

**SYNTHÈSE**

# SUIVI DE LA RÈGLEMENTATION 2021 D'ASSURANCE CHÔMAGE

Février 2023

L'Unédic publie les premiers éléments de suivi de la réglementation d'assurance chômage 2019-2021, entrée entièrement en vigueur au second semestre 2021 en application du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 définissant de nouvelles modalités d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi (condition d'ouvertures des droits, calcul de l'allocation, dégressivité) et introduisant des règles relatives aux contributions chômage (bonus-malus) visant à favoriser le retour à l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels.

Les analyses présentées ici portent sur la première année d'entrée en vigueur des règles d'indemnisation 2021 qui s'inscrivent dans un contexte économique marqué par une conjoncture favorable, très dynamique notamment sur le plan de l'emploi. Elles ne présagent donc pas de ce qu'il pourrait se passer à terme, ni en cas d'altération de la conjoncture de l'emploi. Elles ne présagent pas non plus des effets de l'évolution potentielle des comportements des actifs ou des entreprises qui ne s'observent pas encore.

*NB : les mesures concernant les démissionnaires et l'allocation travailleurs indépendants ont déjà fait l'objet de premiers bilans et ne sont pas traitées ici (voir plus bas Pour en savoir plus). La réforme d'assurance chômage sur l'adaptation des règles à la conjoncture, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2023, produira ses premiers effets à partir de fin 2023, elle n'est donc pas étudiée ici.*

## En résumé

- Depuis fin 2021, le nombre d'entrées à l'Assurance chômage diminue sensiblement, une évolution attribuable pour partie à l'entrée en vigueur des nouvelles conditions d'ouverture de droit au chômage (6 mois au lieu de 4) dans un contexte économique par ailleurs dynamique sur le plan de l'emploi.
- Au 1<sup>er</sup> semestre 2022, 40 % des allocataires soumis à la nouvelle réglementation de l'Assurance chômage ont une allocation nette inférieure à 29,56 € par jour, équivalent à 900 € net par mois, contre 27 % au 1<sup>er</sup> semestre 2019. Sur la première année de mise en œuvre, les entrants concernés par les règles 2021 ont en effet des montants d'allocations journalières plus faibles et des durées de droit plus longues qu'avec l'ancienne réglementation, en particulier les allocataires ayant eu un parcours d'emploi discontinu, principalement les intérimaires, les CDD, les jeunes.
- Depuis début 2022, la part des allocataires qui travaillent en cours de droit augmente tandis que la part de ceux qui, parmi eux, sont indemnisés au cumul diminue. Cette évolution est le fruit d'une bonne conjoncture et de l'effet du nouveau calcul de l'allocation qui réduit mécaniquement la possibilité de cumuler allocation et revenus.
- La dégressivité des allocations chômage concerne une population restreinte (55 000 personnes en 2022) et avec des caractéristiques bien spécifiques : des hommes, très majoritairement cadres, dont les revenus avant chômage étaient en moyenne supérieurs à 6 700 € brut par mois.
- Le bonus-malus sur le taux de contribution employeurs concerne pour sa première année d'application 18 000 entreprises de 11 salariés ou plus, soit 6 % des entreprises des 7 secteurs d'activité concernés.
- Les effets de comportements qui pourraient découler de ces changements réglementaires ainsi que l'articulation avec les prestations et minima sociaux sont au cœur des enjeux de la réforme, mais mettront plusieurs mois à se manifester et nécessitent plus de recul pour pouvoir être observés.

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

Fin septembre 2022, 2,4 millions de personnes sont indemnisées par l'Assurance chômage. A cette date, **38 % des allocataires couverts relèvent des règles 2021**.

Par rapport à 2019, le premier semestre 2022 est marqué par **une baisse substantielle du nombre d'ouvertures de droit à l'Assurance chômage** (une diminution de 40 000 par mois, soit -20 % par rapport au 1<sup>er</sup> semestre 2019). 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.

Ce ralentissement est à la fois le fruit d'une **conjoncture favorable**, l'emploi étant encore très dynamique en 2022, et de l'entrée en vigueur **des conditions d'ouverture de droit** de la réforme 2021 (axe 1, *Tableau*). La baisse du nombre d'ouvertures de droit est particulièrement marquée parmi les **personnes en intérim, celles qui sont en fin de CDD et chez les jeunes**.

## Le montant moyen de l'allocation journalière est 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 (37 €, soit 1 120 € brut par mois pour une personne sans activité). Mais cette stabilité cache des effets réglementaires et conjoncturels qui jouent dans des sens opposés.

- **Plusieurs facteurs jouent à la hausse sur le niveau de l'allocation** : d'une part, **la hausse des salaires nominaux** observée en 2021-2022, en lien avec l'inflation et les tensions sur le marché du travail, se diffuse progressivement aux niveaux d'allocation. Ainsi, le niveau de salaire des nouveaux entrants est en moyenne plus élevé. De plus, les **conditions d'entrée** portées à 6 mois limitent également l'accès à l'indemnisation de personnes dont les rémunérations sont généralement plus faibles. Ces deux effets (progression des salaires nominaux et effet de sélection) sont amplifiés par la **revalorisation des allocations**, qui a été plus élevée en juillet 2022 que les années précédentes (+2,9 % contre +0,6 % en 2021).

- **A 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.

**Près de 40 % des allocataires soumis à la réglementation 2021 ont des allocations correspondant à moins de 900 € net par mois, dont 11 % en dessous du montant du RSA**

Les personnes indemnisées avec un niveau d'allocation inférieur à l'allocation dite « minimale » (29,56 € par jour en juin 2022, équivalent à 900 € net par mois), sont plus fréquentes que par le passé : 40 % des droits ouverts en réglementation 2021 contre 27 % en 2019. La part des allocations dont le montant est inférieur au niveau du RSA socle individuel, c'est-à-dire 572 € par mois ou 18,8 € par jour, a quant à lui progressé depuis 2019, passant de 7 % à 11 % des ouvertures de droit.

**TABLEAU - LES 4 AXES DE LA RÉFORME 2019-2021**

	Principe	Date d'entrée en vigueur	Population concernée la première année
<b>Axe 1</b> <b>Conditions d'ouverture de droit</b>	Afin d'ouvrir un droit à l'Assurance chômage, il faut désormais 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). Par ailleurs, les rechargements de droit sont aussi conditionnés à 6 mois d'affiliation alors que par le passé, ils étaient possibles dès 1 mois passé sous contrat.	Décembre 2021	190 000 personnes n'atteindraient plus les conditions d'affiliation, 285 000 les atteindraient plus tard (estimations <i>ex ante</i> <sup>*)</sup> )
<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 ouverture de droit, le montant de l'allocation est diminué et la durée du droit allongée, car les périodes non travaillées sont prises en compte pour calculer le salaire de référence et la durée du droit.	Octobre 2021	1,15 million de personnes seraient impactées (estimations <i>ex ante</i> <sup>*)</sup> )
<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, actuellement de 4,05 %, 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 (observation)

Source : Unédic, calculs Unédic.

\* Ces estimations sont issues de l'étude d'impact ex ante de l'Unédic d'avril 2021. Les observations sur la première année de montée en charge de la réforme confirment ces estimations.

<sup>1</sup> Ces 7 secteurs sont les suivants : "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".

## Parallèlement, les durées de droits auxquelles les allocataires peuvent prétendre se sont allongées

**La durée moyenne potentielle des droits des nouveaux entrants dans le régime a augmenté de près de 3 mois entre le premier semestre 2019 et 2022<sup>2</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. Pour rappel, ces résultats portent sur 2022, avant l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2023 des règles qui réduisent de 25 % la durée maximale des droits.

## Les intérimaires, les personnes ayant fini un CDD et les jeunes sont les populations les plus impactées par la réforme de la formule de calcul

Ayant généralement des parcours d'emploi discontinus, près de 9 **intérimaires** allocataires sur 10 sont impactés par la réforme. 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>3</sup>. Viennent ensuite les personnes entrées après une **fin de CDD** (les deux tiers 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.

## Le retour à l'emploi en cours de droit : plus de personnes travaillent, elles sont moins souvent indemnisées

Chaque mois, **environ un allocataire sur deux travaille**. Sur les premiers trimestres de mise en œuvre de la réforme, on observe que **la part des allocataires qui travaillent a augmenté**, et elle augmente en particulier parmi les intérimaires, les personnes avec de faibles revenus, les allocataires peu diplômés, à savoir les profils les plus concernés par le nouveau calcul de l'allocation. **Parmi les allocataires qui travaillent, une proportion moindre est indemnisée au titre du cumul allocation-revenu**. Ces évolutions sont à interpréter dans un contexte économique dynamique notamment en termes de créations nettes d'emploi, qui a pu stimuler les reprises d'emploi. Elles proviennent aussi d'un effet du nouveau calcul de l'allocation qui réduit mécaniquement la possibilité de cumuler allocation et revenu. En effet, ce cumul ne peut se faire que sous réserve que la somme des revenus du mois et de l'allocation versée ne dépasse pas le salaire de référence. En réduisant son montant pour les allocataires ayant des périodes d'emploi discontinues, le nouveau mode de calcul du salaire de référence abaisse mécaniquement le plafond de revenu au-delà duquel il n'est plus possible de bénéficier du cumul. Selon nos anticipations, à comportements inchangés, environ la moitié des effets financiers de la réforme proviendraient de ce mécanisme.

Les **effets de comportements qui pourraient découler de ces changements réglementaires** sont au cœur des enjeux de la réforme. Ils **mettent cependant généralement plusieurs mois ou années pour se manifester** et nécessitent donc **plus de recul pour pouvoir être observés et estimés**.

Afin de mieux comprendre les premiers effets des règles entrées en vigueur en 2021, l'Unédic a lancé mi-2022 une enquête qualitative auprès d'une quarantaine d'allocataires concernés par la réglementation 2021. D'après les entretiens réalisés, les personnes touchées par la réforme disent dans leur majorité **rechercher plus activement du travail et souhaitent reprendre plus vite un emploi pour des raisons financières, quelle que soit la durée de travail proposée**. La plupart déclarent rechercher des emplois dans le même secteur sur le même type de métier.

## 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

<sup>2</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>3</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.

chômage est déduit du montant de sa prestation. Ainsi, la modification du montant de l'allocation a des conséquences sur les montants perçus et le nombre de bénéficiaires de ces prestations.

L'interaction entre ces systèmes est complexe en raison de modalités et de temporalités 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. Néanmoins, **la baisse des montants d'allocations perçus entraînera très probablement une hausse d'autres prestations sociales**. Les données permettant d'analyser ces interactions et estimer si les versements de la prime d'activité ou du RSA sont d'une ampleur équivalente ou non aux modifications enregistrées sur l'allocation commencent tout juste à être disponibles, mais elles ne seront exploitables que dans plusieurs mois.

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

La dégressivité des allocations (axe 3) s'applique au 7<sup>e</sup> mois d'indemnisation<sup>4</sup> des allocataires de moins de 57 ans et dont le revenu brut perdu est supérieur à 4 800 € par mois<sup>5</sup>. Elle est au maximum de 30 %, l'allocation journalière brute ne pouvant baisser en dessous de 85 €.

**Une faible proportion d'allocataires y sont donc éligibles : 4 400 personnes chaque mois** sont concernées, soit une très faible part des nouveaux entrants (3 %). Parmi eux, 9 sur 10 atteignent leur 7<sup>e</sup> mois de droit et sont donc soumis *in fine* à une allocation réduite du fait de la dégressivité.

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** (69 %), **diplômés du supérieur** (63 %), des **cadres** (69 %), employés plus souvent que la moyenne dans les **activités informatiques, financières ou juridiques** et dont le **revenu perdu était en moyenne de 6 700 € brut**. Leur allocation brute moyenne est alors passée de 126 € à 98 € par jour au bout du 182<sup>e</sup> jour d'indemnisation.

### Le bonus-malus sur les cotisations employeurs concerne un petit nombre 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** (cf. *Tableau*), secteurs sélectionnés selon leur taux de séparation moyen entre 2017 et 2019. Certains sous-secteurs très touchés par la crise Covid ont été exclus du champ d'application de la mesure pour la première année. Ainsi, entre septembre 2022 et août 2023, le dispositif concerne **18 000 entreprises** – dont 36 % sont en malus et 64 % en bonus, à mettre en regard des 300 000 entreprises de ces secteurs.

Les analyses des bonus et malus notifiés en 2022 amènent des premières observations.

- **Dans la plupart des secteurs concernés, la grande 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.

<sup>4</sup> La dégressivité s'applique au 9<sup>e</sup> mois pour les allocataires dont les fins de contrats de travail sont comprises entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 31 décembre 2021.

<sup>5</sup> Seuil à fin juin 2022, il est passé à environ 4 930 € depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022.

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

## L'évaluation à plus long terme

Si les premiers mois de mise en œuvre de la réforme 2021 sont conformes à ce qui avait été anticipé *ex ante* en termes de profils, de nombre de personnes concernées et de caractéristiques de droits, ces changements réglementaires pourraient à terme modifier les comportements des agents qui y sont soumis. **Ces changements de comportement mettent plusieurs mois ou années à se manifester et à s'analyser.**

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.

Les éléments descriptifs présentés ici ne sont donc qu'une première pierre de l'analyse. L'évaluation « toutes choses égales par ailleurs » des règles nécessitera plus de recul et l'utilisation de méthodes statistiques appropriées.

### 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 sur des données observées allant jusqu'au 3<sup>e</sup> trimestre 2022 et sur des estimations produites par l'Unédic à partir d'un modèle de micro-simulation qui permet d'estimer les effets de changements de réglementaires.

Ces analyses seront complétées à l'avenir, notamment à partir des données de la base Midas, base statistique produite par la Dares, Pôle emploi et la Cnaf, qui croise des données sur les minima sociaux (Cnaf), les droits à l'Assurance chômage (Pôle emploi) et les parcours salariés (Dares). Elle est aujourd'hui en cours de consolidation et fournit encore peu de recul pour appréhender les effets des règles 2021.

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

### Pour en savoir plus

- Unédic, [Tableau de suivi trimestriel de l'Assurance chômage](#)
- 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 DE LA  
RÈGLEMENTATION 2021  
D'ASSURANCE CHÔMAGE**

**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)