



Table des matières

INTRODUCTION	3
SYNTHÈSE DE L'IMPACT	5
MESURES CONCERNANT L'INDEMNISATION	7
A. Modifications des conditions d'affiliation	8
1. Description de la mesure	8
2. Analyse de l'impact de la mesure	8
3. Impact sur les allocataires	9
4. Profil des allocataires impactés	10
5. Impact financier	13
B. Modification du calcul du salaire journalier de référence	14
1. Description de la mesure	14
2. Nature de l'impact	17
3. Impact sur les droits ouverts l'année suivant la mise en place du dispositif	20
4. Impact sur l'indemnisation au cours du droit	25
5. Impact financier	27
C. Dégressivité des allocations élevées	29
1. Description de la mesure	29
2. Contexte	30
3. Impact de la mesure	32
D. Démissionnaires	36
1. Description de la mesure	36
2. Impact de la mesure	36
E. Travailleurs indépendants	37
1. Description de la mesure	37
2. Impact financier	37
MESURES CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS	39
A. Instauration d'un bonus-malus sur les contributions patronales d'Assurance chômage	39
1. Description de la mesure	39
2. Les secteurs concernés	42
3. Impact de la mesure	44
B. Taxation des CDD d'usage	45
1. Sur-contribution de 0,5 % pour les CDDU d'intermittents du spectacle	45
2. Taxation forfaitaire de 10 euros pour les CDDU hors intermittents du spectacle	45
EFFETS DE COMPORTEMENT	47
A. Effets de comportement relatifs aux mesures concernant l'indemnisation	47
1. Les études sur les effets d'une variation du niveau des allocations chômage ou du taux de remplacement	47
2. Les études sur les effets d'une variation de la durée potentielle d'indemnisation	49
3. Les études sur les conditions d'éligibilité	51
B. Effets de comportement relatifs aux mesures employeurs : bonus-malus et taxation forfaitaire	52
1. Effets de comportement attendus	52
2. Effets empiriques mis en évidence par des études économiques	53
C. Comment tenir compte des effets de comportement ?	55
Bibliographie	57

INTRODUCTION

La réforme de l'Assurance chômage initiée dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 s'est traduite en 2 décrets. Le décret n° 2019-797 du 26 juillet relatif au régime d'assurance chômage précise les nouvelles règles d'indemnisation du chômage, dont les premières mesures entreront en vigueur à partir du 1^{er} novembre 2019. Il instaure :

- ▶ de nouvelles modalités d'ouverture de droit, faisant passer à 6 mois (au lieu de 4 mois pour les ouvertures de droit et de 150 heures pour les rechargements) la durée d'affiliation requise, et à 24 mois (au lieu de 28) la période sur laquelle les contrats sont recherchés pour vérifier cette affiliation (la période reste de 36 mois pour les 53 ans et plus) ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre ;
- ▶ de la dégressivité, pour les allocataires de moins de 57 ans qui avaient un salaire supérieur à 4 500 euros brut ; au bout de 6 mois d'indemnisation (183 jours d'allocation consommés) leur allocation sera diminuée de 30 %, cette baisse étant limitée par un plancher (2 261 euros net) ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre ;
- ▶ de nouvelles modalités de détermination du salaire de référence, calculé non plus sur les jours travaillés dans les 12 derniers mois mais sur l'ensemble de la période allant du début du premier contrat à la fin du dernier contrat occupé dans les 24 derniers mois, à partir du 1^{er} avril 2020 ; la formule de calcul de l'allocation reste quant à elle inchangée ;
- ▶ une indemnisation au titre de l'ARE pour les salariés qui démissionnent pour un projet de reconversion ou de création d'entreprise, sous réserve notamment que le caractère réel et sérieux de leur projet soit attesté par une commission paritaire. Ce nouveau droit ne pourra être ouvert qu'aux personnes ayant été salariées durant les 5 années précédentes de manière continue ;
- ▶ une allocation pour les travailleurs indépendants dont l'activité cesserait pour redressement ou liquidation judiciaire, sous certaines conditions, notamment des revenus antérieurs d'au moins 10 000 euros par an sur les deux années précédentes ;
- ▶ un système de bonus-malus pour les entreprises de 11 salariés ou plus de sept secteurs parmi ceux où les entreprises se séparent le plus fréquemment de leurs salariés ; la modulation des contributions d'assurance chômage qui pourront varier entre 3 % et 5,05 % sera effective à partir du 1^{er} mars 2021 ; dans l'intervalle et pour les entreprises non concernées par le bonus-malus, le taux de contribution est fixé à 4,05 % ;
- ▶ des contributions spécifiques pour les CDD d'usage à compter du 1^{er} janvier 2020 : une sur-contribution de 0,5 point pour les CDD d'usage de moins de 3 mois d'intermittents du spectacle et une taxe forfaitaire de 10 euros pour les autres CDD d'usage (hors contrats d'intermittents du spectacle) ;
- ▶ le passage, dès 2020, de 10 % à 11 % des contributions de l'Unédic consacrées au financement de Pôle emploi.

Le décret n° 2019-796 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi apporte des précisions sur l'allocation des travailleurs indépendants et sur les critères du caractère réel et sérieux du projet professionnel des démissionnaires.

Nous distinguons dans les décrets trois grands types de mesures qui seront traitées distinctement dans cette étude d'impact : les mesures visant à modifier l'indemnisation des demandeurs d'emploi à « champ constant », les mesures concernant les « nouveaux droits à l'indemnisation » et les mesures qui concernent les contributions versées par les employeurs. En première analyse, les effets sont donnés hors effet de comportement des demandeurs d'emploi ou des employeurs.

Concernant les modifications de l'indemnisation des demandeurs d'emploi à « champ constant », l'analyse des effets s'appuie sur une base de données individuelles permettant de mesurer l'effet combiné des mesures et leur montée en charge.

Pour les mesures touchant les employeurs, le bonus-malus est supposé neutre financièrement tandis que les effets des contributions spécifiques des CDD d'usage sont estimés à partir des masses salariales recouvrées et du nombre de contrats observés.

Pour l'ouverture des « nouveaux droits », l'Unédic avait participé en 2018 aux analyses d'impact. Ces analyses ont été reprises et synthétisées ici.

En dernière partie, sont présentés les effets de comportement attendus de la part des demandeurs d'emploi, des salariés et des employeurs à partir d'une revue de la littérature. On entend par effet de comportement une modification des comportements d'emploi par les demandeurs d'emploi et les salariés et une modification des comportements d'embauche par les entreprises en lien avec les changements réglementaires.

SYNTHÈSE DE L'IMPACT

Synthèse de l'impact

Impact financier pour l'Unédic

Le tableau suivant présente l'effet propre des mesures ainsi que l'impact global des décrets sur le solde de l'Assurance chômage.

Les mesures liées aux dépenses d'allocations s'appliqueront aux salariés perdant un emploi à partir du 1^{er} novembre 2019 ou du 1^{er} avril 2020, selon leur date de mise en œuvre, et s'appliqueront aux salariés perdant un emploi après ces dates. Elles n'affecteront pas les allocataires ayant un droit en cours. Leur montée en charge sera donc progressive.

L'ensemble des lignes du tableau ci-dessous peuvent se sommer car chaque évolution des dépenses ou des recettes est prise en compte dans une seule ligne. En particulier, les effets de la modification des conditions d'ouverture de droit et du calcul du salaire journalier de référence sont imbriqués car ces mesures concernent en partie les mêmes allocataires. Toutefois, la méthode retenue permet d'associer les moindres dépenses aux effets propres de l'une ou de l'autre (*Encadré 2 méthodologique page 19*).

Tableau 1 – Impact financier de la mise en place des nouvelles règles, en millions d'euros

		Fin 2019	2020	2021	2022
Dépenses liées aux nouvelles règles d'indemnisation	Conditions d'ouverture de droit	- 10	-900	-1 000	-1 000
	Salaire de référence	0	-250	-1 100	-1 300
	Dégressivité	0	-20	-140	-220
	Sous-ensemble	-10	-1 170	-2 240	-2 520
Dépenses liées aux nouveaux droits	Démisionnaires	0	+ 300	+ 300	+ 300
	Indépendants	0	+ 140	+ 140	+ 140
	Sous-ensemble	0	+ 440	+ 440	+ 440
Contributions	Contribution de 0,05 % après octobre 2020	0	+ 80	+ 320	+ 320
	Taxe de 10 € sur les CDDU hors intermittents du spectacle	0	+ 40	+ 40	+ 40
	Sur-contribution 0,5 % sur les CDDU d'intermittents du spectacle	0	+ 10	+ 10	+ 10
	Bonus-malus	0	0	0	0
	Sous-ensemble	0	+ 130	+ 370	+ 370
Dépenses liées au financement de Pôle emploi (10 % → 11 %)		0	+ 380	+ 380	+ 400
Effet global (recettes - dépenses)		+10	+ 480	+1 790	+2 050

Source : Unédic.

Impact pour les allocataires des mesures liées à l'indemnisation (hors nouveaux droits)

Impact à l'ouverture de droit la 1^{ère} année de mise en œuvre

Les deux mesures ayant l'effet le plus important, sur le volet financier et sur le nombre de personnes concernées, sont celles qui modifient les conditions d'ouverture de droit (au 1^{er} novembre 2019) et les modalités de calcul du salaire servant de référence pour déterminer le montant de l'allocation (au 1^{er} avril 2020).

Au cours de la première année de mise en œuvre de l'ensemble des mesures liées à l'indemnisation, d'avril 2020 à mars 2021, parmi les 2,65 millions de personnes qui auraient ouvert un droit avec les règles 2017, on estime que :

- ▶ 50 % ne seront concernées par aucun des changements de règles (dont 7 % du fait d'une fin de contrat de travail antérieure au 1^{er} avril 2020).

Les autres se répartissent comme suit :

- ▶ 9 % n'ouvriront aucun droit au cours de cette première année, car elles n'atteignent pas 6 mois d'affiliation ;
- ▶ 16 % seront affectées uniquement par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) et connaîtront une baisse de leur allocation journalière nette de 20 % en moyenne ;
- ▶ 12 % ouvriront un droit mais plus tard (5 mois plus tard en moyenne), car elles ne réunissent pas immédiatement les 6 mois nécessaires ; elles seront aussi impactées par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) ;
- ▶ 11 % ouvriront un droit à la même date, mais plus court (de moins d'un mois pour la moitié d'entre elles) car une partie de leur affiliation ne sera pas prise en compte du fait de la réduction de 28 à 24 mois de la période de référence affiliation ; 8 % connaîtront aussi une baisse de leur SJR ;
- ▶ 2 %, qui ont moins de 57 ans, connaîtront une dégressivité de leur allocation si elles consomment plus de 6 mois de leur droit.

Impact en 2022

A l'horizon de la prévision financière, en 2022, hors élargissement de l'accès aux allocations à certains démissionnaires et indépendants, le nombre de personnes ayant un droit ouvert à l'assurance chômage (personnes « indemnissables ») aura augmenté d'environ 40 000 personnes en fin d'année. Ce résultat est le produit de deux effets contraires :

- ▶ à la hausse : des droits plus longs du fait de l'évolution du calcul du SJR qui diminue l'allocation journalière et allonge la durée des droits ;
- ▶ à la baisse : moins d'entrées en indemnisation en raison des nouvelles conditions d'ouverture de droit.

Le nombre d'allocataires indemnisés fin 2022 diminuera cependant de 70 000 personnes, soit une baisse de 2 % par rapport à l'évolution en l'absence de réforme, en raison là aussi de 2 effets contraires :

- ▶ à la baisse : moins d'allocataires indemnisés au cumul ;
- ▶ à la hausse : des droits plus longs du fait de l'évolution du calcul du SJR.

De plus, pour les allocataires qui seront indemnisés en 2022, l'allocation perçue sera en moyenne 6 % plus faible (sous l'effet du changement du calcul du SJR, de la dégressivité). Au total, les dépenses d'allocation baisseront d'environ 10 % (moins d'allocataires indemnisés et des montants versés en moyenne inférieurs).

MESURES CONCERNANT L'INDEMNISATION

Méthodologie d'estimation des effets des mesures sur les dépenses d'indemnisation

Les estimations relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi se basent sur des simulations réalisées à partir du FNA, le Fichier national des allocataires (source Pôle emploi/Unédic). Ce fichier contient des informations sur l'inscription, l'indemnisation et le parcours d'emploi des allocataires de l'Assurance chômage depuis le milieu des années 90.

L'Unédic a développé un outil informatique (dit TELEMAT) dédié à la mesure de l'impact des changements de règles de l'Assurance chômage, se basant sur le FNA. À partir des données individuelles d'emploi et d'inscription, cet outil simule les parcours individuels d'indemnisation pour une réglementation donnée sur une période de plusieurs années. L'outil permet en outre d'étudier différents changements de règles simultanément pour mesurer les éventuels effets croisés.

L'impact d'une mesure ou d'un ensemble de mesures est obtenu en comparant l'indemnisation de deux simulations, une dite de référence (par exemple la réglementation en cours) et une associée à la ou les mesures que l'on étudie (par exemple, l'ensemble des mesures prévues dans une réforme). Concrètement, plusieurs simulations ont été réalisées, une par mesure et une pour l'ensemble du décret.

Les mesures sont simulées comme si elles entraient en vigueur le 1^{er} novembre 2015 (ou le 1^{er} avril 2016 pour le calcul du SJR). D'autres de nos résultats sont produits avec davantage de recul, afin d'estimer les effets à moyen terme. Dans ce cas, nous simulons les parcours d'indemnisation à partir de données plus anciennes (année 2011 et suivantes). Ce recul permet d'estimer la montée en charge et l'atteinte du rythme de croisière.

Pour estimer les effets financiers sur la période 2019 à 2022, au cours de laquelle les effectifs indemnisés devraient diminuer en raison de la conjoncture, les résultats obtenus par la simulation sur données passées sont recalés sur les prévisions financières produites par l'Unédic en juillet 2019.

Ces effets sont estimés hors effets de comportement en nous basant sur les comportements d'emploi et d'embauche observés. Ces nouvelles règles d'indemnisation modifieront sans aucun doute progressivement les comportements des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises. Ces effets sont difficilement estimables *ex ante* car les réactions seront diverses. Ils dépendront aussi des reports possibles vers d'autres dispositifs tels que la prime d'activité ou le RSA. Ces possibles changements de comportement d'emploi sont en revanche analysés dans une revue de littérature disponible dans la dernière partie de cette note d'impact.

A. Modifications des conditions d'affiliation

1. Description de la mesure

Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage modifie les conditions d'ouverture de droit à partir du 1^{er} novembre 2019 de la manière suivante :

- ▶ pour ouvrir un droit à l'Assurance chômage, un demandeur d'emploi doit avoir travaillé au moins 6 mois sur la Période de Référence Affiliation (PRA) (soit 130 jours travaillés ou 910 heures travaillées), contre 4 mois auparavant (soit 88 jours travaillés ou 610 heures travaillées) ;
- ▶ la période sur laquelle l'affiliation est recherchée, la PRA, passe de 28 à 24 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 53 ans. Pour les demandeurs d'emploi de 53 ans ou plus, la période de référence affiliation reste à 36 mois ;
- ▶ la condition d'affiliation spécifique aux rechargements (150 heures travaillées sur la PRA pour recharger son droit) passe elle aussi à 6 mois (130 jours travaillés ou 910 heures travaillées).

Ces mesures auront principalement deux effets :

- ▶ **moins de demandeurs d'emploi ouvriront des droits** : un demandeur d'emploi qui n'a pas l'affiliation nécessaire avec la mise en place de ces mesures n'ouvrira pas de droit ou verra l'ouverture de son droit retardée, le temps qu'il puisse acquérir l'affiliation nécessaire ;
- ▶ **pour certains allocataires, la durée du droit sera plus courte** : la période sur laquelle l'affiliation est recherchée est plus courte. Les contrats entre le 25^e et le 28^e mois les plus éloignés ne sont plus pris en compte. Pour ceux qui avaient moins de 24 mois d'affiliation dans les deux dernières années avec des périodes d'emploi entre le 25^e et le 28^e mois, la durée du droit sera donc réduite.

Pour certains demandeurs d'emploi, ces deux effets peuvent se cumuler : l'ouverture du droit peut être retardée et le droit ouvert plus tard peut être d'une durée moins longue.

2. Analyse de l'impact de la mesure

a. Effet du passage à 6 mois de la condition d'affiliation

L'ensemble des personnes ayant une affiliation comprise entre 1 mois et moins de 6 mois¹ seront concernées par ce changement. L'impact de la mesure est d'une ampleur différente selon leur situation : les personnes ayant une affiliation proche de 6 mois pourront avoir une ouverture de droit retardée de quelques jours si elles retravaillent entre temps. Les allocataires rechargeant actuellement leur droit avec la condition minimale de 150 heures devront travailler jusqu'à 5 mois supplémentaires pour recharger leur droit ou ouvrir un nouveau droit.

En conséquence, ces personnes ouvriront un droit plus tard (si elles atteignent un jour les 6 mois d'affiliation) et la durée de ce droit sera plus longue. Lorsque l'ouverture de droit est retardée d'un an ou plus, on peut considérer que le nouveau droit ouvert n'a plus aucun lien avec le droit ouvert avant le changement de réglementation car l'affiliation diffère significativement. Dans la suite de la note et pour simplifier, ces cas seront considérés comme des absences d'ouverture de droit.

L'ensemble des droits ouverts sous cette réglementation auront *de facto* une durée supérieure ou égale à 6 mois (soit 182 jours).

¹ La borne minimale de 1 mois correspond aux allocataires rechargeant leur droit avec la condition minimale de 150 heures, pour les admissions la condition minimale étant jusqu'à présent de 4 mois.

b. Effet de la réduction à 24 mois de la période de référence affiliation

Cette mesure a pour effet de réduire la durée du droit car l'affiliation, à partir de laquelle la durée du droit est calculée, est recherchée sur une période plus courte. Les autres paramètres du droit, notamment le salaire de référence, ne sont pas impactés. Théoriquement, l'impact maximal possible serait une baisse de 4 mois de la durée du droit². L'impact sur le capital serait alors de 4 mois fois l'allocation journalière.

Le passage de la PRA de 28 à 24 mois pourra aussi retarder certaines ouvertures de droit puisque la recherche de l'affiliation se fera sur une période plus courte. Ce cas survient lorsque le demandeur d'emploi a une affiliation suffisante sur 28 mois pour ouvrir un droit mais pas sur 24 mois.

Les allocataires concernés réunissent trois caractéristiques :

- ▶ ils ont moins de 53 ans à la date de fin de contrat qui précède l'ouverture du droit ; les personnes de 53 ans ou plus ne sont pas concernées car elles ont une PRA spécifique de 36 mois ;
- ▶ ils n'ont pas travaillé en continu dans les 24 mois précédant cette date de fin de contrat de travail ;
- ▶ ils ont travaillé entre le 25^e et le 28^e mois précédant cette date de fin de contrat de travail.

c. Montée en charge de la mesure

La mesure ne s'applique qu'aux ouvertures de droit pour lesquelles le dernier contrat de travail s'est terminé le 1^{er} novembre 2019 ou après. En effet, la réglementation applicable est déterminée en fonction de la date de fin du dernier contrat occupé et non en fonction de la date d'ouverture de droit.

En conséquence, toutes les ouvertures de droit associées à une date de fin de contrat antérieure au 1^{er} novembre 2019, principalement des rechargements, se feront encore sur la réglementation actuelle, à savoir la convention 2017. En effet, pour les rechargements, la fin du dernier contrat peut être éloignée de la date du rechargement. La montée en charge sera donc plus lente dans ce cas.

3. Impact sur les allocataires

Pour la première année de mise en œuvre on distingue trois cas de figure :

- ▶ le droit peut être ouvert au même moment mais avec une durée moins longue ;
- ▶ l'ouverture du droit peut être retardée de moins d'un an³ ;
- ▶ l'ouverture du droit peut être retardée d'un an ou plus.

Il est important de noter qu'un allocataire voyant l'ouverture de son droit retardée peut aussi avoir une durée de droit moins longue qu'avec la réglementation actuelle, lorsqu'il ouvre finalement son droit, du fait de la baisse de la PRA à 24 mois. Nous ne distinguerons pas ces cas dans les analyses qui suivent.

Au cours de la première année de mise en œuvre de la mesure, de novembre 2019 à octobre 2020, environ 710 000 allocataires seront concernés par la mesure soit 27 % de l'ensemble des allocataires qui auraient ouvert au moins un droit sur une année (*Tableau 2*) :

- ▶ 300 000 allocataires (11 % de l'ensemble) ouvriront leur droit au même moment mais avec une réduction de la durée du droit principalement du fait de la réduction de la PRA à 24 mois ;

² Plus précisément, la baisse maximale possible est de 125 jours. En effet, le nombre maximal de jours ouverts sur 4 mois est théoriquement de 89 jours. On obtient une durée calendaire de 125 jours en multipliant 89 par 1,4 et en arrondissant. À noter que le nombre de jours ouverts est utilisé seulement pour vérifier la condition d'ouverture de droit.

³ Dans le cas où le demandeur d'emploi a retravaillé suffisamment pour pouvoir ouvrir un droit avec les nouvelles règles.

- 410 000 allocataires (15 % de l'ensemble) auront une ouverture de droit retardée d'au moins 1 jour. Pour 380 000 de ces personnes, soit 9 sur 10 d'entre elles, l'affiliation est inférieure à 6 mois avant la modification de la PRA. Dans les autres cas, c'est du fait de la baisse de la PRA à 24 mois que l'affiliation n'est plus suffisante pour ouvrir un droit.

Il est à noter également qu'une partie mineure (13 %) des droits ouverts à partir de novembre 2019 le seront sur la convention 2017, c'est-à-dire que la demande d'ouverture de droit est postérieure au 1^{er} novembre 2019 mais que la fin du dernier emploi perdu est antérieure. La majorité (89 %) sont en effet des rechargements, lesquels interviennent à l'épuisement du droit, tandis que la dernière fin de contrat de travail peut dater de plusieurs mois voire de plusieurs années. Parmi ces ouvertures de droit en convention 2017 postérieures au 1^{er} novembre 2019, de l'ordre de 110 000 ouvertures n'auraient pas été possibles si les nouvelles règles s'étaient appliquées.

La mesure conduira à diminuer de 30 000 le nombre mensuel d'ouvertures de droit. Le nombre d'allocataires en fin de mois sera lui également diminué, de 130 000 personnes environ.

Tableau 2 – Nombre d'allocataires impactés la première année de mise en œuvre de la mesure

	Ensemble des allocataires ouvrant au moins un droit	Allocataires non impactés par la mesure	Impact de la mesure			
			Ensemble des allocataires impactés par la mesure	Ouverture au même moment et réduction de la durée du droit	Ouverture du droit retardée de moins d'un an	Ouverture du droit retardée d'un an ou plus
Effectifs	2 650 000	1 940 000	710 000	300 000	210 000	200 000
Proportion du nombre de personnes ouvrant au moins un droit	100 %	73 %	27 %	11 %	8 %	7 %

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100^e.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10. Nombre d'ouvertures de droit recalé sur les prévisions Unédic de juillet 2019.

Lecture : la première année de mise en œuvre de la mesure, sur les 2 650 000 allocataires ouvrant au moins un droit, 300 000 auront un droit ouvert à la même date mais sur une durée moins longue. 210 000 auront une ouverture de droit retardée de moins d'un an. 200 000 allocataires auront une ouverture de droit retardée d'un an ou plus.

4. Profil des allocataires impactés

Les allocataires impactés par la mesure sont en moyenne plus jeunes, sont plus souvent des hommes et ont un salaire journalier de référence (SJR) plus faible par rapport aux autres allocataires ([Tableau 3](#)). Ceux qui voient l'ouverture de leur droit retardée sont plus nombreux à avoir moins de 25 ans et ont des SJR plus faibles que les autres allocataires concernés.

Parmi les allocataires impactés seulement sur la durée du droit, un peu moins de la moitié d'entre eux auront une baisse de la durée supérieure à 1 mois ([Graphique 1](#)) pour une baisse moyenne de capital de l'ordre de 1 500 € brut. Pour environ 1 % des allocataires ouvrant au moins un droit dans l'année, la baisse de la durée du droit sera comprise entre 121 et 125 jours (soit environ 4 mois).

Pour les allocataires dont l'ouverture de droit est retardée, l'analyse est plus délicate car les allocataires n'ont plus la même affiliation lorsqu'ils ouvrent leur droit plus tard. Ainsi, ils auront généralement un droit plus long associé à un capital plus élevé lorsqu'ils ouvriront finalement leur droit. La durée médiane du décalage pour l'ensemble des allocataires impactés est de 380 jours, soit un peu plus d'un an ([Graphique 2](#)).

Parmi les allocataires dont l'ouverture du droit sera retardée de moins d'un an, le retard sera inférieur à 6 mois dans la majorité des cas ([Graphique 2](#)). A l'inverse, pour les allocataires dont l'ouverture du droit sera retardée d'un an ou plus, dans 3 cas sur 4 ce retard est supérieur à 2 ans ou alors plus aucune ouverture de droit n'est observée sur la période.

Tableau 3 – Profil des allocataires et caractéristiques de leur droit en fonction de l'impact de la mesure la première année de mise en œuvre

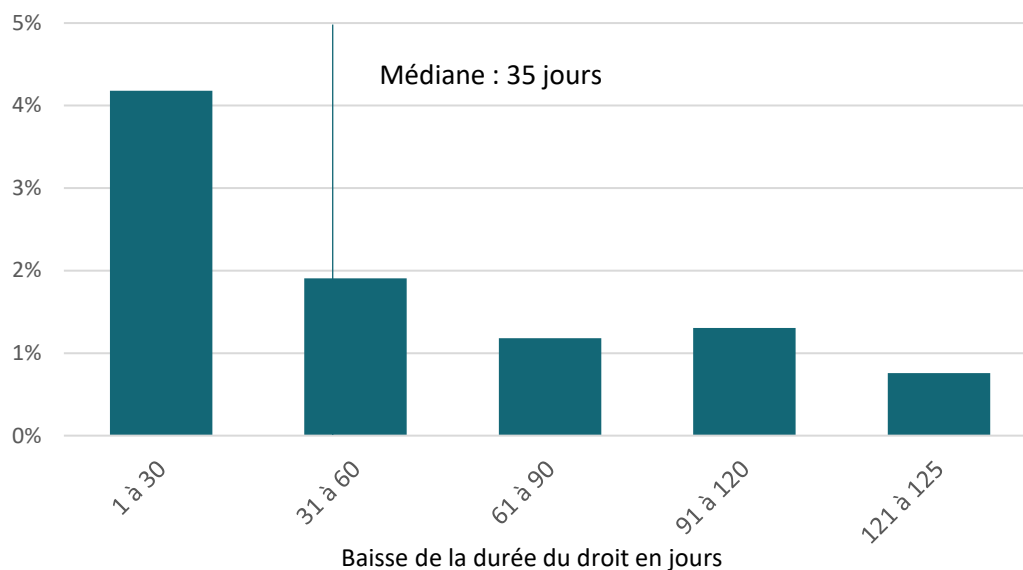
Caractéristiques		Ensemble des allocataires	Allocataires non impactés par la mesure	Allocataires impactés par la mesure	Allocataires impactés par la mesure		
					Ouverture au même moment mais réduction de la durée du droit	Ouverture du droit retardée de moins d'un an	Ouverture du droit retardée d'un an ou plus
Effectif	Nombre d'ouvertures de droit	2 650 000	1 940 000	710 000	300 000	210 000	200 000
	Part des ouvertures de droit	100%	73%	27%	11%	8%	7%
Sexe	Hommes	52%	50%	55%	54%	57%	55%
	Femmes	48%	50%	45%	46%	43%	45%
Age à l'ouverture du droit	Moins de 25 ans	24%	21%	32%	29%	31%	37%
	25 à 49 ans	61%	61%	59%	65%	57%	53%
	50 à 52 ans	5%	5%	4%	4%	5%	4%
	53 ans ou plus	10%	12%	5%	2%	7%	6%
Durée du droit qui aurait été ouvert en convention 2017	1 à 4 mois	5%	3%	12%	8%	10%	19%
	4 à 6 mois	17%	3%	52%	10%	88%	77%
	6 à 8 mois	10%	14%	3%	3%	2%	3%
	8 à 12 mois	12%	15%	5%	11%	0%	1%*
	12 à 16 mois	9%	11%	6%	13%	0%	0%
	16 à 20 mois	6%	6%	6%	13%	0%	0%
	20 à moins de 24 mois	5%	5%	6%	14%	0%	0%
	24 mois	30%	36%	12%	28%	0%	0%
	Plus de 24 mois	6%	8%	0%	0%	0%	0%
SJR brut	SJR moyen	55 €	56 €	51 €	53 €	48 €	49 €
SJR brut mensualisé (SJR x 30,4)	Inférieur à 1 400 €	36%	36%	37%	34%	39%	39%
	Entre 1 400 et 2 000 €	43%	40%	50%	47%	52%	51%
	Entre 2 000 et 2 600 €	12%	13%	9%	11%	8%	6%
	Supérieur à 2 600 €	9%	11%	4%	7%	2%	3%

* Quelques allocataires ayant des droits supérieurs à 6 mois peuvent avoir une ouverture de droit retardée si la mesure réduit la durée du droit via le passage de la PRA à 24 mois et que l'allocataire n'a dès lors plus l'affiliation suffisante de 6 mois.

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10. Nombre d'ouvertures de droit recalé sur les prévisions Unédic de juillet 2019.

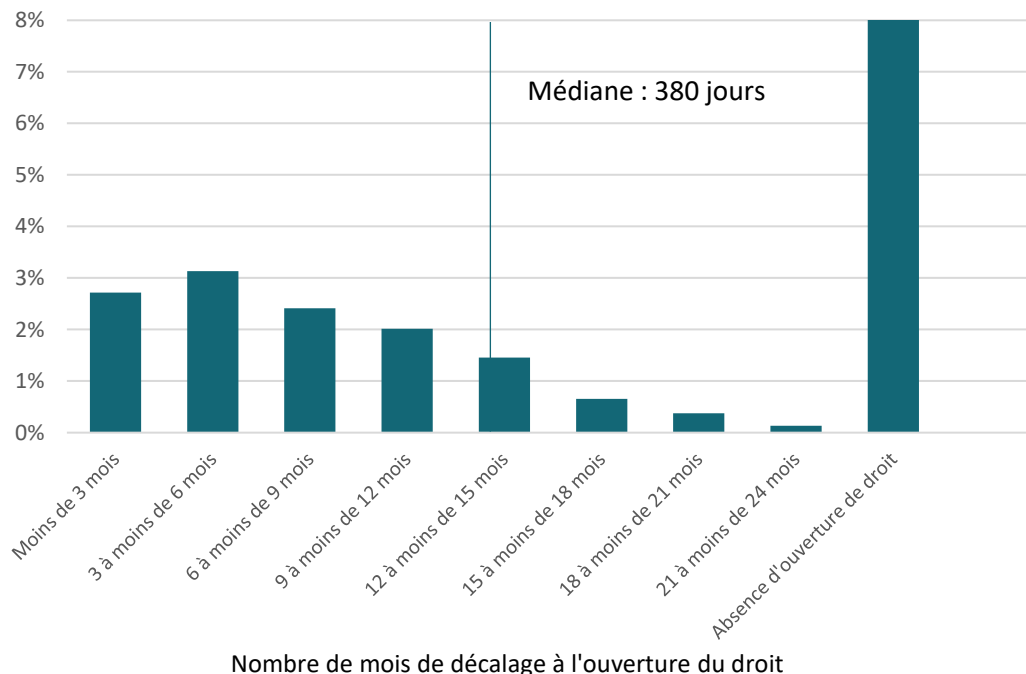
Lecture : sur les 300 000 allocataires voyant la durée de leur droit baisser sans retard de l'ouverture de droit, 54 % sont des hommes.

Graphique 1 – Distribution de la baisse de la durée du droit la première année de mise en œuvre

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10, ouvrant un droit.

Lecture : parmi les allocataires ouvrant au moins un droit dans l'année, 4 % ouvriront leur droit à la même date mais une durée de droit réduite d'une durée comprise entre 1 et 30 jours.

Graphique 2 – Distribution du décalage de l'ouverture du droit la première année de mise en œuvre

Note : les absences d'ouverture de droit correspondent ici à des cas où nous n'observons pas d'ouverture de droit sur les 24 mois suivant la date d'ouverture de droit en convention 2017.

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10.

Lecture : parmi les allocataires ouvrant au moins un droit dans l'année suivant la mise en place du décret, 3 % auront une ouverture de droit retardée d'une durée comprise entre 1 jour et moins de 3 mois.

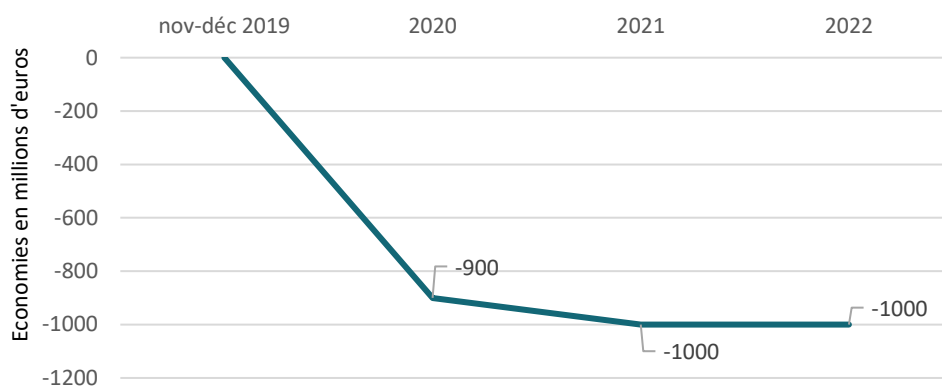
5. Impact financier

En année de croisière, la mesure engendrera des dépenses moindres de l'ordre de 1 milliard d'euros (Graphique 3). En cumulé, cela correspondra à environ 1,9 milliard d'euros de dépenses moindres entre novembre 2019 et fin 2021.

Ces économies ont deux origines :

- ▶ le passage de la condition d'ouverture de droit à 6 mois a un impact immédiat en retardant certaines ouvertures de droit⁴. Cet effet sera par la suite en partie atténué par les ouvertures de droit pour les allocataires dont l'ouverture de droit a été retardée ;
- ▶ la réduction de la durée de la période de référence a un impact plus progressif car celle-ci, en baissant la durée du droit, revient à réduire la consommation du droit en fin de droit. Les effets seront donc plus tardifs, avec un effet plein après deux ans de mise en œuvre.

Graphique 3 – Impact financier de la mesure, en millions d'euros



Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), échantillon au 100^e. Montants recalés sur les prévisions Unédic de juillet 2019.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10.

Lecture : la mesure engendrera environ 900 millions d'euros de moindres dépenses en 2020.

⁴ Pour les rechargements, l'effet sera plus progressif du fait que tous les rechargements ne sont pas immédiatement concernés (cf. section sur Analyse de l'impact de la mesure).

B. Modification du calcul du salaire journalier de référence

1. Description de la mesure

Pour rappel, l'Assurance chômage indemnise les salariés ayant perdu leur emploi, pour un montant d'allocation qui dépend du salaire perdu. L'allocation journalière (AJ) est déterminée en fonction du salaire journalier de référence (SJR).

En convention 2017, ce salaire journalier de référence est calculé en divisant la somme des rémunérations habituelles perçues dans les 12 mois précédant la dernière perte d'emploi par le nombre de jours travaillés sur la même période. Le décret du 26 juillet 2019 modifie le calcul du salaire journalier de référence pour les allocataires entrant à l'assurance chômage à partir du 1^{er} avril 2020 de la façon suivante :

- ▶ les rémunérations seront dorénavant prises en compte sur les 2 années précédant la fin du dernier contrat de travail (les 3 dernières années pour les allocataires de 53 ans ou plus) et non plus sur la dernière année ;
- ▶ pour passer de la rémunération perçue sur la période à la notion de salaire journalier de référence, il faut préciser comment on calcule le diviseur, exprimé en nombre de jours. Ce diviseur sera la somme du nombre de jours travaillés et du nombre de jours chômés entre deux emplois. Concrètement, la période de calcul du salaire journalier de référence s'étendra du début du premier contrat à la fin du dernier contrat sur les 24 mois précédant la perte du dernier emploi ;
- ▶ au cours de cette période, chaque jour non couvert par un contrat de travail (hors, notamment, maladie et maternité) est sans impact sur la rémunération totale de la période mais entraîne une augmentation du diviseur : il contribue ainsi à une diminution du salaire journalier de référence et donc de l'allocation journalière par rapport aux règles actuelles.

Lorsqu'il y a des périodes chômées entre plusieurs contrats de travail, le salaire journalier de référence diminue, mais la durée du droit augmente en proportion inverse (*Encadré 1*). La durée du droit est en effet dorénavant définie comme la durée entre le premier et le dernier jour sous contrat sur les 24 ou 36 mois précédant la fin du dernier contrat de travail. Par la suite, nous ferons référence à cette période du premier jour du premier contrat au dernier jour du dernier contrat précédant l'ouverture de droit comme étant la *période de référence individualisée* (PRI).

La formule de calcul de l'allocation journalière à partir du salaire journalier de référence reste quant à elle inchangée. De même, les durées maximales de droit restent les mêmes : 24 mois pour les allocataires de moins de 50 ans, 30 mois pour ceux de 51 ou 52 ans, 36 mois pour les 53 ans ou plus.

Encadré 1 – Comparaison de quatre cas-types d'allocataires, au moment de l'ouverture de droit

L'allocataire A, qui sert de référence pour les autres cas-types, a travaillé pendant toute la période à temps complet (pour le même salaire horaire que les cas-types suivants).

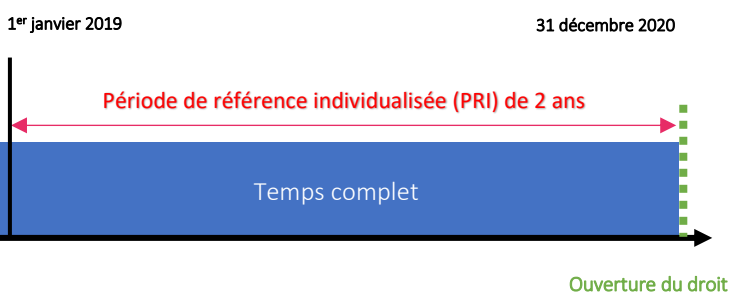
Considérons **3 autres personnes ayant obtenu chacune la moitié de la rémunération de A sur la période de référence** de recherche de l'affiliation (pour cet exemple : les deux dernières années), en ayant travaillé au même salaire horaire, mais sur des contrats avec des dates et des quotités différentes. Toutes sont des personnes de moins de 53 ans, dont la période de recherche de l'affiliation est de 2 ans. Si par exemple, ces personnes ouvrent un droit début janvier 2021, alors cette période s'étend du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2020.

L'allocataire B a travaillé toute la période, mais à mi-temps.

L'allocataire C a travaillé la seconde moitié de la période, à temps complet.

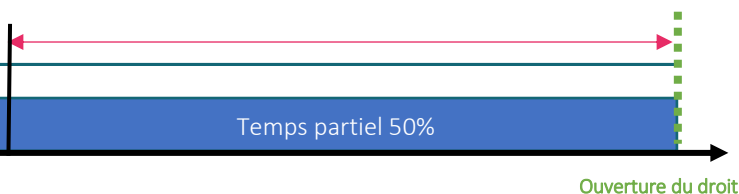
L'allocataire D a travaillé le premier quart et le dernier quart de la période, à temps complet.

A – travail continu à temps complet sur toute la période



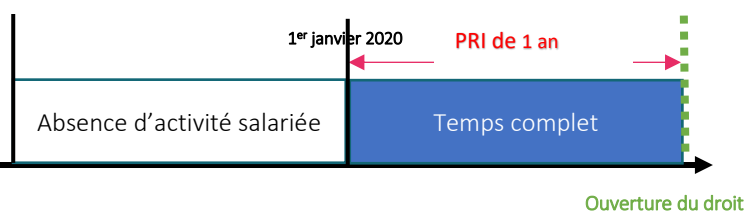
L'allocataire A est par exemple une personne ayant perdu un CDI occupé depuis plus de 2 ans.

B – travail continu à temps partiel



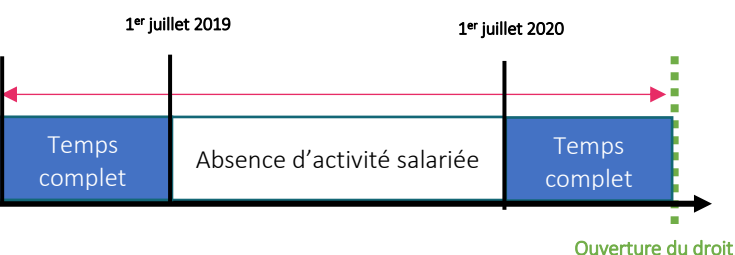
L'allocataire B est par exemple une personne ayant perdu un CDI à temps partiel occupé depuis plus de 2 ans.

C – travail continu sur une durée limitée



L'allocataire C est par exemple une personne ayant terminé un CDD d'un an et n'ayant pas occupé d'emploi dans les 12 mois précédant le début de ce CDD

D – travail discontinu à temps complet



L'allocataire D est par exemple une personne ayant terminé un CDD de 6 mois, après avoir précédemment occupé un autre CDD de plus de 6 mois. Entre ces deux CDD, la personne n'a occupé aucun emploi durant 1 an.

Le décret du 26 juillet 2019 ne modifie pas le montant du salaire journalier de référence des allocataires A, B et C par rapport à la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017. L'indemnisation des allocataires A, B et C est donc inchangée car ils ont travaillé de façon continue sur la période de référence. Les allocataires A et C, ayant travaillé à temps complet, bénéficient d'un SJR d'un montant double de celui de l'allocataire B ayant travaillé à mi-temps.

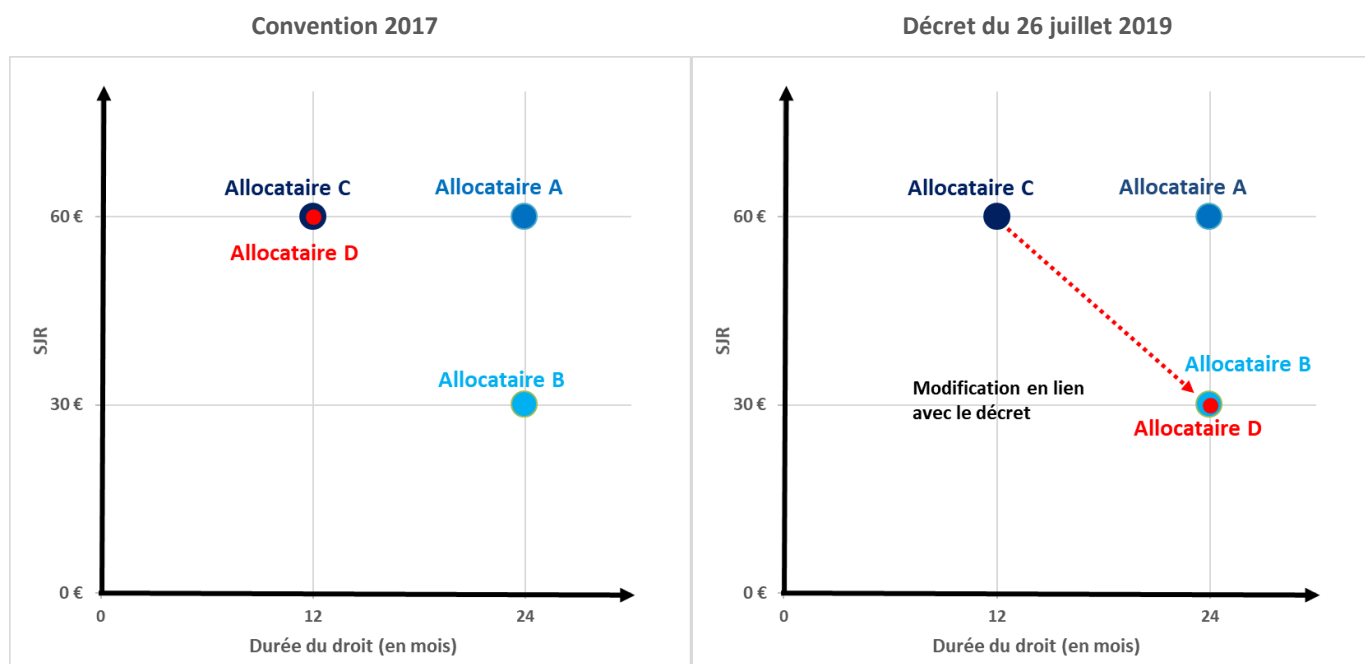
Les caractéristiques de l'indemnisation de l'allocataire D sont en revanche modifiées par le décret de juillet 2019. Son SJR est divisé par deux, mais la durée de son droit est multipliée par deux, égalant ainsi celle de l'allocataire à temps partiel. Le SJR de l'allocataire D sera désormais identique à celui de l'allocataire B à temps partiel.

Le tableau ci-dessous 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).

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

En convention 2017, l'allocataire D aurait bénéficié d'un SJR de 60 € et d'une durée de 1 an.

Représentation graphique des caractéristiques du droit ouvert par les 4 allocataires-types



2. Nature de l'impact

a. À l'ouverture de droit

Ces mesures impacteront deux des caractéristiques d'un droit : l'allocation journalière et la durée.

Les impacts principaux à l'ouverture de droit sont les suivants :

- baisse du SJR pour les personnes ayant travaillé de façon discontinuée, et donc de l'AJ

À partir du 1^{er} avril 2020, l'allocation journalière (AJ) sera plus faible pour les personnes ayant travaillé de manière discontinuée sur la période de référence affiliation (PRA). La formule de calcul de l'allocation journalière à partir du salaire journalier de référence (SJR) n'est pas modifiée.

La baisse de l'allocation journalière, avant et après application des nouvelles règles, n'est pas forcément identique à celle du SJR. Elle peut être légèrement plus faible, car le taux de remplacement AJ/SJR est meilleur pour les salaires les plus faibles. Par exemple, pour un SJR de 60 €, le taux de remplacement est d'environ 60 %, soit une AJ d'environ 36 € ; tandis que pour un SJR de 30 €, le taux de remplacement est de 75 %, soit une AJ de 22,50 €. De plus, les prélèvements sont moins élevés en dessous de certains seuils. Une AJ de 36 € supporte un prélèvement de 1,80 €, tandis qu'une AJ de 22,50 € en est exonérée.

- hausse de la durée des droits pour les personnes ayant travaillé de façon discontinuée

La durée maximale du droit sera plus importante pour les personnes ayant travaillé de façon discontinuée.

Dans l'ensemble (baisse de l'allocation journalière et hausse de la durée de droits), le capital sera préservé car la durée du droit augmente dans les mêmes proportions que celui du SJR. Il sera même souvent légèrement supérieur du fait de l'augmentation du taux de remplacement. Les allocataires impactés ne bénéficieront cependant pas tous *in fine* de l'allongement de leur droit car ils doivent rester plus longtemps à l'Assurance chômage pour en bénéficier. Ce sera plus souvent le cas pour les allocataires les plus éloignés de l'emploi et dont le risque d'atteinte de la fin de droit est le plus élevé. Le niveau mensuel d'indemnisation baissera en revanche pour l'ensemble des allocataires impactés.

Les impacts secondaires sont les suivants :

- un salaire de référence recherché sur 24 à 36 mois, au lieu de 12 mois

La rémunération des salariés évolue au fil des ans, qu'ils soient en CDI ou plus encore lorsqu'ils changent d'emploi. De fait, rechercher les salaires sur 24 ou 36 mois au lieu de 12 conduit la plupart du temps à calculer un SJR différent, y compris pour les personnes dans des emplois stables. L'évolution des rémunérations au fil des ans étant en moyenne à la hausse, une prise en compte des deux ou trois dernières années, plutôt que de la seule dernière année, est dans la majorité des cas défavorable à l'allocataire.

Le décret a intégré d'autres évolutions dans la prise en compte des salaires, notamment concernant les primes et les périodes de suspension du contrat de travail. Ces modifications impacteront le SJR à la hausse ou à la baisse selon les situations. Les personnes les plus impactées seront celles ayant pris un congé sabbatique dans les 24 ou 36 derniers mois qui précède la perte d'emploi : ces périodes ne seront plus neutralisées lors du calcul du SJR.

- un arrondi favorable aux allocataires

À la suite du décret, le salaire de référence sera rapporté à un nombre de jours calendaires, plutôt qu'à un nombre de jours travaillés. Cette modification entraînera au passage l'introduction d'un arrondi favorable aux allocataires, dont bénéficieront la plupart des allocataires en augmentant légèrement leur SJR. L'impact sera limité, avec une hausse du SJR le plus souvent de 0,1%, et au maximum de 1,5%.

b. En cours de droit

En cours de droit, la diminution du SJR et de l'AJ auront des conséquences supplémentaires :

- ralentissement de la consommation du droit en cas de reprise d'une activité réduite

Les allocataires pour lesquels la mesure se traduira par une baisse du SJR atteindront plus rapidement le plafond mensuel de cumul, du fait de la baisse de leur allocation journalière dont dépend le plafond de cumul. Ils cumuleront donc moins souvent allocation et salaire d'une activité reprise. En étant moins souvent indemnisés une partie du mois, ils consommeront ainsi leur droit moins rapidement.

La moindre indemnisation de ces allocataires ayant occupé un emploi au cours du mois pourra être partiellement ou totalement compensée par un surcroît de prime d'activité, en fonction de la situation de l'allocataire. Ce transfert possible n'est pas traité dans le document mais fera l'objet d'analyses complémentaires.

- allongement du différé indemnités compensatrices de congés payés

La durée du différé consécutif à la perception d'indemnités compensatrices de congés payés (ICCP) augmentera du fait de la baisse du salaire journalier de référence⁵. Le décret du 26 juillet 2019 limite cependant le nombre de jours de différés ICCP à 30, plafonnant l'allongement potentiel de ce différé.

- positionnement moins fréquent du délai d'attente

Le délai d'attente est une période de 7 jours fixée en début de droit et conduisant à reporter d'autant le point de départ de l'indemnisation. Sous les effets conjugués du renforcement des conditions d'ouverture des droits, de l'allongement de la durée des droits et du ralentissement de leur consommation, moins de droits vont être ouverts. De fait, moins de délais d'attente seront positionnés, modérant très légèrement la diminution des dépenses attendues à la suite du décret.

- évolution du droit d'option

La baisse du niveau mensuel d'indemnisation entraînera également un impact sur le recours au droit d'option⁶. Davantage d'allocataires auront des allocations faibles, en deçà de 20 €, et pourraient souhaiter, en cas de reprise d'une activité continue de 6 mois au moins, opter pour l'abandon de leur droit courant afin d'ouvrir un droit mieux indemnisé. À l'inverse, des allocataires pourraient à présent ne plus recourir au droit d'option, soit que leur nouvelle indemnisation serait trop faible, soit qu'ils ne seraient plus éligibles au droit d'option⁷.

⁵ Des indemnités compensatrices de congés payés sont perçues si tous les congés n'ont pas été pris avant la fin du contrat de travail. Ces indemnités donnent lieu à un différé qui décale le début de l'indemnisation. Le différé de congés payés est obtenu en divisant les indemnités de congés payés par le salaire journalier de référence.

⁶ Le droit d'option permet de choisir le droit ARE déterminé en fonction des périodes d'activité les plus récentes, sans attendre l'épuisement des allocations qui restent d'un droit ARE précédent. Le montant de la nouvelle allocation journalière et la nouvelle durée d'indemnisation sont déterminés en fonction des périodes de travail les plus récentes, mieux rémunérées.

⁷ L'éligibilité au droit d'option évolue partiellement à la suite du décret : la condition relative à l'augmentation de l'allocation journalière devient une condition sur le capital ; l'allocataire pourra opter s'il peut bénéficier d'un droit dont le montant global est 30 % supérieur à celui de son reliquat ; en conséquence, un allocataire avec une AJ à 21 € et un reliquat encore très long ne pourra plus opter pour un droit dont l'AJ est calculée à 30 € mais dont la durée est significativement inférieure à celle du reliquat.

Encadré 2 – Méthodologie

► Effet propre de la mesure SJR, relativement à la mesure COD

Les mesures relatives aux conditions d'ouvertures de droit (COD) et au calcul du SJR concernant des populations similaires, nous avons retenu la méthode suivante pour distinguer leurs effets : nous calculons dans un premier temps l'impact des changements de COD, par rapport à la convention 2017, puis nous calculons l'impact additionnel de la mesure relative au SJR. Nous mesurons ainsi l'impact du nouveau calcul du SJR par le moyen d'une simulation conforme au réel. Dans cette simulation, les allocataires entrent en indemnisation avec un minimum de six mois d'affiliation et peuvent être impactés par les deux mesures SJR et COD à la fois. Nous simulons par exemple l'impact de la mesure SJR pour des allocataires entrant en avril 2020 après avoir vu quelques mois auparavant leur ouverture de droit retardée par une insuffisance d'affiliation à la suite des évolutions réglementaires au 1^{er} novembre 2019. Cette méthode permet ainsi d'estimer l'effet propre de la mesure SJR en déterminant la différence, pour chaque allocataire, entre l'indemnisation qu'il percevrait selon les règles en vigueur au 1^{er} avril 2020 et celle qu'il percevrait selon les règles en vigueur au 1^{er} novembre 2019.

Prenons l'exemple d'un allocataire qui ouvre en convention 2017 deux droits de 5 mois sur deux années consécutives, puis reprend une activité durable 10 mois après l'ouverture de son second droit. Dans le cas d'un scénario où la condition d'affiliation augmente à 6 mois, il n'ouvrira un droit que la deuxième année, mais d'une durée de 10 mois, qu'il consommera entièrement, sans impact finalement sur le montant de son indemnisation pris sur l'ensemble de la période.

Avec l'ajout de la mesure sur le SJR, il ouvrira un droit la deuxième année, mais son affiliation de 10 mois s'étalera sur une période de référence individualisée de près de deux ans. Ainsi, il percevra une indemnisation mensuelle plus faible et potentiellement pendant plus longtemps. Cet allocataire retrouvant après 10 mois un emploi, il ne bénéficiera pas de l'allongement de son droit et sera par conséquent moins indemnisé au total.

Dans cet exemple, dans lequel aucune des deux mesures prise isolément ne conduit à diminuer les dépenses, notre méthodologie aura pour conséquence d'affecter cette moindre indemnisation à la mesure sur le SJR.

► Effets propres de la mesure pour les personnes ayant travaillé de façon discontinue

La prise en compte dans le calcul du SJR (au dénominateur) des périodes chômées entre deux emplois est prépondérante dans les divers impacts de la mesure relative au nouveau calcul du SJR. De fait, nous avons choisi d'analyser les effets de cette mesure en fonction de l'importance des périodes non salariées au cours de la période de référence individualisée (PRI). Nous avons ainsi défini le rythme de travail des allocataires comme la part des jours travaillés dans la PRI.

Nous étudions notamment comment évoluent l'allocation journalière et l'indemnisation au cours du droit en fonction du rythme de travail. Le rythme de travail n'est pas le seul déterminant de l'évolution de l'allocation à la suite du décret : l'allongement de la période de référence de calcul de l'indemnisation (PRC) notamment conduit aussi à faire varier le niveau de l'allocation. Aussi, pour capter les effets propres du rythme de travail sur le niveau d'indemnisation, nous estimons les impacts présentés dans les pages qui suivent (titres 3 et 4) en neutralisant les effets de l'allongement de la période de recherche de la rémunération. Cela signifie que nous comparons les règles en vigueur au 1^{er} avril 2020 avec celles en vigueur au 1^{er} novembre 2019 auxquelles nous apportons une petite modification : la durée de la PRC est allongée, de 12 mois elle passe à 24 ou 36 mois en fonction de l'âge de l'allocataire. De cette manière, nous neutralisons les effets sur le SJR liés à des rémunérations différentes entre l'année précédant la perte d'emploi et les deux ou trois années précédant la perte d'emploi.

► Effets liés à l'allongement de la période de référence de calcul de l'indemnisation (PRC)

Nous ne disposons pas d'une finesse ni d'une complétude suffisante dans les données individuelles auxquelles nous accédons pour estimer précisément l'effet de l'allongement de la PRC de 12 à 24 ou 36 mois. En effet, actuellement, nous disposons essentiellement de l'information sur le salaire de référence sur les douze derniers mois qui précèdent la perte d'emploi. Les estimations que nous avons pu réaliser sur les données disponibles ont confirmé l'intuition que la prise en compte des salaires perçus sur une période plus longue est, en moyenne, au désavantage de l'allocataire. Ceci se traduit pour l'allocataire par des niveaux d'indemnisation en moyenne plus faibles et, pour l'Unédic, par une diminution des dépenses. L'effet financier est cependant limité au regard de l'ensemble des changements relatifs au calcul du SJR.

3. Impact sur les droits ouverts l'année suivant la mise en place du dispositif

a. Évolution de l'allocation et de la durée maximale de droit à l'ouverture de droit

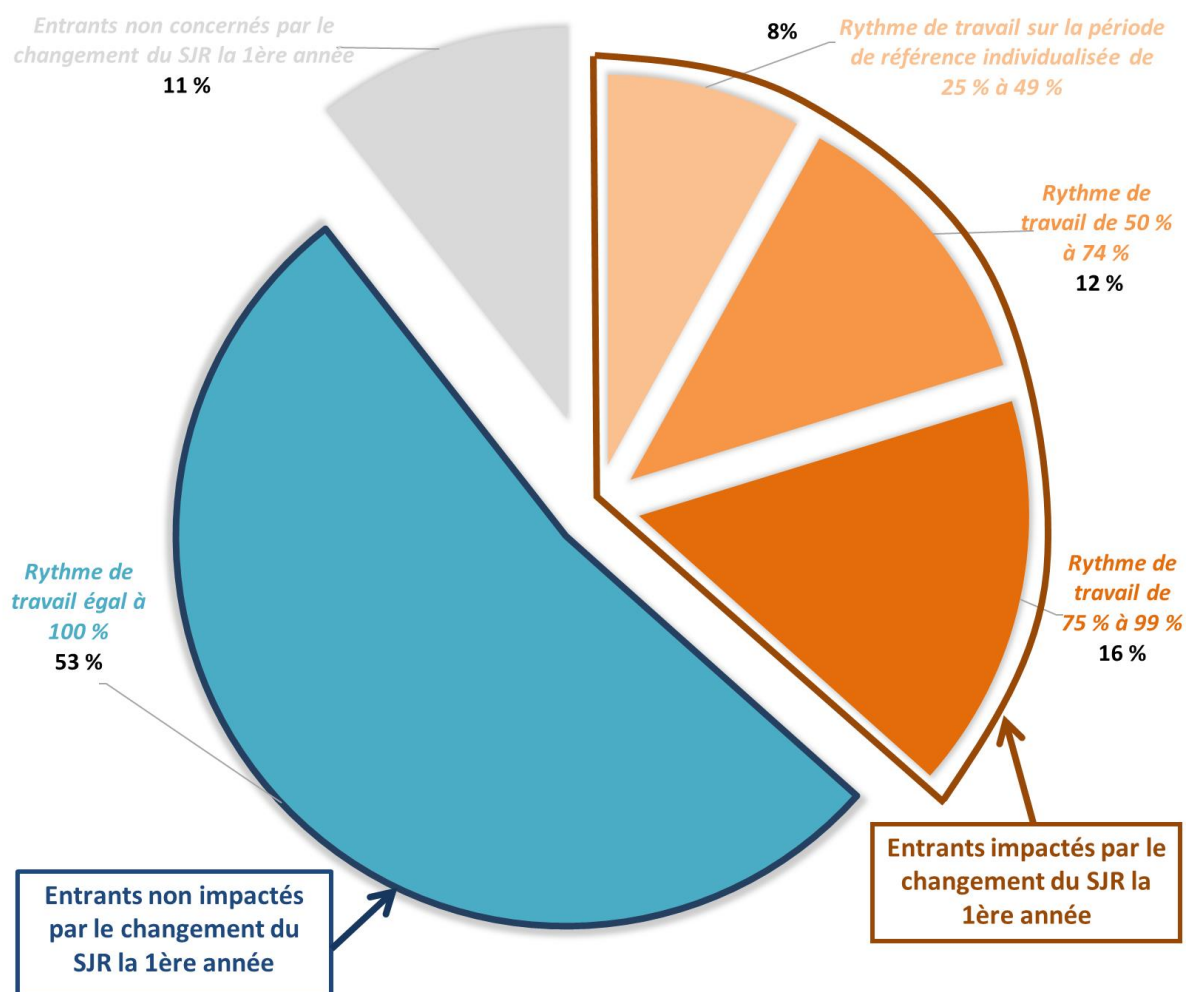
Dans cette partie, nous considérons l'effet de la mesure sur les droits ouverts dans l'année suivant sa mise en application, soit d'avril 2020 à mars 2021. Nous estimons que 2,3 millions de droits seront ouverts sur cette période, étant donné les modifications des conditions d'entrée.

Seuls les nouveaux entrants sont concernés par les nouvelles règles : les droits en cours ne sont pas révisés. Nous évaluons donc l'effet de la mesure par une comparaison entre les caractéristiques du droit qui sera ouvert avec les nouvelles règles et les caractéristiques du droit que l'allocataire aurait ouvert si les règles n'avaient pas été modifiées (*Encadré 2*).

- ▶ Il est d'abord à noter que, sur cette période, de l'ordre de 10 % des allocataires ouvriront un droit consécutif à une fin de contrat de travail antérieure à la mise en place de la mesure le 1^{er} avril 2020. Il leur sera donc appliqué la règle de calcul du SJR prévalant en convention 2017. La plupart d'entre eux (85 %) sont en rechargement et une grande partie d'entre eux auraient été impactés si la règle leur avait été applicable.
- ▶ Toujours sur cette période, environ 53 % des entrants ouvriront un droit selon les nouvelles règles, mais seront indemnisés sans changement significatif sur le SJR ou la durée, par rapport à la convention 2017. Ce sont les allocataires dont l'affiliation est continue sur la période précédant l'ouverture de droit (*Tableau 3, Graphique 4 et Graphique 5*).
- ▶ La mesure impactera environ 37 % des entrants dans l'année suivant sa mise en place. Ce sont les allocataires dont l'affiliation est discontinuée sur la période précédant l'ouverture de droit. Dans d'autres termes, ces allocataires ont un rythme de travail (la part des jours travaillés sur la période de référence individualisée) qui est fractionné.
 - 16 % des allocataires seront modérément impactés car leur rythme de travail sur la période de référence excède 75 %, soit par exemple au moins 18 mois travaillés sur une période de 24 mois.
 - 20 % des entrants seront davantage impactés à l'ouverture de droit, avec un nouveau SJR valant moins de 75 % du SJR dont ils auraient bénéficié en convention 2017.

Enfin, un faible nombre d'allocataires (de l'ordre du millier) n'exerceront plus leur droit d'option du fait d'une situation moins favorable lors d'un réexamen des droits.

Graphique 4 – Répartition des allocataires ouvrant un droit dans la 1^{ère} année suivant le nouveau mode de calcul du SJR, selon le rythme de travail sur leur période de référence



Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence servant au calcul du SJR et déterminant la durée du droit, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les seniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %). Ce sont des seniors de 53 ans ou plus. Ils ne sont pas représentés sur ce graphique.

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100^e.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10, ouvrant un droit entre avril 2020 et mars 2021, soit environ 2,3 millions de personnes.

Lecture : 53 % des allocataires ouvrant des droits dans la première année suivant la mesure ne seront pas impactés par cette dernière du fait de leur rythme de travail égal à 100 %.

Avec la réforme, les périodes de chômage entre deux emplois seront prises en compte dans le calcul du SJR. Le SJR correspondra ainsi à la rémunération perçue sur l'ensemble de la période de référence, divisée par le nombre total de jours travaillés et non travaillés qui la composent. Ainsi, par construction, plus les individus ont un rythme de travail fractionné et plus ils sont touchés par une baisse de l'AJ et par un allongement de la durée des droits.

Les allocataires impactés par la réforme travaillent de façon discontinue, souvent sur des emplois peu qualifiés et rémunérés à des niveaux proches du Smic. De fait, avant réforme, leur allocation journalière nette est d'environ 30 € en moyenne.

Après réforme, c'est le contraire : la durée de droit s'homogénéise tandis que les montants d'allocation journalière se dispersent. La durée de droit correspond désormais à la durée de la période de référence, plus homogène que la durée d'affiliation. Tandis que l'allocation journalière devient dépendante du rythme de travail sur la période de référence.

On notifiera ainsi plus souvent aux allocataires, lors de l'ouverture de droit :

- ▶ une durée de droit maximale plus longue, proche de 24 mois ;
- ▶ un niveau d'allocation plus faible, et inférieur à 30 € par jour soit environ 900 € par mois.

Un faible nombre d'allocataires pourront avoir un SJR calculé à moins d'un quart de son montant selon les règles de la convention 2017. Ce sont des allocataires de 53 ans ou plus qui auront travaillé de façon discontinue moins de 9 mois au cours des 36 derniers mois.

Le **Tableau 4** présente l'impact de la mesure selon le rythme d'activité des allocataires. Ces données sont reprises pour une présentation visuelle dans le **Graphique 5**.

Tableau 4 – Evolution du montant et la durée d'indemnisation des allocataires ouvrant un droit dans la 1^{ère} année suivant le nouveau mode de calcul du SJR, selon le rythme de travail sur leur période de référence

Rythme de travail sur la période de référence	Répartition des entrants	Effectifs d'entrants	Montant mensuel de l'indemnisation*			Durée du droit (en mois)		
			Avant la mesure	Avec la mesure	Ecart	Avant la mesure	Avec la mesure	Ecart
Entrants non concernés par la mesure	11 %	250 000	915 €	915 €	0 %	11,5	11,5	0 %
Ensemble des entrants impactés la 1^{ère} année	37 %	850 000	905 €	708 €	-22 %	12,1	17,7	45 %
De 25 % à 49 %	8 %	190 000	868 €	431 €	-50 %	7,6	19,4	156 %
De 50 % à 74 %	12 %	280 000	897 €	679 €	-24 %	10,7	16,9	59 %
De 75 % à 99 %	16 %	380 000	929 €	869 €	-6 %	15,5	17,2	11 %
Ensemble des entrants non impactés la 1^{ère} année (rythme = 100 %)	53 %	1 230 000	1 022 €	1 022 €	0 %	20,9	20,9	0 %
Emploi continu à temps plein sur 24 mois (ou 36 mois)	23 %	530 000	1 271 €	1 271 €	0 %	25,6	25,6	0 %
Emploi continu à temps partiel sur leur période de référence	20 %	470 000	729 €	729 €	0 %	19,6	19,6	0 %
Emploi continu à temps plein sur moins de 24 mois	10 %	230 000	1 046 €	1 046 €	0 %	13,2	13,2	0 %
Total	100 %	2 330 000						

* Le montant mensuel de l'indemnisation s'entend hors reprise d'activité, il est obtenu en multipliant le montant de l'allocation journalière par 30,4.

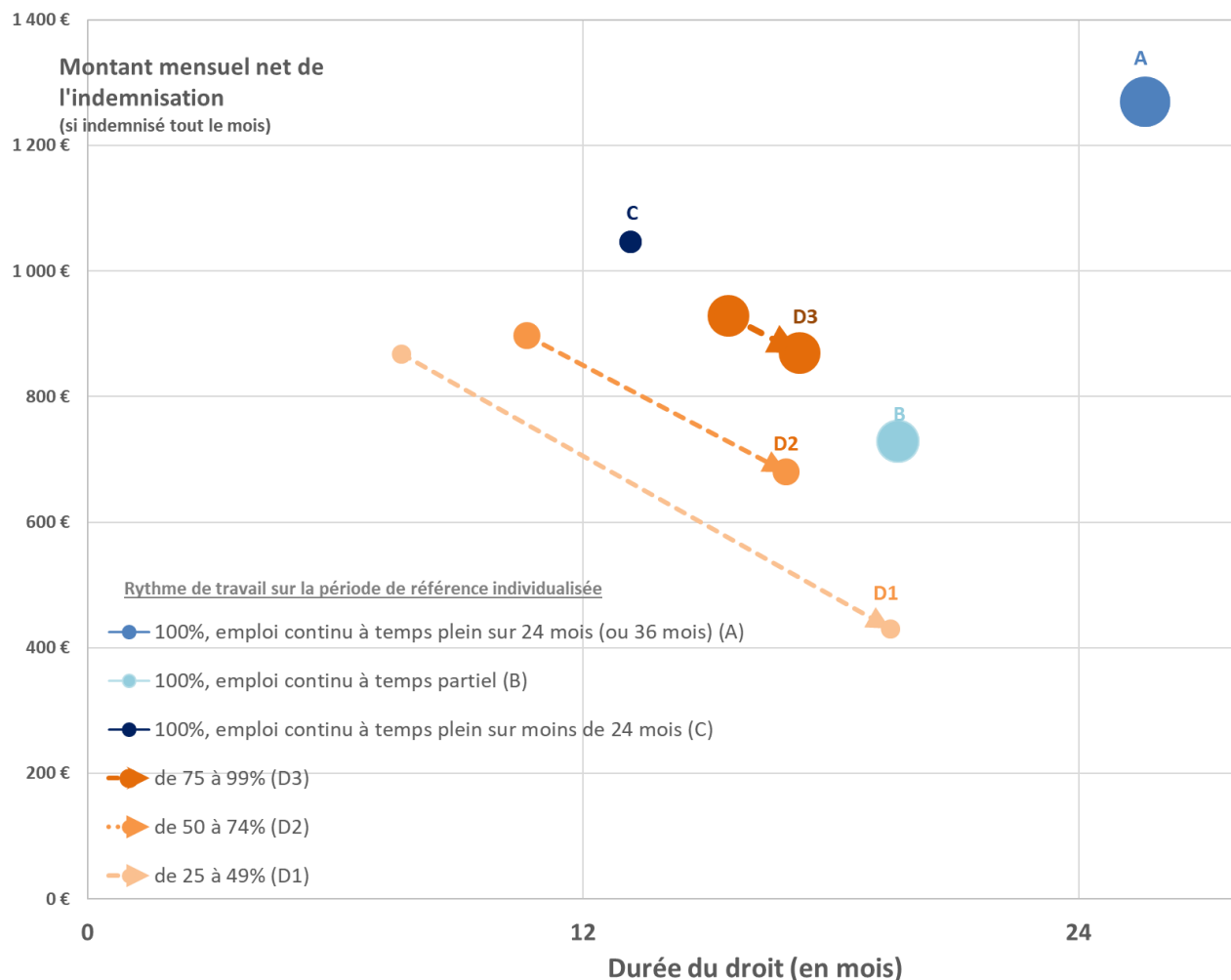
Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence servant au calcul du SJR et déterminant la durée du droit, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les seniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %), ce sont des seniors de 53 ans ou plus.

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10, ouvrant un droit entre avril 2020 et mars 2021, soit environ 2,3 millions de personnes.

Lecture : les personnes impactées par la mesure auront une augmentation de la durée de leur droit de 45 % en moyenne associée à une baisse de l'indemnisation de 22 % en moyenne.

Graphique 5 – Évolution de l'indemnisation mensuelle nette et de la durée du droit en fonction du rythme de travail observé sur la période de référence (moyenne de l'indemnisation et de la durée de droit pour chacune des six catégories d'allocataires étudiées, avant et après modification de la règle de calcul du SJR)



Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence servant au calcul du SJR et déterminant la durée du droit, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les seniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %), ce sont des seniors de 53 ans ou plus.

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage hors annexes 8 et 10, ouvrant un droit entre avril 2020 et mars 2021, soit environ 2,3 millions de personnes.

Lecture : les allocataires ayant un rythme de travail compris entre 50 % et 74 % sur la période de référence individualisée ont une durée maximale de droit qui passe de 11 mois en moyenne à 17 mois. Leur indemnisation mensuelle moyenne passe de 897 € à 679 €.

b. Profil des allocataires impactés

Les allocataires impactés par la mesure sont plus jeunes que la moyenne, notamment ceux ayant un rythme de travail entre 25 % et 49 % (36 % ont moins de 25 ans, contre 19 % pour les allocataires non impactés). Ils ont également en moyenne un salaire journalier de référence plus faible (51 euros contre 60 euros pour les allocataires non impactés). Notamment, les allocataires percevant entre 1 400 euros et 2 000 euros les mois travaillés sont plus souvent impactés (*Tableau 5*). La mesure touche un peu plus les hommes que les femmes (54 % d'hommes et 46 % de femmes parmi les personnes impactées). La mesure concerne principalement des allocataires ayant une fin de CDD ou de mission d'intérim comme motif de fin de contrat de travail à l'ouverture de droit (près de 85 % pour les allocataires impactés, contre 35 % pour les allocataires non impactés).

Tableau 5 – Caractéristiques des allocataires impactés par la modification du calcul du salaire de référence

Caractéristiques		Ensemble	Impact de la formule du salaire de référence	
			Impacté	Aucun changement
Sexe	Hommes	51 %	54 %	49 %
	Femmes	49 %	46 %	51 %
Age à l'ouverture du droit	Moins de 25 ans	23 %	30 %	19 %
	25 à 49 ans	61 %	59 %	62 %
	50 à 52 ans	5 %	4 %	5 %
	53 ans ou plus	11 %	7 %	14 %
SJR	SJR moyen	56 €	51 €	60 €
SJR mensualisé (SJR x 30,42)	Inférieur à 1 400 €	36 %	37 %	36 %
	Entre 1 400 et 2 000 €	41 %	49 %	36 %
	Entre 2 000 et 2 600 €	13 %	10 %	14 %
	Supérieur à 2 600 €	10 %	4 %	14 %
Motif de fin de contrat de travail	Licenciement	21 %	5 %	33 %
	Rupture conventionnelle	14 %	4 %	21 %
	Fin de CDD	42 %	54 %	33 %
	Fin de mission d'intérim	14 %	30 %	2 %
	Autre motifs	9 %	7 %	11 %
Total		100 %	100 %	100 %

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10, ouvrant un droit entre avril 2020 et mars 2021, hors personnes ouvrant un droit sous ancienne convention.

Lecture : 54 % des allocataires impactés par la mesure sont des hommes.

4. Impact sur l'indemnisation au cours du droit

Dans la partie qui précède, nous avons décrit l'impact attendu de la réforme sur les caractéristiques du droit connues au moment de son ouverture. Dans cette partie, nous nous attachons à décrire l'impact de ces modifications sur l'ensemble de la période d'indemnisation⁸ pour les allocataires impactés parmi les entrants dans l'année suivant la mise en place de la mesure. L'impact « réel » pour l'allocataire dépend principalement du fait de reprendre ou non un emploi en cours de droit rapidement. Pour étudier les impacts possibles, nous distinguons différentes typologies de parcours. Les parcours sont caractérisés par l'indemnisation dont aurait bénéficié l'allocataire sous les règles de la convention 2017.

Pour illustrer les différentes typologies d'impact, nous étudions un cas type d'allocataire impacté par la mesure. Il s'agit d'un allocataire D qui a travaillé environ un jour sur deux soit un rythme de travail de 50 % sur la période de référence individualisée (PRI). Du fait des nouvelles règles, son SJR diminue de 60 € à 30 € et sa durée maximale de droit s'allonge à 24 mois, contre 12 mois en convention 2017. Son allocation journalière diminue à 22,50 € brut (et autant en net), contre 36 € brut, soit 34,20 € net en convention 2017. Ainsi, mensuellement, il percevait sans la mesure 1 026 € par mois, tandis qu'il perçoit 670 € avec les règles du décret.

La baisse de l'allocation journalière est moins marquée que celle du salaire journalier de référence. En effet, en lien avec la baisse du salaire journalier de référence, le taux de remplacement passe, dans cet exemple, de 60 % à 75 % et modère ainsi la baisse de l'allocation.

Pour cet allocataire, on distingue principalement trois grandes typologies de parcours et ces typologies se traduiront par des impacts différents en cours de droit.

Parcours type n°1 : l'allocataire est sorti d'indemnisation au cours du droit qu'il aurait perçu en convention 2017

L'allocataire retrouve un emploi durable après 6 mois de droit et il cesse de consommer son droit. Bien que l'allocataire ait en théorie une durée maximale de droit plus importante, il ne bénéficie pas du fait d'être indemnisé plus longtemps. *In fine*, cet allocataire est perdant, il a perçu une indemnisation moindre en lien avec la baisse de son allocation.



Parcours type n°2 : l'allocataire est arrivé en fin de droit en convention 2017

L'allocataire ne retrouve pas d'emploi durable en cours de droit en convention 2017 et arrive en fin de droit⁹. Par conséquent, il bénéficie de l'allongement de la durée de son droit, ce qui lui permet d'être indemnisé plus longtemps. Il peut en bénéficier jusqu'à la reprise d'un emploi durable. Selon le moment de cette reprise d'emploi, il percevra ou non un montant d'indemnisation au moins égal avec les nouvelles règles.

⁸ Plus précisément, la période d'indemnisation considérée est la première période sans interruption où l'allocataire est indemnisable sous les règles du décret.

⁹ On considère ici comme fin de droit le fait d'avoir épuisé un droit sans recharger ensuite, c'est-à-dire que l'allocataire n'est plus couvert pendant au moins un jour.

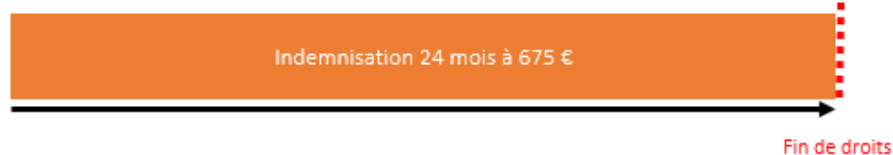
Si l'allocataire ne reprend pas d'emploi durable avant la fin de son droit sous les règles du décret 2019

Si l'allocataire ne reprend pas d'emploi au cours du droit ouvert sous les nouvelles règles, alors la baisse de l'allocation est plus que compensée par l'augmentation de la durée d'indemnisation. *In fine*, sur l'ensemble de sa période indemnisée, l'allocataire a reçu une indemnisation supérieure. Pour tous les allocataires dans cette situation, l'impact de la nouvelle réglementation sur l'ensemble de la période est soit positif (du fait du meilleur taux de remplacement), soit neutre.

En convention 2017



Décret du 26 juillet 2019 – possibilité 1



Si l'allocataire reprend un emploi avant la fin de son droit sous les règles du décret 2019

Si l'allocataire reprend un emploi plus tardivement que la fin de droit en convention 2017 mais avant la fin de droit sous les règles du décret, alors l'allocataire bénéficie de l'allongement du droit mais pas suffisamment pour que cela compense la baisse de son allocation. *In fine*, sur l'ensemble de son indemnisation, l'allocataire est perdant.

En convention 2017



Décret du 26 juillet 2019 – possibilité 2

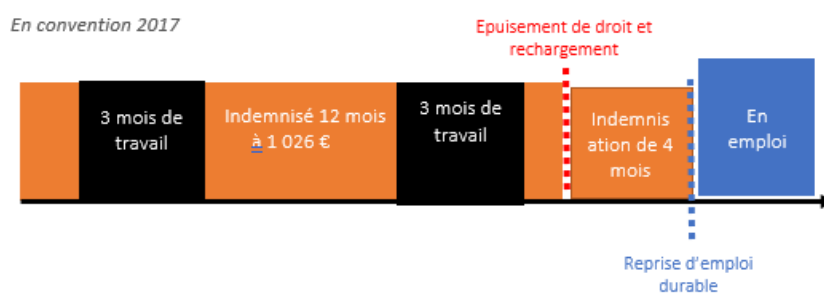


Parcours type n°3 : L'allocataire a épuisé son droit en convention 2017 et a rechargé une ou plusieurs fois

Ces situations de droits successifs sont plus complexes à analyser et à synthétiser. Pour savoir si l'allocataire est perdant ou gagnant, différents paramètres entrent en jeu, notamment les caractéristiques du droit (ou des droits) ouverts en rechargement.

Par exemple, dans le parcours ci-dessous, l'allocataire est indemnisé en convention 2017 pendant 12 mois, il recharge ensuite car il a travaillé en cours de droit. Il retrouve un emploi durable au bout de 22 mois de couverture dont 16 mois

En convention 2017



Décret du 26 juillet 2019



d'indemnisation et 6 mois de travail. Sous les règles du décret, l'allocataire est indemnisé 16 mois également mais avec une allocation plus faible. *In fine*, sur l'ensemble de la période, l'allocataire est moins indemnisé car son allocation est plus faible et il est indemnisé sur la même durée.

Impact selon le parcours

Au total, pour les allocataires impactés à l'ouverture de droit dans l'année suivant la mise en place de la mesure :

- ▶ un peu moins d'un tiers (32 %) des allocataires sont sortis en cours de droit et ont une indemnisation dans le cadre du décret moindre que celle qu'ils auraient eu en convention 2017 ;
- ▶ 30 % des allocataires seraient arrivés en fin de droit en convention 2017. Ainsi, ils bénéficient de l'allongement du droit. La plupart ont, *in fine*, une indemnisation équivalente ou supérieure ;
- ▶ un peu plus d'un tiers (38 %) des allocataires ont rechargé leur droit. Pour ces allocataires :
 - moins de 5 % ont une indemnisation supérieure à celle qu'ils auraient eu sans changement de règle ;
 - 15 % ont une indemnisation équivalente ;
 - 80 % ont une indemnisation moins importante.

5. Impact financier

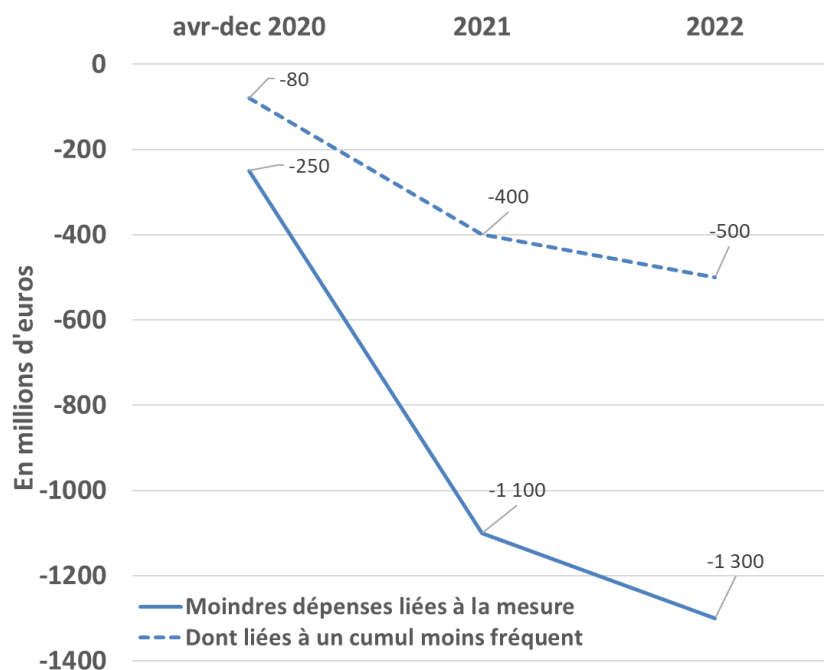
En 2020 et 2021, les moindres dépenses estimées en lien avec la modification du calcul du salaire journalier de référence seront d'environ **250 millions d'euros en 2020 et 1 100 millions d'euros en 2021**. En cumulé, cela correspondra à 1,35 milliard d'euros de moindres dépenses entre avril 2020 et fin 2021 (*Graphique 6*).

La montée en charge sera rapide car la mesure conduit tout d'abord à diminuer les dépenses d'allocation, avant ensuite d'indemniser plus longtemps certains allocataires. Pour cette raison, le niveau de baisse des dépenses que l'on peut attendre de la mesure, hors effets de comportement d'emploi, est atteint en grande partie dès 2022. Au-delà, si des changements de comportement intervenaient, dans le sens d'une reprise d'emploi plus rapide, ceux-ci conduiraient à amplifier la baisse des dépenses¹⁰.

Une part significative (40 %) de la baisse des dépenses est liée à un cumul allocation-salaire¹¹ moins fréquent. Les baisses du SJR et de l'AJ limitent en effet les capacités de cumul des allocataires impactés.

¹⁰ Les alternants emploi-chômage dont le rythme de travail est d'au moins 50 % sur longue période seront moins indemnisés s'ils augmentent leur niveau d'activité, en dépit de la hausse de leur SJR. Par ailleurs, des allocataires peuvent s'adapter d'une manière qui conduise à augmenter les dépenses (travail non déclaré, évitement de la reprise de certains emplois courts).

¹¹ Ce sont les situations dans lesquelles les allocataires reprennent une activité au cours du mois leur procurant un revenu inférieur à leur salaire antérieur. Dans ce cas, l'Assurance chômage les indemnise partiellement.

Graphique 6 – Impact financier de l'évolution du calcul du salaire de référence, en millions d'euros

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10. Montants recalés sur les prévisions Unédic de juillet 2019.

Lecture : en 2020 et 2021, les moindres dépenses estimées en lien avec la modification du calcul du salaire journalier de référence sont d'environ 250 millions d'euros en 2020 et 1 100 millions d'euros en 2021, dont respectivement 80 et 400 millions sont liées à un cumul moins fréquent des allocataires.

C. Dégressivité des allocations élevées

1. Description de la mesure

Le décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage instaure une baisse du niveau de l'allocation, à partir du 7^e mois d'indemnisation, pour les allocataires ayant perdu une rémunération élevée. Cette baisse qui intervient en cours de droit est appelée « dégressivité ».

Plus précisément, la dégressivité s'appliquera, à partir du 1^{er} novembre 2019, aux allocataires ayant perdu une rémunération supérieure à 4 500 € brut soit environ 3 500 € net¹² :

- ▶ les allocataires de moins de 57 ans qui ont perdu une rémunération supérieure à environ 6 450 € brut, soit environ 5 000 € net, verront ainsi le montant brut de leur allocation diminuer de 30 % à partir du 7^e mois d'indemnisation ;
- ▶ les allocataires de moins de 57 ans, ayant perdu un emploi rémunéré mensuellement entre 4 500 € et 6 450 € brut connaîtront au 7^e mois une baisse du montant brut de leur allocation inférieure à 30 %, car limitée par le niveau plancher à 84,33 € brut par jour¹³ ;
- ▶ les allocataires de 57 ans ou plus au moment de la perte de leur contrat de travail ne sont pas concernés par cette mesure.

Concernant le décompte des 6 mois d'indemnisation avant application de la dégressivité, les périodes indemnisées dans le cadre d'une formation¹⁴ ne sont pas prises en compte et en décalent ainsi l'application.

Si l'allocataire exerce le droit d'option lors d'une reprise de droit après une période d'activité et qu'il renonce à son droit pour percevoir plus rapidement l'indemnisation associée à sa rémunération la plus récente, le compteur du nombre de jours indemnisés est réinitialisé à 0.

S'agissant du cumul allocation-salaire, pour les allocataires qui reprennent un emploi en cours de droit, c'est l'allocation initiale (avant dégressivité) qui est utilisée dans le calcul du nombre de jours indemnisés du mois, comme en convention d'Assurance chômage du 14 avril 2017. Ils pourront ainsi être indemnisés s'ils reprennent un emploi d'une rémunération inférieure à celle perdue avant l'ouverture de leur droit. L'indemnisation versée est ensuite obtenue avec l'allocation dégressive si la reprise d'emploi intervient après 6 mois d'indemnisation ou plus.

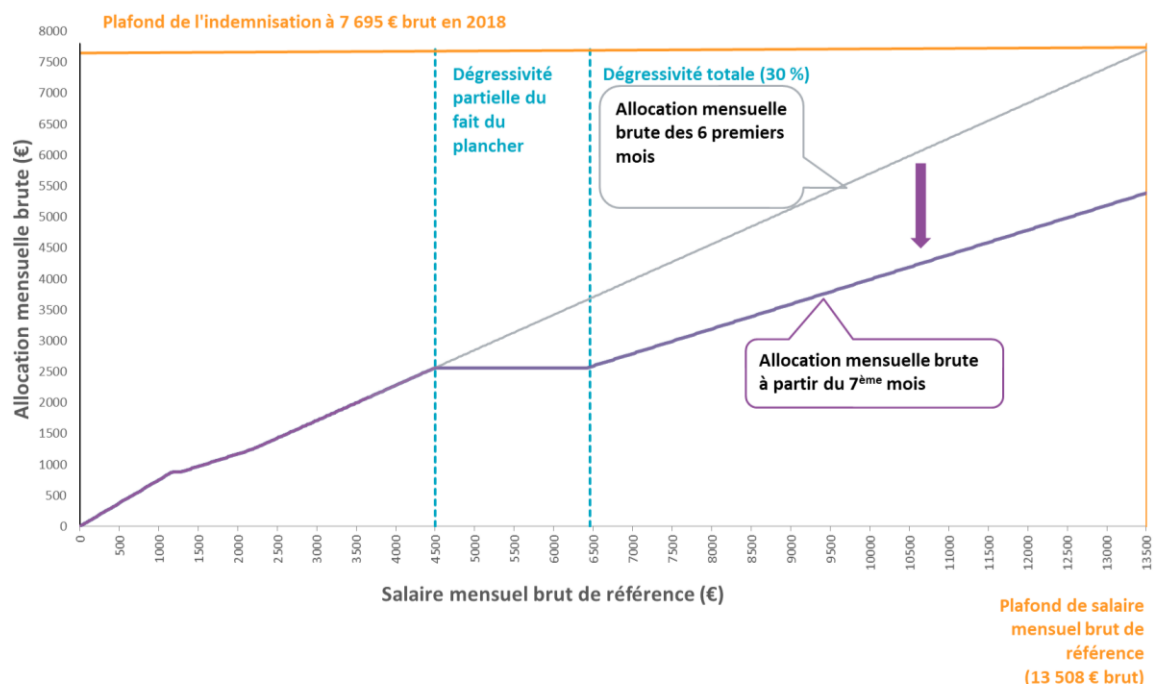
Le **Graphique 7** reprend le calcul théorique de l'allocation journalière à laquelle s'appliquera la dégressivité à partir du salaire de référence perdu pour un travail à temps plein d'un allocataire de moins de 57 ans à la fin de son contrat de travail.

¹² La rémunération perdue est estimée à partir du salaire journalier de référence.

¹³ Le niveau plancher de l'allocation journalière brute, atteint après application de la dégressivité, sera revalorisé chaque année au 1^{er} juillet dans le cadre de la revalorisation annuelle décidée par le conseil d'administration de l'Unédic.

¹⁴ Formations prévues dans le Plan personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou par le CPF. A compter du 1^{er} avril 2020, un arrêté de la ministre devrait définir les finalités et conditions auxquelles doivent répondre ces actions de formation.

Graphique 7 – Calcul théorique de l'allocation journalière à partir du salaire de référence pour un travail à temps plein, avant et après la dégressivité, pour un allocataire de moins de 57 ans



Note : le salaire mensuel et l'allocation mensuelle sont obtenus en multipliant respectivement le salaire journalier de référence et l'allocation journalière par 30,4. L'allocation présentée dans le graphique correspond à l'allocation avant prélèvement retraite et éventuels avantages vieillesse et pensions d'invalidité.

Source : Unédic.

2. Contexte

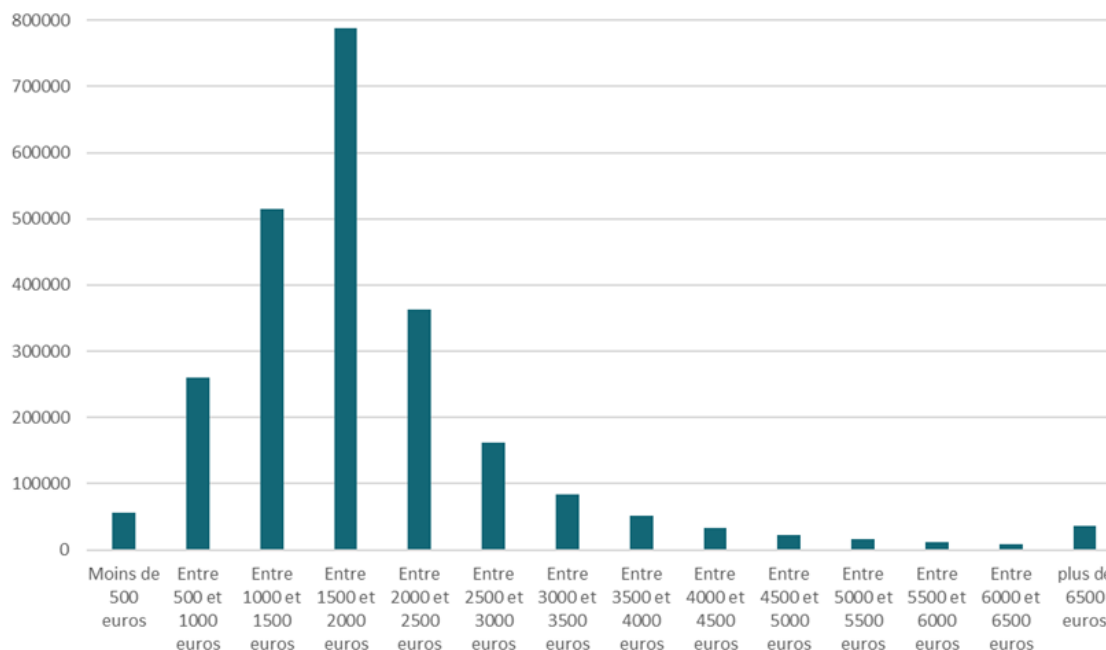
a. Les salariés potentiellement concernés par cette mesure

En 2016, le salaire mensuel moyen en équivalent temps plein d'une personne travaillant dans le secteur privé est de 2 238 € net. Les 10 % des salariés les mieux rémunérés perçoivent plus de 3 576 € net¹⁵. Ainsi, la population potentiellement concernée par la mesure correspond approximativement à ce dernier décile des salariés du secteur privé. Les allocataires impactés sont majoritairement des cadres, leur salaire étant en moyenne plus élevé que celui des autres salariés (4 060 € net en moyenne). Cependant, tous les cadres ne seront pas concernés car ils ne perçoivent pas tous une rémunération de ce niveau¹⁶. Les allocataires ayant perdu une rémunération supérieure à 4 500 € brut représentent environ 2 % des allocataires entrant à l'assurance chômage en 2017 et environ 4 % des allocataires indemnisés (*Graphique 8*).

Pour les allocataires ayant perdu un contrat à durée indéterminée, à la sortie de leur droit, la part consommée est en moyenne croissante en fonction du niveau de rémunération pour les 57 ans ou plus (70 % pour les allocataires ayant perdu une rémunération supérieure à 6 500 € brut contre 59 % pour ceux ayant perdu une rémunération inférieure à 4 500 € brut). *A contrario*, on n'observe pas de lien marqué et linéaire entre taux de consommation et niveau de salaire pour les moins de 50 ans et les 50-56 ans (*Graphique 9*).

¹⁵ Source : Bonnet O., Vuillemin T « Salaires dans le secteur privé – En 2016, le salaire net moyen augmente de 0,5 % en euros constants », *Insee Première* n° 1750, avril 2019.

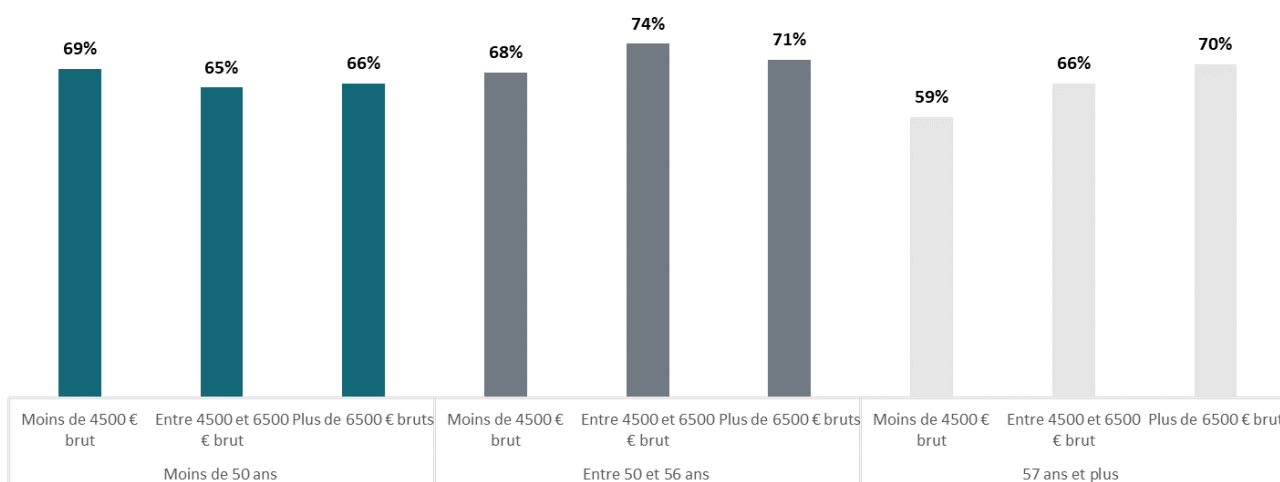
¹⁶ En 2017, 10 % des cadres en poste perçoivent une rémunération mensuelle brute totale (partie fixe et variable) inférieure à 2 900 € (Source : Apec, Enquête Situation professionnelle et rémunération des cadres 2018).

Graphique 8 – Nombre d'allocataires indemnisés en fonction du salaire brut perdu

Source : FNA, échantillon au 10^e.

Champ : allocataires de l'ARE ou AREF en cours d'indemnisation au 30 juin 2018, hors annexes 8 et 10.

Lecture : parmi les allocataires indemnisés au 30 juin 2018, 55 000 allocataires ont perdu un salaire mensuel inférieur à 500 € brut.

Graphique 9 – Taux de consommation du droit à la suite d'une rupture de CDI par niveau de salaire brut perdu et par tranche d'âge

Source : FNA, échantillon au 10^e.

Champ : sortants de droit ARE en 2015, au chômage à la suite d'une rupture de CDI.

Lecture : parmi les allocataires sortis d'indemnisation en 2015, les allocataires de moins de 50 ans ayant perdu un CDI d'une rémunération inférieure à 4 500 € brut ont consommé en moyenne 69 % de leur droit à l'Assurance chômage.

b. La dégressivité dans les autres pays européens

D'autres pays d'Europe ont des règles d'indemnisation chômage qui font intervenir de la dégressivité. En Espagne, par exemple, le taux de remplacement passe de 70 % du salaire à 50 % après 6 mois pour tous les demandeurs d'emploi. En Italie, de 75 % au maximum, le taux de remplacement diminue de 3 % par mois à compter du 4^e mois d'attribution. Aux Pays-Bas, le taux de remplacement passe de 75 % à 70 % au bout de 2 mois. En Suède, le taux de remplacement passe de 80 % à 70 % au bout de 200 jours soit 6 mois et demi. En Belgique, le taux de remplacement de 65 % initialement diminue en plusieurs phases plus ou moins longues en fonction de la durée de l'activité professionnelle antérieure. La dégressivité qui sera mise en œuvre en France a pour spécificité d'être définie en fonction de la rémunération de l'emploi perdu.

3. Impact de la mesure

La montée en charge de la mesure est assez lente. En effet, elle s'applique aux allocataires ayant perdu leur emploi après le 1^{er} novembre 2019, après le délai d'attente, les éventuels différés¹⁷ et *a minima* 6 mois d'indemnisation. Les premiers effets s'observeront au cours du deuxième semestre 2020.

a. Nature de l'impact

Les allocataires concernés sont les allocataires de moins de 57 ans ayant perdu une rémunération supérieure à 4 500 € brut, qui seront effectivement indemnisés plus de 6 mois. L'ampleur de l'impact dépend :

- ▶ du niveau du salaire de référence :
 - entre 4 500 € et 6 450 € brut, la baisse n'atteint pas 30 % de l'allocation brute car l'allocation ne peut diminuer en dessous de la valeur plancher de 84,33 € brut ;
 - au-delà de 6 450 € brut, l'allocation est diminuée de 30 % ;
- ▶ de la durée effective d'indemnisation : au-delà de 6 mois d'indemnisation, plus un allocataire est indemnisé longtemps, plus l'impact sera important. Ainsi, les allocataires entre 53 et 57 ans, notamment s'ils consomment une grande partie de leur droit, seront particulièrement impactés par la mesure car ils ont des droits potentiellement plus longs.

b. Impact sur les allocataires

Lors de la mise en place de la mesure

Les premiers allocataires concernés sont ceux qui ont ouvert un droit à la suite d'une fin de contrat de travail postérieure au 1^{er} novembre 2019. Ils verront leur allocation diminuer après 6 mois d'indemnisation donc au plus tôt à partir de mai 2020. À partir de fin 2020, chaque mois, de 1 000 à 2 000 nouveaux allocataires atteignant la fin de leur 6^e mois d'indemnisation connaîtront une dégressivité de leur allocation.

L'indemnisation brute totale (*i.e.* nombre de jours du droit multiplié par l'allocation journalière brute) des personnes concernées diminuera au maximum de 25 % si elles ont un droit de 36 mois et si elles consomment l'intégralité de leur droit et de 22,5 % si elles ont un droit de 24 mois¹⁸. En moyenne, sur l'ensemble de son droit, la diminution moyenne par allocataire concerné est de 11 000 € brut. Les allocataires concernés verront leur allocation baisser sur environ

¹⁷ Le délai d'attente de 7 jours s'applique à toute ouverture de droit ou reprise d'emploi sauf s'il a déjà été appliqué dans les 12 derniers mois. À l'ouverture de droit, peuvent s'appliquer également un différé dit « congés payés » si l'allocataire n'a pas pris tous ses congés avant la rupture du contrat de travail et un différé dit « supra-légal » si l'allocataire a perçu des indemnités de fin de contrat de travail supérieures au niveau légal.

¹⁸ Il s'agit de la baisse avant prélèvement. L'indemnisation effectivement perçue baissera davantage car les prélèvements liés au financement de la retraite complémentaire et, pour certains allocataires, à la perception d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse, seront effectués à taux plein y compris après une baisse de 30 % de l'allocation.

14 mois en moyenne, correspondant au nombre moyen de mois d'indemnisation après les 6 premiers mois. 6 allocataires sur 10 consommeront la totalité de leur droit.

En régime de croisière

Cette mesure concernera chaque jour environ 40 000 allocataires indemnisés, dont l'allocation aura été diminuée. Au total sur l'année, environ 70 000 personnes seront indemnisées au moins un jour avec une allocation journalière affectée par la dégressivité.

Publics concernés

Les allocataires concernés par la dégressivité ont un profil proche des allocataires ayant perdu une rémunération élevée. Environ la moitié (54 %) d'entre eux ont entre 35 et 49 ans. Près de 3 allocataires sur 10 impactés ont entre 50 et 56 ans au moment de la perte de leur contrat de travail contre environ 1 sur 10 pour les allocataires hors champ¹⁹. Ce sont plus souvent des hommes (7 allocataires sur 10, contre 1 sur 2 parmi les autres allocataires).

La quasi-totalité de ces allocataires ont perdu un contrat à temps plein (97 %) contre les trois quarts des allocataires non impactés. Les motifs de fin de contrat de travail les plus fréquents sont les licenciements non économiques et les ruptures conventionnelles qui représentent respectivement 34 % et 31 % des ruptures de contrat des allocataires concernés par la mesure²⁰. En lien avec l'emploi perdu qui est souvent de longue durée, les allocataires ont, pour la plupart, des droits de 2 ans ou plus. Près de la moitié d'entre eux (47 %) ont perçu des indemnités de fin de contrat au moment de la perte de leur contrat de travail (*Tableau 6*).

¹⁹ Un allocataire hors champ est un allocataire dont l'allocation est inférieure à 84,33 €.

²⁰ Il s'agit du contrat du fait générateur du droit mais l'affiliation peut être constituée d'autres contrats de travail.

Tableau 6 – Caractéristiques des allocataires impactés et de leur droit en régime de croisière et comparaison avec les allocataires hors champ de la mesure

	Allocataires impactés par la dégressivité	Allocataires hors champ (allocataires indemnisés en 2017 ayant perdu une rémunération plus faible ou plus de 56 ans)
Sexe		
Hommes	69 %	49%
Femmes	31 %	51%
Age à la fin du contrat de travail		
Moins de 25 ans	1 %	22%
De 25 à 34 ans	14 %	30%
De 35 à 49 ans	54 %	30%
De 50 à 56 ans	31 %	12%
57 ans ou plus	0 %	6%
Motif de fin de contrat de travail		
Licenciement économique	17 %	6 %
Licenciement non économique	34 %	17 %
Rupture conventionnelle	31 %	14 %
Fin de CDD	10 %	45 %
Fin de mission d'intérim	1 %	14 %
Départ volontaire	2 %	2 %
Autres motifs	4 %	2 %
A perçu des indemnités supra-légales au moment de la fin de contrat de travail²¹	47 %	11 %
A perdu un emploi à temps complet	97 %	73 %
Durée maximale de droit		
Moins de 6 mois	0 %	13 %
De 6 à moins de 12 mois	6 %	20 %
De 1 an à moins de 2 ans	13 %	27%
2 ans ou plus	81 %	40 %
Total	100 %	100 %

Source : FNA, échantillon au 10^e.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10.

Lecture : 69 % des allocataires impactés sont des hommes contre 49 % pour les allocataires avec une rémunération plus faible.

²¹ À noter que les allocataires ayant choisi d'être indemnisés en CSP (contrat de sécurisation professionnel) dans un premier temps n'ont pas d'indemnités supra-légales déclarées.

c. Impact financier global

La mesure commence à avoir un effet 6 mois après sa mise en place. L'impact financier est donc nul en 2019 et sera faible en 2020. L'impact de la mesure commence à être significatif à partir de **2021 où elle produit 140 millions d'euros de moindres dépenses d'indemnisation**.

En cumulé, cela correspond à 160 millions d'euros de moindres dépenses entre novembre 2019 et fin 2021.

À l'horizon des prévisions financières, en 2022, les moindres dépenses seront de 220 millions d'euros.

D. Démissionnaires

1. Description de la mesure

L'Assurance chômage indemnise en principe les salariés perdant leur emploi de façon involontaire. La réglementation d'assurance chômage prévoit néanmoins une liste limitative de situations dans lesquelles la démission du salarié est considérée légitime et ouvre droit à indemnisation. Par exemple, peuvent être indemnisés les salariés qui démissionnent pour suivre leur conjoint muté dans une autre région.

La loi « Avenir Professionnel » du 5 septembre 2018 prévoit l'élargissement, à partir du 1^{er} novembre 2019, des conditions d'accès à l'indemnisation aux salariés qui démissionnent en vue de poursuivre un projet professionnel. Les décrets du 26 juillet 2019 relatifs au régime d'assurance chômage et aux nouveaux droits à indemnisation précisent les contours de la mesure.

Les projets éligibles seront les projets de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ainsi que les projets de création ou reprise d'entreprise. Le caractère réel et sérieux du projet devra être attesté par une commission paritaire interprofessionnelle régionale (CPIR), qui remplace désormais le Fongecif.

De plus, ce nouveau droit ne sera ouvert qu'aux personnes ayant été salariées durant les 5 années précédentes de manière continue.

Les allocataires de l'Assurance chômage sont tenus de rechercher un emploi pour continuer à bénéficier d'une indemnisation, sauf exceptions. Les démissionnaires indemnisés au motif de poursuivre un projet professionnel ne seront pas tenus de rechercher un emploi, mais la poursuite de leur indemnisation sera conditionnée à la mise en œuvre de leur projet. Un contrôle du caractère réel et sérieux du projet sera mené au plus tard dans les six mois suivant l'ouverture de droit. Si le projet n'était pas mis en œuvre, l'allocation ne serait alors plus due.

2. Impact de la mesure

L'étude d'impact du projet de loi « Avenir professionnel » estime que le nombre de bénéficiaires de cette mesure serait compris entre 17 000 et 30 000 par an. Pour la plupart, les bénéficiaires de la mesure seront des salariés qui n'auraient pas démissionné en l'absence de réforme. Les autres bénéficiaires, moins nombreux, seront des salariés qui auraient démissionné même en l'absence d'indemnisation, afin de mener leur projet de formation ou de création d'entreprise.

L'indemnisation de ces bénéficiaires engendre un coût direct pour l'Assurance chômage. Il est néanmoins estimé qu'une partie des démissionnaires libéreront un poste de travail dont certains seront pourvus par des demandeurs d'emploi indemnisés. Le retour plus rapide de ces derniers dans l'emploi engendrera des économies pour l'Assurance chômage. Aussi, d'après l'étude d'impact du projet de loi « Avenir professionnel », le coût net de la mesure pour l'Assurance chômage serait compris entre 230 millions d'euros et 345 millions d'euros par an.

Les éléments précisés depuis, et notamment les mesures du décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, n'invitent pas à revoir significativement ces estimations. Les mesures sur les conditions d'ouverture de droit et le calcul du salaire journalier de référence (SJR) n'impacteront pas les personnes indemnisées dans le cadre de ce nouveau droit étant donné la condition d'emploi sur les 5 années précédentes. Des démissionnaires pourraient en revanche être soumis à la dégressivité.

La montée en charge de la mesure dépend pour beaucoup d'aspects opérationnels qu'il est difficile de prévoir à ce stade. Nous pouvons cependant supposer que le dispositif se mettra en place progressivement entre le 1^{er} novembre et la fin de l'année 2019, avec un faible effectif concerné sur cette période. Une fois le dispositif installé, nous pouvons en revanche nous attendre dès 2020 à un nombre significatif d'ouvertures de droit. En effet, ce dispositif peut offrir une opportunité de réalisation à des projets déjà élaborés mais jusque-là sans concrétisation possible financièrement. Il est alors possible qu'un nombre significatif de salariés se saisissent de l'opportunité de le réaliser dès la première année de mise en œuvre.

Selon ces hypothèses, nous retenons une estimation de coût négligeable en 2019, puis un coût annuel de 300 millions d'euros dès 2020.

E. Travailleurs indépendants

1. Description de la mesure

La loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018 a créé une nouvelle forme de revenu de remplacement, destinée aux indépendants : l'allocation des travailleurs indépendants (ATI). Pour bénéficier de cette allocation, les travailleurs indépendants devront avoir fait l'objet d'un redressement judiciaire avec éviction du dirigeant ou une liquidation judiciaire et satisfaire certaines conditions. Le montant d'indemnisation sera de 800 € par mois pendant 6 mois. La mesure sera applicable à partir du 1^{er} novembre 2019.

a. Travailleurs concernés

Une personne dont les conditions de travail sont définies exclusivement par elle-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre est présumée travailleur indépendant²². La mission de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales ayant mené l'étude sur l'ouverture de l'indemnisation du chômage aux travailleurs indépendants a retenu une population cible de près de 3,3 millions de personnes, réparties entre travailleurs indépendants « classiques » (1 700 000 personnes parmi lesquelles commerçants, artisans et professions libérales), micro-entrepreneurs actifs (700 000 personnes), exploitants agricoles (460 000), dirigeants assimilés salariés (180 000 personnes) et autres (250 000 personnes)²³.

b. Conditions d'attribution

Pour bénéficier de l'allocation des travailleurs indépendants, une personne devra avoir exercé une activité non salariée pendant au moins 2 ans ininterrompus dans une seule entreprise et avoir fait l'objet d'un redressement judiciaire avec éviction du dirigeant ou une liquidation judiciaire. Le terme de la période de 2 ans correspond à la date du fait générateur d'ouverture de droit (par exemple la date de la liquidation judiciaire). La personne devra également être à la recherche d'un emploi et justifier des revenus antérieurs d'au moins 10 000 € par an. Les éventuelles autres ressources doivent être inférieures au montant forfaitaire permettant de bénéficier du revenu de solidarité (RSA), soit 559,74 € par mois.

c. Articulation avec l'aide au retour à l'emploi

Lorsque les travailleurs indépendants remplissent les conditions pour ouvrir un droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), une comparaison est effectuée entre les montants journaliers et les durées d'indemnisation de l'ARE et de l'allocation des travailleurs indépendants. Si le montant et la durée d'indemnisation en ARE sont supérieurs au montant et à la durée d'indemnisation en ATI, un droit ARE est ouvert (ou repris ou poursuivi). A défaut, les travailleurs indépendants peuvent choisir entre l'une des deux allocations.

Les travailleurs indépendants ont la possibilité de cumuler une éventuelle rémunération salariée ou non salariée avec le versement de l'ATI pendant trois mois, consécutifs ou non, dans la limite des droits restants dus au titre de l'ATI. Si l'activité professionnelle est interrompue pendant au moins 3 mois, le dispositif de cumul peut à nouveau s'appliquer.

2. Impact financier

L'étude d'impact du projet de loi « Avenir professionnel » évalue le coût annuel de cette mesure à 140 millions d'euros pour près de 30 000 bénéficiaires.

²² Très précisément, sont concernés par cette mesure les travailleurs indépendants visés à l'article L. 5424-24 du code du travail.

²³ Cité dans la note d'impact du projet de loi « Avenir professionnel ».

MESURES CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS

A. Instauration d'un bonus-malus sur les contributions patronales d'Assurance chômage

1. Description de la mesure

a. Principes

Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage instaure une mesure dite de « bonus-malus » sur les contributions patronales d'assurance chômage pour les entreprises de 11 salariés ou plus de certains secteurs d'activité. À partir de 2021, dans ces secteurs, le taux de contribution patronale qui s'applique à la masse salariale de l'entreprise variera alors entre 3,00 % et 5,05 %. Dans les autres secteurs, le taux de contribution sera de 4,05 %, hormis pour les contrats d'intermittents du spectacle (voir ci-après).

Le taux modulé sera calculé pour chaque entreprise en fonction du nombre de ruptures de contrat de travail ayant donné lieu à une inscription à Pôle emploi.

La mesure est conçue pour être financièrement neutre, hors effets de comportement éventuels, le bonus-malus conduisant ainsi à des redistributions entre entreprises d'un même secteur, mais pas à des transferts intersectoriels.

b. Champ des entreprises concernées

Chaque année, la modulation est applicable aux employeurs de 11 salariés ou plus des secteurs d'activité dont le taux de séparation moyen est supérieur à un seuil fixé pour trois ans²⁴.

Le secteur d'activité d'une entreprise est déterminé par son activité économique principale²⁵.

Dans un premier temps, 7 secteurs devraient être concernés en 2021 :

- ▶ Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ;
- ▶ Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ;
- ▶ Hébergement et restauration ;
- ▶ Production et distribution d'eau-assainissement, gestion des déchets et dépollution ;
- ▶ Transports et entreposage ;
- ▶ Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique, et d'autres produits non métalliques ;
- ▶ Travail du bois, industrie du papier et imprimerie.

²⁴ Le seuil est fixé en fonction de l'écart entre les taux de séparation moyens des différents secteurs d'activité.

²⁵ Si l'activité économique principale n'est pas connue, le secteur est déterminé par son objet social, et par la convention collective à laquelle elle est rattachée, selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'emploi.

c. Calendrier

Les contributions seront modulées à partir du 1^{er} mars 2021.

Le taux de contribution que devra appliquer l'entreprise durant l'année lui sera communiqué au début de l'année (sous réserve des modalités de notification du taux qui devront être précisées par arrêté).

d. Définitions du taux de séparation

Le taux de séparation de l'entreprise

Pour les entreprises concernées par le bonus-malus, le taux de contribution est défini en fonction du « taux de séparation de l'entreprise ».

Le taux de séparation de l'entreprise est défini comme le rapport entre le nombre annuel de fins de contrat qui donnent lieu à une inscription à Pôle emploi et l'effectif total de l'entreprise. Afin de lisser l'effet des séparations, une moyenne des quotients est faite sur 3 années.

Plus précisément, est prise en compte dans le taux de séparation de l'entreprise toute fin de contrat d'un salarié qui s'inscrit à Pôle emploi dans les 3 mois qui suivent la fin de son contrat de travail ou si le salarié est inscrit à Pôle emploi au moment de sa fin de contrat.

Toutes les fins de contrat de travail seront prises en compte, hormis les démissions, ainsi que les fins de contrats relevant de dispositifs particuliers de formation ou d'insertion (notamment contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation et contrats uniques d'insertion). Pour ces derniers, le taux reste à 4,05 %. Les contrats d'intérim seront également pris en compte pour la détermination du taux de séparation de l'entreprise utilisatrice, sur la base des informations communiquées par l'entreprise de travail temporaire.

Ainsi, plus le nombre de salariés qui s'inscrivent à Pôle emploi juste après avoir travaillé dans une entreprise est important, plus le taux de séparation de l'entreprise sera élevé et plus le taux de contribution qui lui sera appliqué risque d'être élevé. À l'inverse, l'entreprise bénéficiera d'un taux réduit de contribution si le nombre d'ex-salariés s'inscrivant à Pôle emploi après rupture d'un contrat avec cette entreprise, est relativement faible comparativement aux autres entreprises concernées du secteur.

À titre transitoire, la période de référence du taux de séparation de l'entreprise pour l'année 2021 correspond à la période du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2020. En 2022, cette période de référence s'étendra entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021. À partir de 2023, la période de référence sera comprise entre le 1^{er} janvier de l'année N-3 et le 31 décembre de l'année N-1.

Le taux de séparation moyen d'un secteur

Le taux de séparation moyen est utilisé pour déterminer les secteurs d'activité pour lesquels la modulation est applicable.

Il correspond à la moyenne, sur la période comprise entre le 1^{er} janvier de l'année N-4 et le 31 décembre de l'année N-2, des quotients par exercice de référence du nombre de séparations de l'ensemble des employeurs de 11 salariés ou plus du secteur par le total des effectifs salariés de ces entreprises. À titre transitoire, pour les années 2021 à 2023, la période retenue pour le calcul du taux de séparation moyen est comprise entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 décembre 2018.

Le taux de séparation médian d'un secteur

Pour une année donnée, le taux de séparation médian d'un secteur est celui qui sépare les entreprises du secteur en deux groupes : d'un côté les entreprises dont le taux de séparation est supérieur au taux médian, de l'autre celles dont le taux de séparation lui est inférieur. Ce taux médian est déterminé de façon que la masse salariale totale des deux groupes soit la même. De part et d'autre du taux médian du secteur, le nombre d'entreprises peut donc être différent. C'est une moyenne sur trois années civiles (N-4, N-3 et N-2) permettant de lisser d'éventuels chocs conjoncturels qui impacteraient de façon trop importante les entreprises.

À titre transitoire, pour les contributions exigibles à partir du 1^{er} mars 2021, la période de référence correspond à la période comprise entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2020. Pour les contributions exigibles à partir du 1^{er} mars 2022, la période de référence correspond à la période comprise entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2021.

e. Définition du taux de contribution modulé

Le décret définit la formule de calcul permettant d'obtenir le taux de contribution auquel seront soumises les entreprises concernées par le bonus-malus.

Le taux de contribution d'une entreprise sera déterminé en comparant son taux de séparation au taux de séparation médian de son secteur d'activité selon la formule ci-dessous. Son niveau de contributions dépend ainsi à la fois de son propre taux de séparation et de celui des autres entreprises de son secteur.

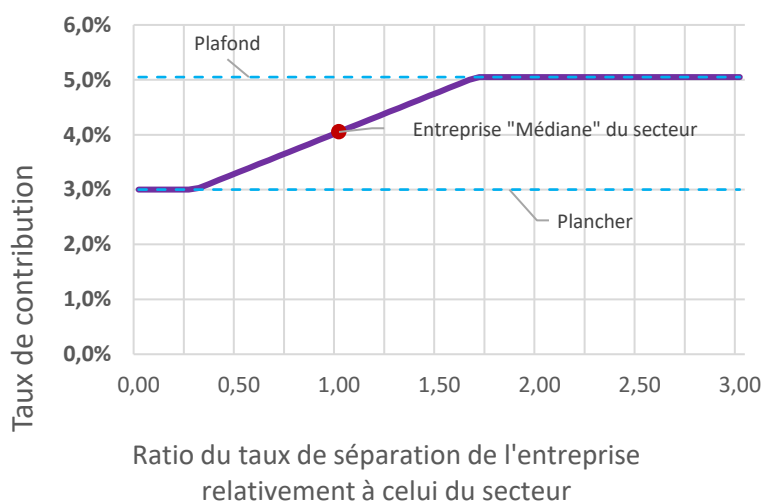
$$\text{Taux de contribution de l'entreprise} = \frac{\text{taux de séparation de l'entreprise}}{\text{taux de séparation médian du secteur}} \times 1,46 \% + 2,59 \%$$

Ainsi, si le taux de séparation d'une entreprise est égal au taux médian du secteur, alors son taux de contribution sera égal à $1 \times 1,46 \% + 2,59 \% = 4,05 \%$. Ce taux ne peut être inférieur à 3,00 % ni supérieur à 5,05 %.

Autrement dit, le taux de contribution compare le taux de séparation de l'entreprise calculé à partir des années N-1 à N-3 au taux de séparation médian du secteur calculé à partir des années N-2 à N-4.

Le **Graphique 10** permet d'étudier le taux de contribution en fonction du taux de séparation de l'entreprise relativement au taux de séparation médian du secteur. Toute entreprise dont le taux de séparation est supérieur ou égal à 1,68 fois le taux médian du secteur aura un taux modulé au seuil maximal de 5,05 %. Inversement, toute entreprise dont le taux de séparation est inférieur ou égal à 0,28 fois le taux médian du secteur, aura un taux de contribution de 3,00 %.

Graphique 10 – Taux de contribution, en fonction du taux de séparation de l'entreprise relativement au taux de séparation médian du secteur



Source : décret du 26 juillet 2019 relatif aux contributions (sous-section 2 du titre VII). Calculs Unédic.

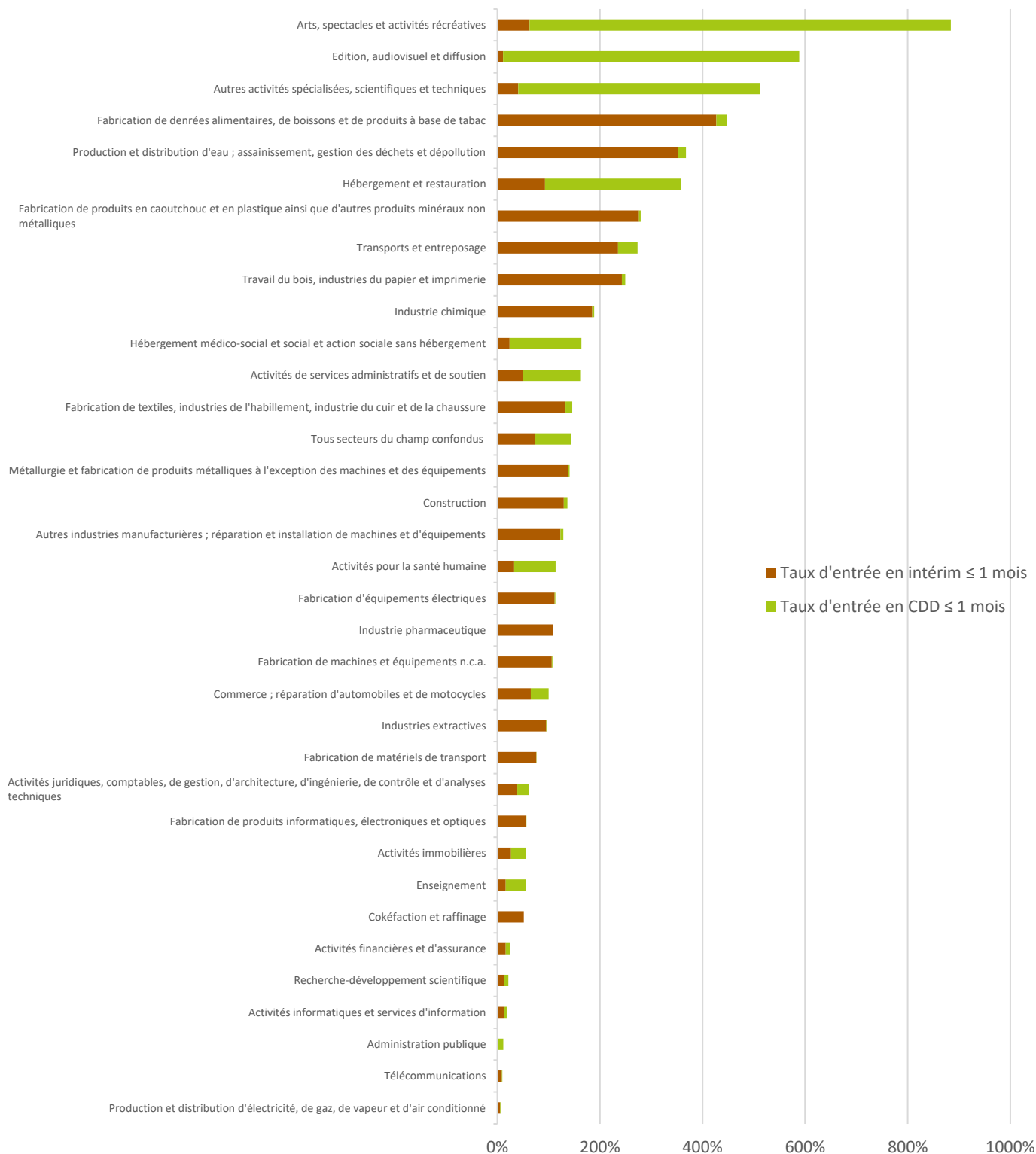
Lecture : une entreprise dont le taux de séparation est identique à celui du secteur aura un taux de contribution de 4,05 % ; celle dont le taux de séparation est égal à 2,5 fois celui du secteur aura un taux de contribution de 5,05 % ; celle dont le taux est égal à la moitié du taux de séparation médian du secteur (ratio = 0,5) aura un taux de contribution de 3,32 %.

2. Les secteurs concernés

Les secteurs dans le champ de la mesure sont ceux dont le taux de séparation moyen est supérieur à un seuil, lequel sera fixé tous les trois ans par le gouvernement. Le seuil retenu pour déterminer les secteurs concernés par la mesure en 2021 est de 150 % selon les déclarations du ministère du travail de juin 2019.

L'Unédic ne dispose pas des données nécessaires pour calculer cet indicateur. Ces secteurs ressortent toutefois dans les travaux que l'Unédic a réalisés dans le cadre des négociations de l'ANI du 28 février 2018 relatif à l'Assurance chômage et pour les diagnostics du recours aux contrats courts par branche qui ont suivi. Ce sont en effet les mêmes secteurs qui ont le taux d'entrée en contrats de moins d'un mois le plus élevé. Ce taux rapporte le nombre d'embauches en CDD et missions d'intérim de moins d'un mois à l'effectif moyen de l'entreprise sur une année²⁶. Nos calculs portent sur l'ensemble des entreprises. En réaffectant l'intérim aux entreprises utilisatrices, les deux secteurs avec les taux de séparation les plus élevés sont des secteurs où travaillent majoritairement les intermittents du spectacle et qui sont hors champ de cette mesure (*Graphique 11*). Les sept secteurs qui suivent sont les secteurs visés par le décret. À noter que parmi eux, cinq embauchent particulièrement des intérimaires.

²⁶ Cependant les deux notions sont proches notamment car la grande majorité des ruptures de contrats sont réalisées pour des contrats courts.

Graphique 11 – Taux d'entrée en contrats de durée inférieure ou égale à 1 mois (intérim et CDD) par secteur

Sources : ACOSS DADS, DARES (nombre d'intérimaires), ACOSS DPAE (ACOSS Stat 234 – données CVS) – calculs Unédic.

Champ : emploi dans les entreprises affiliées en 2015, France métropolitaine, hors secteurs des « Autres activités de services » car la répartition des missions d'intérim y est manquante, « Agriculture, sylviculture et pêche » et « Activités des ménages en tant qu'employeurs ; activités indifférenciées des ménages en tant que producteurs de biens et services pour usage propre ».

Lecture : dans le secteur des « Arts et spectacles et activités récréatives », le nombre de missions d'intérim et de CDD de moins d'un mois représente environ 900 % de leur effectif salarié moyen sur l'année.

3. Impact de la mesure

a. Effets sur les entreprises

Avec la mise en place du bonus-malus, une entreprise sera soumise à une contribution lorsque le salarié dont elle se sépare s'inscrit dans les 3 mois à Pôle emploi ou bien s'il est déjà inscrit à Pôle emploi, qu'il soit indemnisé ou non et quelle que soit la durée d'inscription. Une rupture conventionnelle ou un licenciement coûtera donc aussi cher à l'employeur qu'une fin de CDD. La plus large partie du taux de séparation d'une entreprise, et ainsi du montant de sa contribution à l'Assurance chômage, sera alors déterminée par le recours aux contrats à durée limitée, ces derniers représentant la majeure partie du flux des contrats, 87 % des embauches (hors intérim) en 2017 sont des CDD, avec pour conséquence un taux de rotation de la main-d'œuvre d'en moyenne 96 % dont 13 % sont des fins de CDI.

Les entreprises dans le champ de la mesure pourront connaître une hausse d'au maximum 1 point de leur taux de contribution ou bénéficier d'une baisse maximale de 1,05 point de ce même taux.

Le coût d'une séparation supplémentaire sera toutefois nul dans le cas où l'entreprise se situe déjà au niveau plafond (5,05 %). Ceci arrive lorsque l'entreprise a un taux de séparation au moins 68 % supérieur au taux de séparation médian de son secteur. De même, lorsque l'entreprise a un taux de séparation très bas, il est possible qu'elle reste au taux plancher (3,00 %) même en cas de séparation supplémentaire. Une entreprise est au taux plancher dès lors que son taux de séparation est inférieur de 72 % à celui de son secteur (soit environ quatre fois moins de séparations à taille comparable).

b. Effets financiers

La mesure est calibrée pour être globalement neutre au sein de chaque secteur : les diminutions de contribution dont bénéficieront une partie des entreprises du secteur seront du même ordre que les hausses que connaîtront les autres entreprises du secteur.

La masse salariale des secteurs concernés s'élève à 80 milliards d'euros en 2015 (y compris les entreprises de moins de 11 salariés). Sous l'hypothèse que toutes les entreprises en dessous du taux médian du secteur contribuent à hauteur de 3,00 % et que celles ayant un taux de séparation supérieur au taux de séparation médian du secteur contribuent à hauteur de 5,05 %, le transfert de contributions des entreprises en situation de malus vers celles en situation de bonus s'élèverait à 400 millions d'euros maximum.

Le bonus-malus n'a donc pas d'impact en 2019 et 2020. Les effets financiers, une fois la mesure effective, devraient être faibles par construction, mais pourraient s'accompagner d'une réduction du taux de séparation dans les secteurs concernés.

La pérennisation de la majoration exceptionnelle et temporaire de 0,05 %, initialement prévue jusqu'au 30 septembre 2020 par la convention 2017 pour toutes les entreprises, entraînera des recettes supplémentaires de l'ordre de 80 millions d'euros en 2020. En 2022, les recettes supplémentaires seront de 320 millions d'euros.

B. Taxation des CDD d'usage

1. Sur-contribution de 0,5 % pour les CDDU d'intermittents du spectacle

a. Description de la mesure

À compter de janvier 2020, les employeurs de salariés intermittents du spectacle relevant de l'annexe 8 ou de l'annexe 10 devront payer un taux de contribution patronale de 9,55 % pour l'emploi de salariés en CDDU de 3 mois ou moins, et de 9,05 % pour les CDDU de plus de 3 mois.

Cette majoration de 0,50 % a précédemment existé jusqu'au 31 mars 2019, à la suite de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la modulation des contributions. Par suite du décret, cette majoration sera de nouveau applicable à partir du 1^{er} janvier 2020. Elle s'appliquera également, à compter de cette date, aux CDDU de moins de 3 mois conclus avec les ouvriers dockers occasionnels.

b. Impact financier

Le montant collecté par Pôle emploi de la sur-contribution pour les employeurs d'intermittents du spectacle en application de l'ANI du 11 janvier 2013, instaurant une majoration des CDDU, était de l'ordre de 10 millions d'euros par an. Comme la mesure actuelle, la sur-contribution était limitée aux contrats de moins de 3 mois. On peut donc estimer que cette mesure apportera ainsi également des **recettes supplémentaires de l'ordre de 10 millions d'euros par an**.

2. Taxation forfaitaire de 10 euros pour les CDDU hors intermittents du spectacle

a. Description de la mesure

La réforme prévoit également que tous les CDD d'usage hors intermittents du spectacle se verront appliquer une taxe forfaitaire de 10 €. Cette mesure devrait être inscrite dans le projet de loi de finances pour 2020.

b. Impact financier

Le nombre de CDDU est de 8 millions par an, sur 37 millions de contrats (source : Ministère du travail). Ce nombre inclut les CDDU des intermittents du spectacle qui sont hors champ de la mesure et sont conclus à un rythme d'environ 4 millions chaque année. Nous nous attendons ainsi à ce que la taxe forfaitaire s'applique pour près de 4 millions de contrats.

La taxation forfaitaire entraînerait alors environ 40 millions d'euros de recettes supplémentaires annuelles, sans prendre en compte d'éventuels effets de comportement ou de possibles difficultés de recouvrement.

EFFETS DE COMPOTEMENT

A. Effets de comportement relatifs aux mesures concernant l'indemnisation

Au-delà des effets « mécaniques » de la réforme, cette dernière va conduire à des modifications de comportement en termes d'emploi et de chômage. Sont recensés ici principalement les travaux empiriques de microéconomie qui mettent en avant des effets de comportement. La modification du calcul du salaire journalier de référence va entraîner une baisse de l'allocation journalière des personnes qui travaillent de façon discontinue ; de plus, le capital ne diminuant pas avec la nouvelle règle, leur droit sera par conséquent plus long. La mesure de la dégressivité des allocations élevées implique par définition une baisse des allocations chômage. Seront présentées ainsi les études de référence traitant des effets d'une variation de l'allocation chômage et de la durée d'indemnisation. Concernant la mesure qui consiste dans le durcissement des conditions d'affiliation, seront décrites ici des études qui renseignent sur les réactions des individus à la suite d'un changement des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage.

1. Les études sur les effets d'une variation du niveau des allocations chômage ou du taux de remplacement

Dans les études concernant la variation du niveau des allocations chômage ou du taux de remplacement, plusieurs effets ont été mis en avant dont les plus notables portent sur la durée passée au chômage, la qualité de l'emploi retrouvé, l'inscription à l'assurance chômage ainsi que la recherche d'emploi tout en étant en poste. Les études sur ce sujet sont très nombreuses notamment en ce qui concerne l'effet sur la durée passée au chômage.

Effet sur la durée passée au chômage : une partie des études s'intéressent à l'effet incitatif de la baisse du niveau de l'allocation chômage ou du taux de remplacement sur la durée de chômage. L'idée étant qu'une baisse du niveau de l'allocation chômage ou du taux de remplacement inciterait les allocataires à sortir plus vite du chômage et à réduire ainsi la durée passée au chômage. Cet effet a été fortement documenté et validé, faisant globalement l'objet d'un consensus parmi les économistes²⁷.

Cependant, il n'y a pas de consensus quant à l'ampleur de cet effet. Ce dernier est mesuré à l'aide d'une élasticité qui se définit comme l'augmentation en % de la durée de chômage en réponse à une augmentation de 1 point de pourcentage du taux de remplacement. Par exemple, une élasticité de 0,1 signifie qu'à la suite d'une augmentation de 1 point de pourcentage du taux de remplacement, la durée de chômage augmente de 0,1 %. Parmi une vingtaine de travaux de référence sur cette thématique ([Tableau 7](#)), il apparaît que l'élasticité varie entre 0,1 et 2. L'élasticité n'a pas été mesurée spécifiquement pour la France.

²⁷ Pour une revue de littérature, voir Tatsiramos et van Ours (2014).

Une étude sur données espagnoles est particulièrement intéressante car elle traite d'une réforme de 2012 qui a consisté en une baisse du taux de remplacement de 60 % à 50 % au bout de 180 jours, se rapprochant ainsi de la mesure de dégressivité envisagée en France (voir également **Encadré 3** pour une description des études traitant spécifiquement de la dégressivité) ; l'élasticité mise en avant dans cette étude est de 0,86²⁸. Il a été montré par ailleurs que l'effet du niveau des allocations ou du taux de remplacement sur la durée de chômage peut varier selon plusieurs caractéristiques : il est plus fort au début de l'épisode de chômage²⁹, en période de récession économique³⁰, pour les hommes³¹, pour les demandeurs d'emploi de courte durée³² ou il peut se modifier en fonction de l'âge³³.

Tableau 7 – Synthèse des effets d'une variation du niveau des allocations chômage ou du taux de remplacement sur la durée passée au chômage

Article	Pays	Elasticité
Card <i>et al.</i> (2015b)	Autriche	Entre 1,00 et 2,00 en fonction du niveau de salaire
Lalive <i>et al.</i> (2006)	Autriche	0,15
Arraz <i>et al.</i> (2008)	Espagne	0,80
Rebollo-Sanz et Rodriguez-Planas (2018)	Espagne	0,86
Moffitt (1985)	Etats-Unis	0,36
Solon (1985)	Etats-Unis	0,10
Katz et Meyer (1990)	Etats-Unis	0,80
Meyer et Mok (2007)	Etats-Unis	Entre 0,12 et 0,60
Chetty (2008)	Etats-Unis	0,53
Card <i>et al.</i> (2015a)	Etats-Unis	Entre 0,38 et 1,21 en fonction du cycle économique
Landais (2015)	Etats-Unis	0,29
Kroft et Notowidigdo (2016)	Etats-Unis	0,63
Uusitalo et Verho (2010)	Finlande	0,80
Kyyrä et Pesola (2017)	Finlande	Entre 1,50 et 2,00
Nickell (1979)	Grande-Bretagne	Entre 0,60 et 1,00
Røed et Zhang (2003)	Norvège	0,95 pour les hommes et 0,35 pour les femmes
Røed et Zhang (2005)	Norvège	0,30
Carling <i>et al.</i> (2001)	Suède	1,60
Bennmarker <i>et al.</i> (2007)	Suède	0,60
Layard <i>et al.</i> (1991)	Plusieurs pays	Entre 0,20 et 0,90
Atkinson et Micklewright (1991)	Plusieurs pays	Entre 0,10 et 1,00

²⁸ Rebollo-Sanz et Rodriguez-Planas (2018).

²⁹ Lalive *et al.* (2006) en Autriche, Uusitalo et Verho (2010) en Finlande.

³⁰ Card *et al.* (2015a) aux Etats-Unis.

³¹ Røed et Zhang (2003) en Norvège.

³² Nickell (1979) en Grande-Bretagne.

³³ Pas de constat commun par rapport à cette caractéristique : un effet plus fort pour les allocataires plus âgés en Norvège (Røed et Zhang, 2005) et, au contraire, un effet plus fort pour les jeunes en Suède (Carling *et al.*, 2001) et en Grande-Bretagne (Narendranathan *et al.*, 1985).

Effet sur la qualité de l'emploi retrouvé : au-delà du constat des études selon lequel des allocations chômage moins importantes ou un taux de remplacement plus faible accélèrent le retour à l'emploi, il est pertinent de savoir vers quel type d'emploi s'effectue la transition. Les allocataires retrouvent-ils plus vite un emploi au détriment d'un emploi de meilleure qualité ? Ont-ils une probabilité plus importante de repasser par le chômage ensuite ? Globalement, il n'y a pas de consensus par rapport à l'impact de la variation du niveau des allocations chômage ou du taux de remplacement sur la qualité de l'emploi retrouvé. Si l'on apprécie la qualité de l'emploi retrouvé à travers le salaire, les résultats mis en évidence sont en demi-teinte (certains travaux concluent à une absence d'effet³⁴ tandis que d'autres trouvent plutôt un effet négatif³⁵). En outre, une partie des études ne trouvent pas d'effet sur la durée de l'emploi retrouvé³⁶, et d'autres travaux montrent que le fait d'avoir des allocations chômage plus importantes réduit le nombre de jours travaillés dans les 2 ans après le début de l'épisode de chômage ainsi que le temps passé en activité réduite³⁷. Enfin, la recherche précédemment citée sur la réforme mise en place en Espagne souligne que cette dernière n'a pas conduit à un appariement de moins bonne qualité, appariement apprécié par rapport au contrat de travail, au temps de travail et au métier³⁸.

Effet sur l'inscription à l'assurance chômage : peu d'études empiriques traitent de la manière dont le niveau des allocations chômage influence l'entrée à l'assurance chômage. Il apparaît que le niveau des allocations chômage a un effet positif et significatif sur l'entrée au chômage³⁹. Une étude sur données américaines souligne un effet assez fort : une augmentation de 10 % de l'allocation hebdomadaire de chômage augmente le recours à l'assurance chômage de 2 à 2,5 points de pourcentage⁴⁰.

Effet sur la recherche d'emploi tout en étant en poste : cet aspect n'est pas beaucoup abordé dans les études. Un travail sur les seniors aux Etats-Unis montre qu'une hausse du taux de remplacement réduit faiblement la probabilité de rechercher un emploi tout en étant en poste pour les salariés qui ne pensent pas être exposés au risque de perdre leur emploi, tandis que l'effet est important pour les personnes ayant un fort risque de perdre leur emploi⁴¹.

2. Les études sur les effets d'une variation de la durée potentielle d'indemnisation

Les travaux sur la durée potentielle d'indemnisation mettent en avant des effets sur la durée passée au chômage, sur la qualité de l'emploi retrouvé ainsi que sur l'entrée au chômage. Les études sont notamment très nombreuses en ce qui concerne l'effet sur la durée passée au chômage.

Effet sur la durée passée au chômage : une durée potentielle d'indemnisation plus longue aurait un impact désincitatif sur la sortie du chômage et rallongerait ainsi la durée passée au chômage. Globalement, cet effet attendu est validé empiriquement de manière consensuelle par les économistes⁴². Parmi 13 travaux de référence, l'élasticité varie entre 0,10 et 0,41 pour les Etats-Unis tandis qu'elle varie globalement entre 0,10 et 0,98 pour les pays européens (*Tableau 8*). Pour la France, deux élasticités sont mises en évidence (0,13 et 0,30).

Effet sur la qualité de l'emploi retrouvé : les études sur ce sujet sont en expansion avec des conclusions en demi-teinte. Certains travaux montrent que la hausse de la durée potentielle d'indemnisation a un effet positif sur la qualité de l'emploi retrouvé notamment en termes de salaire⁴³. D'autres travaux trouvent une absence d'effet ou un effet très proche de 0 sur la qualité de l'emploi retrouvé qui est approchée selon les cas par le salaire de l'emploi retrouvé⁴⁴, le

³⁴ Addison et Blackburn (2000) aux Etats-Unis et Rebollo-Sanz et Rodriguez-Planas (2018) en Espagne.

³⁵ Kyyrä et Pesola (2017) en Finlande et Ek (2013) en Suède.

³⁶ En Suède, Ek (2013).

³⁷ Kyyrä et Pesola (2017) en Finlande.

³⁸ Rebollo-Sanz et Rodriguez-Planas (2018).

³⁹ Ce constat est retrouvé également par rapport à la durée des allocations chômage.

⁴⁰ Anderson et Meyer (1997).

⁴¹ Gutierrez (2016).

⁴² Voir la revue de littérature de Schmieder et von Wachter (2016).

⁴³ Caliendo *et al.* (2013) en Allemagne, Nekoei et Weber (2017) en Autriche.

⁴⁴ Centeno et Novo (2009) au Portugal, Card *et al.*, (2007) et Lalive (2007) en Autriche, van Ours et Vodopivec (2008) en Slovénie, Fitzenberg et Wilke (2010) et Fackler *et al.* (2019) en Allemagne, Le Barbanchon (2016) en France.

salaire de réserve⁴⁵, la stabilité de l'emploi⁴⁶, le nombre d'heures recherchées⁴⁷ ou encore la durée ou la distance du trajet domicile-travail⁴⁸. Une dernière catégorie de travaux met en avant des effets négatifs de la hausse de la durée potentielle d'indemnisation sur la qualité de l'emploi, mesurée à travers les salaires⁴⁹.

Effet sur l'entrée au chômage : peu de travaux s'intéressent à ce sujet. Un travail de recherche portant sur l'Autriche qui étudie une réforme allongeant fortement la durée d'indemnisation des seniors montre que celle-ci a augmenté leur entrée au chômage de 4 à 11 points⁵⁰.

Tableau 8 – Synthèse des effets d'une variation de la durée potentielle d'indemnisation sur la durée passée au chômage

Article	Pays	Elasticité
Schmieder <i>et al.</i> (2012)	Allemagne	Entre 0,12 et 0,14 selon l'âge et l'ampleur de l'augmentation de la durée maximale d'indemnisation
Lalive <i>et al.</i> (2006)	Autriche	0,10 et 0,21 selon l'ampleur de l'augmentation de la durée maximale d'indemnisation
Lalive (2007)	Autriche	Entre -0,09 et 0,98 selon le sexe et l'ampleur de l'augmentation de la durée maximale d'indemnisation
Lalive (2008)	Autriche	0,37 pour les hommes et 0,56 pour les femmes
Card <i>et al.</i> (2007)	Autriche	0,11
Moffitt (1985)	Etats-Unis	0,34
Katz et Meyer (1990)	Etats-Unis	0,41
Card et Levine (2000)	Etats-Unis	0,10
Landais (2015)	Etats-Unis	0,33
Le Barbanchon (2016)	France	0,13
Le Barbanchon <i>et al.</i> (2019)	France	0,30
Centeno et Novo (2009)	Portugal	0,45
van Ours et Vodopivec (2008)	Slovénie	0,63

⁴⁵ Le Barbanchon *et al.* (2019) en France.

⁴⁶ Card *et al.* (2007) en Autriche, Fitzenberg et Wilke (2010) et Fackler *et al.* (2019) en Allemagne, van Ours et Vodopivec (2008) en Slovénie, Le Barbanchon (2016) et Le Barbanchon *et al.* (2019) en France.

⁴⁷ Le Barbanchon *et al.* (2019) en France.

⁴⁸ Le Barbanchon *et al.* (2019) en France.

⁴⁹ En Allemagne, Schmieder *et al.* (2012) et en Suisse, Degen et Lalive (2013).

⁵⁰ Winter-Ebmer (2003).

3. Les études sur les conditions d'éligibilité

Les recherches sur ce sujet ne sont pas nombreuses. Généralement, la question traitée est comment l'éligibilité à l'assurance chômage affecte la décision des salariés de quitter l'entreprise ou celle des entreprises de se séparer de leurs salariés. La principale conclusion est que le taux de sortie d'emploi vers le chômage augmente fortement lorsque les salariés deviennent éligibles à l'assurance chômage⁵¹. Plusieurs études trouvent que l'éligibilité à l'indemnisation chômage augmente de manière significative la probabilité d'être licencié tandis que la probabilité de quitter son emploi n'est pas affectée⁵². Ainsi, il en résulte que la modification de comportement s'opère notamment du côté des employeurs.

Trois autres recherches s'intéressent aux effets des réformes visant les critères d'éligibilité à l'assurance chômage. Une étude sur les données suédoises montre qu'un durcissement de la condition d'éligibilité a conduit à des emplois plus longs⁵³. En Finlande, une réforme qui a relâché le critère d'éligibilité semble n'avoir pas modifié le comportement des salariés et des employeurs⁵⁴. Le renforcement des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage n'a pas affecté la transition chômage-emploi en Finlande mais a conduit à une augmentation de cette transition au Danemark et en Norvège. En Finlande, aucun effet du durcissement des conditions d'éligibilité n'est mis en évidence sur la sortie du marché du travail, mais des effets significatifs le sont pour les deux autres pays (particulièrement la Norvège)⁵⁵.

Encadré 3 – Focus sur les études concernant la dégressivité

La littérature économique ne conclut pas à l'optimalité des allocations chômage dégressives. Peu d'études empiriques traitent de l'évaluation des mesures de dégressivité tandis que la littérature théorique est quant à elle plus riche (pour une revue de littérature, voir par exemple Cahuc et Carcillo, 2014 ou Coquet, 2017).

L'étude empirique la plus connue analyse une mesure mise en place en France entre 1992 et 2001 (Dormont, Fougère et Prieto, 2001). Entre 1986 et 1992, les demandeurs d'emploi percevaient d'abord une allocation de base (AB) pendant 3 à 27 mois, selon la filière d'indemnisation, puis basculaient vers une allocation plancher appelée allocation de fin de droits (AFD) pour une durée maximale de 18 mois. À partir du 2nd semestre 1992, les deux allocations (base et AFD) ont été remplacées par une allocation unique dégressive (AUD) qui diminuait régulièrement tous les 4 mois (tous les 6 mois à partir de 1996) jusqu'à atteindre le niveau plancher ou bien jusqu'à l'épuisement des droits. En 2001, cette dégressivité a été supprimée. Dormont, Fougère et Prieto (2001) trouvent que par rapport au système à deux niveaux en vigueur avant la dégressivité, la dégressivité aurait ralenti le retour à l'emploi. Par ailleurs, dans le système à deux niveaux, le taux de reprise d'emploi augmente fortement à l'approche de la fin de la période d'indemnisation à taux plein. Ce pic dans la reprise d'emploi n'est plus observé dans la réglementation relative à l'AUD : l'introduction de ce système a écrêté le profil temporel des taux de reprise d'emploi. Le contraste entre les taux de retour à l'emploi dans les deux réglementations est observé de manière particulièrement marquée pour les individus qui bénéficient en emploi d'un salaire élevé. Pour les autres chômeurs, leur profil de retour à l'emploi est beaucoup moins connecté au profil de leur indemnisation.

⁵¹ Christofides et McKenna (1996) au Canada et Martins (2016) au Portugal.

⁵² Rebollo-Sanz (2012).

⁵³ Hägglund (2009).

⁵⁴ Kyrrä *et al.* (2017).

⁵⁵ Kauhanen *et al.* (2008).

B. Effets de comportement relatifs aux mesures employeurs : bonus-malus et taxation forfaitaire

Avec la mise en place d'un bonus-malus, une entreprise sera soumise à une sur-contribution lorsque le salarié dont elle se sépare s'inscrit dans les trois mois à Pôle emploi⁵⁶ ou bien s'il est déjà inscrit à Pôle emploi, qu'il soit indemnisé ou non et quelle que soit sa durée d'inscription. Une rupture conventionnelle ou un licenciement coûtera donc autant à l'employeur qu'une fin de CDD. La plus large partie du taux de séparation d'une entreprise, et ainsi du montant de sa contribution à l'Assurance chômage, sera alors déterminée par le recours aux contrats à durée limitée, ces derniers représentant la majeure partie du flux des contrats (87 % des embauches en 2017 sont des CDD, avec pour conséquence une rotation de la main-d'œuvre d'en moyenne 96 % dont 13 % sont des fins de CDI)⁵⁷.

1. Effets de comportement attendus

La mise en place d'un bonus-malus amené à entrer en application dans 7 secteurs en 2021 et d'une taxation forfaitaire sur les CDDU dès 2020 a pour but de modifier les comportements des employeurs en vue de limiter le recours aux contrats courts. Les effets de comportement théoriques attendus des employeurs mais aussi des salariés sont de diverses natures.

Pour éviter de payer une sur-contribution ou limiter son coût, les employeurs des secteurs concernés peuvent réagir en allongeant la durée des contrats lorsqu'ils embauchent ou en modifiant leur politique de recrutement (développement de groupements d'employeurs, embauches en CDI...), ainsi que leur gestion de la main-d'œuvre lors d'un retournement conjoncturel ponctuel (limitation des licenciements, recours au temps partiel...). Les employeurs auront aussi un intérêt à former ou à aider dans la recherche d'un emploi les salariés dont ils se séparent pour qu'ils retrouvent plus rapidement un emploi et ne s'inscrivent pas à Pôle emploi.

Certains employeurs ne chercheront pas à modifier leur politique d'embauche ou ne pourront pas le faire. Ces entreprises pourraient alors répercuter l'augmentation du coût du travail sur les salariés, le prix de vente des biens et services produits, leur qualité, ou bien sur leur marge ou leurs investissements. Les entreprises peuvent aussi décider de se séparer de la partie la plus volatile de leur activité qui nécessite habituellement de la main-d'œuvre en contrat court. À l'inverse, une entreprise qui bénéficiera du bonus pourrait répercuter la baisse du coût de la main-d'œuvre en augmentant les salaires ou ses marges ce qui n'aurait pas d'impact sur sa compétitivité, ou en augmentant ses investissements afin de gagner en compétitivité-qualité, ou encore en diminuant ses prix afin d'accroître sa compétitivité-coût.

Le dispositif du bonus-malus peut aussi amener des entreprises à sélectionner les candidats pour des contrats à durée limitée en fonction de leur statut vis-à-vis de Pôle emploi (non embauche de salariés inscrits à Pôle emploi, évitement des réseaux de recrutement de Pôle emploi, ...), ou de leur employabilité future présumée (les candidats perçus comme les moins employables pourraient être écartés du processus d'embauche car la probabilité qu'ils s'inscrivent à Pôle emploi ultérieurement est plus grande).

Inversement, des anciens salariés pourraient aussi choisir de ne pas s'inscrire à Pôle emploi afin de donner un signal positif à leur employeur en vue d'une nouvelle embauche. Certaines entreprises peuvent aussi privilégier des remplacements de salariés en contrat court par des indépendants, non comptabilisés dans les séparations de l'entreprise, ou par de la sous-traitance. Il est aussi possible que se développe du travail entièrement ou partiellement non déclaré. Un autre moyen d'éviter d'être soumis au malus serait de se soustraire au champ de la mesure, par exemple en limitant la taille de l'entreprise à moins de 11 salariés. Sur ce dernier point, une entreprise de moins de 11 salariés avec un taux de séparation inférieur au taux moyen de son secteur pourrait inversement avoir intérêt à entrer dans le champ de la mesure en dépassant le seuil de 11 salariés pour bénéficier d'un bonus sur ses contributions.

⁵⁶ Seulement si la fin de la relation d'emploi est imputable à l'employeur, donc hors démissions, et sauf dans des cas précis définis à l'article 50-7 du décret du règlement de l'Assurance chômage (notamment en cas de formation de l'employé, ou pour des contrats de professionnalisation ou d'insertion).

⁵⁷ Dares Analyses, 2018.

2. Effets empiriques mis en évidence par des études économiques

Les études économiques sur les contributions à l'assurance chômage portent principalement sur le système dit d'*experience rating* en vigueur aux Etats-Unis. Ce système, qui peut être adapté par chaque Etat dans ses modalités d'application, a pour particularité de moduler les cotisations à l'assurance chômage des entreprises en fonction de leur historique de licenciement et du coût des allocations effectivement versées. Bien que ce système soit conçu pour dissuader les entreprises d'avoir recours au licenciement, notamment au licenciement temporaire (un licenciement suivi d'une réembauche quand l'activité de l'entreprise repart), il engendre aussi un coût d'embauche pour les entreprises qui ont licencié précédemment. Une partie des dépenses d'assurance chômage est ainsi supportée par les entreprises qui se séparent de salariés, l'autre partie étant une assurance qui mutualise les coûts de l'assurance chômage indépendamment du comportement des entreprises.

Des études économiques sur ce système de l'*experience rating* ont analysé les effets d'une augmentation de la prise en charge des coûts du chômage par les entreprises concernées. Elles ont montré dans ce cas que l'*experience rating* entraîne une diminution des licenciements afin de ne pas être assujéti au malus, notamment lors d'un retournement conjoncturel ponctuel et d'autant plus que le coût de l'assurance chômage supporté par l'employeur est important : passer d'un taux de contribution aux dépenses engendrées pour l'assurance chômage de 60 % en moyenne en 1994 à 100 % induirait une baisse des licenciements menant à une inscription à l'assurance chômage de 20 % à 50 %⁵⁸.

Des auteurs ont toutefois mis en évidence dans le cas de l'*experience rating* que les employeurs soumis à un taux de contribution à l'assurance chômage majoré à la suite d'une période de ruptures d'emploi diminuaient les embauches⁵⁹. Les nouveaux contrats sont en effet aussi assujettis au taux de contribution modulé majoré par les séparations passées. La réembauche d'un ancien salarié licencié encore indemnisé par l'assurance chômage, et donc pour lequel l'entreprise contribue aux allocations chômage qu'il continue de percevoir, permet toutefois de réduire les coûts associés à son indemnisation⁶⁰. L'*experience rating* semble ainsi lisser les variations de chômage en limitant les licenciements, en incitant à la réembauche d'anciens salariés et en freinant les nouvelles embauches⁶¹. Le bonus-malus, tel qu'il doit être mis en application en France, n'est pas lié aux dépenses d'indemnisation consécutives à une séparation, mais est proportionnel à la masse salariale moyenne de l'entreprise indépendamment de la durée au chômage et des montants d'allocation versés à l'ancien salarié.

D'autres études sur l'*experience rating* aux Etats-Unis ont mis en évidence une augmentation des licenciements pour faute, qui ne donnent pas droit aux allocations chômage, avec pour conséquences une augmentation des conflits en entreprise et des procès aux prud'hommes⁶². L'existence d'une part importante de non-recours à l'assurance chômage a aussi été mise en évidence dans le cas des Etats-Unis⁶³. Le niveau de ce non-recours est difficilement quantifiable par manque de données administratives, mais a pu être estimé par ces auteurs dans une fourchette comprise entre 10 % et 35 %. Ce comportement de la part des prétendants à un poste donnerait un « signal » à un employeur que l'embaucher n'augmenterait pas son taux de contribution à l'assurance chômage en cas de séparation. Le taux de recours à l'assurance chômage apparaît alors plus faible en période de chômage élevé lorsque les employeurs ont le

⁵⁸ Anderson et Meyer (1994) sur des données d'entreprises et de l'assurance chômage de 1978 à 1984 dans 6 Etats américains participant à un projet de collecte de ces données (Géorgie, Idaho, Louisiane, Missouri, Nouveau-Mexique, Caroline du Sud), estiment que faire contribuer à 100 % des dépenses d'allocations chômage les entreprises à l'origine d'une séparation d'un salarié diminuerait de 20 % les licenciements conjoncturels aux Etats-Unis ; Card et Levine (1994) estiment, sur des données individuelles et de l'assurance chômage américaine de 1979 à 1987, que faire contribuer à 100 % des dépenses d'allocations chômage les entreprises à l'origine d'une séparation d'un salarié diminuerait de moitié les licenciements conjoncturels aux Etats-Unis.

⁵⁹ Card et Levine (1994) sur des données individuelles et de l'assurance chômage américaine de 1979 à 1987. Anderson et Meyer (1998) sur des données administratives individuelles de 1972 à 1997 dans les 50 Etats des Etats-Unis, plus le district de Columbia, en étudiant le passage d'un système de taxation proportionnel au salaire à un système d'*experience rating* en 1985 dans l'Etat de Washington.

⁶⁰ Fujita et Moscarini (2017) mettent en évidence l'existence d'un phénomène de réembauche important dû au dispositif de l'*experience rating* aux Etats-Unis sur des données déclaratives de revenus de 1990 à 2013 sur l'ensemble du territoire américain.

⁶¹ Anderson et Meyer (1998) sur des données administratives individuelles de 1972 à 1997 dans les 50 Etats des Etats-Unis, plus le district de Columbia, évaluent la baisse des séparations conjoncturelles de salariés dans une fourchette comprise entre 16 % et 40 %.

⁶² Anderson et Meyer (1998) mettent en évidence une augmentation des réclamations des employeurs sur le motif de séparation des salariés comprise entre 51 % et 66 %, afin que les anciens salariés ne perçoivent pas les allocations chômage.

⁶³ Auray et Fuller (2015) estiment, grâce aux données de l'enquête ménage (CPS) de 1989 à 2012, le non recours à l'assurance chômage aux Etats-Unis dans une fourchette comprise entre 15 % et 35 %. Anderson et Meyer (1998) sur des données administratives individuelles de 1972 à 1997 dans les 50 Etats des Etats-Unis, plus le district de Columbia, montrent une baisse des demandes d'allocation chômage qu'ils estiment de 10 % à 33 % à la suite du passage d'un système de taxation proportionnelle au salaire à un système d'*experience rating* en 1985 dans l'Etat de Washington.

choix entre plus de candidats⁶⁴. À la différence des Etats-Unis, la durée maximale légale d'indemnisation en France est plus longue (2 à 3 ans maximum selon l'âge de l'allocataire en France, 6 mois de durée standard aux Etats-Unis sauf exceptions⁶⁵ et avec des variations selon la situation économique pouvant amener à 100 semaines d'indemnisation), le taux de remplacement y est plus élevé (entre 57 % et 75 % en France, contre 50 % en moyenne aux Etats-Unis et moins de 40 % en Californie en 2016), et l'employeur ne connaîtra pas le nom des anciens salariés comptabilisés dans le taux de séparation de l'entreprise⁶⁶.

Le bonus-malus peut aussi être relié à la littérature sur la fiscalité sur le travail, c'est-à-dire les charges, cotisations et impôts auxquels les salaires sont assujettis. Les entreprises soumises à un malus verront en effet augmenter la différence entre ce que leur coûte un salarié et ce que ce dernier perçoit effectivement après taxes, cotisations et impôts. Des études sur données canadiennes ont montré que dans certains cas, et en présence de fiscalité sur le travail, employeurs et salariés pouvaient s'accorder sur une part de travail non déclaré mutuellement avantageux à court terme pour les deux parties⁶⁷. Le bonus-malus pourrait alors impacter le travail non déclaré en France dans un sens, comme dans l'autre : en augmentant la différence entre le coût du travail pour l'employeur et les revenus nets effectivement perçus par le salarié, le malus pourrait accroître la possibilité d'un accord mutuellement avantageux entre les deux parties sur une part de travail non déclaré. Le bonus, à l'inverse, diminuerait la possibilité d'un accord sur du travail non déclaré.

⁶⁴ Blank et Card (1989) mettent en évidence cet effet cyclique du recours à l'assurance chômage aux Etats-Unis à partir des données de l'enquête ménage (CPS) de 1977 à 1987 ; Auray et Fuller (2015) mettent aussi cet effet en évidence sur les données CPS de 1989 à 2012.

⁶⁵ Entre 2009 et 2015, la durée légale standard maximale était de 3 mois en Caroline du Nord et de 7 mois dans le Massachussets ; Berenberg-Gossler (2016).

⁶⁶ Voir Berenberg-Gossler (2016) pour une présentation détaillée du système de l'assurance chômage aux Etats-Unis.

⁶⁷ Lacroix et Fortin (1992) ont mis en évidence l'existence de cet effet sur des données d'enquête dans l'aire métropolitaine de Québec sur l'année 1985 à partir des taux d'imposition sur le revenu ; Joubert (2003) a démontré l'existence de cet effet sur des données d'enquête de 1999 dans les provinces de Montréal, Québec et Bas-du-Fleuve à partir des taux d'imposition sur le revenu.

C. Comment tenir compte des effets de comportement ?

Les effets chiffrés dans cette note d'impact s'entendent hors effets de comportement. Les nouvelles mesures modifieront sans aucun doute progressivement les comportements des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises. Ces effets sont difficilement estimables *ex ante* car les réactions seront diverses. En effet, les réponses des individus et des entreprises mises en avant dans les travaux microéconomiques sont multiples et ne permettent pas de conclure sur l'effet résultant en cas de changement de mesures concomitantes. Globalement, en termes de durée passée au chômage, les études montrent que les personnes réagissent plus fortement à une modification du niveau de l'allocation en comparaison avec une modification de la durée potentielle d'indemnisation.

Par ailleurs, les effets identifiés dans les études sont propres à leur cadre d'analyse (pays, période, type de réforme, stratégie économétrique d'identification, population considérée), donc difficilement transposables au cas de la France.

Les effets de comportement vont sûrement nécessiter du temps avant de se manifester : les personnes prennent en référence leur situation précédente pour réagir et le temps d'adaptation peut être long⁶⁸. Elles comprennent d'abord le changement, puis elles expérimentent et plus tard, elles modifient leur comportement. Parfois aussi les individus modifient leur comportement juste avant la mise en place des mesures pour échapper aux nouvelles règles (effet d'anticipation)⁶⁹.

Les effets dépendront aussi des reports possibles vers d'autres dispositifs tels que la prime d'activité ou le RSA ou du revenu global du ménage ou encore de la composition du ménage.

Pour apprécier les différents effets de cette réforme d'ampleur, il est donc déterminant d'engager dès les prochains mois une démarche de suivi et d'évaluation.

⁶⁸ Par ailleurs, les pertes ont un impact plus fort que les gains dans l'esprit des personnes (voir travaux sur les « points de référence » de Kahneman et Tversky (1979, 1991)).

⁶⁹ Concernant la mesure sur la dégressivité, avant sa mise en place le 1^{er} novembre 2019, on pourrait assister à une augmentation ponctuelle des inscriptions à l'Assurance chômage des individus avec des hauts revenus.

Bibliographie

- Addison J. T., Blackburn M. L. (2000), "The Effects of Unemployment Insurance on Postunemployment Earnings", *Labour Economics*, 7 (1), 21-53.
- Anderson P. M., Meyer B. (1994), "The Effects of Unemployment Insurance Taxes and Benefits on Layoffs Using Firm and Individual Data", *NBER Working Paper No. 4960*.
- Anderson P., Meyer B. (1997), "Unemployment Insurance Takeup rates and the After-tax value of Benefits", *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (3), 913-937.
- Anderson P. M., Meyer B. (1998), "Using a Natural Experiment to Estimate the Effects of the Unemployment Insurance Payroll Tax on Wages, Employment, Claims, and Denials", *NBER Working Paper No. 6808*.
- Atkinson A. B., Micklewright J. (1991), "Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review", *Journal of Economic Literature*, 29 (4), 1679-1727.
- Auray S., Fuller D. (2015), "L'Assurance chômage aux Etats-Unis", Presses de Sciences Po.
- Bennmarker H., Carling K., Holmlund B. (2007), "Do benefit hikes damage job finding? Evidence from Swedish unemployment insurance reforms", *LABOUR*, 21 (1), 85-120.
- Berenberg-Gossler P. (2016), « L'Assurance chômage aux Etats-Unis : un système à deux niveaux », Conseil d'Analyse Economique, focus n°011-2016, avril 2016.
- Blank R., Card D. E. (1989), "Recent Trends in Insured and Uninsured Unemployment: Is there an Explanation?", *The Quarterly Journal of Economics*, 106(4), pp. 1157-1189.
- Bonnet O., Vuillemin T. (2019), "Salaires dans le secteur privé – En 2016, le salaire net moyen augmente de 0,5 % en euros constants", *Insee Première* n° 1750, avril 2019.
- Cahuc P., Carcillo S. (2014), "Améliorer l'Assurance chômage", Presses de Sciences Po.
- Caliendo M., Tatsiramos K., Uhlenhof A. (2013), "Benefit Duration, Unemployment Duration and Job Match Quality: A Regression-discontinuity Approach", *Journal of Applied Econometrics*, 28 (4), 604-627.
- Card D., 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., Levine P. B. (2000), "Extended benefits and the duration of UI spells: evidence from the New Jersey extended benefit program", *Journal of Public Economics*, 78 (1-2), 107-138.
- Card D., Chetty R., Weber A. (2007), "Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market", *The Quarterly Journal of Economics*, 122 (4), 1511-1560.
- Card D., Johnston A., Leung P., Mas A., Pei Z. (2015a), "The Effect of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment Insurance Receipt: New Evidence from a Regression Kink Design in Missouri, 2003-2013", *The American Economic Review*, 105 (5), 126-130.
- Card D., Lee D. S., Pei Z., Weber A. (2015b), "Inference on Causal Effects in a Generalized Regression Kink Design", *Econometrica*, 83 (6), 2453-2483.
- Carling K., Holmlund B., Vejsiu A. (2001), "Do benefit cuts boost job finding? Swedish evidence from the 1990s", *The Economic Journal*, 111 (474), 766-790.
- Centeno M., Novo A. (2009), "Reemployment wages and UI liquidity effect: Regression discontinuity approach", *Portuguese Economic Journal*, 8 (1), 45-52.
- Chetty R. (2008), "Moral Hazard versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Political Economy*, 116 (2), 173-234.
- Christofides, L. N. and McKenna, C. J. (1996), "Unemployment Insurance and Job Duration in Canada", *Journal of Labor Economics*, 14 (2), 286-312.

- Coquet B. (2017), "Les allocations chômage devraient-elles être dégressives ?", *SciencesPo & OFCE Working paper*, n°2017-01.
- Dares (2018), "CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ?", *DARES Analyses* n°026, juin 2018.
- Degen K., Lalive R. (2013), "How Does a Reduction in Potential Benefit Duration Affect Medium-Run Earnings and Employment?", mimeo.
- Dormont B., Fougère D., Prieto A. (2001), "L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi", *Economie et Statistique*, n°343, pp. 3-28.
- Ek S. (2013), "Essays on Unemployment Insurance Design", PhD thesis, Uppsala University, Department of Economics.
- Fackler D., Stegmaier J., Weigt E. (2019), "Does extended unemployment benefit duration ameliorate the negative employment effects of job loss?", *Labour Economics*, version en ligne.
- Fitzenberger B, Wilke R. A. (2010), "Unemployment durations in West Germany before and after the reform of the unemployment compensation system during the 1980s", *German Economic Review*, 11 (3), 336–366.
- Fujita S., Moscarini G. (2017), "Recall and Unemployment", *The American Economic Review*, 107 (12): pp.3875-3916.
- Gutierrez I. (2016), "Job insecurity, unemployment insurance and on-the-job search. Evidence from older American workers", *Labour Economics*, 41, 228–245.
- Häggglund P. (2009), "Effects of Changes in the Unemployment Insurance Eligibility Requirements on Job Duration - Swedish Evidence", *LABOUR*, 23 (2), 237-256.
- Joubert N. (2003), *Offre individuelle de travail au noir : approche micro-économétrique*, Thèse de doctorat.
- Kahneman D., Tversky A. (1979), "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk", *Econometrica*, 47 (2), 263-292.
- Kahneman D., Tversky A. (1991), "Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model", *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (4), 1039–1061.
- Katz L., Meyer B. (1990), "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment", *Journal of Public Economics*, 41 (1), 45–72.
- Kauhanen M., Bolvid I., Hardoy I., Røed M. (2008), "The Incentive Effects of Tightened UIB Entitlement Rules - Empirical Evidence from Three Nordic Countries", *Working Papers*, n°242, Labour Institute for Economic Research.
- Kroft K., Notowidigdo M. (2016), "Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate? Theory and Evidence", *The Review of Economic Studies*, 83 (3), 1092–1124.
- Kyyrä T., Pesola H. (2017), "The Effects of UI Benefits on Unemployment and Subsequent Outcomes: Evidence from a Kinked Benefit Rule", *IZA DP*, n°10484.
- Kyyrä T., Pesola H., Rissanen A. (2017), "Unemployment Insurance in Finland: A review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses", *VATT Research Reports*, n°184.
- Lacroix G., Fortin B. (1992), "Utility-Based Estimation of Labour Supply Functions in the Regular and Irregular Sectors", *The Economic Journal*, vol. 102, pp. 1407-1422.
- 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. (2007), "Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post- Unemployment Jobs : A Regression Discontinuity Approach", *The American Economic Review*, 97 (2), 108-112.
- 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.
- Layard R., Nickell S., Jackman R. (1991), "Unemployment : Macroeconomic Performance and the Labour Market". Oxford University Press, Oxford.

- 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*, 42, 16- 29.
- Le Barbanchon T., Rathelot R., Roulet A. (2019), "Unemployment insurance and reservation wages : Evidence from administrative data", *Journal of Public Economics*, 171, 1-17.
- Martins P.S. (2016), "Working to Get Fired ? Regression Discontinuity Effects of Unemployment Benefit Eligibility on Prior Employment Duration", *IZA DP*, n°10262.
- Meyer B., Mok W. (2007), "Quasi-experimental evidence on the effects of unemployment insurance from New York State", *NBER Working Paper*, n°12865.
- Moffitt R. (1985), "Unemployment insurance and the distribution of unemployment spells", *Journal of Econometrics*, 28 (1), 85-101.
- Narendranathan W., Nickell S., Stern J. (1985), "Unemployment benefits revisited", *Economic Journal*, 95 (378), 307–329.
- Nekoei A., Weber A. (2017), "Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?", *American Economic Review*, 107 (2), 527-561.
- Nickell S. (1979), "The Effect of Unemployment and Related Benefits on the Duration of Unemployment", *The Economic Journal*, 89 (353), 34-49.
- Rebollo-Sanz Y. (2012), "Unemployment Insurance and Job Turnover in Spain", *Labour Economics*, 19 (3), 403-426.
- Rebollo-Sanz Y., Rodriguez-Planas N. (2018), "When the Going Gets Tough... Financial Incentives, Duration of Unemployment and Job-match Quality", *The Journal of Human Resources*, 1015-7420R2.
- Røed K., Zhang T. (2003), "Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?", *The Economic Journal*, 113 (484), 190-206.
- Røed K., Zhang T. (2005), "Unemployment duration and economic incentives—a quasi-random-assignment approach", *European Economic Review*, 49 (7), 1799–1825.
- Schmieder J., von Wachter T., 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., von Wachter T. (2016), "The effects of unemployment insurance benefits : new evidence and interpretation", *NBER Working paper*, n°22564.
- Solon G. (1985), "Work incentive effects of taxing unemployment benefits", *Econometrica*, 53 (2), 295–306.
- Tatsiramos K., van Ours J. (2014), "Labor market effects of unemployment insurance design", *Journal of Economic Surveys*, 28 (2), 284–311.
- Uusitalo R., Verho J. (2010), "The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates : Evidence from the Finnish Unemployment Insurance Reform", *Labour Economics*, 17 (4), 643-654.
- van Ours J., Vodopivec M. (2008), "Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality ?", *Journal of Public Economics*, 92 (3-4), 684–695.
- Winter-Ebmer R. (2003), "Benefit duration and unemployment entry : A quasi-experiment in Austria", *European Economic Review*, 47 (2), 259-273.



IMPACT DE LA RÉFORME DE
L'ASSURANCE CHÔMAGE 2019

Directeur de la publication :
Pierre Cavard

Dépôt légal : septembre 2019

Unédic

4, rue Traversière – 75012 Paris
Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr –  [@unedic](https://twitter.com/unedic) – LinkedIn 