



## SYNTHÈSE

# EFFETS DE L'ADAPTATION DES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE À LA CONJONCTURE

Février 2023

L'Unédic publie l'analyse et l'estimation *ex ante* des effets des changements réglementaires introduits par le décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 sur l'adaptation des règles à la conjoncture (« contracyclicité »).

Ce dernier volet de la réforme gouvernementale de l'Assurance chômage consiste en une réduction de 25 % de la durée maximale de droit pour tous les nouveaux entrants à l'Assurance chômage à compter du 1<sup>er</sup> février 2023, avec octroi éventuel d'une durée d'indemnisation supplémentaire selon la conjoncture au moment de l'épuisement du droit. En cas d'atteinte de la fin de droit dans une situation économique dégradée (appréciée au regard du niveau du chômage et de son évolution), un complément de fin de droit prolonge les droits.

## En résumé

- Depuis le 1<sup>er</sup> février 2023, la durée maximale des droits est réduite de 25 % pour tous les nouveaux entrants dans le régime, conservant une durée plancher de 6 mois d'indemnisation minimum.
- Cette mesure aura au final un effet pour les personnes qui consomment plus de 75 % de la durée de droit qui leur aurait été attribuée en l'absence de changement réglementaire. En tenant compte de la consommation des droits et des possibilités de rechargements, on estime que la moitié des nouveaux entrants seraient impactés par cette mesure, c'est-à-dire seraient couverts moins longtemps qu'avec les règles antérieures.
- La mesure touche tous les profils d'allocataires : droits longs ou courts, hommes et femmes, jeunes chômeurs ou seniors, cadres ou non cadres. Ses effets s'ajoutent à ceux de la réforme 2021 qui impactait les personnes aux parcours d'emploi discontinus.
- Les premiers effets seront perceptibles à partir d'août 2023, quand les premières personnes concernées par une baisse de la durée maximale d'indemnisation atteindront la fin de leur droit. La montée en charge est donc progressive.
- Une fois la mesure pleinement montée en charge, à l'horizon 2027, et si la conjoncture ne se retourne pas, les moindres dépenses pour le régime seraient de l'ordre de 4,5 Md€ par an. Cela correspond à une baisse d'environ 300 000 allocataires indemnisés en régime de croisière (-12 %). Ensuite, en cas de retournement conjoncturel, le nombre de personnes indemnisées, comme les dépenses, pourraient revenir en quelques mois à leur niveau antérieur.
- Les effets de ces nouvelles règles sur l'emploi total, sur le report vers d'autres prestations sociales (RSA, ASS...) ou encore sur les droits à la retraite pour les personnes étant passées par des périodes de chômage, seront à suivre dans les années à venir, avec plus de recul.

## Une durée de droit réduite de 25 %, rallongée en cas de conjoncture défavorable ou d'entrée en formation

Lorsqu'une personne s'inscrit à Pôle emploi et ouvre un droit à l'Assurance chômage, un montant d'allocation (montant journalier) et une durée de droit (nombre de jours d'indemnisation auxquels elle a droit) lui sont notifiés. Cette durée de droit était égale, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2021 à la durée écoulée entre le 1<sup>er</sup> et dernier jour d'emploi des 24 derniers mois de travail (ou 36 mois pour les seniors). A partir du 1<sup>er</sup> février 2023<sup>1</sup>, **cette durée de droit est réduite : un coefficient de 0,75 est appliqué, dans la limite d'un plancher de 6 mois**<sup>2</sup>.

En cas de conjoncture économique défavorable (voir encadré ci-dessous), un **complément de fin de droit** correspondant aux 25 % non octroyés lors de l'ouverture de droit sera attribué aux allocataires arrivant à la fin de leur droit chômage.

Par ailleurs, les allocataires arrivant au terme de leur durée d'indemnisation alors qu'ils suivent une formation, bénéficient, quel que soit l'état de la conjoncture, d'un **complément de fin de formation** : il allonge le droit jusqu'à la fin de la formation, sans pouvoir cependant excéder la durée correspondant aux 25 % non octroyés lors de l'ouverture du droit.

## La moitié des nouveaux allocataires seraient impactés, quel que soit leur profil

Cette mesure aura au final un effet pour les personnes qui consomment plus de 75 % de la durée de droit qui leur aurait été attribuée en l'absence de changement réglementaire. Les allocataires qui consomment moins de 75 % de cette durée ne sont en pratique pas affectés par cette mesure, de même que ceux qui auraient bénéficié de 6 mois de droit avant la réforme puisqu'elle introduit un plancher de droit à 6 mois.

A partir de micro-simulations basées sur des parcours d'emploi et d'indemnisation observés sur une période passée, l'Unédic estime que **la mesure toucherait en pratique environ la moitié des allocataires ouvrant des droits à partir de février 2023**. Plus d'un sur deux seraient couverts au total moins longtemps (y compris en tenant compte des rechargements) qu'avec les règles antérieures. Les allocataires impactés sont ceux qui auraient

<sup>1</sup> La règle s'applique aux personnes qui ouvrent un nouveau droit et dont la fin de contrat de travail intervient à compter du 1<sup>er</sup> février 2023.

<sup>2</sup> Ces nouvelles dispositions s'appliquent à l'ensemble des allocataires du régime, à l'exception des intermittents du spectacle, marins pêcheurs, dockers, expatriés et résidents des Drom-Com.

consommé au moins 75 % de leur droit au sens de l'ancienne réglementation. Les autres, c'est-à-dire les allocataires qui ont repris un emploi ou se sont retirés du marché du travail plus tôt, ne sont pas affectés par les nouvelles règles.

Les allocataires seraient concernés par la réforme **indistinctement de leur profil ou de leur parcours** : hommes et femmes, ensemble des classes d'âge, cadres et non cadres, droits courts ou longs. Les profils impactés par la précédente réforme (intérimaires, fin de CDD) seraient également concernés. La réduction de la durée de leur droit affecterait la moitié d'entre eux.

Il existe un consensus dans la littérature empirique scientifique sur le fait qu'une réduction de la durée des droits au chômage induit une réduction de la durée moyenne passée au chômage, avec néanmoins peu de résultats récents sur le cas français. Par ailleurs, les estimations de l'ampleur de l'effet divergeant d'une étude à l'autre, avancer une estimation des effets potentiels sur les sorties du chômage des règles récemment entrées en vigueur est difficile. C'est pourquoi ces potentiels changements de comportement ne sont pas pris en compte ici. Il reste que si la réduction de la durée des droits amène effectivement les allocataires à sortir plus vite du chômage, l'impact, notamment financier, de la réforme serait amplifié.

### 🔍 APPRÉCIATION DE LA CONJONCTURE BASÉE SUR LE TAUX DE CHÔMAGE

Dans le cadre des nouvelles règles, une conjoncture économique est qualifiée de **favorable** si, sur 3 trimestres consécutifs, sont observés à la fois un taux de chômage au sens du BIT inférieur à 9 % et une évolution de moins de 0,8 pt. La conjoncture est qualifiée de **défavorable** si le taux de chômage atteint ou dépasse 9 % ou que le taux de chômage augmente d'au moins 0,8 point sur un trimestre.

Selon les dernières prévisions de l'Unédic de février 2023, le taux de chômage évoluerait de 7,4 % en 2023 à 6,8% en 2025, sans variation brusque. **La situation de conjoncture favorable perdurerait donc** au moins jusqu'en 2025. Et si certains instituts prévoient une dégradation du taux de chômage, ce taux ne dépasserait pas 9 % et il semble à ce stade peu probable qu'il augmente de plus de 0,8 point sur un trimestre.

### Si la conjoncture ne se retourne pas, des moindres dépenses de l'ordre de 4,5 Md€ par an à terme

Le coefficient de 25 % s'applique aux personnes qui ouvrent des droits à partir du 1<sup>er</sup> février 2023 (ceux notifiés avant février 2023 sont inchangés) et ses effets ne commenceront à être perceptibles qu'au moment où elles atteignent leur date de fin de droit. **La montée en charge de cette mesure est donc très progressive**. Les premiers effets seront perceptibles à partir d'août 2023, quand les premières personnes concernées par une baisse de la durée maximale d'indemnisation atteindront la fin de leur droit.

Le régime de croisière, c'est-à-dire l'année où la réglementation est appliquée à tous les allocataires de l'Assurance chômage, serait atteint **en 2027**. A cet horizon, et hors retournement de conjoncture, les moindres dépenses d'allocation atteindraient alors 4,2 Md€, auxquelles s'ajouteraient les moindres versements de 0,3 Md€ aux caisses de retraite complémentaire, soit au total **4,5 Md€**.

Cela correspond à une baisse d'environ **300 000 allocataires indemnisés en régime de croisière (-12 %)**. Ensuite, en cas de basculement en conjoncture défavorable, **l'octroi du complément de fin de droit conduirait à une hausse du nombre d'allocataires indemnisés et des dépenses d'indemnisation** qui reviendraient en quelques mois à leur niveau antérieur.

### Les effets sur l'emploi total, les prestations sociales et les retraites seront à suivre dans les années à venir

Les analyses micro-économiques sur les effets de comportement en fin de droit chômage **ne permettent pas de conclure sur l'effet total d'un tel dispositif sur l'emploi**. Le fait que les chômeurs indemnisés retrouvent plus vite un emploi n'implique pas forcément une augmentation du volume d'emplois créé. L'analyse de ces effets nécessitera plusieurs années de recul.

Enfin, la réduction de la durée du droit chômage aura très certainement des effets indirects sur la protection sociale (RSA, ASS...). Davantage de personnes pourraient percevoir un **minimum social** une fois leur droit à l'assurance chômage épuisé. Par ailleurs, étant couverts moins longtemps par l'Assurance chômage, les demandeurs d'emploi valideront moins de trimestres d'assurance vieillesse ou de points de retraite complémentaires au titre des périodes de chômage indemnisées.

### Pour en savoir plus

- Unédic, « [Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage](#) », février 2023
- Unédic, « [Situation financière de l'assurance chômage pour 2023-2025](#) », 21 février 2023
- Unédic, « [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021](#) »



**EFFETS DE L'ADAPTATION  
DES RÈGLES  
D'ASSURANCE CHÔMAGE  
À LA CONJONCTURE**

**Février 2023**

**Unédic**

4, rue Traversière 75012 Paris  
T. +33 1 44 87 64 00

 [@unedic](https://twitter.com/unedic)  [unedic](https://www.linkedin.com/company/unedic) [unedic.org](https://www.unedic.org)