

## SYNTHÈSE

# SUIVI ET EFFETS DE LA RÉGLEMENTATION D'ASSURANCE CHÔMAGE

Février 2024

L'Unédic publie les éléments de suivi de la réglementation d'assurance chômage qui a été fortement impactée par les réformes de l'Etat de 2019-2021 et début 2023. Les analyses présentées ici portent sur les données à mi-2023, soit un an et demi après la mise en œuvre des règles 2021 et cinq mois après l'entrée en vigueur du décret de 2023 (« adaptation des règles à la conjoncture »).

Les observations présentées ici s'inscrivent dans un contexte économique marqué par une conjoncture favorable, dynamique notamment sur le plan de l'emploi. Des analyses ultérieures permettront d'évaluer les effets à moyen terme, en fonction de l'évolution de la situation économique et des comportements des acteurs du marché du travail.

**À retenir**

- À partir du second semestre 2021, en raison de l'amélioration de l'emploi et de l'entrée en vigueur des nouvelles conditions d'ouverture de droit au chômage, le nombre d'entrées à l'Assurance chômage ralentit.
- La réforme de la formule de calcul de l'allocation a pour conséquence des montants d'allocation journalière plus faibles en moyenne. Ces effets concernent principalement les personnes aux parcours d'emploi discontinus, principalement les intérimaires, les fins de CDD, les jeunes. Ce changement concerne ainsi autour d'1 million de personnes chaque année.

- La durée moyenne des droits est globalement stable entre 2019 et juin 2023 : elle s'est allongée jusqu'à fin 2022 sous l'effet de la réforme 2021, elle a ensuite baissé dans les mêmes proportions avec l'entrée en vigueur de la réforme 2023 qui réduit de 25 % la durée initiale de droit.
- La dégressivité des allocations chômage concerne une population plus restreinte (45 000 personnes perçoivent une allocation dégressive en juin 2023) et avec des caractéristiques spécifiques : des cadres, très majoritairement hommes, dont les revenus avant chômage étaient supérieurs à 4 900 € brut par mois. Les résultats d'enquête mettent en avant le fait que ces allocataires déclarent avoir accéléré leur recherche d'emploi et s'être tournés plus fréquemment vers l'entrepreneuriat du fait de la mise en place de cette mesure. Des travaux sont en cours pour évaluer l'effet propre de cette mesure sur le retour à l'emploi.
- En 2023, le bonus-malus sur le taux de contribution employeurs concerne pour sa deuxième année d'application environ 30 000 entreprises de 11 salariés ou plus. Parmi ces entreprises 25 % sont au plafond du malus (taux de cotisation à 5,5 %) et 12 % ont un taux de contribution compris entre 4,05 % et 5,05 %, 37 % d'entreprises sont donc en malus. A l'inverse environ deux tiers sont en bonus. Plusieurs années seront nécessaires afin d'évaluer ses effets propres de cette mesure sur le marché du travail.
- S'agissant des allocataires qui travaillent, on observe à ce stade qu'en cours de droit chômage, plus de personnes travaillent et qu'elles sont un peu moins souvent indemnisées. Les analyses des effets de comportements qui pourraient découler de ces changements réglementaires ainsi que l'articulation avec les prestations sociales (RSA, primes d'activité) sont au cœur des enjeux de la réforme et des travaux sont en cours afin de les évaluer.

TABLEAU 1 – LES DERNIÈRES RÉFORMES D'ASSURANCE CHÔMAGE

	Principe	Entrée en vigueur	Population concernée la première année
<b>Réforme 2019-2021</b>			
<b>Axe 1</b> <b>Conditions d'ouverture de droit</b>	Afin d'ouvrir un droit à l'Assurance chômage, il faut avoir travaillé 6 mois au cours des 24 derniers mois au lieu de 4 mois au cours des 28 derniers mois (36 mois pour les personnes de 53 ans ou plus). Les rechargements de droit sont aussi soumis à cette condition.	Décembre 2021	190 000 personnes n'atteindraient plus les conditions d'affiliation, 285 000 les atteindraient plus tard (estimations <i>ex ante</i> *)
<b>Axe 2</b> <b>Formule de calcul de l'allocation</b>	La durée de droit et le montant de l'allocation dépendent dorénavant de l'intensité de travail pendant la période qui précède l'ouverture de droits. Pour les personnes qui ont effectué des périodes de travail discontinues avant leur chômage, le montant de l'allocation est diminué et la durée du droit allongée.	Octobre 2021	1 150 000 personnes seraient impactées (estimations <i>ex ante</i> *)
<b>Axe 3</b> <b>Dégressivité des allocations</b>	L'allocation chômage est réduite à partir du 7 <sup>e</sup> mois d'indemnisation (jusqu'à 30 % de baisse) pour les personnes de moins de 57 ans et dont les revenus étaient supérieurs à 4 800 € par mois (en juin 2022).	Juillet 2021	55 000 personnes rempliraient les conditions en 2022 (estimation à partir de l'observé jusqu'au 3 <sup>e</sup> trimestre 2022)
<b>Axe 4</b> <b>Bonus-malus</b>	Les cotisations chômage des employeurs sont modulées selon le nombre de séparations de l'entreprise qui donnent lieu à une inscription chômage. Le taux de cotisation employeur varie entre 3 % et 5,05 %, pour les entreprises de 11 salariés ou plus des 7 secteurs concernés par le dispositif <sup>1</sup> .	Septembre 2021	18 000 entreprises soumises au dispositif en 2022, 30 000 entreprises en 2023 (observation)
<b>Réforme 2023</b>			
	Les durées de droit sont réduites de 25% pour les nouveaux entrants à l'Assurance chômage ; 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.	Février 2023	Tous les nouveaux entrants sont concernés, soit près de 1 800 000 personnes la première année ; on devrait constater des consommations plus courtes pour la moitié d'entre eux, les autres sortant du régime plus tôt (estimation <i>ex ante</i> **).

Source : Unédic, calculs Unédic. \* Ces estimations *ex ante* sont issues de : [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021 | Unédic.org \(unedic.org\)](#) Les observations sur la première année de montée en charge de la réforme confirment ces estimations *ex ante*. \*\* Ces estimations sont issues de [Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture](#).

<sup>1</sup> Ces 7 secteurs sont "Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac", "Travail du bois, industries du papier et imprimerie", "Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques", "Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution", "Transports et entreposage", "Hébergement et restauration", "Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques".

## Le nombre d'entrées à l'Assurance chômage ralentit

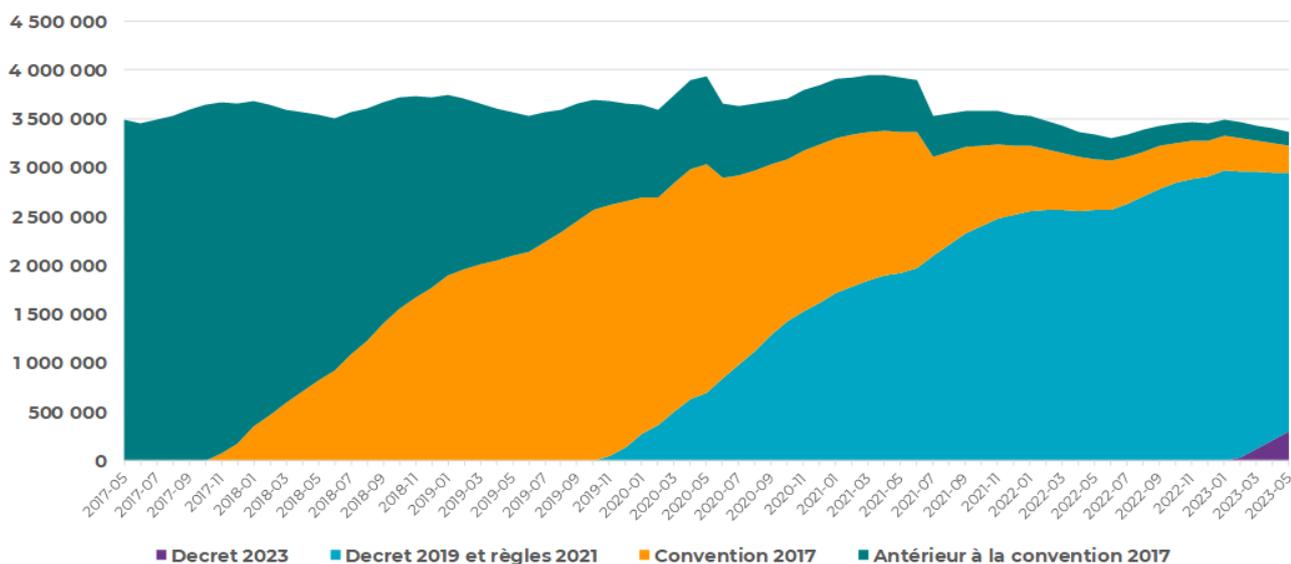
Fin 2019, environ 2,8 millions de personnes étaient indemnisées par l'Assurance chômage et on comptait environ 215 000 nouveaux droits ouverts chaque mois. Par rapport à 2019, l'année **2023 est marqué par une baisse substantielle du nombre d'ouvertures de droit à l'Assurance chômage** : une diminution de 30 000 par mois, soit **-14 % par rapport à 2019**.

Ce ralentissement est sans doute pour partie le fruit d'une **conjoncture favorable**, l'emploi étant encore très dynamique en 2022 et début 2023 mais **aussi de l'entrée en vigueur des conditions d'ouverture de droit** de la réforme 2021 (*Tableau 1, axe 1*).

Les nouvelles règles s'appliquant uniquement aux nouveaux entrants, les réformes mettent plusieurs années à monter en charge. Fin juin 2023, 2,4 millions de personnes sont indemnisées par l'Assurance chômage. A cette date, **près de deux tiers des allocataires couverts relèvent des règles 2021 et seulement 12% de l'ensemble des allocataires sont soumis à la règle 2023**. D'ici mi-2024, 80 % des allocataires devraient être soumis à ces règles d'ouverture de droit, de calcul du salaire journalier de référence (SJR) et de dégressivité (*Graphique 1*).

Le ralentissement des ouvertures de droit est particulièrement marqué parmi les **personnes en intérim et les fins de CDD** qui restent les publics les plus impactés par la réforme 2021. Ainsi sous l'effet de ces deux phénomènes (conjoncture et entrée en vigueur de la réforme), la part des contrats à durée limitée dans les dépenses d'indemnisation, qui était relativement stable jusqu'en 2020, baisse depuis 2021 (*Graphique 2*).

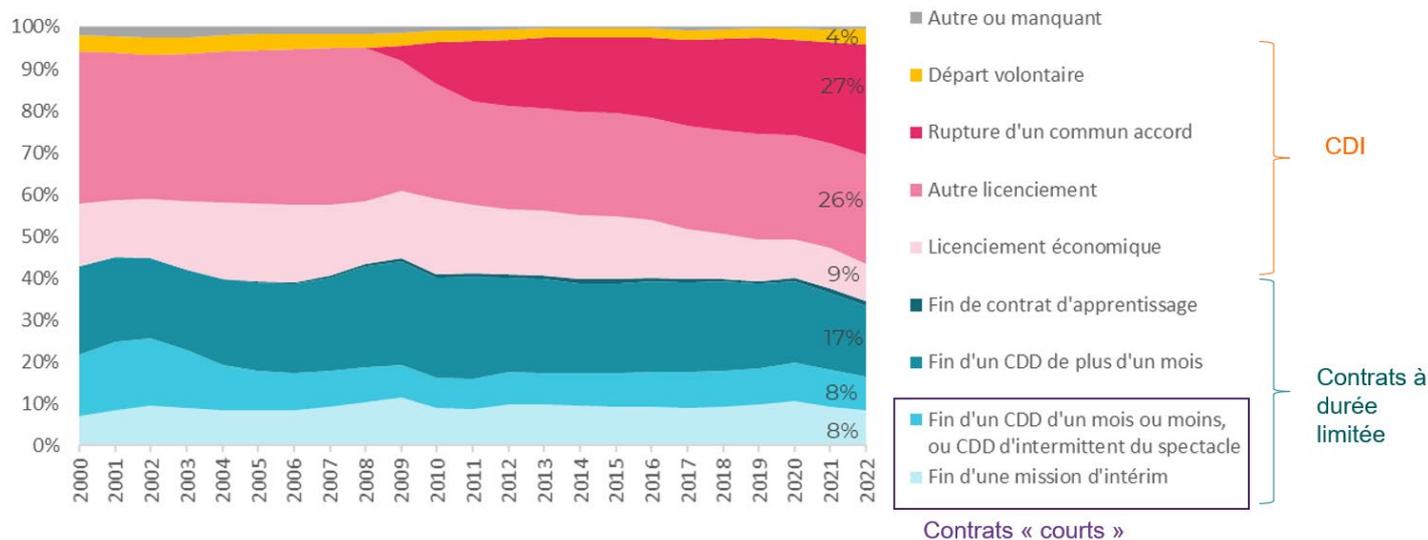
**GRAPHIQUE 1 - NOMBRE D'ALLOCATAIRES EN COURS DE DROIT, SELON LA RÉGLEMENTATION UTILISÉE POUR CALCULER LEUR DROIT**



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

Champ : allocataires ayant un droit ouvert à l'ARE, hors intermittents du spectacle

## GRAPHIQUE 2 - RÉPARTITION DES DÉPENSES ANNUELLES D'INDEMNISATION PAR MOTIF DE RUPTURE DE CONTRAT, EN %



Source : FNA, calculs et estimations Unédic

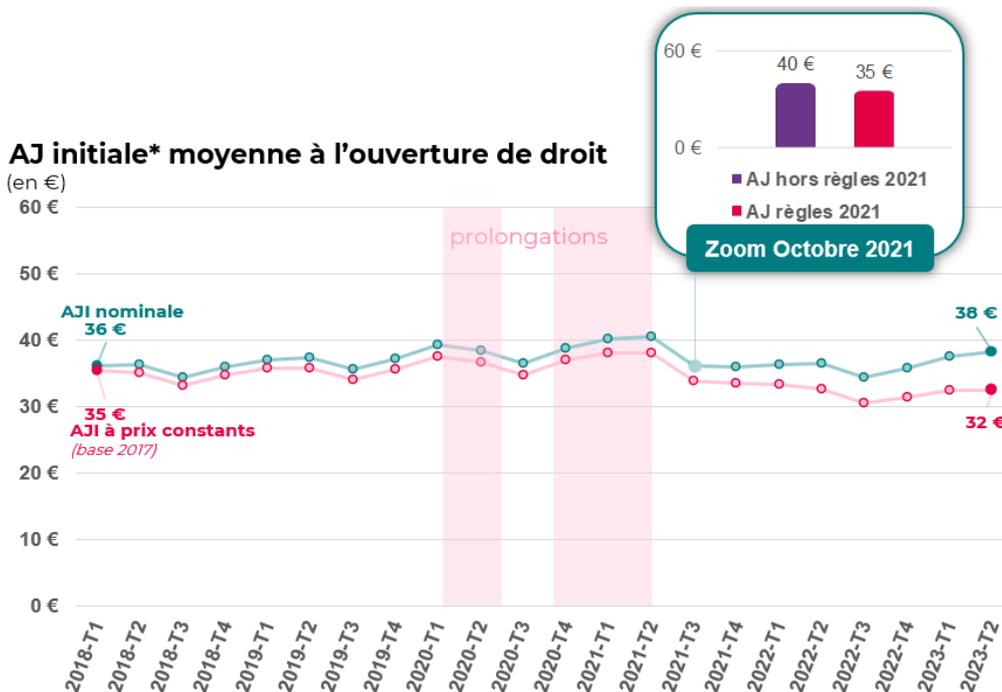
Champ : allocataires indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI et allocations antérieures)

### Le montant moyen de l'allocation journalière reste stable : affecté à la hausse par la conjoncture et à la baisse par la nouvelle formule de calcul de l'allocation

Lorsqu'une personne s'inscrit à Pôle emploi et ouvre des droits à l'Assurance chômage, on lui notifie une allocation journalière et une durée de droit. L'allocation journalière des personnes prises en charge par l'Assurance chômage est stable en moyenne depuis 2019 : 38 €, soit 1 150 € brut par mois pour une personne sans activité (*Graphique 3*). Mais cette stabilité cache des effets réglementaires et conjoncturels qui jouent dans des sens opposés. De plus cette dernière a diminué à prix constant, en effet depuis 2021 les prix (mesurés par l'IPC) ont augmenté de 11 points tandis que l'AJ moyenne a augmenté de 6 points. Par ailleurs, depuis le troisième trimestre 2021, et en comparaison à leurs niveaux de 2018, l'évolution de l'AJ est inférieure de 7 points à celle du SMPT au second trimestre 2023 (*Graphique 4*).

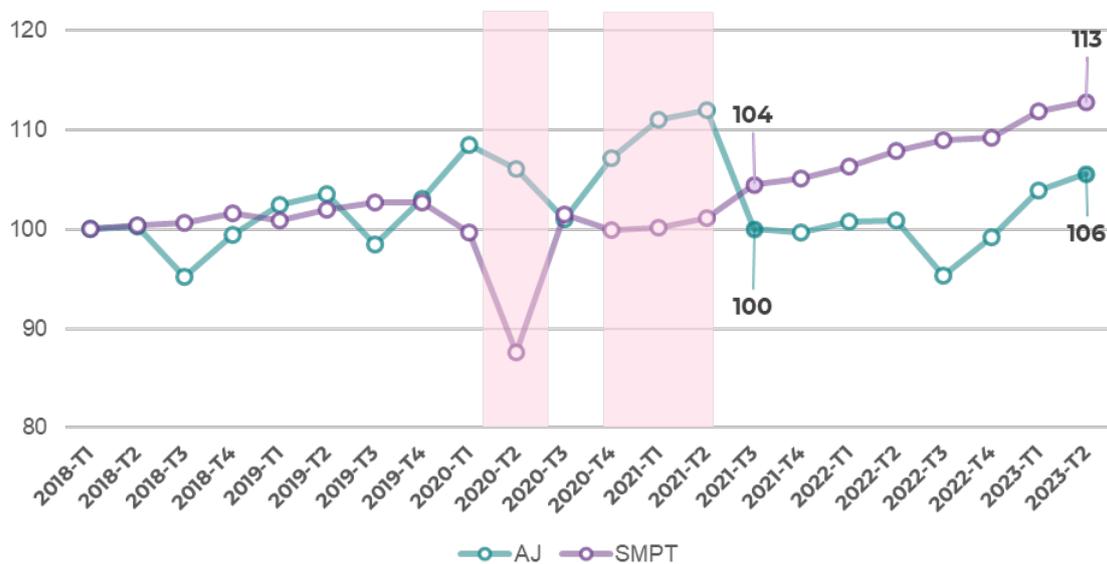
- **Plusieurs facteurs interviennent à la hausse sur le niveau de l'allocation** : d'une part, **la hausse des salaires nominaux** observée sur la période d'observation (2021 – juin 2023), en lien avec l'inflation, augmente mécaniquement l'allocation des entrants dans le régime. Les **conditions d'entrée** portées à 6 mois limitent également l'accès à l'indemnisation de personnes dont les rémunérations sont généralement plus faibles. Ainsi, le niveau de salaire des nouveaux entrants est en moyenne plus élevé. Ces deux effets (progression des salaires nominaux et effet de sélection) sont amplifiés par les **revalorisations des allocations** plus élevées que par le passé qui sont intervenues sur la période : revalorisation de juillet 2022 (+2,9 % contre +0,6 % en 2021) et revalorisation extraordinaire du 1<sup>er</sup> avril 2023 (+1,9%).
- **À l'inverse, le changement du mode de calcul de l'allocation joue à la baisse sur le montant des allocations** : près de la moitié des nouveaux allocataires sont impactés par la réforme de la formule de calcul de l'allocation (axe 2). Ils ont **en moyenne un montant d'allocation inférieur de 16 %** par rapport à ce qu'ils auraient perçu avec les précédentes règles d'indemnisation.

GRAPHIQUE 3 - AJ INITIALE\* MOYENNE À L'OUVERTURE DE DROIT



\* L'AJ initiale correspond à l'AJ avant prise en compte de la cotisation pour retraite complémentaire et les prélèvements sociaux.  
L'AJ à prix constant est corrigée de l'IPC base 100 en 2017 (source : Insee).  
Source : FNA, données exhaustives, fin juin 2023  
Champ : ouvertures de droit en ARE, hors intermittents du spectacle

GRAPHIQUE 4 - AJ INITIALE\* MOYENNE A L'OUVERTURE DE DROIT ET SMPT



\* L'AJ initiale correspond à l'AJ avant prise en compte de la cotisation pour retraite complémentaire et les prélèvements sociaux.  
Source : FNA, données exhaustives, fin juin 2023  
Champ : ouvertures de droit en ARE, hors intermittents du spectacle

## Près de 45 % des allocataires entrant à l'assurance chômage en réglementation 2021 ont des allocations inférieures à l'« allocation minimale » et 11 % en dessous du montant du RSA

Les personnes indemnisées avec un niveau d'allocation inférieur à l'allocation dite « minimale » (29,56 € brut par jour en juin 2022, équivalent à 900 € net par mois) sont plus fréquentes que par le passé : 45 % des droits ouverts en réglementation 2021 contre 27 % en 2019 (en prenant en compte l'évolution des prix<sup>2</sup>, ces deux proportions passent respectivement à 30,5 % et 23,5 %). La part des allocations dont le montant est inférieur au niveau du RSA socle individuel, c'est-à-dire 565 € par mois équivalent à 18,6 € par jour, a également progressé depuis 2019, passant de 6 % à 11 % des ouvertures de droit (en prenant en compte l'évolution des prix, ces deux proportions passent respectivement à 6,7 % et 7,8 %).

## Parallèlement, la durée moyenne de droit est globalement stable : elle s'est allongée en 2022 avec la réforme 2021 mais a chuté début 2023 sous l'effet de la réforme 2023

**La durée moyenne potentielle des droits des nouveaux entrants dans le régime a augmenté de près de 3,5 mois entre 2019 et 2022<sup>3</sup>.** Cette augmentation est principalement le fruit de l'entrée en vigueur de la nouvelle formule de calcul de l'allocation (axe 2) qui entraîne conjointement une augmentation de la durée des droits. Elle vient aussi du fait que les droits ouverts après décembre 2021 sont d'une durée égale ou supérieure à 6 mois (axe 1) alors qu'ils pouvaient être d'1 mois dans l'ancienne réglementation dans le cas de rechargements de droit et de 4 mois pour les premières ouvertures de droit.

Néanmoins, sur la même période, **la durée moyenne de droit a baissé de 3,4 mois entre 2022 et 2023 du fait notamment de l'entrée en vigueur de la réforme dite de la contracyclicité.** La mesure prévoit, en cas de conjoncture favorable, une réduction mécanique de 25% de la durée maximale de droit (hors complément) pour tous les nouveaux entrants à l'Assurance chômage à compter du 1<sup>er</sup> février 2023, avec une durée plancher de 6 mois d'indemnisation minimum. En cas de conjoncture défavorable, elle prévoit l'application d'un complément équivalent à 25% de la durée maximale de droit avant réforme. En conséquence à mi-2023, la durée moyenne de droit est inférieure de 100 jours par rapport à la période avant réforme 2023, soit une durée équivalente à l'augmentation induite par les règles de 2021 (*Graphique 5*). Toutefois, en juin 2023, seulement 12 % de l'ensemble des allocataires sont soumis à la règle 2023 : il est donc encore trop tôt pour en mesurer pleinement les *effets* (*Graphique 1*).

## Les intérimaires, les personnes ayant fini un CDD et les jeunes sont les populations les plus impactées par la réforme 2019-2021

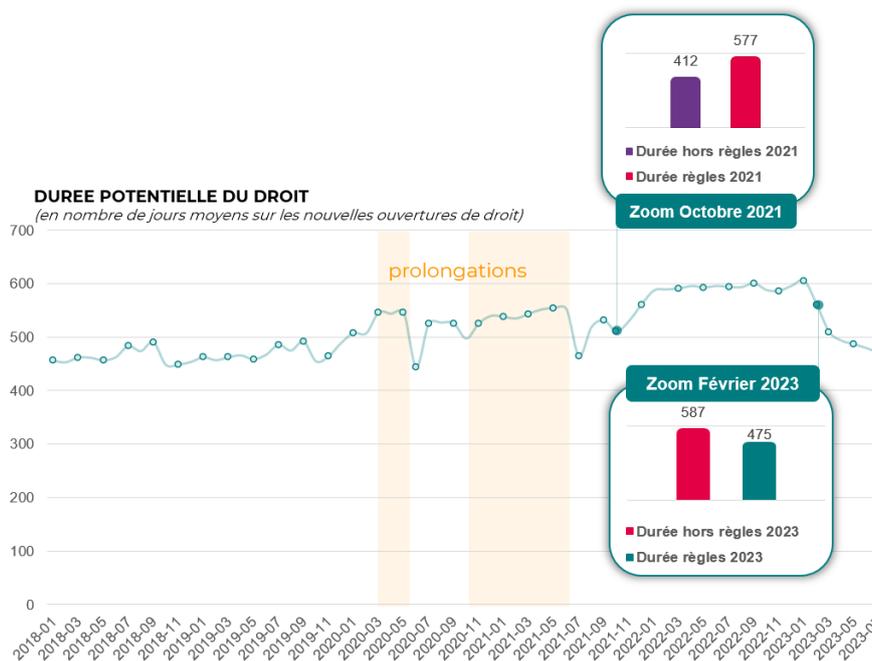
Ayant généralement des parcours d'emploi discontinus, près de 9 **intérimaires** sur 10 sont impactés par la réforme (axe 1 et 2). Leur allocation journalière est plus faible en moyenne de 13 % par rapport à ce qu'ils auraient eu avec l'ancienne réglementation. Leur durée de droit est supérieure de 21 %<sup>4</sup>. Viennent ensuite les personnes entrées après une **fin de CDD** (les deux tiers des personnes sont impactées, leur allocation étant inférieure de 10 % et leur durée rallongée de 14 % en moyenne) et **les jeunes** (la moitié sont impactés, allocation inférieure de 11 % et durée rallongée de 13 % en moyenne). A l'opposé, les personnes indemnisées à l'issue d'une rupture de CDI (licenciement ou rupture conventionnelle), les plus diplômés et les cadres sont peu concernés.

<sup>2</sup> Le pourcentage corrigé correspond à la part d'individus situés en dessous du seuil de 29,56 corrigée de l'inflation en utilisant l'IPC base 100 en 2017.

<sup>3</sup> La durée potentielle du droit désigne le nombre de jours notifiés à l'allocataire lorsqu'il ouvre son droit. Ce droit peut ensuite être consommé partiellement ou complètement par ce dernier.

<sup>4</sup> Ces résultats sont issus de simulations où sont comparés les droits observés en réglementation 2021 et ce qu'ils auraient été dans l'ancienne réglementation.

## GRAPHIQUE 5 - DURÉE POTENTIELLE DU DROIT, EN NOMBRE MOYEN DE JOURS



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

Champ : ouvertures de droit en ARE, hors intermittents du spectacle

### La situation des allocataires au regard de l'emploi : en cours de droit plus d'allocataires travaillent, ils sont moins souvent indemnisés qu'avant réforme

Chaque mois, environ un allocataire sur deux travaille. Parmi ceux qui travaillent, certains peuvent cumuler leur revenu d'activité avec une partie de l'allocation chômage. Les autres ne sont pas indemnisés : en effet, pour qu'un allocataire soit indemnisé un mois donné, le cumul entre son nouveau salaire et son allocation ne doit pas dépasser le SJR de l'emploi perdu. **Or, la réforme de la formule de calcul** (axe 2), en réduisant le montant du SJR d'une partie des allocataires, **abaisse le plafond de revenu au-delà duquel ils ne sont plus indemnisés**. Les profils les plus impactés par ce changement (intérimaires, personnes avec de faibles revenus, peu diplômés) sont un peu plus nombreux à travailler que par le passé. Cependant, comme ils ont aussi un SJR plus faible, ils atteignent plus vite le plafond du cumul et sont donc moins souvent indemnisés par l'assurance chômage.

D'après des entretiens qualitatifs approfondis menés auprès d'un échantillon de 40 allocataires concernés par la réglementation 2021 (*Encadré 1*), les personnes touchées par la réforme disent dans leur majorité **rechercher plus activement du travail et souhaiter reprendre plus vite un emploi, quelle que soit la durée de travail proposée, pour des raisons financières**. Néanmoins, la plupart déclare chercher dans le même secteur sur le même type de métier que leurs précédents emplois.

Afin d'estimer avec précision l'impact des changements sur le retour à l'emploi et sa qualité (effets de comportement), plusieurs travaux sont en cours. L'Unédic a lancé deux enquêtes quantitatives (S1 2023), ainsi qu'une évaluation économétrique de la réforme dont les résultats sont en cours d'analyse. La Dares a lancé un appel à projet de recherche auquel l'Unédic participe comme membre du comité de suivi et dont le rapport intermédiaire est attendu le 27 février 2024.

## ENCADRÉ 1 – ENQUÊTE QUALITATIVE AUPRÈS D'ALLOCATAIRES IMPACTÉS PAR LA RÉFORME 2021

L'Unédic a missionné le cabinet d'études Amnyos afin de mener une enquête qualitative auprès de personnes impactées par la réforme de calcul. L'étude a consisté en la **réalisation d'entretiens qualitatifs approfondis avec un échantillon de 40 allocataires ayant une allocation au moins 10 % plus faible** comparée à ce qu'elle aurait été hors réforme. Ces entretiens ont été menés entre juin et septembre 2022.

### Connaissance des enjeux de la réforme

Les allocataires interrogés ont globalement connaissance de la réforme de l'Assurance chômage, mais sont moins nombreux à pouvoir décrire les évolutions et à en connaître le mécanisme. En particulier, l'objectif de la réforme relatif à la limitation des contrats courts n'est qu'assez partiellement perçu.

### Revenus et prestations sociales

Les allocataires déclarent qu'ils rencontrent, ou ont anticipé, qu'ils allaient rencontrer des difficultés financières, plus ou moins importantes selon leur situation familiale et leur logement. Une minorité des personnes interrogées sont allocataires de minima sociaux. Ces prestations sont massivement perçues comme complexes à demander, notamment la prime d'activité. Les répondants évoquent également souvent des difficultés liées au décalage entre calcul et versement de l'allocation (le montant d'allocation chômage versé est fonction de l'activité du bénéficiaire le mois passé alors que le montant du RSA et de la prime d'activité dépendent des revenus du foyer le trimestre passé).

### Recherche d'emploi et projet professionnel

Les personnes interrogées associent leur parcours fragmenté aux conditions d'emploi de leur secteur, très peu évoquent des choix personnels qui les auraient amenées à privilégier des contrats courts. Elles déclarent souvent qu'elles ont intensifié leur recherche d'emploi pour faire face au montant inférieur de leur nouvelle allocation. Elles restent majoritairement dans la continuité de leur parcours professionnel récent, donc souvent en CDD ou intérim, en lien avec les pratiques sectorielles. Elles n'estiment pas (ou rarement) avoir de pouvoir de négociation, et quand c'est le cas, notamment du fait des tensions de recrutement, cela concerne plutôt les salaires que le type de contrat. Les allocataires ne perçoivent pas de changements dans les comportements et pratiques de recrutement des employeurs qui seraient en lien avec la réforme. Enfin, certaines personnes interrogées soulignent que le montant plus faible des allocations a un effet potentiellement désincitatif à l'entrée en formation mais également à la mobilité.

## Quid des effets sur les prestations sociales et minima sociaux ?

Le régime d'assurance chômage et la solidarité nationale recouvrent des populations parfois proches en termes de profils socio-démographiques et ces prestations interagissent entre elles. **Les montants qui sont versés au titre du RSA ou de la prime d'activité dépendent du montant perçu au titre de l'indemnisation chômage** : si un individu répond aux conditions d'éligibilité des minima sociaux ou prestations sociales, le montant perçu au titre du chômage est déduit du montant de sa prestation. Ainsi, la modification du montant de l'allocation a des conséquences sur le nombre de bénéficiaires de ces prestations et les montants perçus.

L'interaction entre ces systèmes est complexe en raison de modalités et de temporalité spécifiques : niveau individuel et mensuel pour le calcul de l'allocation chômage et niveau du foyer et trimestriel pour les prestations et minima sociaux. Ce sont d'ailleurs ces différences de champ et de temporalité qui rendent la lecture complexe pour les bénéficiaires, accentuant le risque de non-recours. Néanmoins, **la baisse des montants d'allocations perçus entraîne très probablement une hausse d'autres prestations sociales. Plus récemment des données permettant d'estimer la mesure dans laquelle les versements de la prime d'activité et du RSA s'ajustent aux variations d'allocation journalière ont été mises à disposition de l'Unédic<sup>5</sup>.**

<sup>5</sup> " Assurance chômage et minima sociaux ", Unédic, 3 volets à paraître.

## La dégressivité concerne une majorité d'hommes, de cadres, de diplômés du supérieur, après ruptures de contrats longs

La dégressivité des allocations (axe 3) s'applique au 7<sup>e</sup> mois d'indemnisation des allocataires de moins de 57 ans et dont le revenu brut perdu est supérieur à environ 4 900 € par mois. Elle est au maximum de 30 %, l'allocation journalière brute ne pouvant baisser en dessous de 91,02 €. **Une faible proportion d'allocataires y sont donc soumis (éligibles) : 90 000 personnes en tout** sont concernées mi-2023 (3 % des allocataires), dont 45 000 perçoivent une allocation dégressive.

Les personnes dont l'allocation a été réduite forment une **population bien spécifique**, éloignée de celle impactée par les autres axes de la réforme. Ce sont majoritairement des **hommes** (66 %), **diplômés du supérieur** (76 %), des **cadres** (74 %), employés plus souvent que la moyenne dans les services « à forte valeur ajoutée » (**activités informatiques, financières, juridiques, ...**) et dont le **revenu perdu était en moyenne de 7 000 € brut**. Leur allocation brute moyenne est alors passée de 126 € à 102 € par jour au bout du 182<sup>e</sup> jour d'indemnisation.

Au deuxième trimestre 2023, l'Unédic a mené une enquête auprès de plus de 10 000 allocataires concernés par la dégressivité. Les premiers résultats montrent que le dispositif est majoritairement connu des personnes concernées. Par ailleurs la majorité des enquêtés évoque des difficultés financières liées à la dégressivité de l'allocation et certains déclarent qu'ils ont accéléré leur recherche d'emploi en raison de la dégressivité (10-15%). De plus un tiers du public concerné par la dégressivité indique avoir créé son entreprise, une décision accélérée par la dégressivité pour environ 15% d'entre eux, et un quart a repris un emploi salarié une décision qui n'aurait pas été prise en raison sans l'introduction de la dégressivité pour environ 10% d'entre eux.

## Le bonus-malus sur les cotisations employeurs concerne peu d'entreprises

Le bonus-malus (axe 4) attribue un taux de cotisation chômage à chaque employeur en fonction du **nombre de séparations de l'entreprise (licenciements, fins de contrats) suivies d'une inscription à Pôle emploi** et du taux de séparations du secteur qui reflète les pratiques du secteur. Ce taux de contribution modulé est compris entre un plancher (3 %) et un plafond (5,05 %), le taux non modulé étant de 4,05 %.

Le bonus-malus s'applique aux **entreprises de 11 salariés ou plus dans 7 secteurs d'activité (Tableau 1)**, secteurs sélectionnés selon leur taux de séparation moyen entre 2017 et 2019. Pour sa 2<sup>e</sup> année d'application, le dispositif concerne **30 000 entreprises**. On peut retenir plusieurs **points communs** entre les bonus-malus notifiés en 2023 et ceux qui avaient été notifiés l'année précédente.

- **Les entreprises de grande taille** (250 salariés et plus) concentrent davantage de séparations que les plus petites structures.
- **Les 7 secteurs ciblés englobent des sous-secteurs très hétérogènes**, ce qui peut expliquer que le taux moyen qui a permis de sélectionner les secteurs est très différent du taux médian sur lequel porte la sur ou sous-contribution.
- **Dans la plupart des secteurs concernés, la majorité des séparations est portée par un petit nombre d'entreprises**. Ces entreprises, avec des taux de séparation très élevés, c'est-à-dire très supérieurs au taux plafond, pourraient ne pas être incitées à modifier leur comportement<sup>6</sup>.
- **Pour certains secteurs, une petite variation du nombre de séparations peut induire une forte variation du taux de contribution de l'entreprise**, d'autant plus si le taux médian du secteur est bas car il contient des activités hétérogènes (tel que le secteur « autres activités spécialisées, scientifiques et techniques »). Dans ces entreprises, le surcoût d'une séparation (licenciement ou fin de CDD) engendré par le malus peut être très élevé.
- **Le dispositif est globalement équilibré financièrement.**

<sup>6</sup> En effet, l'effort nécessaire pour pouvoir espérer payer des cotisations moindres semble trop important.

Cependant, **les taux de séparation sur l'année 2022-2023 sont plus bas que ceux qui avaient observés en 2021-2022**. Plusieurs années d'observation seront nécessaires pour apprécier l'effet du dispositif sur le marché du travail et, le cas échéant, voir se confirmer les tendances d'évolution. Pour expliquer la baisse observée, plusieurs pistes peuvent néanmoins être avancées.

- La **nature incitative de la mesure** (effet de comportement des employeurs) : certaines entreprises auraient adapté leur comportement de recrutement et leur mode de contractualisation de manière à se séparer moins souvent de leurs salariés.
- Les **facteurs économiques et conjoncturels** : dans un contexte de bonne conjoncture qui a été celui du marché du travail, il est possible que les salariés ayant perdu un contrat s'inscrivent moins, ou plus tardivement, à Pôle emploi car ils retrouvent plus rapidement un emploi. Par ailleurs, les tensions sur le marché du travail ont pu conduire certains demandeurs d'emploi à privilégier des contrats dans d'autres secteurs que les secteurs soumis au bonus-malus, de même qu'elles ont pu conduire les employeurs à proposer des contrats plus longs.
- Les **politiques publiques ayant un impact sur le marché du travail** : par exemple, sur la période étudiée, le recours à l'apprentissage a fortement progressé. Les entreprises peuvent avoir demandé à des apprentis de remplir des missions/fonctions qui étaient dévolues aux intérimaires et aux contrats courts.
- Les **autres modifications de règles d'assurance chômage** : la mise en œuvre de la réforme du calcul de l'allocation a pu dissuader des salariés de mobiliser leur droit, en particulier ceux qui travaillent de façon discontinue (et comptent donc beaucoup dans les séparations).
- Les **facteurs opérationnels** liés à l'observation des fins de contrat en DSN : les modalités de déclaration des contrats en DSN ont évolué sur la période.

Pour évaluer la part de la baisse des séparations qui est attribuable à chaque effet, il faudrait pouvoir analyser l'ensemble des fins de contrat de travail sur l'ensemble des entreprises. L'Unédic ne dispose pas à ce jour des données pour le faire.

## ENCADRÉ 2 - DONNÉES MOBILISÉES

Les travaux présentés ici sont principalement produits à partir du Fichier national des allocataires (FNA), système d'informations statistiques qui retrace l'historique de toutes les personnes inscrites comme demandeur d'emploi et de tous les bénéficiaires d'une allocation versée ou d'une aide accordée par Pôle emploi. Le fichier reprend les éléments constitutifs des droits ouverts aux différents régimes d'indemnisation et/ou des aides accordées, les données relatives au dernier emploi perdu et les caractéristiques des formations suivies.

Les analyses portent soit sur des données observées allant jusqu'à mi-2023, soit issues d'estimations ex-ante faites par l'Unédic à partir d'un modèle de micro-simulation qui permet d'anticiper les effets de changements de réglementaires et des résultats de plusieurs enquêtes menées par l'Unédic en 2022 (enquête qualitative auprès de 80 allocataires) et 2023 (deux enquêtes quantitatives menées auprès de 10 000 et 7000 personnes)

Ces analyses seront complétées à l'avenir à partir des données de la base Midas quand elle sera prête à être exploitée. Cette base statistique produite par la Dares, Pôle emploi et la Cnaf, croise des données sur les minima sociaux (Cnaf), les droits à l'Assurance chômage (Pôle emploi) et les parcours salariés (Dares).

Enfin, le bonus-malus portant sur les employeurs, est lui analysé à partir de la base de données spécifique produite par le GIP-MDS et qui sert à communiquer aux entreprises concernées les informations utilisées dans le calcul du taux de contribution modulé d'assurance chômage.

## L'évaluation à plus long terme

La mise en œuvre de la réforme 2021 et les premiers effets de la réforme 2023 sont conformes à ce qui avait été anticipé *ex ante* en termes de volume de personnes concernées, de profils et de caractéristiques de droits.

Ces changements réglementaires pourraient à terme modifier les comportements des agents qui y sont soumis. Pour mettre en lumière ces effets, il est nécessaire de pouvoir isoler les changements de comportements liés aux changements réglementaires de ceux liés à la conjoncture ou aux transformations du marché du travail, ce qui prend du temps et du recul.

Les analyses descriptives présentées ici sont donc une première pierre de l'analyse. L'évaluation « toutes choses égales par ailleurs » des règles *via* l'utilisation de méthodes statistiques avancées est en cours à l'Unédic et devrait être disponible dans les mois à venir. De plus, la Dares a lancé en 2022 un appel à projet de recherche qui devrait également permettre d'évaluer différents aspects de la réforme de 2021 et auquel l'Unédic participe en tant qu'expert. Un rapport intermédiaire reprenant notamment les éléments de suivi de l'Unédic et présentant les différents projets de recherche visant à cette évaluation devrait être publié prochainement.

Enfin, l'Unédic a mené deux enquêtes qui visent à compléter à appréhender les effets des réformes de la dégressivité et du SJR sur les allocataires en apportant des informations complémentaires à celles contenues dans les données administratives, dont les résultats sont en cours d'analyse (*Encadré 2*).

## Pour en savoir plus

- Unédic, [Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage | Unédic.org \(unedic.org\)](https://www.unedic.org/fr/actualites/2023/02/suivi-de-la-reglementation-2021-d-assurance-chomage), février 2023.
- Unédic, [Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture | Unédic.org \(unedic.org\)](https://www.unedic.org/fr/actualites/2023/02/effets-de-l-adaptation-des-regles-d-assurance-chomage-a-la-conjoncture), février 2023
- Unédic, [Tableau de suivi trimestriel de l'Assurance chômage, https://dataac.unedic.org/app/tdbac](https://dataac.unedic.org/app/tdbac)
- Unédic, [« La démission pour projet professionnel »](#), septembre 2022
- Unédic, [« Les travailleurs indépendants couverts par l'Assurance chômage »](#), juillet 2022
- Unédic, [« Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021 »](#), avril 2021



## SUIVI ET EFFETS DE LA RÉGLEMENTATION D'ASSURANCE CHÔMAGE

**Février 2024**

Emilie Daudey  
Yann Desplan  
Maxime Le Bihan  
Marie-Hélène Nguyen  
Thomas Vroylandt

**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)