une baisse du taux de séparation dans leur entreprise.

Dans le contexte du bonus-malus français, les entreprises concernées par des éventuelles adaptations de comportement sont celles entre le taux plafond et le taux plancher. Afin de diminuer leur taux, plusieurs options s'offrent à elles :

- Allonger la durée des contrats en prenant à sa charge l'inter-contrat ou en gérant les contrats différemment ;
- Embaucher les salariés en CDI ;
- Sous-traiter les activités avec les plus forts taux de séparation, notamment en embauchant en auto-entrepreneuriat d'anciens salariés ;
- Supprimer les activités avec les plus forts taux de séparation ;
- Inciter les salariés en relation suivie de réembauche à ne plus s'inscrire à France Travail (sans garantie de succès car cette donnée n'est pas aux mains de l'employeur).

Impact de la réforme sur le recours à l'Assurance chômage

Le non-recours à un droit peut avoir plusieurs sources : non-connaissance ; non-proposition de la part des conseillers ou agents prestataires ; non-réception (démarche inachevée, découragement) ; non-orientation (manque d'accompagnement dans l'accès aux dispositifs) ; non-demande (désintérêt pour la prestation, lassitude face à de longues procédures...). En 2021, selon le Baromètre d'opinion de la DREES (Pirus, 2023) la principale cause du non-recours aux prestations sociales pour les Français est le manque d'information (39 % des personnes interrogées, en forte baisse depuis les 56 % de 2016), la complexité et longueur des démarches (23 %), puis la crainte des conséquences négatives (18 %, en forte hausse depuis les 8 % de 2016) et la volonté d'autonomie (16 %), et enfin le faible apport financier des aides (3 %) et d'autres raisons (2 %).

La mesures prises dans le cadre du décret de carence de 2019 peuvent alors augmenter le non-recours à l'Assurance chômage pour plusieurs raisons :

- La réduction du montant de l'aide au retour à l'emploi rend le recours à l'Assurance chômage moins avantageux ;
- L'imbrication de l'Assurance chômage avec le système de solidarité nationale peut rendre les bénéfices de l'inscription et de l'actualisation très faibles, voire nuls financièrement à court terme¹⁶ ;

¹⁶ Les allocations d'aide au retour à l'emploi, à revenu net identique perçu par l'individu, ouvrent plus de droits sociaux que les minima sociaux et sont ainsi plus intéressantes (droits retraite ou congé paternité par exemple), mais les bénéfices peuvent paraître lointains face à l'arbitrage du présent.

- Le débat public centré sur les chômeurs peut augmenter la crainte de la stigmatisation des demandeurs d'emploi ;
- Le bonus-malus peut mener à des stratégies de non-recours pour signaler à l'employeur son intention de ne pas recourir à l'Assurance chômage et ainsi de ne pas peser sur le malus de l'entreprise.

La mesure du non-recours est par nature compliquée dans la mesure où les données sur les individus non-recourants sont absentes. Si la mesure du non-recours était parfaite, le versement du droit pourrait être automatisé et le non-recours supprimé. A cela s'ajoutent plusieurs difficultés pour le cas de l'Assurance chômage en France. Tout d'abord, contrairement à d'autres prestations sociales les non-recourants temporaires à l'Assurance chômage ne perdent pas nécessairement leur droit, puisque le délai pour s'inscrire après la perte d'un emploi est de 12 mois.

Ce « délai de forclusion » de 12 mois après la fin du contrat de travail est allongé en cas de maladie, de stage ou de formation, rendant sa prise en compte dans les mesures très compliquée. Ensuite, pour pouvoir bénéficier des allocations d'aide au retour à l'emploi il faut remplir des conditions non disponibles dans les données comme la recherche effective d'emploi.

Les premières contributions cherchant à estimer un taux de non-recours à l'Assurance chômage remontent aux années 1990 et concernent essentiellement les États-Unis (Tableau 2). En France, le non-recours à l'Assurance chômage a été peu étudié. Il faut attendre la fin des années 2000 et les travaux des économistes Sylvie Blasco et François Fontaine [2010, 2012, 2020] pour avoir une première estimation du phénomène. Selon les sources utilisées, les auteurs évaluent qu'entre 39 % (données de l'enquête Emploi) et 70 % (données administratives) des personnes éligibles à percevoir une allocation-chômage n'en bénéficiaient pas. L'amplitude de la mesure montre la sensibilité aux sources statistiques utilisées et aux hypothèses posées.

Plus récemment, Hentzgen *et al.* (2022) ont mesuré, grâce à un appariement entre le Fichier Historique Statistique (FHS, données sur l'Assurance chômage) et les Déclarations Sociales Nominatives (DSN, données du marché du travail), un taux de non-recours en France compris entre 25 % et 42 % entre novembre 2018 et octobre 2019, soit entre 390 000 et 690 000 personnes non-recourantes. D'après cette étude, les non-recourants sont assez similaires aux recourants en termes de caractéristiques socio-démographiques. En revanche, les salariés en contrats temporaires (CDD et intérim) recourent significativement moins à l'Assurance chômage (resp. 41 % et 36 % de non-recourants) que les salariés en CDI (16 % de non-recourants). Il en est de même pour les salariés avec des droits potentiels compris entre 4 à 6 mois (55 % de non-recourants). Les publics les plus accompagnés après la fin du contrat (licenciés économiques et rupture conventionnelle) sont aussi ceux qui recourent le plus (resp. 91 % et 92 % de recourants). Les non-recourants retrouvent par ailleurs un emploi plus rapidement. Cette étude fait ainsi l'hypothèse que le non-recours est principalement dû à un défaut d'information ou à un défaut de sollicitation, les droits pouvant être considérés comme trop faibles en regard des contraintes administratives.

Tableau 2 : Comparaison des taux de non-recours à l'assurance chômage dans 4 pays

Pays	Taux de non-recours estimé	Période d'observation	Types de données
États-Unis	De 46 % à 76 % - Anderson et Meyer (1997)	1979-1982	Données administratives
	29 % - Blank et Card (1991)	1977-1987	Données d'enquête
	35 % - McCall (1995)	1982-1991	Données d'enquête
	55 % - Auray <i>et al.</i> (2018)	1996–2008	Données d'enquête
	27 % - Auray et Fuller (2020)	2002-2015	Données d'enquête et administratives
	47 % - Kuka et Stuart (2022)	1986-2014	Données d'enquête
Canada	23 % - Storer et Van Audenrode (1995)	1981-1986	Données d'enquête
Grande-Bretagne	De 30 % à 44 % - Departement for Work and Pensions	2009-2015	Données d'enquête et données administratives
France	39 % - Blasco et Fontaine (2010)	2003-2006	Données d'enquête
	70 % - Blasco et Fontaine (2012, 2020)	2001-2002	Données administratives
	De 25 % à 42 % - Hentzgen <i>et al.</i> (2022)	novembre 2018 à octobre 2019	Données administratives

Source : Hentzgen *et al.*, 2022.

4. Bibliographie

[Anderson, P. M. and Meyer, B. D. \(1997\), "The effects of firm specific taxes and government mandates with an application to the US unemployment insurance program". Journal of Public Economics, 65\(2\):119–145.](#)

[Anderson, P. M. and Meyer, B. D. \(2000\). The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials. Journal of public Economics, 78\(1-2\):81–106.](#)

[Auray S., Fuller D., Lepage-Saucier N. \(2018\), "Why do Half of Unemployment Benefits Go Unclaimed", article préliminaire](#)

[Auray S., Fuller D. \(2020\), "Eligibility, experience rating and unemployment insurance take-up", Quantitative Economics, vol. 11, 1059-1107](#)

[Blank R. M., Card D. E. \(1991\), Recent Trends in Insured and Uninsured Unemployment: Is There an Explanation, Quarterly Journal of Economics, vol. 106\(4\), 1157-1189, 1991](#)

[Blasco S., Fontaine F., Étudier le non-recours à l'assurance chômage, Presses de Sciences Po, Revue économique, 2010/5, Vol. 61, pp. 933-943.](#)

[Blasco S., Fontaine F., A Structural Model of the Unemployment Insurance Take-up, janvier 2012.](#)

[Blasco S., Fontaine F., Unemployment Duration and the Take-up of Unemployment Insurance, IZA Discussion Paper No. 14038, janvier 2020.](#)

[Brébion, C., Briole, S., & Khoury, L. \(2022\). Unemployment Insurance Eligibility and Employment Duration. Paper presented at The 34th EALE Conference 2022, Maastricht, Netherlands.](#)

[Card, D. and Levine, P. B. \(1994\). Unemployment insurance taxes and the cyclical and seasonal properties of unemployment. Journal of public Economics, 53\(1\):1–29.](#)

[Card D., Johnston A., Leung P., Mas A., Pei Z. \(2015\), "The Effect of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment Insurance Receipt: New Evidence from a Regression Kink Design in Missouri, 2003-2013." American Economic Review, 105 \(5\): 126-30.](#)

[Chodorow-Reich, G., Coglianese, J., & Karabarbounis, L. \(2019\). The Macro Effects of Unemployment Benefit Extensions : a Measurement Error Approach. The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 134\(1\), 227-229.](#)

[DellaVigna S., Lindner A., Reizer B., Schmieder J.J. \(2017\), "Reference-Dependent Job Search: Evidence from Hungary," Quarterly Journal of Economics, 132 \(2017\), 1969–2018.](#)

[DEPARTMENT OF WORK AND PENSIONS \(DWP\), "Income Related Benefits Estimates of Take-up – 2009-2010", London, 2012](#)

[Despointes, H. \(2001\). Avoir un emploi et en rechercher un simultanément : types d'itinéraires passant sur la frontière de l'emploi et du chômage. La Revue de l'Ires n°35.](#)

[Dormont D., Fougère D., Prieto A. \(2001\), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », Economie et Statistique, 2001-343, pp. 3-28.](#)

[Duggan, M., Johnston, A. C., and Guo, A. \(2022\). Experience Rating as an Automatic Stabilizer. Technical report, National Bureau of Economic Research.](#)

[Feldstein, M. \(1978\). The effect of unemployment insurance on temporary layoff unemployment. The American Economic Review, 68\(5\):834–846.](#)

[Guo, A. \(2023a\), "Payroll Tax Incidence: Evidence from Unemployment Insurance". arXiv preprint arXiv:2304.05605.](#)

[Guo, A. \(2023b\), "The Effects of State Business Taxes on Plant Closures: Evidence from Unemployment Insurance Taxation and Multiestablishment Firms". The Review of Economics and Statistics, pages 1–16.](#)

[Hentzgen C., Pariset C., Savary K., Limon E. - Dares - \(2022\). Quantifier le non-recours à l'assurance chômage 6 octobre 2022 document d'études N°263.](#)

[Johnston, A. C., & Mas, A. \(2018\). Potential Unemployment Insurance Duration and Labor Supply: The Individual and Market-Level Response to a Benefit Cut. Journal of Political Economy, Volume 126, Number 6.](#)

[Johnston, A. C. \(2021\). Unemployment insurance taxes and labor demand: Quasi-experimental evidence from administrative data. American Economic Journal: Economic Policy, 13\(1\):266–93.](#)

[Khoury L., Brébion C., Briole S. \(2020\), "Entitled to Leave: The impact of Unemployment Insurance Eligibility on Employment Duration and Job Quality" \(January 13, 2020\). NHH Dept. of Economics Discussion Paper No. 01/2020.](#)

[Kolsrud J., Landais C., Nilsson P., Spinnewijn J. \(2018\). "The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden." American Economic Review, 108 \(4-5\): 985-1033.](#)

[Kuka E., Stuart B. \(2022\), "Racial inequality in Unemployment Insurance Receipt and Take-Up", Federal Reserve Bank Philadelphia, Working Paper 22-09, 2022](#)

[Lalive R., van Ours J., & Zweimüller J. \(2006\). How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment. The Review of Economic Studies, 73\(4\), 1009–1038.](#)

[Lalive, R. \(2008\). How do Extended Benefits affect Unemployment Duration? A Regression Discontinuity Approach. Journal of Econometrics, 142\(2\), 785-806.](#)

[Landais C. \(2015\), "Assessing the Welfare Effects of Unemployment Benefits Using the Regression Kink Design", American Economic Journal: Economic Policy 2015, 7\(4\): 243–278. http://dx.doi.org/10.1257/pol.20130248](#)

[Le Barbanchon T. \(2016\), "The effect of the potential duration of unemployment benefits on unemployment exits to work and match quality in France," Labour Economics, Elsevier, vol. 42\(C\), pages 16-29.](#)

[Le Barbanchon T., Rathelot R. et Roulet A. \(2019\), « Unemployment insurance and reservation wages: Evidence from administrative data », Journal of Public Economics, 171 : 1-17.](#)

[Marinescu I., Skandalis D. \(2021\), "Unemployment Insurance and Job Search Behavior," The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 136\(2\), pages 887-931.](#)

[McCall B. \(1995\), "The Impact of Unemployment Insurance Benefit Levels on Recipiency", Journal of Business and Economic Statistics, 13\(2\), 1995](#)

[Pirus C. \(DREES\), \(2023\). Prestations sociales : pour quatre personnes sur dix, le non-recours est principalement lié au manque d'information ÉTUDES ET RÉSULTATS N° 1263, Paru le 12/04/2023.](#)

[Ratner, D. \(2013\): "Unemployment Insurance Experience Rating and Labor Market Dynamics". Finance and Economics Discussion Series 2013-86, Federal Reserve Board, Washington, D.C.](#)

[Schmieder J.F., von Wachter T. et Bender S. \(2012\), « The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: Evidence from regression discontinuity estimates over 20 years », The Quarterly Journal of Economics, 127\(2\) : 701-752.](#)

[Schmieder J.F. et von Wachter T. \(2016\), "The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation", Annual Review of Economics, sections 4.1.3 et 4.1.4.](#)

[Storer P., Van Audenrode M.A. \(1995\), "Unemployment insurance take-up rates in Canada, determinants, and implication", Canadian Journal of Economics, vol. 28\(4a\), 822-835, 1995](#)

[Tatsiramos, K. et van Ours, J. \(2014\), "Labor Market Effects Of Unemployment Insurance Design", Journal of Economic Surveys 28\(2\), 284-311](#)

[Topel, R. H. \(1983\). On layoffs and unemployment insurance. The American Economic Review, 73\(4\):541–559.](#)

[Unédic \(2019\), "Impact de la réforme d'Assurance chômage 2019", Références, septembre 2019.](#)

[Unédic \(2021\), « RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE - Effets au 1er juillet 2021 du décret du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage, Unédic, avril 2021.](#)

[Unédic \(2023\), Europ'Info 2023 : L'Assurance chômage en Europe, septembre 2023.](#)

[Unédic \(2023b\), Dossiers thématiques, mars 2023.](#)

Chapitre 3 : Premiers éléments de suivi de la réforme de l'assurance chômage

Ce chapitre a été élaboré en majeure partie sur la base d'éléments d'analyse des services de l'Unédic parus en février 2024 (Unédic, 2024).

Les éléments rassemblés dans ce chapitre sont des éléments descriptifs qui ne présagent pas d'éventuels effets causaux des mesures prises dans le cadre du décret de carence du 26 juillet 2019. Ces observations résultent à la fois de ces mesures et des évolutions de la conjoncture. Isoler les effets de la réforme sur l'assurance chômage est justement l'objet de l'appel à projet de recherche dont les résultats seront consolidés dans le rapport final. Pour cette raison, certains graphiques ne vont pas au-delà de 2022 pour ne pas interagir avec l'introduction de la mesure de contracyclicité en 2023.

1. Les mesures prises dans le cadre du décret de carence de 2019 ont principalement affecté les jeunes, les moins diplômés et les personnes qui sortent d'un contrat en CDD ou en intérim

47 % des allocataires concernés par la réforme du salaire journalier de référence en 2022

Environ 1 million de demandeurs d'emplois sont affectés par le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) en 2022, soit 47 % des allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage sur l'année. La simulation des droits ouverts en convention 2021 avec les règles de la convention 2017 permet d'estimer l'impact effectif de ce nouveau mode de calcul chez les allocataires, hors effets de comportement relatifs à leur historique d'affiliation. La part des personnes impactées par le changement de la formule de calcul du SJR varie selon les populations (Tableau 3). Les cadres et les personnes qui perdent un CDI sont particulièrement peu affectés (19 %). A l'opposé, les allocataires qui s'inscrivent après un dernier contrat en CDD ou en intérim le sont particulièrement plus (respectivement 64 % et 87 %). L'âge est aussi un facteur discriminant : 68 % des moins de 25 ans sont concernés par le changement de mode de calcul du SJR, contre 33 % des 55 ans ou plus.

Tableau 3 : Profil des allocataires affectés par le changement de la formule de calcul du SJR

		Part des allocataires impactés*
Genre	Femmes	45%
	Hommes	49%
Age	Moins de 25 ans	68%
	De 25 à 34 ans	48%
	De 35 à 44 ans	40%
	De 45 à 54 ans	39%
	55 ans et plus	33%
Qualification	Cadres	19%
	Non cadres	50%
Niveau d'études	Inférieur au bac	49%
	Bac / échec études sup	49%
	Etudes supérieures	39%
	Non renseigné	50%
Motif de fin de contrat	CDI	19%
	CDD	64%
	Intérim	87%
Ensemble		47%

* Sont considérés comme affectés les allocataires dont l'allocation journalière (AJ) initiale, avec les nouvelles règles, est inférieure d'au moins 1 % à celle calculée avec les anciennes règles. L'AJ initiale correspond à l'AJ avant prise en compte de la cotisation pour retraite complémentaire et les prélèvements sociaux.

Lecture : Parmi les nouvelles ouvertures de droit en convention 2021, 47 % sont affectées par la réforme. 45 % des femmes et 49 % des hommes sont impactés.

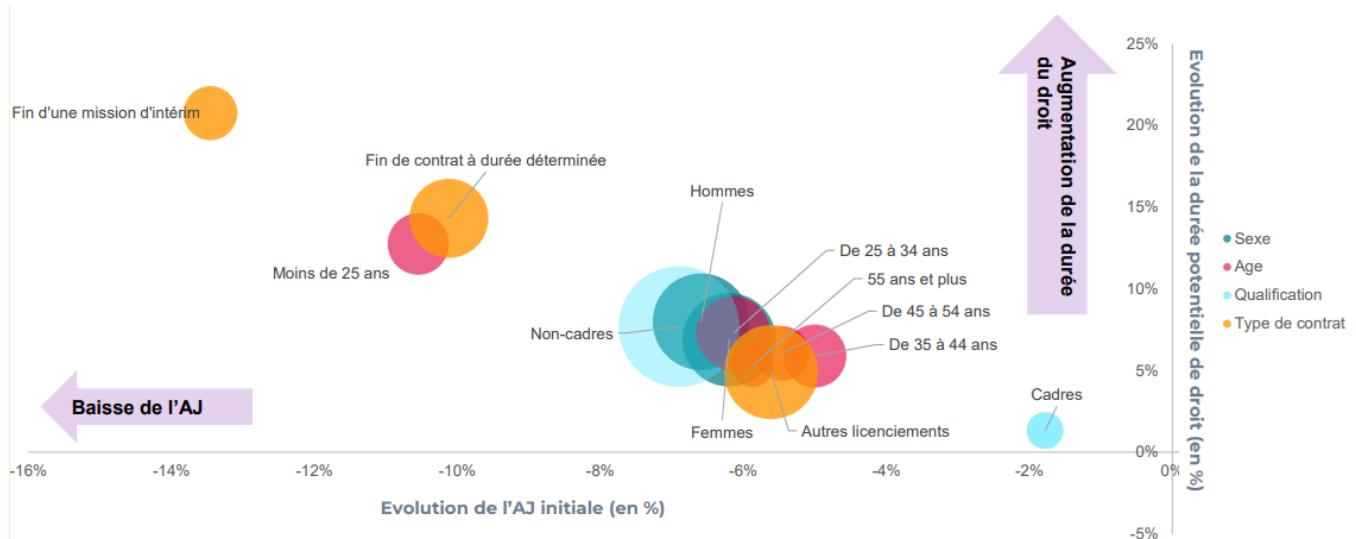
Champ : allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage et soumis au nouveau mode de calcul du SJR, hors intermittents du spectacle.

Source : FNA, calculs Unédic. [Unédic, 2023](#).

Cela se traduit par un impact moyen de la réforme sur l'augmentation de la durée du droit et par la baisse de l'allocation journalière (AJ), l'un évoluant inversement de l'autre, qui diffère selon les populations (Graphique 14). Les personnes ouvrant un droit après une fin de mission d'intérim connaissent ainsi une baisse moyenne de leur AJ de près de 14 % par rapport à la convention 2017 et une augmentation de la durée moyenne de plus de 20 %, quand les cadres connaissent une baisse moyenne de leur AJ de moins de 2 % et une augmentation de leur durée d'indemnisation d'environ 1 %.

L'application des règles de la convention 2017 aux droits ouverts en convention 2021 permet aussi d'estimer la baisse de l'AJ nette de cotisation pour la retraite complémentaire et de prélèvement sociaux. Cette baisse n'est pas uniforme et, comme la baisse de l'AJ initiale, elle est supportée par 47 % des allocataires (Graphique 15). Parmi les allocataires concernés par cette baisse, 26 % ont une baisse de leur AJ nette de plus de 10 %, dont 1 % connaissent une baisse de 40 à 50 %.

Graphique 14 : Evolution de l'AJ initiale* et de la durée potentielle de droit entre les règles 2017 et 2021



* L'AJ initiale correspond à l'AJ avant prise en compte de la cotisation pour retraite complémentaire et les prélèvements sociaux

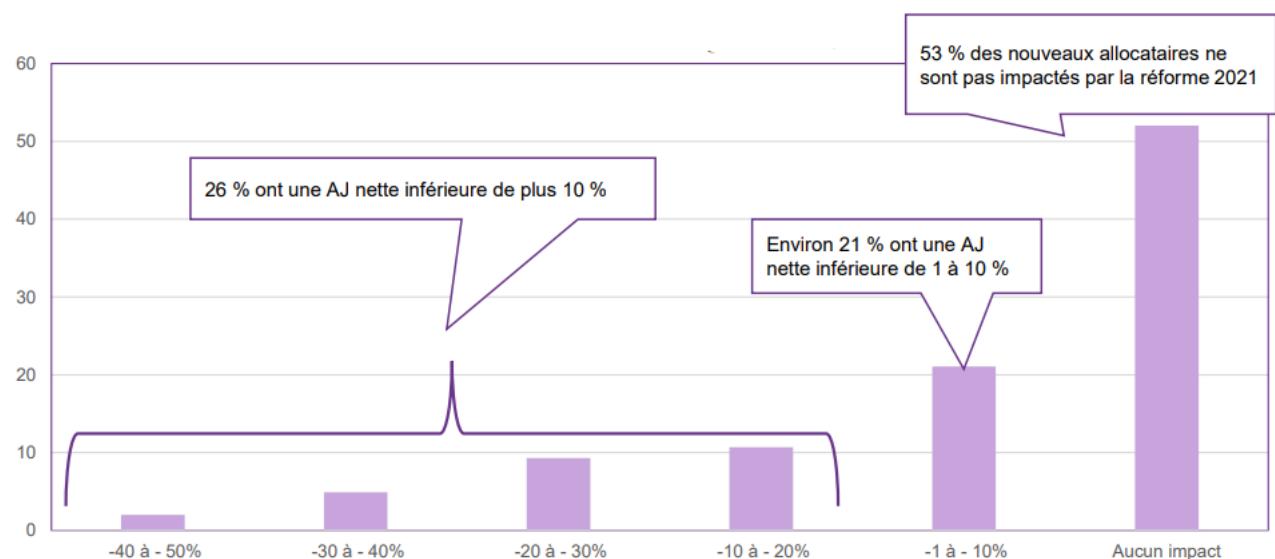
Note : La taille de chaque disque représente le nombre de personnes dans chaque groupe.

Lecture : Parmi les droits ouverts en convention 2021, ceux des cadres se caractérisent par une baisse moyenne de l'AJ inférieure à 2 % et une hausse moyenne de la durée du droit de 1 %.

Champ : allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage et soumis au nouveau calcul du SJR, hors intermittents du spectacle.

Source : FNA, calculs Unédic. [Unédic, 2023](#).

Graphique 15 : Répartition des AJ nettes pour les entrants selon l'écart entre la réglementation 2021 observée et l'ancienne réglementation



Lecture : Parmi les allocataires ouvrant un droit en convention 2021, 21 % ont une AJ nette inférieure de 1 à 10 % à celle qu'ils auraient eu en convention 2017.

Champ : allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage et soumis au nouveau calcul du SJR, hors intermittents du spectacle.

Source : FNA, calculs Unédic. [Unédic, 2023](#).

La réforme a réduit la part des sortants de contrats courts et des jeunes parmi les entrants en indemnisation

Entre 2019 et 2022, le nombre d'allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage a diminué de 17 % en moyenne. Cette baisse est plus marquée pour les allocataires de moins de 25 ans (-24 %), pour ceux sortant d'un CDD (-27 %) ou d'une mission d'intérim (-35 %) et pour ceux dotés d'un niveau de diplôme inférieur au Bac (-20 %) [Tableau 4].

Tableau 4 : Profil des allocataires ouvrant au moins un droit en moyenne sur les premiers semestres 2019 et 2022, en moyenne mensuelle

		Effectif S1 2019	(%) 2019	Effectif S1 2022	(%) 2022	évolution (19-22)
Genre	Femmes	90 000	48%	74 000	48%	-17%
	Hommes	95 800	52%	79 200	52%	-17%
Age	Moins de 25 ans	36 400	20%	27 800	18%	-24%
	De 25 à 34 ans	58 600	32%	48 300	32%	-17%
	De 35 à 44 ans	41 300	22%	35 200	23%	-15%
	De 45 à 54 ans	31 900	17%	25 900	17%	-19%
	55 ans et plus	17 100	9%	16 000	10%	-7%
Qualification	Cadres	13 900	8%	14 200	9%	2%
	Non cadres	171 400	92%	139 000	91%	-19%
Type du dernier contrat	CDI	70 200	38%	74 000	48%	5%
	CDD	73 600	40%	55 700	38%	-27%
	Intérim	35 500	19%	23 200	15%	-35%
Niveau d'études	Inférieur au bac	86 700	47%	70 000	46%	-20%
	Bac / échec études sup	46 300	25%	39 000	25%	-16%
	Etudes supérieures	46 100	25%	39 000	26%	-15%
	Non renseigné	6 200	3%	5 200	3%	-17%
Total		185 300		153 200		-17%

Lecture : Au 1^{er} semestre 2019, 185 300 droits à l'assurance chômage ont été ouverts, dont 48 % par des femmes et 52 % par des hommes. Au 1^{er} semestre 2022, la répartition selon le sexe est la même, mais les ouvertures de droit ont baissé de 17 % sur la période pour les femmes comme pour les hommes.

Champ : allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage au titre de l'ARE, l'AREF, l'ATI, l'ASP ou une allocation antérieure hors intermittents du spectacle.

Source : FNA, données brutes à fin juin 2023, calculs Unédic.

Entre 2019 et 2022, la répartition par secteur d'activité des contrats générateurs de droits aux allocations chômage a fortement varié (Tableau 5). La baisse des ouvertures de droits est particulièrement marquée dans le secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche (-29 %) qui se caractérise par un fort recours aux contrats courts. A l'inverse, les ouvertures de droits sont stables à la suite d'un contrat dans le secteur des arts, spectacles et activités récréatives.

Tableau 5 : Secteur d'activité du dernier contrat des allocataires ouvrant au moins un droit en moyenne aux premiers semestres de 2019 et 2022

	effectif 2019	effectif 2022	évolution (19-22)
B Industries extractives	100	100	-
D Production et distribution d'électricité	100	100	-
E Production et distribution d'eau assainissement	900	800	▲ -7%
L Activités immobilières	1 600	1 500	▲ -4%
R Arts, spectacles et activités récréatives	2 600	2 200	▲ 0%
K Activités financières et d'assurance	3 200	3 000	▲ -9%
J Information et communication	3 900	3 700	▲ -5%
A Agriculture, sylviculture et pêche	5 000	3 400	▼ -29%
O Administration publique	5 900	5 500	▲ -9%
H Transports et entreposage	6 400	6 000	▲ -6%
S Autres activités de services	8 200	7 000	▼ -16%
M Activités spécialisées, scientifiques et techniques	8 900	8 000	▲ -10%
P Enseignement	9 000	7 000	▼ -22%
F Construction	10 000	9 600	▲ -2%
C Industrie manufacturière	12 300	10 900	▲ -12%
N Activités de services administratifs et de soutien	15 000	12 500	▼ -17%
I Hébergement et restauration	15 200	12 100	▼ -20%
Q Santé humaine et action sociale	15 800	14 000	▲ -11%
G Commerce réparation d'automobiles	25 700	22 600	▲ -12%
Mission d'intérim	35 500	23 200	▼ -35%
TOTAL	185 300	153 200	-17%

Lecture : Le nombre de droits ouverts à la suite d'un dernier contrat en mission d'intérim est en baisse de 35 % entre le 1^{er} semestre 2019 (35 500 droits ouverts) et le 1^{er} semestre 2022 (23 200 droits ouverts).

Champ : allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage au titre de l'ARE, l'AREF, l'ATI, l'ASP ou d'une allocation antérieure hors intermittents du spectacle, hors personnes pour lesquelles le secteur n'était pas renseigné (5% de l'effectif total).

Les flèches indiquent la position par rapport à l'évolution de l'ensemble.

Source : FNA, données brutes à fin juin 2023, calculs Unédic.

Des allocations plus faibles susceptibles de freiner l'entrée en formation et d'inciter à la reprise d'emploi

L'Unédic a mené plusieurs enquêtes (une qualitative et deux quantitatives) sur le sujet des reprises d'emploi et de la qualité de l'emploi. D'après des résultats préliminaires de l'enquête qualitative menée au premier semestre 2022, les demandeurs d'emplois déclarent avoir intensifié leur recherche d'emploi durant les mois qui suivent l'entrée en vigueur de la réforme, mais ils n'ont pas perçu de changements dans les pratiques des employeurs.

Au cours de l'enquête qualitative sur l'effet de la réforme 2021 du SJR menée par l'Unédic, plusieurs allocataires avaient indiqué que le montant actuel de leur allocation chômage ne leur permettait plus de se former. De nouveaux travaux de l'Unédic permettent d'analyser l'accès à la formation en fonction du montant de l'allocation chômage (ces travaux feront l'objet d'une publication plus détaillée).

Les allocataires ayant la plus petite allocation journalière (appartenant au premier décile d'AJ) sont ceux qui ont, en moyenne, la plus faible probabilité d'accéder à une formation. Ce résultat est conforme aux travaux de Tochev (2023) qui montrent qu'augmenter les aides à l'entrée en formation pour les demandeurs d'emploi non indemnisés entraîne plus d'entrées en formation.

Ce résultat peut être lié au temps partiel qui concerne davantage les plus faibles allocations. D'une part, des contraintes d'organisation pourraient être incompatibles avec le suivi d'une formation. D'autre part, de faibles revenus pourraient entraîner une urgence à reprendre un emploi peu compatible avec une inscription en formation.

Les allocataires soumis à la dégressivité : des hommes, cadres, diplômés et dotés de hauts revenus

Fin juin 2023, 90 000 allocataires (3 % des allocataires) sont concernés par la dégressivité dont 45 000 qui perçoivent une allocation dégressive. Pour un tiers de ces allocataires affectés, la réduction de l'allocation atteint le maximum de 30 %, les autres bénéficient du plancher qui atténue cette baisse (Tableau 6).

Les allocataires soumis à la dégressivité sont ceux ayant perdu les emplois les mieux rémunérés. En conséquence, ces allocataires sont plus âgés et plus diplômés que l'ensemble des allocataires. Ce sont aussi plus souvent des hommes, cadres (74% contre 8 % pour les allocataires qui ne sont pas concernés par la dégressivité) ayant fait une rupture conventionnelle (45 % contre 22 %). Ils proviennent de secteurs de services à forte valeur ajoutée (des activités informatiques, des activités financières, immobilières ou d'assurance, des activités scientifiques, juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle ou d'analyses techniques).

Tableau 6 : Profil des allocataires soumis à la dégressivité (juin 2023)

		non impactés	dégressivité limitée à 15% (SJR entre 154€ et 180€)	dégressivité de 15% à moins de 30% (SJR de 181€ à 219€)	dégressivité de 30% ($SJR \geq 220€$)	ensemble des impactés ($SJR \geq 154€$)
	Effectif	2 899 000	17 000	12 000	16 000	45 000
Allocation journalière	Allocation initiale moyenne	38 €	93 €	111 €	173 €	126 €
	Allocation dégressive moyenne		89 €	89 €	126 €	102 €
Genre	Femme	51%	38%	35%	28%	34%
	Homme	49%	62%	65%	72%	66%
Age (à la dernière fin de contrat)	Moins de 25 ans	17%	1%	0%	0%	0%
	De 25 à 34 ans	29%	24%	19%	12%	18%
	De 35 à 44 ans	23%	38%	37%	32%	35%
	De 45 à 56 ans	22%	37%	43%	55%	46%
	57 ans et plus	9%				
Diplôme	Diplôme inférieur au BAC	50%	17%	16%	10%	14%
	BAC	21%	12%	11%	7%	10%
	BAC + 2	12%	16%	15%	13%	15%
	BAC + 3/4	9%	20%	21%	23%	21%
	BAC + 5 et plus	7%	35%	37%	48%	40%
Motif de fin de contrat	Fin de contrat	46%	5%	5%	5%	5%
	Licenciement	28%	39%	41%	47%	42%
	Rupture conventionnelle	22%	48%	46%	43%	45%
	Départ volontaire	4%	9%	8%	6%	7%
Qualification	Cadre	8%	70%	73%	80%	74%
	Autres statuts	92%	30%	27%	20%	26%

Lecture : Fin juin 2023, 45 000 allocataires sont impactés par la dégressivité ce mois. Ils perçoivent en moyenne une AJ initiale de 126 €.

Champ : allocataires indemnisables fin juin 2023, hors intermittents du spectacle.

Source : FNA, données brutes à fin juin 2023, calculs Unédic.

Selon les premiers résultats de l'enquête de l'Unédic auprès de plus de 10 000 allocataires entrés à l'Assurance chômage en 2022 et exposés à la dégressivité de l'allocation, le dispositif est majoritairement connu des personnes concernées. Une majorité des répondants évoque un impact financier lié à la dégressivité de l'allocation et 10 à 15 % déclarent qu'ils ont accéléré leur recherche d'emploi du fait de la dégressivité. La moitié des répondants déclarent être prêts à des concessions sur le type de contrat ou les missions et environ 40 % sur le salaire. Cette enquête réalisée entre juin et juillet 2023 permet également de commenter les reprises d'activité. Cette population est aussi souvent entrepreneur : un tiers du public concerné par la dégressivité indique avoir créé son entreprise, une décision généralement prise avant l'inscription à France Travail et accélérée par la dégressivité pour environ 15 % d'entre eux. Un quart des enquêtés ont repris un emploi salarié, une décision qu'ils déclarent avoir prise en raison de la dégressivité pour environ 10 % d'entre eux.

2. Le bonus-malus a concerné 18 000 entreprises la première année d'application

Le bonus-malus sur le taux de contribution des employeurs à l'Assurance chômage concerne pour sa première année d'application 18 000 entreprises de 11 salariés ou plus, ce qui représente 6 % des entreprises, toutes tailles confondues, des 7 secteurs d'activité concernés. Du fait de l'exemption pour certaines conventions collectives de l'entrée dans le dispositif la première année d'application en raison de la crise sanitaire, seules 58 % des entreprises concernées à terme ont effectivement été soumises au bonus-malus (Tableau 7).

Tableau 7 : Effectifs et séparations des secteurs concernés par le bonus-malus au 1^{er} septembre 2022

Secteurs		Entreprises soumises au dispositif					Séparations et taux moyens, médians			
		Nombre d'entreprises du secteur * (effectif moyen annuel sur 2021)	Estimation de la part des entreprises restant dans le dispositif la 1 ^{re} année	Nombre d'entreprises concernées au 01/09/2022	Nombre annuel moyen de salariés (en milliers)	Masse salariale (en M€)	Nombre de séparations (en milliers)	Taux médian notifié le 17/11/22	Taux moyen sur la période d'observation (mi-2021 à mi-2022)	Taux moyen sur la période de sélection des secteurs (2017-2019), y compris secteurs exclus
CA	Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	41 100	96%	4 169	360	12 210	1 163	215,07%	323%	365%
CC	Travail du bois, industries du papier et imprimerie	9 600	100%	2 052	110	3 903	213	126,27%	193%	175%
CG	Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques	6 300	100%	1 855	164	6 235	356	125,28%	218%	183%
EZ	Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	4 600	100%	934	106	3 874	380	70,35%	359%	269%
HZ	Transports et entreposage	48 100	85%	7 581	563	18 397	1 341	70,37%	238%	198%
I2	Hébergement et restauration	175 100	1%	120	5	154	3	39,87%	64%	213%
MC	Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	23 600	84%	1 180	70	2 775	241	9,92%	344%	237%
	Total	308 400	58%	17 891	1 378	47 549	3 696			

* Toutes tailles confondues, hors entreprises de zéro salarié

Lecture : Parmi les 308 400 entreprises des secteurs soumis au bonus-malus, 17 891 sont concernées au 1^{er} septembre 2022 pour un effectif annuel moyen d'environ 1,4 million de salariés soit près de 48 milliards d'euros de masse salariale. 58 % des entreprises concernées sont estimées restant dans le dispositif la première année à la suite des exemptions par le décret Covid. Le secteur de l'hébergement restauration s'est vu notifier un taux médian de séparation le 17 novembre 2022 de 39,87 % pour un taux moyen de 64 % et un taux moyen sur la période de sélection des secteurs de 213 % en incluant les entreprises du secteur non soumises au bonus-malus.

Champ : entreprises de 11 salariés ou plus concernées par l'application du bonus-malus du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023.

Source : RCD pour le nombre total d'entreprises ; GIP-MDS, données du groupe de travail Bonus-Malus, données du silo Bonus-Malus. Calculs Unédic (Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage, [Unédic](#), 2023).

Si le dispositif doit être financièrement neutre pour l'Assurance chômage, ce n'est pas le cas pour les entreprises concernées : 36 % sont au malus - 26 % au plafond et 10 % hors plafond - et concentrent 91 % des séparations (84 % pour les seules entreprises au plafond) [[Unédic](#), 2023]. Les entreprises devant s'acquitter d'un malus se partagent ainsi un surcoût de 206 millions d'euros, dont 178 millions d'euros pour celles au plafond. À l'opposé, les entreprises bénéficiant d'un bonus représentent 64 % des entreprises concernées par le dispositif : 37 % au taux plancher de 3 % et 27 % hors taux plancher. Elles ne sont responsables que de 9 % des séparations de leurs secteurs, dont 1 % pour celles au plancher, et perçoivent un bonus cumulé de 194 millions d'euros, dont 123 millions pour les seules entreprises au plancher. Le système serait neutre financièrement pour les secteurs concernés (+11 millions d'euros estimés).

Une analyse descriptive est menée pour comparer, suite à la mise en place du bonus-malus, le taux moyen de fins de contrat des entreprises qui relèvent du dispositif à celui des entreprises qui n'en relèvent pas mais dont les secteurs d'activité présentent des taux de séparation moyens relativement élevés avant son instauration¹⁷. Procéder ainsi permet de s'abstraire de la situation conjoncturelle très

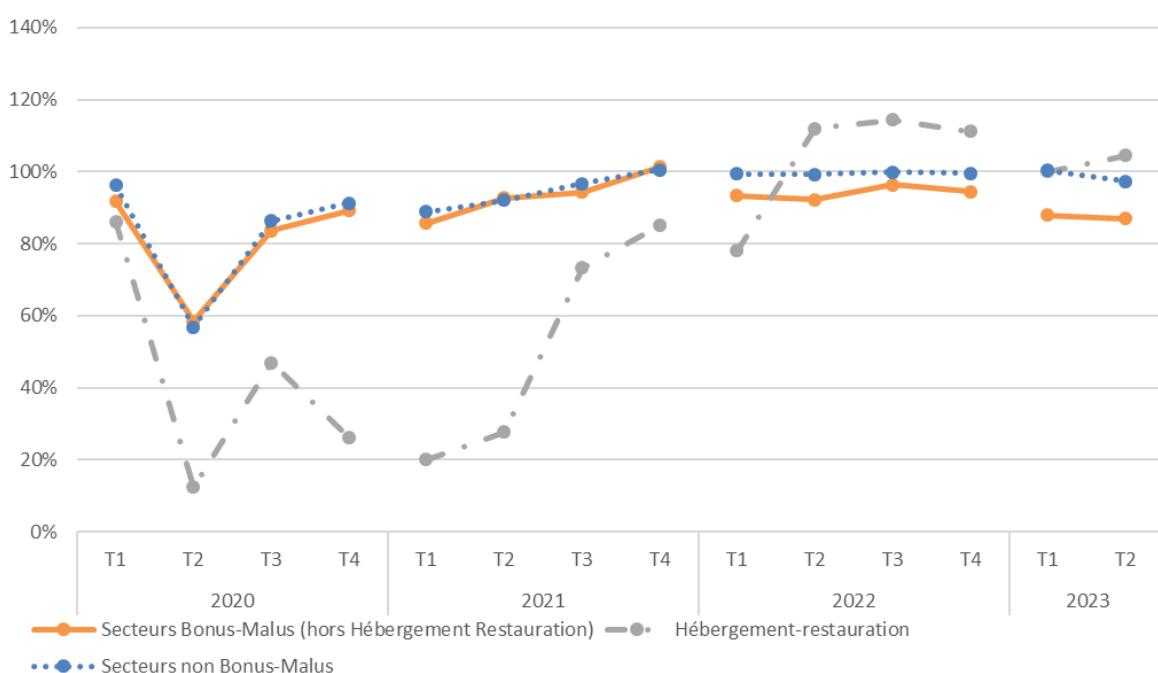
¹⁷ Les 7 secteurs d'activité de référence retenus sont les suivants : activités de services administratifs et de soutien (NZ) ; construction (FZ) ; hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement (QB) ; industrie chimique (CE) ; métallurgie (CH) fabrication d'équipements électriques (CJ) ; santé humaine (QA). En sont exclus l'agriculture (AZ), hors champ des données sur les mouvements de main-d'œuvre (MMO), et les arts et spectacles (RZ), du fait de la spécificité de l'utilisation des contrats courts dans ces secteurs, notamment avec l'application d'un taux de contribution spécifique pour les intermittents du spectacle.

particulière de la sortie de crise sanitaire. D'éventuelles situations conjoncturelles spécifiques à certains secteurs pourraient toutefois expliquer une partie des évolutions observées.

Ainsi, après la mise en place de la mesure, les fins de contrat sont moins fréquentes dans les entreprises appartenant aux secteurs relevant de la modulation que dans les entreprises appartenant à des secteurs aux comportements de séparation relativement proches mais non concernés par le dispositif. La comparaison du taux de fins de contrat des entreprises de 11 salariés ou plus des 6 secteurs principalement ciblés par le dispositif la première année¹⁸ au taux de fins de contrat des 7 secteurs choisis comme référence montre des évolutions très similaires pour les années 2020 et 2021, avant la mise en place de la mesure (Graphique 16). En revanche, pour l'année 2022, cet indicateur agrégé est systématiquement plus bas pour les entreprises entrant dans la modulation (6 points de pourcentage). Ce constat s'accentue légèrement début 2023. **Ce résultat serait compatible avec un allongement de la durée moyenne des contrats dans ces secteurs ciblés, en comparaison des secteurs non ciblés et pris en référence.** Cet allongement serait intervenu dès début 2022 au cours de la première période d'observation des comportements de séparation qui conditionne le bonus-malus.

Graphique 16 : Taux de fins de contrat des secteurs soumis au Bonus-Malus

Base 100 au trimestre correspondant de 2019



Note 1 : Les taux présentés dans ce graphique sont sur les fins de contrat indépendamment de l'inscription à France Travail qui est comprise dans le concept de taux de séparation.

Note 2 : Est présenté le ratio du nombre trimestriel de fins de contrat des entreprises du secteur (y compris fins de mission d'intérim rattachée à l'entreprise utilisatrice, hors démissions, hors fins de CDI intérimaires, hors fins de missions dans les entreprises de travail temporaire d'insertion, hors fins de missions dans les entreprises adaptées de travail temporaire) sur la

¹⁸ L'hébergement-restauration est majoritairement exemptée du dispositif pour la première modulation.

somme des effectifs moyens de l'année précédente des entreprises du secteur ; ce ratio est lui-même rapporté à celui du trimestre correspondant de 2019 afin de corriger, au premier ordre, l'effet des variations saisonnières.

Lecture : Au 2^e trimestre 2023, dans les secteurs du Bonus-Malus hors hébergement-restauration, le taux de séparations estimé sur les entreprises privées de 11 salariés du secteur est au total à 87 % de son niveau du 2^e trimestre de 2019. Ce nombre est de 97 % dans les 7 secteurs de contrôle considérés.

Champ : France métropolitaine, entreprises privées de 11 salariés ou plus des 7 secteurs dans le périmètre du dispositif (codes d'activité suivants : CA, EZ, MC, IZ, HZ, CG, CC), ainsi que des 7 secteurs hors de ce périmètre (dont les taux agrégés de séparation donnant lieu à inscription à France Travail dans les 3 mois avaient été identifiés comme élevés en 2017-2019, hors RZ et AZ : NZ, FZ, QB, CE, CH, CJ et QA ; cf. note 17).

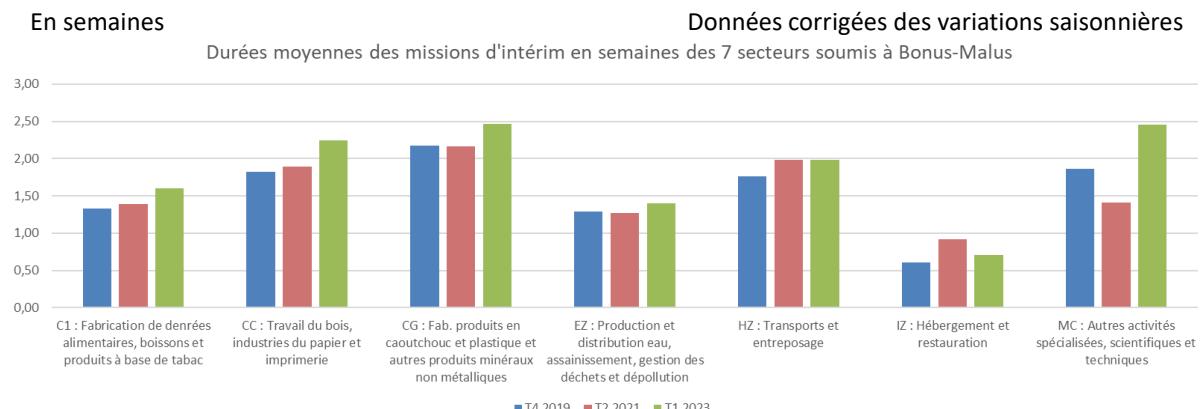
Source : DSN-SISMMO, RCD, MMO et Intérim, calculs Dares.

Les missions d'intérim constituent la très grande majorité des séparations pour les entreprises concernées par la modulation pendant la première année : entre juillet 2021 et juin 2022, elles représentent 89 % des séparations suivies d'une inscription à France Travail (ex-Pôle emploi) pour les entreprises relevant du dispositif, voire davantage dans les secteurs industriels (95 % à 98 %) et du transport-en-treposage (93 %). En cohérence avec les évolutions des taux de séparation, [les durées moyennes des missions d'intérim](#) présentent globalement une hausse plus importante entre fin 2019 et mi-2023 dans les secteurs relevant du bonus-malus que dans ceux pris en référence dans l'analyse descriptive précédente (Graphique 17).

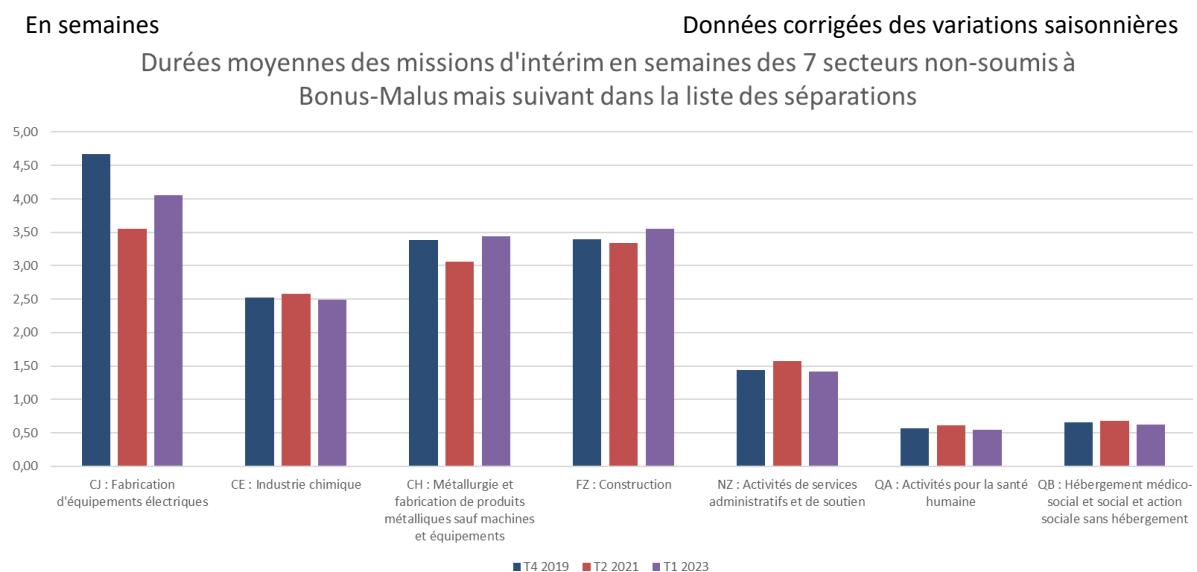
Le suivi des évolutions de ces deux indicateurs est à considérer avec prudence et ne constitue pas une évaluation en tant que telle du dispositif. Les indicateurs estimés correspondent à un proxy du champ d'application de la mesure : en particulier, le taux moyen de fins de contrat ne prend pas en compte une éventuelle inscription à France Travail (ex-Pôle emploi). De plus, les durées des missions d'intérim présentées sur le Graphique 9 incluent l'ensemble des missions des secteurs concernés, y compris celles menées dans des entreprises de moins de 11 salariés ou via des entreprises de travail temporaire d'insertion. Ces indicateurs rendent compte de tendances qui devront être confirmées par des analyses plus détaillées. En particulier, indépendamment du dispositif de bonus-malus, des évolutions conjoncturelles distinctes suivant les secteurs peuvent conduire aux résultats observés.

Graphique 17 : Durée moyennes des secteurs soumis à Bonus-Malus (17a) et de secteurs non-soumis à Bonus-Malus, mais suivant dans la liste des séparations (17b)

Graphique 17a



Graphique 17b



Lecture : Au 1^{er} trimestre 2023, les missions d'intérim (hors CDI intérimaires) durent en moyenne deux semaines et demie dans le secteur des autres activités spécialisées, scientifiques et techniques.

Champ : France hors Mayotte, intérimaires hors CDI intérimaires.

Source : [Dares, Intérim](#).

3. Evolutions des principales composantes de l'indemnisation

Une baisse du rythme d'ouverture de droits entre 2019 et 2022

Le nombre d'ouvertures de droit a diminué dans un contexte de réforme de la condition d'ouverture de droits et du SJR, et d'amélioration de la conjoncture économique, sans qu'il soit possible à ce stade du travail d'évaluation de distinguer les deux effets. En 2019, il y avait en moyenne chaque mois 204 000 ouvertures de droit contre 175 000 en moyenne en 2022, soit une baisse de 14 %. La baisse est notamment plus marquée pour les intérimaires, les saisonniers, les personnes en fin de contrat à durée limitée et les jeunes (Unédic, 2023).

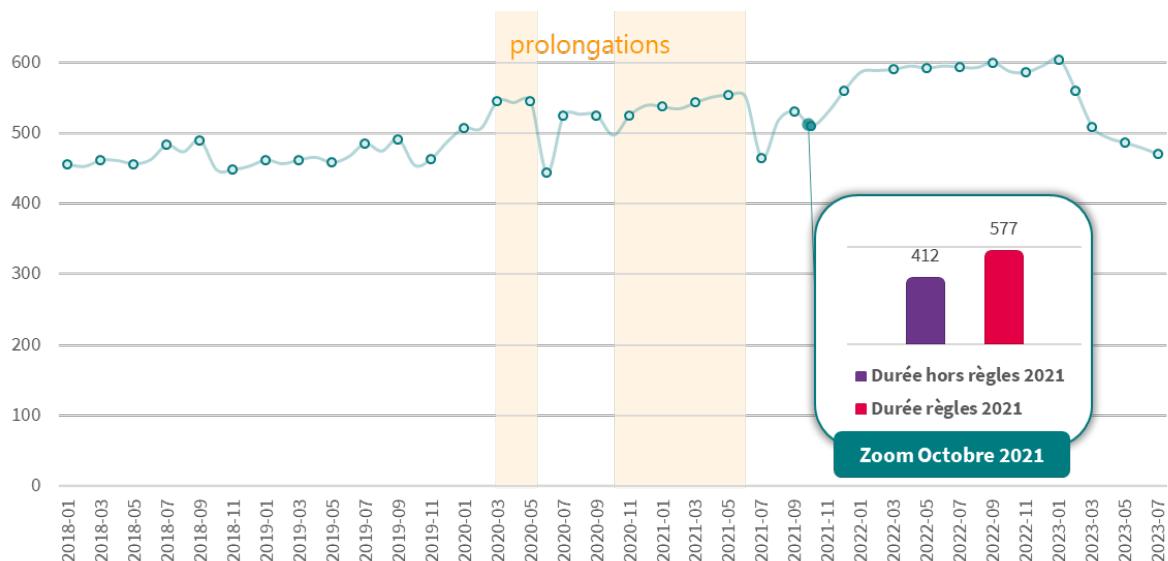
La baisse des rechargements est encore plus importante : entre 2019 (55 000 rechargements en moyenne mensuelle) et 2022 (32 000 rechargements en moyenne mensuelle) on observe une baisse moyenne de 41 % du nombre de rechargements (Unédic, 2023).

Allongement de la durée potentielle

Avec la prise en compte des jours non travaillés dans la durée d'indemnisation et la suppression des droits de moins de 6 mois, la durée potentielle d'indemnisation augmente mécaniquement. Sur la période allant de mars à juin entre 2019 et 2022, la durée potentielle moyenne des droits ouverts a augmenté en moyenne de 3,5 mois (16 mois à 19,5 mois) [Graphique 18].

Le détail de la distribution de la durée des droits ouverts indique une augmentation de la part des droits ouverts de plus d'un an et une diminution des droits de moins d'un an (Graphique 19). La part des droits de 2 ans est ainsi de 43 % en convention 2021. S'ils avaient été calculés en convention 2017, ces droits auraient représenté 39 % des ouvertures de droit. Cette estimation des droits en convention 2017 ne tient cependant pas compte des effets de comportement de recherche d'emploi ou d'inscription qui peuvent diminuer les droits de courte durée ou à faible indemnisation.

Graphique 18 : Durée potentielle du droit
(En nombre de jours moyens sur les nouvelles ouvertures de droit)



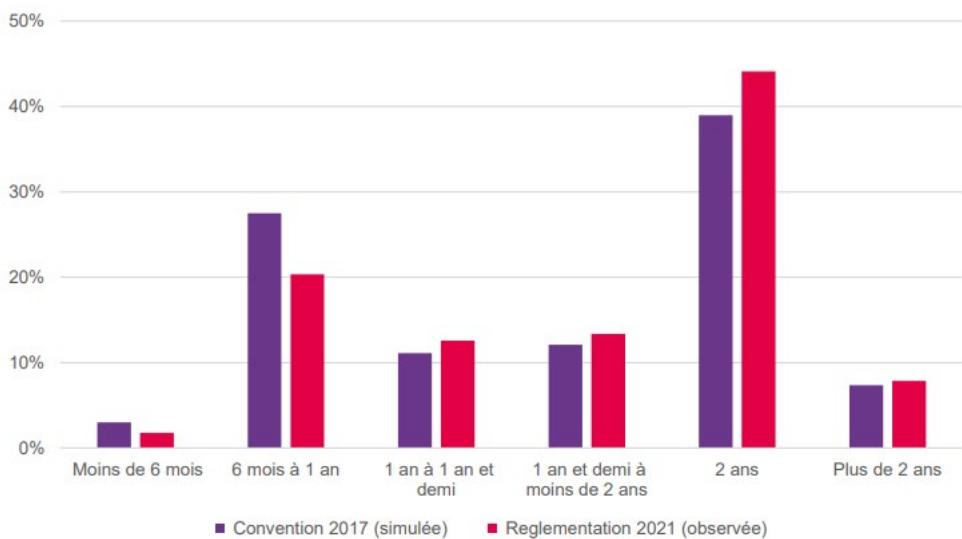
Note : La baisse de la durée observée en 2023 provient en partie de la réforme 2023 non étudiée dans ce rapport.

Lecture : En octobre 2021, la durée potentielle des droits ouverts des allocataires percevant l'ARE est en moyenne de 510 jours. Elle est d'en moyenne 412 jours pour les allocataires ayant un droit ouvert hors règles 2021 et d'en moyenne 577 jours pour les allocataires ayant ouvert un droit avec les nouvelles règles.

Champ : allocataires percevant l'ARE, hors intermittents du spectacle.

Source : FNA, Unédic, données exhaustives, à fin juin 2023.

Graphique 19 : Distribution de la durée potentielle du droit en réglementation 2021 vs convention 2017



Lecture : Parmi les allocataires ayant ouvert un droit en convention 2021, 43 % ont un droit de 2 ans. Ils auraient été 39 % si leurs droits avaient été calculés à partir des règles de la convention 2017.

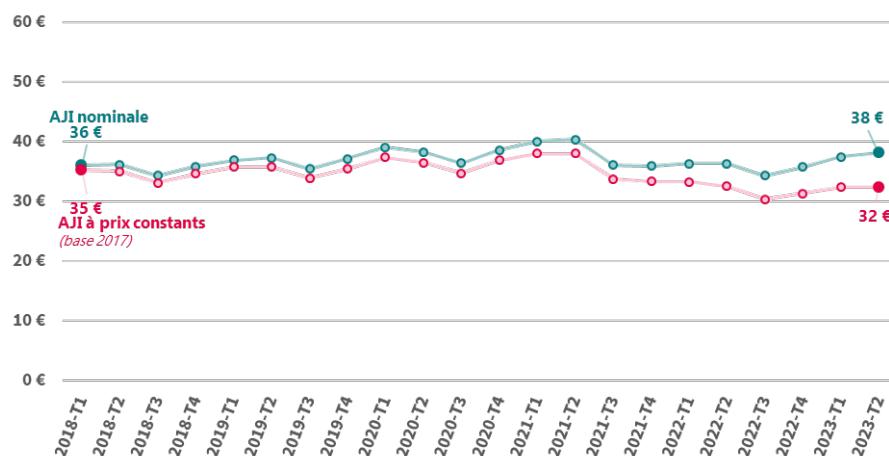
Champ : allocataires ouvrant un droit à l'Assurance chômage et soumis au nouveau calcul du SJR, hors intermittents du spectacle.

Source : FNA, calculs Unédic. [Unédic, 2023](#).

L'allocation journalière moyenne est stable depuis la réforme mais décroche du salaire moyen par tête (SMPT)

Le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) fait diminuer le montant de l'allocation journalière (AJ) du fait de la prise en compte des jours non travaillés, et aussi du fait du rallongement de la période de référence du calcul (PRC) dont la durée rejoint celle de la période de référence de l'affiliation (PRA) à 24 mois. L'AJ est ainsi réduite en moyenne de 16 % pour les personnes impactées par rapport à ce qu'elles auraient perçu en convention 2017 (et 12 % en comparant l'ensemble des ouvertures de droit d'octobre 2021 en réglementation 2021 et celles en convention 2017). Cette baisse ne s'observe toutefois pas sur l'évolution de l'AJ nominale et faiblement sur celle de l'AJ à prix constants (Graphique 20).

Graphique 20 : Allocation journalière initiale* moyenne à l'ouverture de droit (en €)



*L'AJ initiale correspond à l'AJ avant prise en compte de la cotisation pour retraite complémentaire et les prélèvements sociaux. L'AJ à prix constant est corrigée de l'IPC base 100 en 2017 (source : INSEE).

Lecture : Au 2^{ème} trimestre 2023, l'AJ initiale nominale moyenne à l'ouverture du droit des allocataires percevant l'ARE est de 38 € et de 32 € à prix constants 2017.

Champ : allocataires percevant l'ARE, hors intermittents du spectacle.

Source : Unédic, FNA, données exhaustives, fin juin 2023.

Si l'AJ moyenne de l'ensemble des ouvertures de droit reste stable, cela est dû à la forte évolution des salaires dans un contexte inflationniste qui vient augmenter les bases de calcul de l'AJ. L'évolution de l'AJ moyenne est ainsi inférieure de 7 points à celle du salaire moyen par tête (SMPT) entre le 3^{ème} trimestre 2021 et le 2^{ème} trimestre 2023. Une autre raison de la stabilité apparente de l'AJ tient en la modification de la structure des ouvertures de droits depuis le passage de la condition d'ouverture de droit à 6 mois, étant donné que les allocataires dotés d'une durée potentielle d'indemnisation inférieure à 6 mois se caractérisent par un niveau d'AJ plus faible que les autres.

L'allocation dite « minimale » est un seuil d'indemnisation que s'applique uniquement s'il est inférieur à 75 % du SJR, sinon c'est ce dernier montant qui s'applique. En regardant les parts de droits ouverts avec une AJ inférieure à l'allocation minimale¹⁹, la baisse de l'AJ est plus visible. En 2019, cela concerne 27 % des ouvertures de droit contre 45 % en 2022, du fait de la baisse du SJR comparativement entre les deux réglementations. Il en est de même de l'évolution des droits ouverts avec une AJ inférieure à l'ASS à taux plein²⁰, dont la proportion passe de 7 % en 2019 à 11 % en 2022.

La part des allocataires qui cumulent leur allocation avec le salaire d'une activité réduite diminue

Comme le salaire journalier de référence (SJR) est aussi le seuil maximal des possibilités de cumul, la réforme du SJR, en baissant les allocations, a aussi abaissé le seuil de cumul. Depuis le passage de la réforme du SJR et des conditions d'ouverture du droit chômage, ainsi que pour des raisons conjoncturelles, la part des allocataires qui travaillent a augmenté et dépasse désormais la moitié des allocataires

¹⁹ Ce montant est fixé forfaitairement à 31,59 euros en 2023.

²⁰ Au 1^{er} avril 2023, le montant de ASS à taux plein s'élève à 18,17 euros par jour. L'ASS à taux plein s'adresse aux personnes dont le revenu mensuel ne dépasse pas 719,23 euros (ou dont le revenu mensuel du foyer n'excède pas 1 446,03 euros pour un couple).

Evaluation de la réforme d'Assurance chômage 2019-2021

(50,6 % fin septembre 2022 contre 48,6 % fin septembre 2019). Cependant, la part des indemnisés chez les allocataires qui travaillent stagne (respectivement 23,4 % des allocataires qui travaillent, après 23,2 % fin septembre 2019) [Graphique 21].

Graphique 21 : Part des allocataires qui travaillent et part des indemnisés au cumul



Lecture : Fin septembre 2022, parmi les allocataires 50,2 % ont travaillé ce mois. Environ la moitié de ces allocataires qui travaillent sont indemnisés (23,2 % de l'ensemble des allocataires).

Champ : allocataires à l'ARE, AREF, AREP inscrits en fin de mois à France Travail.

Source : FNA, calculs Unédic. [Unédic, 2023](#).

Ces évolutions dans les situations d'emploi des demandeurs d'emploi ne sont pas similaires pour tous les publics. Par rapport au 1^{er} semestre 2019, les allocataires avec des études supérieures, les cadres et les allocataires avec des SJR élevés sont plus nombreux à travailler en cours de droit au 1^{er} semestre 2022. Ils sont en outre plus nombreux à bénéficier du cumul. A l'inverse, les profils d'intérimaires, ou avec un SJR faible, bien qu'étant plus nombreux en moyenne à travailler par rapport au 1^{er} semestre 2019, bénéficient moins souvent du cumul (Tableau 8).

Tableau 8 : Part des allocataires qui travaillent et sont indemnisés au cumul aux 1^{ers} semestres 2019 et 2022

Part d'allocataires qui...	... travaillent		... sont indemnisés (au cumul)	
	S1 2019	S1 2022	S1 2019	S1 2022
Cadres	38%	45%	24%	30%
Diplômés supérieurs au baccalauréat	47%	51%	22%	24%
Les SJR de 100€ ou plus	40%	47%	29%	32%
Intérim	62%	62%	22%	16%
SJR inférieur au RSA	58%	56%	20%	16%
SJR entre le RSA et l'allocation minimale	53%	51%	18%	15%

Lecture : Parmi les cadres allocataires, 38 % travaillent (resp. 24 % sont indemnisés au cumul) au 1^{er} semestre 2019 contre 45 % au 1^{er} semestre 2022 (resp. 30 %).

Champ : allocataires avec un droit ouvert à l'ARE, AREF, AREP fin juin 2019 ou fin juin 2022 et inscrits à France Travail en fin de mois, hors intermittents du spectacle.

Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic. [Unédic, 2023](#).

4. Bibliographie

[Dares \(2024\), L'emploi intérimaire, données mensuelles novembre-décembre 2023.](#)

[Tochev T. \(2023\), « Credit Constraints and Training Subsidies for Job-Seekers : Evidence from France », University of Warwick/Paris School of Economics](#)

Evaluation de la réforme d'Assurance chômage 2019-2021

Unédic (2023), « Suivi de la réglementation 2021 d'Assurance chômage ».

Unédic (2024), « Suivi de la réglementation d'Assurance chômage en 2023 ».

Chapitre 4 : Résumés des rapports particuliers des équipes de recherche et des travaux menés par la Dares

Dans le cadre des APR et de ce rapport, à l'exception de la synthèse de l'équipe Disrac qui a été produite par la Dares sur la base des informations communiquées par l'équipe de recherche, les équipes de recherche ont produit des synthèses afin de résumer l'état d'avancement des projets. L'ensemble de ces synthèses est compilé dans ce chapitre.

1. Les effets de la réforme de l'Assurance chômage sur la gestion de la main-d'œuvre et les parcours professionnels dans l'agroalimentaire – IRISSO-INRAE

Equipe MO-IAA : Clémentine Comer – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Maeva Durand – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Pauline Liochon – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Julian Mischi – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Chloé Biaggi – LABERS, Université de Bretagne occidentale

Les entretiens, formels et informels, qui constituent la matière principale de cette recherche, ont été menés auprès de personnes travaillant ou ayant travaillé dans l'agroalimentaire au sein de différentes régions : Bourgogne, Bretagne, Ile-de-France, Occitanie, Pays-de-la-Loire. Regroupant plus de 450 000 salariés, l'agroalimentaire est le premier secteur industriel français en termes d'emploi. Il comprend une part importante de femmes (43 %), souvent affectées à des postes peu qualifiés, dans le cadre de contrats courts et/ou à temps partiel, avec des pratiques de réembauche à intervalles réguliers. C'est le secteur industriel dans lequel la durée des contrats intérimaires est la plus courte, une semaine et demie en moyenne par mission en janvier 2022.

Un travail statistique réalisé à partir de l'enquête emploi de l'INSEE permet de dessiner la morphologie des salariés du secteur, où les classes populaires (et surtout les ouvriers) sont majoritaires, et où la part des cadres et des professions intermédiaires est limitée (moins d'un quart du salariat). Les cadres et professions intermédiaires bénéficient largement de statuts d'emploi stables, tandis qu'un quart des ouvriers sont en CDD ou en intérim. La composition du salariat varie beaucoup selon la taille de l'entreprise, dessinant des mondes du travail contrastés.

L'enquête de terrain a été menée auprès de femmes et d'hommes aux profils variés (allocataires, intérim, CDD, CDI) ayant exercé dans différentes branches (viande, plats préparés, boulangerie-pâtisserie industrielle, biscuiterie, confiserie, transformation des fruits et légumes...), en incluant également du personnel de direction, en charge des recrutements, ainsi que des représentants syndicaux.

Dans les bassins d'emploi ruraux investis, l'agroalimentaire est le principal recruteur des travailleur.se.s non qualifié.es. Les entreprises du secteur font face à des besoins en main-d'œuvre importants et à une forte rotation de la main-d'œuvre, qui conduisent à un recours important aux intérimaires. La gestion en flux tendu de la main-d'œuvre s'organise à l'échelle du bassin d'emploi dans son ensemble, avec la participation des agences d'intérim qui redirigent leurs intérimaires d'une usine à l'autre selon les périodes. Ce système de vase communiquant entre les différentes entreprises agroalimentaires du bassin d'emploi implique une forte mobilité demandée aux intérimaires et une instabilité professionnelle à l'échelle des trajectoires individuelles.

Cependant, la rotation de main-d'œuvre ne peut se comprendre uniquement comme un phénomène subi par les salariés. Du point de vue de ces derniers, le statut intérimaire ouvre la possibilité de quitter rapidement l'entreprise lorsque les conditions de travail ou les relations entre collègues y sont trop difficiles. En outre, la production en flux tendu est rendue possible par tout un travail d'organisation à la charge des salarié.es. Le travail intérimaire peut alors être nécessaire pour des travailleur.ses qui doivent garder la possibilité de changer d'emploi ou de connaître une période de chômage. L'alternance entre emploi et chômage est une dimension centrale des trajectoires individuelles des fractions ouvrières les plus précaires. À ce titre, la baisse du niveau de l'allocation chômage, entraînée par les réformes successives, vient compromettre les fragiles équilibres des ouvrières affectées à des travaux pénibles, qui essaient d'alterner périodes de travail intense et difficile et périodes de chômage.

La prise en compte du hors travail est nécessaire pour comprendre dans quelles tensions sont pris.es les salarié.es de l'agroalimentaires, et ainsi pour bien évaluer les conséquences de la réforme de l'Assurance chômage sur leurs parcours. Les périodes de chômage sont nécessaires pour articuler leurs différentes contraintes (garde d'enfants, travail domestique et déplacements domicile-travail), d'autant plus pour les ouvrières appartenant aux fractions les plus précaires, dans le cadre d'arrangements familiaux qui dépendent des statuts d'emploi. C'est cette articulation que remet en cause la réforme en réduisant la durée ou le montant de l'indemnité des allocataires.

L'analyse des trajectoires professionnelles montre que les fortes contraintes qui pèsent sur la population ouvrière féminine dans le secteur (pénibilité au travail et articulation de l'emploi à la vie privée), les amènent à alterner entre plusieurs statuts d'emplois (CDI, CDD, intérim) et à circuler entre différents établissements.

La quasi-totalité des salarié.es-allocataires rencontré.es paraît ignorer les effets de la réforme de l'assurance chômage de 2019. Personne n'aborde spontanément le sujet dans l'usine qui a été investie de manière ethnographique. Les ouvriers.res partagent, en général, le sentiment que leurs droits et indemnisations sont moins avantageux que par le passé. Ceci est tout particulièrement le cas pour les intérimaires de l'usine, davantage en relation avec France Travail. L'idée dominante est que leur situation face aux possibilités et aux droits liés au chômage se dégrade, avec un certain flou concernant les frontières temporelles, entre l'avant et l'après. Plus qu'une rupture liée à une réforme précise en particulier, il s'agirait plutôt d'une tendance négative dans laquelle ils et elles sont entraîné.es, et où se mêlent les effets de la législation et celle de la baisse du pouvoir d'achat liée à l'inflation. Ainsi, il n'est pas possible d'alimenter une conversation sur le sujet car les enquêté.es ne connaissent pas la réforme de 2019. Il faut dire qu'ils et elles sont pris dans des difficultés de vie quotidiennes, peu propices au suivi de l'actualité de la législation, même si celle-ci les concerne.

Cette méconnaissance de la réforme semble générale à la plupart des enquêté.es, sur les différents territoires investis, au-delà même des salarié.es de l'agroalimentaire, et y compris parmi celles et ceux qui disposent de connaissances importantes dans le champ de l'aide et de l'action sociale. Beaucoup confondent les différentes lois et semblent surtout préoccupés, lorsqu'ils viennent par exemple aux permanences syndicales, par les modalités de rupture des contrats. Ils se sentent ainsi impactés par la réforme de 2022 concernant l'abandon de poste, entraînant la suppression de l'accès aux allocations chômage. L'abandon de poste s'inscrivait dans une stratégie de fuite des métiers à fortes pénibilités, ou dans l'anticipation de conflits au travail, sans possibilité de médiation syndicale. Elle permettait une petite marge de manœuvre pour les salariés, qui acceptaient avec réticence un contrat durable dans le secteur.

Les premiers résultats invitent donc à ne pas se focaliser sur la seule réforme de 2019, largement méconnue par les allocataire-salarié.es, et à appréhender plus généralement leur rapport à la législation

du travail et à l'aide sociale. Par ailleurs, les réformes successives de l'allocation chômage ne sont pas considérées spécifiquement et indépendamment d'autres dispositifs qui fonctionnent comme des barrières freinant la rotation de la main-d'œuvre du personnel et les retenant par des mesures contraintantes, à l'instar des « clauses de non-concurrence » insérées dans les contrats qui visent à limiter la liberté d'exercer, après la rupture du contrat, des fonctions équivalentes chez un concurrent, ainsi que des dispositions qui impliquent le remboursement des frais de formation en cas de démission.

Les auteurs ont également cherché à saisir l'éventuel impact de la réforme sur les pratiques de recrutement des employeurs du secteur de l'agroalimentaire, sachant que la fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac constitue l'un des secteurs concernés par l'application d'un bonus-malus sur les cotisations patronales en fonction du taux de recours aux contrats courts. Différentes hypothèses peuvent être tirées des entretiens réalisés.

Il existe aussi, du côté des employeurs, des acteurs patronaux qui n'ont pas connaissance de la réforme. Ce cas de figure est susceptible de correspondre à des employeurs qui sont à la tête de petites structures, familiales, et qui n'ont pas de services spécialisés dans les ressources humaines. La délégation de la gestion des contrats à des cabinets d'experts-comptables n'aide probablement pas à l'appropriation de la réforme.

Les entreprises soumises à une forte saisonnalité de leur activité ne se sentent pas concernées par l'objectif de la réduction des contrats courts, car elles fonctionnent ponctuellement avec un nombre important de saisonniers au regard du nombre de salariés permanents. Les auteurs font l'hypothèse que la question de la réforme de l'Assurance chômage se pose surtout pour les plus grandes entreprises, à la fois car les besoins ne sont pas les mêmes et parce que le profil des dirigeants leur permet davantage de s'approprier ces enjeux.

Pour ces entreprises, plus importantes et à la production plus continue, la réforme peut les inciter à prendre le temps de se poser la question des contrats courts. La circulation du décret, avec la menace d'une sanction financière, peut entraîner une réflexion sur la politique de l'emploi. Mais la question des contrats courts semble avoir déjà été identifiée en amont comme un problème perturbant un fonctionnement optimal de la production. La réforme apparaît alors comme une opportunité pour traiter une question qui a déjà été formulée sous forme de problème à résoudre mais sans mise en œuvre de moyens spécifiques. Il s'agit alors d'évaluer les mesures pouvant être prises afin de réduire le recours à des contrats courts. La réforme impliquant la modulation des cotisations patronales s'est ainsi greffée à d'autres facteurs favorables à une telle redéfinition des durées et types de contrats pour les salariés recrutés ou reconduits dans l'entreprise. Elle est donc à inscrire dans un environnement général et notamment dans celui lié à la relance de l'activité suite à la crise du Covid.

La sensibilisation aux objectifs de la réforme des recruteurs dépend en partie de leur socialisation personnelle. Leur itinéraire (formation, expérience professionnelle et participation à des réseaux professionnels) à est donc également un paramètre à prendre en compte dans l'analyse de la réforme.

2. Emploi discontinu et Assurance chômage : les effets sur les employeur·euses et les salarié·es de la réforme de l'Assurance chômage. Analyse qualitative comparée de trois secteurs d'activité – Cnam-CEET

Equipe Discotac : Cyrine Gardes – CEET, CNAM ; Jean-Marie Pillon, Irisso – Paris Dauphine – Chercheur affilié au CEET-CNAM ; Nicolas Roux – URCA (CEREP) – Chercheur affilié au CEET-CNAM ; Lucas Tranchant – CSU-CRESPPA, université Paris 8 – Chercheur affilié au CEET-CNAM ; Claire Vivès – LISE-CEET, CNAM

La réforme de l'Assurance chômage de 2019-2021 impacte particulièrement les parcours professionnels hachés par la prise en compte des périodes non travaillées dans le calcul du Salaire journalier de référence (SJR). Côté employeur, l'introduction du bonus-malus sur les séparations dans certains secteurs met en résonnance le coût du travail et la gestion des ressources humaines.

Alors que les logiques qui ont guidé la réforme reposent sur des hypothèses microéconomiques d'acteur·ices rationnel·les ajustant leur offre et leur demande de travail en fonction des incitations économiques, l'équipe de recherche prend le parti d'une évaluation proprement sociologique des contextes et des conditions dans lesquelles ces acteur·ices prennent leurs décisions. Dans ce cadre, les travaux tiennent compte de la connaissance et de la compréhension des règles de l'Assurance chômage par les différent·es acteur·ices, puisque ce sont ces connaissances qui sont susceptibles de guider les choix. Ces connaissances s'appuient sur des représentations du fonctionnement du marché du travail et de l'Assurance chômage, qui diffèrent selon la position professionnelle, le niveau d'éducation, l'âge, la trajectoire professionnelle, etc. L'enquête qualitative par entretiens ouverts doit ainsi permettre de donner accès aux mots qu'utilisent les salarié·es, les employeur·euses et les conseiller·es France Travail pour parler du chômage et de la réforme.

L'équipe porte une attention aux contraintes auxquelles font face les salarié·es et les employeur·euses, notamment le fait que la discontinuité de l'emploi peut tenir aux conditions économiques propres au fonctionnement de certains secteurs d'activité (habitudes ancrées dans les manières de faire des employeur·euses d'un secteur, avantages multiples qu'ils peuvent tirer du recours structurel à des salarié·es en contrat court, caractère irrégulier et saisonnier de certaines activités). Il s'agit donc de prendre en compte la diversité des rapports de force entre salarié·es et employeur·euses sur des marchés du travail toujours segmentés et localisés. A l'opposé, l'équipe tient également compte de l'ensemble des ressources (y compris extra-professionnelles, le soutien familial ou conjugal par exemple) qui permettent aux salarié·es en emploi discontinu de vivre avec l'instabilité de l'emploi. Au sein de ces aménagements multiples de la discontinuité, l'allocation chômage n'a pas forcément la place déterminante que lui attribuent les modèles économiques, et elle peut même en être absente dans les cas de non-recours.

Enfin l'approche de l'équipe donne également une place aux interactions qui existent entre les salarié·es, les employeur·euses et les professionnel·les de France Travail. Elle fait l'hypothèse que c'est par les échanges, les discussions, les conflits entre ces différent·es acteur·ices que circulent les informations, que se forgent les représentations, que s'ajustent les comportements sur le marché du travail, et que c'est donc ici aussi que peuvent s'observer d'éventuels effets de la réforme.

Le projet de recherche vise à analyser les effets de la réforme d'Assurance chômage sur les salariés en emploi discontinu et sur les employeurs y recourant. Il prend en compte les spécificités sectorielles et

cherche à faire émerger des dynamiques communes. Pour ce faire, 125 entretiens de salarié.es, d'employeur.euses et d'agent.es France Travail (ex Pôle emploi) sont prévus dans 3 secteurs fortement utilisateurs de contrats courts et soumis à la réforme du bonus-malus : l'intérim dans la logistique, l'hôtellerie-restauration et le secteur de l'information et de la connaissance.

En octobre, l'équipe avait commencé le terrain et interrogé des conseiller.ères France Travail, 9 salarié.es de la restauration et 3 de l'hôtellerie, ainsi que 10 journalistes pigistes et 4 chercheur.euses pour le secteur de l'information et de la connaissance. La méthodologie repose sur des entretiens ouverts autour de la situation professionnelle des salarié.es et leur rapport aux périodes de non emploi.

Le terrain avec les conseiller.ères France Travail a permis de mettre en lumière des difficultés de mise en œuvre rencontrées dans un contexte de changements récurrents et profonds depuis 10 ans de leur métier. Les conséquences économiques du Covid-19 et les politiques destinées à limiter leurs effets sur l'indemnisation, ont également participé à différentes adaptations passagères de la réglementation. Tous ces éléments de complexité ont contribué à compliquer les conditions de travail des agent·es en charge d'indemniser les allocataires, et peuvent avoir impacté leurs relations avec les demandeurs d'emploi en attente d'éclaircissement sur la réforme. Ce constat issu du terrain France Travail concorderait avec le discours des salarié·es interrogé·es : iels prennent ce que France Travail leur donne éventuellement, sans toujours en comprendre les caractéristiques.

Le secteur de l'hôtellerie-restauration illustre une absence de connaissance des règles de l'assurance chômage et des effets des réformes. Dans ce secteur, il semble exister un discours différent entre les salariés expérimentés et en place dans le milieu, et ceux plus récemment en contrats courts. Les premiers déclarent un attachement à la norme du « travail emploi » et invoquent une distance à l'égard de l'indemnisation chômage perçue comme une solution de dernier recours, tandis que les derniers seraient plus critiques sur les conditions de travail ou d'emploi sans pour autant recourir plus à l'Assurance chômage. Pour le secteur de l'information et de la connaissance, l'équipe de recherche a sélectionné des journalistes pigistes et des chercheur.euses. Ce regroupement permet d'étudier des individus hautement qualifiés, et ainsi plus à même d'avoir des comportements stratégiques d'emploi.

L'analyse partielle semble montrer que les pratiques des employeur.euses contribueraient pour certain.es à ce que les salarié.es peinent à faire valoir leurs droits, rendant ainsi difficile d'établir une complicité entre eux pour externaliser le coût de la flexibilité sur France Travail. Les salarié.es de leur côté semblent utiliser pour partie les périodes de chômage indemnisé afin de terminer des projets personnels, se former et ainsi accroître leur employabilité future. L'équipe note toutefois que des expériences traumatisantes de récupération de trop-perçus de la part de France Travail sont susceptibles d'impacter le recours des salarié.es concerné.es. Ces résultats doivent être approfondis pour en ressortir une analyse construite autour des contraintes sectorielles (notamment les conditions économiques propres au fonctionnement de certaines activités), de la prise en compte de l'ensemble des ressources (y compris le soutien familial ou conjugal par exemple) permettant de vivre avec l'instabilité de l'emploi, ainsi que la place effective des allocations chômagés dans le choix du parcours des individus.

Le travail de recherche se poursuit par l'accroissement de l'échantillon interrogé et doit permettre notamment d'approfondir les rapports aux trop-perçus et les déterminants du non-recours.

3. Demandeurs d'emploi et employeurs face à la réforme de l'Assurance chômage : effets propres et cumulatifs sur les pratiques d'embauche et les parcours professionnels – Crédoc-Lest

Equipe Crédoc : Elodie Alberola – Directrice du Pôle impact et innovation sociale CREDOC ; Solen Berhuet – Cheffe de projet au sein du Pôle Société du CREDOC ; Cathel Kornig – Chercheuse associée au LEST UMR 7317 CNRS Aix Marseille ; Isabelle Recotillet – Chercheuse associée au LEST UMR 7317 CNRS Aix Marseille.

La réforme de l'Assurance chômage de 2019-2021 impacte particulièrement les parcours professionnels hachés par la prise en compte des périodes non travaillées dans le calcul du Salaire journalier de référence (SJR). Côté employeur, l'introduction du bonus-malus sur les séparations dans certains secteurs met en résonnance le coût du travail et la gestion des ressources humaines.

Le projet de recherche visait originellement à proposer une évaluation qualitative des effets de la réforme du calcul du SJR et de l'introduction du bonus-malus, afin d'en apprécier les effets propres et cumulatifs sur les pratiques d'embauche et les parcours professionnels.

Le protocole de recherche s'est construit autour des hypothèses suivantes quant aux effets attendus, appuyées par la littérature scientifique existante ainsi que par les résultats des travaux antérieurs des membres de l'équipe :

- H1 (transverse aux autres hypothèses) : Hypothèse sur la connaissance de la réglementation autour de l'Assurance chômage tant du côté des demandeurs d'emploi que du côté des employeurs/recruteurs : une majorité de demandeurs d'emploi et d'employeurs a une connaissance limitée du nouveau régime d'Assurance chômage.
- H2 : Hypothèses sur les modifications de comportement de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi et leurs conséquences sur leur parcours professionnel ou de formation
- H3 : Hypothèses sur les modifications des pratiques de GRH et d'embauche des entreprises : faible effet de la modulation de la contribution à l'Assurance chômage des entreprises sur le recours aux contrats courts, pour trois raisons principales :
 - les dirigeants ont une connaissance partielle des règles de l'Assurance chômage ;
 - les taux de contribution à l'Assurance chômage demeurent relativement faibles (entre 3 % et 5,05 % de la masse salariale) ;
 - le recours aux contrats courts ne répond pas uniquement à une logique de compression des coûts.

L'équipe fait aussi des hypothèses sur les effets non escomptés de la réforme. Pour faire face à un surcoût du travail engendré par la réforme, les contrats de travail de courte durée pourraient être, dans certains cas, remplacés par du travail non déclaré ou de la sous-traitance (notamment *via* les microentreprises). A l'inverse, des adaptations plus vertueuses peuvent aussi se développer telles que l'augmentation de l'annualisation du temps de travail, de la polyvalence ou de stratégies internes de flexibilité, ou encore une différenciation des effets de la réforme sur les pratiques d'embauche des employeurs en fonction de leurs stratégies d'entreprise (compétitivité qualité versus compétitivité coût) plutôt qu'en fonction du secteur d'activité.

Dans le but de composer son échantillon d'entreprises, diversifié sur la taille de l'entreprise et l'intensité de recours aux contrats courts, l'équipe de recherche a travaillé en collaboration avec la Dares qui lui a communiqué les contacts de 340 entreprises (base Gip-MDS, France Travail, Urssaf,

MSA) selon les quotas appliqués suivants :

- 10 entreprises dans la restauration (sans focus sur les travailleurs migrants), quelle que soit l'intensité de recours aux contrats courts. Secteur très touché par les pénuries de main d'œuvre, mais aussi par le recours aux contrats courts.
- Dans les 6 autres secteurs soumis au bonus-malus (dans et hors S1), une diversification selon l'intensité de recours aux contrats courts permet de mieux apprécier les éventuels effets du bonus-malus sur les recrutements à venir. Pour chaque secteur :
 - une entreprise du secteur S1 très utilisatrice de contrats courts ;
 - une petite entreprise hors S1 (10-50 salariés), utilisatrice modérée de contrats courts ('légèrement perdante') ;
 - une petite entreprise hors S1 (10-50 salariés), extrêmement utilisatrice de contrats courts et dont le taux de contribution sera maximum en 2022/2023 ;
 - une grande entreprise hors S1 (plus de 50 salariés), utilisatrice modérée de contrats courts ('légèrement perdante') ;
 - une grande entreprise hors S1 (plus de 50 salariés), extrêmement utilisatrice de contrats courts.

Les premiers entretiens ont pu ainsi commencer en juin. 33 entreprises (et 3 comptables et auditeurs) ont ainsi pu être contactées sur la base de l'échantillon fourni lors d'un entretien de 45 min à plus d'une heure avec le dirigeant, le responsable de production et responsable RH, le responsable des paies, le comptable ou la direction administrative et financière.

Pour 6 entreprises un effet « direct » de la réforme sur le recours aux contrats courts semble émerger. Pour ces entreprises qui ont un recours avéré à l'intérim et dont le taux de contribution varie entre 4,05 % et 5,05 %, deux leviers sont mis en œuvre : l'embauche en CDI d'une partie des intérimaires, ou l'allongement des missions d'intérim. Le coût du malus est ainsi une incitation au changement de pratiques.

Pour 20 entreprises au contraire, la réforme semble être internalisée comme un coût fixe qu'elles intègrent sans changement de gestion des ressources humaines. La majorité des entreprises déclare ainsi être dans l'impossibilité de changer leurs pratiques, que ce soit du fait de la nature de l'activité, de l'organisation du modèle productif, du manque de visibilité pour une embauche sur long terme, ou encore de la préférence pour l'intérim des salariés. L'étude semble pouvoir incriminer un défaut de connaissance et d'information sur la réforme, pourtant nécessaire à son appropriation par les entreprises. Toutefois, la pénurie de main-d'œuvre qui touche les entreprises étudiées semble avoir eu un impact sur la GRH, contribuant ainsi à la baisse des contrats courts.

Les résultats selon les autres critères étudiés (taille, intensité d'usage des contrats courts, stratégie économique) ne sont ainsi pas probants du fait du manque d'information des entreprises à ce stade de l'évaluation. En collaboration avec le Comité Scientifique, l'équipe redirige ses recherches sur le seul terrain entreprise afin d'approfondir les déterminants de la différentiation dans les usages des contrats courts.

A ce titre, l'équipe a d'ores-et-déjà intégré des entreprises interrogées dans un suivi plus long. En collaboration avec la Dares, l'équipe se verra fournir un nouvel échantillon d'entreprise permettant d'atteindre l'objectif de 60 entreprises interrogées, dont une part en suivi.

4. Réforme du Salaire Journalier de Référence et trajectoires professionnelles – IPP

Equipe IPP : Brice Fabre – IPP ; François Fontaine – PSE, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; Pierre Rousseaux – CREST, IPP ; Maxime Tô – IPP, University College London, Institute for Fiscal Studies

L'objet du projet de recherche de l'équipe de l'Institut des Politiques Publiques est de produire une évaluation quantitative de la réforme du salaire journalier de référence (SJR) entrée en vigueur en octobre 2021, et s'inscrivant dans le cadre plus large de la réforme de l'Assurance chômage de 2019-2021.

Ce projet vise à produire une analyse à la fois statique, par simulation de SJR avant et après réforme pour une population donnée, et causale de la mesure, avec l'évaluation des effets de la réforme sur les comportements en comparant les individus dont la fin de contrat se situe juste après l'entrée en vigueur de la réforme avec ceux pour qui elle se situe juste avant.

La réforme du SJR consiste à faire reposer le calcul du SJR et de la durée d'indemnisation sur une notion de jours calendaires entre le premier et le dernier jour travaillé durant une période de référence, contre une notion de jours travaillés. Concrètement, cette réforme renforce l'étalement des allocations chômage pour les personnes alternant fréquemment périodes d'emploi et de non-emploi : leur allocation journalière baisse et leur durée d'indemnisation augmente. Ceci peut inciter à des trajectoires comportant moins d'alternances entre emploi et non-emploi, comme à augmenter l'emploi au total. La réforme du SJR élargit également la période de référence pour la mesure des salaires. Autrement dit, les indemnités chômage sont calculées à partir de salaires plus lointains en moyenne, ce qui peut agir dans le sens d'une baisse des indemnités en cas de tendance ascendante des salaires horaires.

L'objectif de l'évaluation statique à partir des données MiDAS est de pouvoir simuler, pour une même population, un SJR sans et avec réforme. De telles simulations permettraient d'une part de caractériser avec précision la nature du traitement de cette réforme (qui est affecté, avec quelle ampleur), et d'autre part d'en déduire pour l'analyse causale des intensités de traitement.

Afin de couvrir dans les simulations toutes les fins de contrats disponibles dans les données MiDAS (sur le champ des inscrits à France Travail et/ou bénéficiaires de minima sociaux depuis 2017), et non pas seulement celles donnant lieu à une inscription à France Travail, l'objectif est de réaliser ces simulations avec les informations des fichiers DSN de MiDAS.

Les premières simulations de SJR se sont concentrées sur les cas les plus simples, afin d'identifier en amont d'éventuels enjeux au niveau des données disponibles. Seules les carrières continues sur au moins un an, hors périodes Covid, avec un seul et unique contrat en même temps sont considérées. Un SJR est calculé pour ces observations et confronté avec le SJR observé dans les fichiers FNA, pour les individus pour lesquels un droit associé à la trajectoire considérée a été ouvert.

Pour ces cas très simples, les écarts de simulation sont globalement non négligeables, et dus probablement à des informations manquantes dans l'extraction DSN, qui comptent dans le SJR : le nombre de jours de congés durant un contrat, les composantes de la rémunération autres que le salaire de base, ou encore le calendrier infra-annuel et infra-contrat des rémunérations. Les résultats suggèrent que ces facteurs jouent un rôle important et que leur omission aurait un impact substantiel sur la qualité des simulations. Une telle analyse nécessiterait donc des données plus complètes. Ceci ne met néanmoins pas à mal l'évaluation de la réforme de manière générale, dans la mesure où l'analyse causale ainsi que ses extensions, peuvent être menées de manière indépendante.

La stratégie d'évaluation causale consiste à comparer les trajectoires d'individus ayant une fin de contrat en septembre 2021, juste avant l'entrée en vigueur de la réforme, à celles d'individus ayant une fin de contrat juste après, en octobre 2021. Elle permet ainsi de contrôler des effets individuels et dans une certaine mesure des effets temporels. Formellement, cette stratégie prend la forme d'une analyse en event studies, où les effets sont normalisés par rapport au mois de fin de contrat.

L'analyse descriptive de ces deux groupes d'individus montre qu'ils diffèrent sur de nombreuses dimensions : les contrats de travail des individus traités finissant en octobre 2021 sont en particulier plus longs que ceux des individus du groupe de contrôle finissant en septembre 2021. Le recours à l'ARE (mesuré uniquement sur le champ de MiDAS) est plus élevé pour les travailleurs finissant un contrat de travail en octobre 2021 que pour ceux dont le contrat s'est terminé en septembre. Une fois contrôlé des caractéristiques observables et sur le champ des recourants à l'ARE uniquement, le groupe affecté par la réforme présente un SJR inférieur de plus de 7 euros à celui du groupe de contrôle dont la fin de contrat survient avant la réforme.

Ces résultats semblent témoigner de la présence d'une saisonnalité sur le marché du travail remettant en cause l'hypothèse d'absence d'effets dynamiques de la fin de contrat nécessaire à l'identification d'un effet causal de la réforme par le modèle en event studies proposé. Les premières analyses menées à partir d'un sous-échantillon sont préliminaires et nécessitent d'être étendues à l'échantillon total et vérifiées avant de tirer des conclusions causales de l'effet de la réforme sur l'emploi et la qualité de l'emploi.

L'équipe envisage d'améliorer la stratégie d'identification selon plusieurs dimensions. Il est tout d'abord possible d'utiliser des groupes de contrôle supplémentaires non affectés ou moins affectés par la réforme afin de mieux contrôler de la saisonnalité. L'existence d'effets saisonniers peut également être vérifiée à partir d'analyses placebo.

Pour capter les effets d'anticipation ainsi que les potentielles réactions des employeurs à la réforme, une piste serait d'estimer des effets à l'échelle d'un marché du travail défini par le secteur d'activité et la géographie, en calculant pour chaque marché un indicateur du degré d'exposition des travailleurs de ce marché à la réforme.

5. Discontinuité de l'emploi et réforme de l'Assurance chômage : quels effets sur le revenu et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ? - Paris Cité

Equipe Disrac : Sabina Issehnane – Université Paris Cité, LIED UMR 8236 et CNAM-CEET (coordinatrice scientifique) ; Thibaud Deguilhem – Université Paris Cité, Ladyss UMR 7533 ; Redha Fares – Université Paris Cité, LIED UMR 8236 ; Wided Merchaoui – DEPS, CNAM-CEET ; Antoine Rebérioux – Université Paris Cité, Ladyss UMR 7533 ; Camille Signoretto – Université Paris Cité, Ladyss UMR 7533, Nicolas Yol – Université Paris Nanterre, EconomiX UMR 7235

Le projet de recherche vise à proposer une évaluation quantitative des effets de la réforme du calcul du salaire journalier de référence (SJR) sur le niveau de vie et les trajectoires des demandeurs d'emploi affectés par la réforme entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021.

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, le SJR était calculé en divisant les salaires perçus sur les 12 derniers mois par le nombre de jours travaillés sur cette même période. La réforme du 1^{er} octobre 2021 modifie d'une part la durée de prise en compte des salaires qui passe de 12 à 24 mois, d'autre part le diviseur du SJR qui n'est plus constitué des seuls jours travaillés sur cette période de référence, mais de l'ensemble des jours calendaires entre le premier et le dernier contrat de travail de la période, les jours non-travaillés étant pris en compte dans la limite de 75 % des jours travaillés. Cette réforme réduit donc le montant indemnisé uniquement pour les personnes concernées par des périodes non travaillées sur la période de référence de calcul (PRC du SJR), tout en augmentant la durée potentielle d'indemnisation.

Le projet de recherche vise à estimer l'effet de la réforme du SJR sur le niveau de vie des allocataires impactés à plusieurs égards : le montant d'allocation perçue, qui baisse pour les personnes aux parcours d'emploi passés fractionnés, la réception d'un salaire issu d'une activité réduite (en cumul ou non avec l'allocation de retour à l'emploi) et la perception de minima sociaux (revenu de solidarité active ou prime d'activité). Au regard du double objectif de la réforme de favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et de diminuer le recours aux contrats courts, le projet envisage également d'évaluer ses effets sur la durée avant le retour à l'emploi et la qualité de l'emploi retrouvé, mesurée par le salaire de base et le type de contrat retrouvé.

L'évaluation est menée à partir de l'observation d'une période pré-réforme dans les données MiDAS entre le 1^{er} mai et le 30 juin 2021, afin d'éviter la période estivale caractérisée par des contrats saisonniers, et d'une période post-réforme entre le 1^{er} octobre et le 30 novembre 2021. Les allocataires considérés sont les demandeurs d'emploi âgés de moins de 53 ans à la fin de leur contrat de travail, non concernés par la dégressivité de l'ARE, qui ouvrent un droit au régime général et dont la date de fin du contrat ouvrant droit à l'ARE est comprise sur les deux périodes mentionnées. Les personnes concernées par la réforme sont celles dont le parcours d'emploi sur la période de référence pour le calcul (PRC) est fractionné, c'est-à-dire caractérisé par la présence d'au moins une période de deux jours non travaillés entre deux contrats de travail de la PRC. Les individus non traités sont ceux dont le parcours d'emploi n'est constitué que de contrats contigus sur la PRC. L'ensemble des contrats effectués sur la PRC (12 mois pour le groupe mai-juin, 24 mois pour le groupe octobre-novembre) sont repérés à l'aide des données sur les mouvements de main d'œuvre (MMO) de MiDAS.

D'après le critère retenu, la part d'allocataires aux parcours discontinus est plus élevée pour le groupe dont la fin de contrat a lieu en octobre-novembre 2021 que pour le groupe des fins de contrat de mai-

juin 2021. Ceci pourrait découler de l'allongement de la PRC (prise en compte plus fréquente des périodes non travaillées dans le parcours passé du demandeur d'emploi) ou d'effets de composition, ces deux groupes étant composés des populations dotées de caractéristiques différentes. Cette augmentation est observée parmi les hommes comme les femmes et pour l'ensemble des niveaux de qualification des demandeurs d'emploi. Les allocataires au parcours d'emploi discontinu ont un nombre de contrats plus élevé sur leur PRC que les demandeurs d'emploi au parcours continu.

L'équipe présente un cadrage statistique préalable à l'évaluation économétrique sur l'ensemble des variables d'intérêt considérées dans l'étude, avec des comparatifs préliminaires entre les deux groupes (avant et après la réforme) selon leur statut (traité ou non), en commençant par les caractéristiques de l'indemnisation, soit le SJR et l'allocation journalière (AJ). Une baisse générale du SJR et de l'AJ est observée pour le groupe des allocataires soumis à la nouvelle réglementation (fins de contrats en octobre et novembre 2021). Les premières observations descriptives concernant le retour à l'emploi de ces populations sont également disponibles à ce stade sur la comparaison entre le contrat perdu et le premier contrat retrouvé après l'ouverture de droit en termes de durée, de type de contrat et de rémunération et la durée inter-contrat après l'ouverture de droit. Des changements dans la durée et la qualité de l'emploi retrouvé sont mesurés entre les deux périodes considérées. Enfin, l'équipe expose ses observations concernant les minima sociaux (RSA et prime d'activité) versés en montants annuels pour les deux groupes.

Ces éléments descriptifs révèlent d'une part l'importance de prendre en compte l'intensité dans le degré de discontinuité des parcours durant la PRC pour l'évaluation et d'autre part l'intérêt de l'analyse de séquences pour comprendre comment l'indemnisation a pu évoluer en fonction de la reprise d'un emploi et des possibles effets de la réforme sur le cumul avec l'allocation d'aide au retour à l'emploi. Une première définition des états pour la typologie de trajectoires entre indemnisation, emploi et minima sociaux est proposée à ce stade de l'étude.

L'analyse descriptive souligne également des disparités entre les groupes des deux périodes, liées à la saisonnalité du marché du travail et à l'amélioration du contexte économique à la fin de l'année 2021. La possibilité d'obtenir un emploi saisonnier pendant la période estivale peut influer sur les résultats en termes de durée et de qualité de l'emploi retrouvé après l'ouverture de droit pour les fins de contrat de mai et juin 2021.

6. Impact de la réforme de la condition d'affiliation minimale à l'Assurance chômage sur les comportements de retour à l'emploi et d'inscription à France Travail – Dares

Cette étude évalue l'impact de la réforme de la condition minimale de durée travaillée sur les comportements de retour à l'emploi et d'inscription à France Travail. Pour les salariés perdant involontairement leur contrat de travail et ayant une affiliation comprise entre 4 et 6 mois, ces comportements sont particulièrement susceptibles d'être affectés par la réforme. En effet, le relèvement de la condition d'affiliation minimale prive potentiellement ces salariés d'une indemnisation par l'Assurance chômage. Cette perte de revenu peut les amener à accepter plus systématiquement les offres d'emploi qui leur sont proposées, au détriment de la qualité de l'emploi retrouvé. Par ailleurs, l'inscription à France Travail est un préalable à l'ouverture d'un droit. En rendant les salariés non-éligibles à l'ouverture d'un droit à l'Assurance chômage, la modification de la condition minimale de durée travaillée peut aussi les décourager à s'inscrire sur les listes et à bénéficier des services d'accompagnement de l'opérateur.

S'intéresser aux effets potentiels sur l'inscription à France Travail et la reprise d'emploi d'une modification des conditions d'affiliation permet donc de répondre à plusieurs enjeux dans le cas français. Premièrement, cela permet d'analyser les réactions de l'offre de travail à cette modification, sachant que la réforme visait, outre un rapprochement avec les paramètres en vigueur dans les autres pays européens²¹, à rendre les règles d'indemnisation plus incitatives à la reprise d'un emploi. Deuxièmement, mieux connaître les interactions entre conditions d'éligibilité et comportements d'inscription à France Travail est important car, au-delà d'une allocation, France Travail fournit d'autres services qui peuvent jouer sur l'employabilité future (offres d'emploi, offres de formation, accompagnement, etc.). Enfin, les statistiques du nombre de demandeurs d'emploi reflètent l'évolution de la conjoncture mais également des règles institutionnelles influençant le comportement d'inscription : cette étude permet d'apporter un éclairage sur le rôle d'un paramètre de l'Assurance chômage sur l'évolution des statistiques produites par la Dares et France Travail.

Cette étude propose une évaluation causale de cette réforme sur les comportements de retour à l'emploi et d'inscription à Pôle emploi, ainsi que sur le statut de l'emploi (potentiellement) retrouvé. Pour ce faire, deux groupes de contrats sont étudiés. Un premier groupe (le groupe traité) inclut les fins de contrat involontaires telles que le salarié finissant ce contrat a une durée travaillée sur 24 mois comprise entre 4 et 6 mois. Le groupe de contrôle inclut les fins de contrat involontaires telles que le salarié finissant ce contrat a une durée travaillée sur 24 mois comprise entre 6 et 8 mois. L'étude compare ensuite, par une méthode de double différences, l'évolution des variables d'intérêt entre ces deux groupes. Pour éliminer tout biais provenant de la possibilité que la composition des groupes soit affectée par la réforme, les auteurs se restreignent dans leur spécification principale aux contrats initiés avant la publication de la réforme au Journal Officiel (le 26 juillet 2019). Cette spécification inclut par conséquent des contrats relativement longs (3 mois et plus, et plus précisément 96 jours, soit la durée s'écoulant entre la publication au Journal officiel le 26 juillet et la date de mise en œuvre de la réforme au 1^{er} nombre 2019). Ces contrats longs représentent 35 % des ouvertures de droits à l'Assurance chômage. Afin d'élargir la portée de cette évaluation, cette estimation principale est déclinée sur deux sous-populations de contrats plus courts, sans toutefois permettre la prise en compte d'éventuels biais

²¹ Avant 2019 la France présentait un ratio d'éligibilité (durée travaillée / période de référence d'affiliation) parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. Il s'élevait à 14 % en France avant la réforme, alors que la médiane était de 50 % dans les pays européens étudiés (Unédic, 2019). Avec le passage de 4 mois sur 28 à 6 mois sur 24, ce ratio s'élève à 25 % pour les demandeurs d'emploi de moins de 53 ans et la France apparaît légèrement au-dessus du 1er quartile des pays de l'OCDE.

associés à l'anticipation de la réforme. Les contrats courts de 31 jours ou moins constituent un champ d'intérêt étant donné qu'ils représentent près de la moitié (45 %) des ouvertures de droits et concernent des populations jeunes, particulièrement sujettes à la condition d'affiliation minimale. Enfin, une estimation complémentaire porte sur les fins de contrats d'une durée de 32 à 95 jours, qui représentent 20 % des ouvertures de droits.

Cette évaluation est réalisée à partir de deux sources de données administratives. La première source utilisée est constituée des Déclarations Sociales Nominatives (DSN). Il s'agit des déclarations remplies par les entreprises et les administrations publiques pour s'acquitter de leurs cotisations sociales. Elles permettent de constituer une base quasi-exhaustive du stock de contrats de travail du secteur privé depuis 2018. Cette base permet de sélectionner les contrats se terminant de façon involontaire, et donc donnant potentiellement droit à une indemnisation par l'Assurance Chômage, sur la période d'intérêt. De plus, elle permet de reconstituer l'éligibilité des salariés au moment de chaque fin de contrat involontaire en s'appuyant sur leur historique d'emploi pour calculer la durée d'affiliation, c'est-à-dire le nombre de jours travaillés dans les 24 derniers mois (Hentzgen et al., 2022). Enfin, cette source permet de mesurer le retour à l'emploi à l'issue d'une fin de contrat ainsi que la qualité de l'emploi retrouvé (mesurée ici par la nature du contrat et par sa durée). La deuxième source utilisée est le fichier historique de France Travail (FH). Celle-ci permet de déterminer si un individu s'inscrit ou ouvre un droit à l'Assurance chômage à la suite d'une fin de contrat involontaire. Ces deux sources de données sont rapprochées grâce à l'appariement Force disponible à la Dares depuis début 2020.

Cette étude met en avant un effet positif et significatif, de l'ordre de 3 point, du passage de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale sur la probabilité de retrouver un emploi dans les deux mois suivant la fin d'un contrat de plus de 3 mois. Cet effet positif est pour moitié lié à la reprise d'un emploi peu durable (CDD de moins de 2 mois ou mission d'intérim) et pour moitié par la reprise d'un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois). Toutefois, l'effet de la réforme sur le type d'emploi repris diffère selon l'âge du salarié. La hausse de la condition d'affiliation aurait accéléré l'entrée en emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des salariés de moins de 25 ans qui n'ont pas pu faire valoir une durée d'affiliation suffisante pour bénéficier d'indemnités chômage. Pour les salariés de 25 ans ou plus, l'effet est exclusivement porté par une augmentation du retour en emploi peu durable : CDD de durée inférieure à 2 mois ou mission d'intérim. L'effet est également différencié selon le sexe, les femmes réagissant plus fortement que les hommes à cette réforme. Par ailleurs, la réforme a un effet négatif et significatif de l'ordre de 5 points sur la probabilité de s'inscrire à France Travail dans les deux mois suivant la fin d'un contrat de plus de 3 mois.

La robustesse de la stratégie d'identification est établie en conduisant des tests placebo et de falsification. Une spécification alternative incluant uniquement des contrats de courte durée (moins d'un mois) est proposée. Les résultats sont plus fragiles pour cette deuxième spécification et doivent être interprétés avec prudence car la réforme a pu être anticipée par les salariés et ainsi modifier leurs comportements d'offre de travail avant sa mise en œuvre effective. Sur cet autre ensemble de contrats et de salariés, les estimations ne mettent pas en évidence d'effet significatif de la réforme ni sur la probabilité de reprendre un emploi dans les deux mois, ni sur l'inscription à France Travail, ni sur la qualité des emplois repris, et ce quel que soit l'âge des salariés concernés. Enfin, une estimation complémentaire sur les salariés qui achèvent un contrat d'une durée comprise entre 32 et 95 jours suggère que cette population présente des réactions comportementales de nature similaire à celles observées dans le cadre de la spécification principale. L'effet sur l'inscription à France Travail est plus tenu et l'effet sur le retour à l'emploi est essentiellement porté par l'emploi peu durable. Ces résultats sont également à prendre avec précaution, parce que les potentiels biais d'anticipation de la réforme ne sont pas pris en compte dans la stratégie d'identification.

Le papier contribue à une riche littérature sur les effets des règles de l'Assurance chômage sur l'offre de travail des salariés (voir la revue de littérature de Schmieder & von Watcher, 2016). Certains articles s'intéressent aux effets de la durée potentielle d'indemnisation et montrent que celle-ci augmente la durée passée au chômage (Chodorow-Reich et al. (2019), Lalive (2008), Johnston & Mas (2018), Mittman et al. 2019). D'autres papiers s'intéressent au montant des allocations chômage et montrent que celui-ci augmente aussi la durée passée au chômage (Card et al. (2015), Landais (2015)). Brébion et al. (2020) et Brébion et al. (2022) s'intéressent aux effets de la réforme de 2009, allégeant les conditions d'ouverture d'un droit, sur la durée des contrats dans l'économie et identifient une discontinuité dans les transitions emploi-non-emploi autour du nouveau seuil d'éligibilité. Cependant, contrairement à notre étude, ils n'évaluent pas de manière causale l'allègement des conditions d'éligibilité sur le retour à l'emploi et la qualité de l'emploi retrouvé. Brébion et al. (2020) examinent ces variables dans le cadre de la réforme de 2009, mais cette étude se distingue par une évaluation directe de l'impact de la réforme, avec des méthodes empiriques différentes et une exploration de l'inscription à France Travail. Enfin, ce papier est le premier à examiner les effets sur l'emploi de la réforme de l'Assurance chômage de 2019.

7. Bibliographie

- [Brébion, C., Briole, S., & Khoury, L. \(2019\). Entitled to Leave: the Impact of Unemployment Insurance Eligibility on Employment Duration and Job Quality. fhalshs-02393383.](#)
- [Brébion, C., Briole, S., & Khoury, L. \(2022\). Unemployment Insurance Eligibility and Employment Duration. Article présenté à la 34ème conférence EALE à Maastricht, Pays-Bas.](#)
- [Card, D., Johnston, A., Leung, P., Mas, A., & Pei, Z. \(2015\). The Effect of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment Insurance Receipt: New Evidence from a Regression Kink Design in Missouri, 2003-2013. American Economic Review: : Papers & Proceedings 2015, 105\(5\): 126–130.](#)
- [Chodorow-Reich, G., Coglianese, J., & Karabarbounis, L. \(2019\). The Macro Effects of Unemployment Benefit Extensions : a Measurement Error Approach. The Quarterly Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 134\(1\), 227-229.](#)
- [Hentzgen, C., Pariset, C., Savary, K., & Limon, E. \(2022\). Quantifier le non-recours à l'assurance chômage. Document d'études n°263.](#)
- [Johnston, A. C., & Mas, A. \(2018\). Potential Unemployment Insurance Duration and Labor Supply: The Individual and Market-Level Response to a Benefit Cut. Journal of Political Economy, Volume 126, Number 6.](#)
- [Lalive, R. \(2008\). How do Extended Benefits affect Unemployment Duration? A Regression Discontinuity Approach. Journal of Econometrics, 142\(2\), 785-806.](#)
- [Landais, C. \(2015\). Assessing the Welfare Effects of Unemployment Benefits Using the Regression Kink Design. American Economic Journal: Economic Policy 7\(4\), 243-278.](#)
- [Schmieder, J. F., & von Watcher, T. \(2016\). The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation. Annual Review of Economics Vol. 8, 547-581.](#)
- [Unédic. \(2019\). L'assurance chômage en Europe, étude de 15 pays.](#)

Conclusions intermédiaires

Les décrets de 2019 et 2021 relatifs au régime d'Assurance chômage en France ont introduit des changements significatifs pour encourager le retour à l'emploi durable, notamment en ajustant l'allocation journalière, les critères d'éligibilité, et en instaurant un système de bonus-malus pour les employeurs usant le plus intensément des contrats courts. Pour évaluer ces réformes, la Dares a lancé plusieurs initiatives, dont la création d'une base de données exhaustive (Midas) et le financement de recherches. Un comité d'évaluation, composé d'experts et soutenu par un comité technique, supervise l'évaluation de ces réformes. Ce comité s'est régulièrement réuni depuis sa création à l'automne 2022 pour suivre les progrès et discuter des rapports intermédiaires. Ce chapitre résume les grands éléments des chapitres précédents et indique les conclusions intermédiaires qui ressortent des recherches. A noter que ces premières tendances sont préliminaires, les résultats complets de ces recherches seront publiés fin 2024.

Le premier chapitre du rapport examine la situation du marché du travail en France autour de la réforme de l'Assurance chômage en 2019. Depuis 2016, le marché du travail a connu une amélioration notable avec une réduction du chômage et une hausse des embauches, notamment du fait d'une augmentation des démissions, signe d'une mobilité accrue sur le marché du travail. Le chapitre souligne également la montée des contrats courts, particulièrement les CDD de courte durée et l'intérim, depuis les années 2000, impactant surtout les jeunes et les moins qualifiés, et soulevant des problématiques de stabilité de l'emploi et d'équilibre des vies professionnelle et personnelle. Malgré les défis posés par la crise sanitaire, le marché du travail a connu un redressement significatif à partir de mi-2021, avec une augmentation notable de la création d'emplois et une diminution du chômage, bien que l'incertitude persiste en 2023. La réforme étudiée est donc entrée en vigueur dans un contexte favorable sur le marché du travail.

Le deuxième chapitre du rapport résume les règles de l'Assurance chômage ainsi que les principaux éléments de la réforme. La réforme de 2019-2021 a ajusté les règles d'éligibilité, notamment en réduisant la période de référence et en modifiant le calcul de l'allocation, ce qui affecte les montants et les durées d'indemnisation. La réforme a également introduit une dégressivité des allocations pour les hauts salaires et un système de bonus-malus pour les entreprises ayant un taux élevé de séparation. Des dispositions spécifiques ont été prises pour les travailleurs indépendants et les démissionnaires poursuivant un projet professionnel. Ces modifications visent à induire des effets comportementaux significatifs chez les demandeurs d'emploi et les entreprises. La prise en compte des jours non travaillés dans le calcul de l'allocation journalière (AJ) et de la durée d'indemnisation pourrait avoir des effets opposés sur la rapidité de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés : d'une part, la baisse du montant des allocations pourrait accélérer le retour à l'emploi ; d'autre part, l'allongement de la durée d'indemnisation pourrait retarder ce retour. L'effet dominant dépendra de divers facteurs, incluant la proximité de la fin des droits d'indemnisation et l'intensité de la baisse de l'allocation. Par ailleurs, la réforme pourrait augmenter le non-recours aux droits d'Assurance chômage en raison de sa complexité accrue, des changements dans les incitations financières et de la perception potentielle de la stigmatisation parmi les demandeurs d'emploi. La réforme affecte également les employeurs, en particulier avec l'introduction du système de bonus-malus basé sur le taux de séparation des entreprises, qui pourrait conduire à une augmentation de la durée des contrats de travail.

Le troisième chapitre présente une analyse descriptive de la réforme de l'Assurance chômage en France, sans présumer de relations causales puisque les effets observés incluent la conjoncture économique et la réforme elle-même. Depuis la réforme, une diminution des ouvertures de droit à l'Assu-

rance chômage et des rechargements a été constatée, particulièrement parmi les intérimaires, saisonniers, jeunes et personnes en fin de contrat à durée limitée. La durée potentielle d'indemnisation a augmenté, tandis que l'allocation journalière (AJ) moyenne a baissé en raison de la prise en compte des jours non travaillés et l'allongement de la période de référence. La réforme a également réduit les possibilités de cumuler allocations et revenus d'activité, ce qui a pu impacter le comportement de travail des allocataires. Les profils des nouveaux allocataires ont évolué, avec une baisse notable des droits ouverts par les jeunes, ceux issus de contrats courts, et les moins diplômés. La réforme a modifié la structure des ouvertures de droits, avec une augmentation de la part des droits de plus d'un an et une diminution de celle des droits de moins d'un an.

Le quatrième chapitre présente les synthèses et résultats intermédiaires des équipes de recherche. Parmi eux, l'équipe MO-IAA s'est concentrée sur l'impact de la réforme dans le secteur agroalimentaire. Ce secteur, premier en termes d'emploi industriel en France, emploie majoritairement des ouvriers et ouvrières, souvent dans des postes peu qualifiés et avec une part significative de contrats temporaires. L'étude, basée sur des entretiens avec des travailleurs de différentes régions, a révélé une forte dépendance au travail intérimaire et une grande mobilité de la main-d'œuvre, liée à des besoins de main-d'œuvre fluctuants. Les ouvriers utilisent le statut intérimaire pour échapper à des conditions de travail difficiles, et les périodes d'emploi et de chômage sont stratégiquement alternées pour gérer la pénibilité du travail et les contraintes familiales. La réforme de l'Assurance chômage, méconnue des travailleurs, pourrait impacter leur capacité à gérer ces alternances. Les employeurs, quant à eux, semblent peu conscients de la réforme ou la considèrent comme secondaire dans leur gestion des contrats. Quelques entreprises en malus déclarent modifier leurs pratiques pour développer les embauches en CDI d'une partie des intérimaires ou allonger les missions d'intérim. Le contexte de la crise sanitaire a joué un rôle dans la remise en question des pratiques de recrutement, indépendamment de la réforme de l'Assurance chômage.

L'étude Discotac explore l'impact de la réforme de l'Assurance chômage de 2019-2021 sur les employeurs, les salariés et les agents de pôle emploi dans trois secteurs d'activité (logistique intérimaire, hôtellerie-restauration, et secteur de l'information et de la connaissance), caractérisés par un recours fréquent aux contrats courts. L'approche sociologique adoptée se concentre sur la compréhension et la connaissance des règles d'Assurance chômage par les différents acteurs, ainsi que sur leurs représentations du marché du travail. L'étude révèle une variété de comportements et de connaissances sur l'Assurance chômage, montrant que sa place dans les stratégies professionnelles des travailleurs à emploi discontinu varie grandement. Certains salariés, particulièrement les plus qualifiés, sont souvent déçus par l'Assurance chômage en raison de montants faibles ou de difficultés administratives. D'autres évitent de dépendre de Pôle emploi par crainte de stigmatisation ou de contraintes financières. L'analyse souligne aussi l'importance du travail dans la vie des enquêtés, y compris durant les périodes non indemnisées, souvent utilisées pour améliorer l'employabilité ou pour se reposer après des séquences d'emploi intenses.

Tableau 9. Présentation synthétique des évaluations et des résultats intermédiaires

Equipe	Population ciblée	Aspect de la Réforme	Constats intermédiaires
MO-IAA, Qual	entreprises et travailleurs du secteur agroalimentaire	Contrats courts	- statut intérimaire pour échapper à des conditions de travail difficiles et améliorer la conciliation vie professionnelle/personnelle

			- réforme pourrait impacter la capacité à gérer ces alternances
Disco-tac, Qual	entreprises et salariés des secteurs logistique intérimaire, hôtellerie-restauration, et secteur de l'information et de la connaissance	Bonus-Malus Contrats Courts	- les plus qualifiés sont souvent déçus par l'Assurance chômage en raison de montants faibles ou de difficultés administratives - l'importance du travail dans la vie des enquêtés, y compris durant les périodes non indemnisées, souvent utilisées pour améliorer l'employabilité
Crédoc, Qual	entreprises dans des secteurs variés et leurs pratiques d'embauche	Bonus-Malus et SJR	- la majorité des entreprises n'ont pas modifié leurs pratiques d'embauche en réponse à la réforme - connaissance partielle des règles, de faibles taux de contribution à l'Assurance chômage - quelques entreprises déclarent avoir modifié leurs pratiques pour embaucher en CDI des intérimaires ou allonger les missions d'intérim suite à la réforme - contrats courts répondent souvent à des besoins spécifiques et ne sont pas substituables aux CDI
IPP , Quant	demandeurs d'emploi	Salaire Journalier de Référence (SJR)	- baisse significative de plus de 7 euros du SJR chez les personnes affectées par la réforme - augmentation du recours à l'ARE pour les travailleurs finissant un contrat en octobre 2021
DISRAC, Quant	demandeurs d'emploi	Salaire Journalier de Référence (SJR)	- baisse générale du SJR et des allocations journalières
Dares, Quant	demandeurs d'emploi	condition minimale de durée travaillée	- un effet positif de la réforme sur la probabilité de retrouver un emploi rapidement suite à la perte d'un contrat de plus d'un mois - surtout pour les femmes - toutefois, pour les plus de 25 ans, cet effet se traduit principalement par des emplois peu durables

Source: Chapitre 4 et rapports intermédiaires.

Le rapport intermédiaire du Crédoc examine les réactions des entreprises face à la réforme de l'Assurance chômage de 2019-2021, en particulier en ce qui concerne les pratiques d'embauche. Cette étude, basée sur des entretiens avec 33 entreprises, révèle que la majorité des entreprises n'ont pas

modifié leurs pratiques d'embauche en réponse à la réforme, en raison d'une connaissance partielle des règles, de faibles taux de contribution à l'Assurance chômage, et parce que les contrats courts répondent souvent à des besoins spécifiques et ne sont pas substituables aux CDI. Bien que certaines entreprises aient adapté leurs pratiques en réponse à la réforme, comme l'embauche de CDI ou l'allongement des missions d'intérim, la plupart ne déclarent pas de changement significatif. La recherche souligne également que les stratégies de gestion des ressources humaines et la nature de l'activité de l'entreprise jouent un rôle crucial dans l'utilisation des contrats courts. Enfin, l'étude amorce une réorientation de la recherche pour mieux comprendre les comportements des entreprises face à la réforme, en se concentrant davantage sur les petites entreprises et les secteurs récemment soumis au bonus-malus.

Le projet de l'IPP vise à évaluer quantitativement la réforme du Salaire Journalier de Référence (SJR) entrée en vigueur en octobre 2021. Cette réforme, visant à encourager des trajectoires d'emploi plus stables, modifie le calcul du SJR en se basant sur une période de référence élargie, ce qui affecte les indemnités chômage en réduisant les allocations mensuelles et augmentant la durée d'indemnisation pour les allocataires alternant entre emploi et non-emploi. Les premiers résultats indiquent que les travailleurs finissant un contrat en octobre 2021 ont eu plus recours à l'ARE que ceux finissant un contrat en septembre 2021. Parmi les travailleurs ayant recours à l'ARE, ceux qui ont fini leur contrat en octobre 2021 avaient un SJR inférieur de plus de 7 euros par rapport au SJR de ceux qui ont fini leur contrat en septembre 2021. Le rapport suggère que des analyses complémentaires, notamment liées à la saisonnalité du marché du travail qui peut affecter les résultats, sont nécessaires pour une compréhension approfondie des effets de la réforme. De plus, des simulations plus précises du SJR, tenant compte des diverses composantes de la rémunération, sont nécessaires pour une évaluation complète.

Le projet DISRAC étudie les impacts de la réforme du calcul du Salaire Journalier de Référence (SJR) en se concentrant sur les revenus et les trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi. Il compare deux populations d'allocataires, avant (mai-juin 2021) et après (octobre-novembre 2021) la réforme. Celle-ci, qui étend la période de référence des salaires de 12 à 24 mois et intègre les jours non-travaillés dans le calcul du SJR, semble augmenter le nombre d'allocataires affectés par des périodes non travaillées, influençant ainsi le montant et la durée de leurs allocations chômage. Les résultats préliminaires indiquent une baisse générale du SJR et des allocations journalières.

Une étude conduite à la Dares examine l'impact de la réforme de la condition minimale de durée travaillée pour les demandeurs d'emploi. La réforme, qui augmente la durée minimale d'affiliation de 4 à 6 mois, pourrait affecter les comportements de retour à l'emploi et d'inscription à Pôle Emploi. L'étude utilise des données administratives pour comparer les fins de contrat involontaires de salariés avec une durée travaillée de 4 à 6 mois (groupe traité) et ceux avec 6 à 8 mois (groupe de contrôle). Les résultats indiquent un effet positif de la réforme sur la probabilité de retrouver un emploi rapidement suite à la perte d'un contrat de plus d'un mois, surtout pour les femmes.

Sur la base de ces informations, nous résumons les résultats connus à ce stade comme suit. La réforme récente a entraîné une diminution significative des nouvelles demandes d'Assurance chômage, principalement parmi les travailleurs temporaires, les jeunes et les moins qualifiés. Cette baisse s'explique en partie par les changements apportés au calcul des allocations journalières. Ces ajustements ont influencé tant le montant (à la baisse) que la durée (à la hausse) des prestations de chômage.

Les études qualitatives sur les perceptions de la réforme de l'Assurance chômage révèlent des réactions variées. D'une part, les entreprises, notamment dans les secteurs directement touchés par le nouveau système de Bonus-Malus, ont été interrogées. Les premiers résultats suggèrent que nombre d'entre elles pensent ne pas avoir modifié leurs pratiques d'embauche en réponse à la réforme. Ce

phénomène s'expliquerait par une connaissance partielle des nouvelles règles et par le besoin de répondre à des exigences spécifiques à l'aide de contrats de courte durée. Toutefois, ces résultats préliminaires nécessitent confirmation.

D'autre part, les perceptions des demandeurs d'emploi ont également été étudiées, notamment dans des secteurs comme l'agroalimentaire et la logistique temporaire. Dans l'agroalimentaire, les travailleurs, souvent en statut temporaire, utilisent cette flexibilité pour gérer à la fois les contraintes de travail et familiales. L'impact de la réforme sur cet équilibre reste incertain. Par contraste, dans d'autres secteurs, les attitudes des employés vis-à-vis des prestations de chômage varient. Certains expriment leur déception, soit en raison de montants jugés insuffisants, soit en raison de complications administratives. Ces études mettent en lumière la complexité des réactions face à la réforme, reflétant la diversité des situations et des attentes des différents acteurs économiques.

Les études quantitatives sur les impacts de la réforme de l'Assurance chômage sur le Salaire Journalier de Référence (SJR) indiquent que la réforme a eu pour conséquence une baisse du SJR pour les demandeurs d'emploi indemnisés. Cependant, les effets de cette baisse sur l'emploi, notamment en termes de qualité et de stabilité, demeurent incertains et font l'objet d'analyses approfondies. En ce qui concerne la condition minimale de durée de travail, les premières analyses suggèrent un impact de la réforme sur la probabilité de retrouver rapidement un emploi suite à la perte d'un contrat de plus d'un mois.

En résumé, le rapport indique que les réformes de l'Assurance chômage de 2019-2021 en France ont entraîné des effets quantitatifs et qualitatifs significatifs. Cela concerne particulièrement les demandeurs d'emploi, avec des effets sur les droits à indemnisation, sur l'accès à l'emploi, sur la qualité des emplois. Les constats, encore provisoires, suggèrent que les demandeurs d'emploi et les employeurs ont une connaissance limitée des règles introduites par la réforme, ce qui invite à approfondir l'analyse des adaptations comportementales de la part des demandeurs d'emploi et des employeurs en réponse aux nouvelles réglementations. Il convient de souligner que l'impact complet reste à évaluer avec les résultats finaux attendus d'ici fin 2024.

Annexes

Présentation de l'Appel à projets de recherches : [Suivi des effets de la réforme de l'assurance chômage | DARES \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

Présentation des Comités scientifique et technique du suivi d'évaluation de la réforme d'Assurance chômage initiée en 2019 : [Comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 | DARES \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

Equipes de recherche :

- Crédoc : Elodie Alberola – Directrice du Pôle impact et innovation sociale CREDOC ; Solen Berhuet – Cheffe de projet au sein du Pôle Société du CREDOC ; Cathel Kornig – Chercheuse associée au LEST UMR 7317 CNRS Aix Marseille ; Isabelle Recotillet – Chercheuse associée au LEST UMR 7317 CNRS Aix Marseille
- Discotac : Cyrine Gardes – CEET, CNAM ; Jean-Marie Pillon, Irisso – Paris Dauphine – Chercheur affilié au CEET-CNAM ; Nicolas Roux – URCA (CEREP) – Chercheur affilié au CEET-CNAM ; Lucas Tranchant – CSU-CRESPPA, université Paris 8 – Chercheur affilié au CEET-CNAM ; Claire Vivès – LISE-CEET, CNAM
- Disrac : Sabina Issehnane – Université Paris Cité, LIED UMR 8236 et CNAM-CEET (coordinatrice scientifique) ; Thibaud Deguilhem – Université Paris Cité, Ladyss UMR 7533 ; Redha Fares – Université Paris Cité, LIED UMR 8236 ; Wided Merchaoui – DEPS, CNAM-CEET ; Antoine Rebérioux – Université Paris Cité, Ladyss UMR 7533 ; Camille Signoretto – Université Paris Cité, Ladyss UMR 7533, Nicolas Yol – Université Paris Nanterre, EconomiX UMR 7235
- IPP : Brice Fabre – IPP ; François Fontaine – PSE, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; Pierre Rousseaux – CREST, IPP ; Maxime Tô – IPP, University College London, Institute for Fiscal Studies
- Inrae : Clémentine Comer – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Maeva Durand – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Pauline Liochon – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Julian Mischi – IRISSO, INRAE, Paris Dauphine PSL ; Chloé Biaggi – LABERS, Université de Bretagne occidentale

Institutions membres du comité technique de l'évaluation :

- Dares : Michel Houdebine – Directeur ; Anne-Juliette Besson – Cheffe de service, Adjointe au directeur ; Michaël Orand – Chef de la mission analyse économique ; Carole Hentzen – Adjointe au chef de la missions analyse économique ; Marie Gouyon – Chargée d'études statistiques ; Dorian Roucher – Sous-directeur Emploi et marché du travail ; Bertrand Marc – Chef du département Emploi ; Alexandre Cazenave-Lacroute – Adjoint au chef du département Emploi ; Louis Delachapelle – Doctorant au CREST ; Laurent Bremilla – Chargé d'études ; Sophie Ozil – Cheffe du département Suivi et indemnisation des demandeurs d'emploi ; Raphaël Lardeux – Chef du pôle indemnisation ; Yoan Robin – Chargé d'études statistiques ; Chloé Pariset – Chargée d'études statistiques ; Kévin Savary – Doctorant Chaire Travail ; Léonie Fauvre – Chargée d'études statistiques ; Véronique Simonet – Cheffe de la mission animation de la recherche ; Marie Benedetto-Meyer – Adjointe à la cheffe de la mission animation de la recherche ;
- UNEDIC : Lara Muller – Directrice des Etudes et Analyses ; Emilie Daudey – Directrice adjointe de la direction des Etudes et Analyses ; Marie-Hélène Nguyen – Chargée d'études statistiques ; Maxime Le Bihan – Chargé d'études statistiques ; Yann Desplan – Chargé d'études statistiques ;
- France Travail : Nicolas Vanni – Responsable Département marché du travail, Direction des statistiques, des études et de l'évaluation ; Christophe Maindron – Adjoint au responsable Département marché du travail ; Yaelle Bouaziz – Chargée d'études ; Marie Borel – Chargée d'études ;
- DGEFP : Stéphanie Le Blanc – Sous-directrice des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi ; Marie-Agnès Pariat-Pommeray – Cheffe de la mission de l'indemnisation du chômage ; Simon Peyronie – Adjoint à la cheffe de mission de l'indemnisation du chômage ; Emma Ben Abdallah – Chargée de mission ; Silvère Ghesquière – Chargé de mission ; Camille Allex – Chargé de mission ;
- Direction Générale du Trésor : Edouard Chrétien – Chef du Bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi ; Juliette Ducoulombier – Adjointe au chef du Bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi ; Basile Vidalenc – Adjoint au chef du Bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi ;
- Insee : Odran Bonnet – chargé d'études statistiques ;