

AVRIL 2025

# Rapport du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage 2019-2021

## RAPPORTEURS ET RAPPORTEUSES

**Bruno Bjaï** Dares

**Léonie Fauvre** Dares

**Raphaël Lardeux** Dares

**Sophie Ozil** Dares

**Joël Presotto** Dares



## Résumé

**Le décret du 26 juillet 2019 a mis en œuvre progressivement une réforme de l'Assurance chômage, initiée au 1<sup>er</sup> novembre 2019 et finalisée au 1<sup>er</sup> décembre 2021. Celle-ci se compose de quatre mesures principales :** (i) changement du mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation ; (ii) allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale au régime d'Assurance chômage pour ouvrir un droit ; (iii) introduction d'une dégressivité pour les allocations élevées et (iv) instauration d'un bonus-malus de cotisations pour certains employeurs en fonction de leur recours aux contrats courts.

Les personnes concernées par la **réforme du salaire journalier de référence** sont plus souvent jeunes, peu qualifiées et alternant contrats courts et périodes de chômage. Par rapport au droit dont elles auraient pu bénéficier en l'absence de réforme, la prise en compte des périodes non-travaillées dans le calcul de l'indemnisation chômage réduit en moyenne leur salaire journalier de référence de 25 % et leur allocation journalière de 18 % tout en augmentant leur durée potentielle d'indemnisation. En réaction, ces populations ont eu tendance à accélérer leur reprise d'emploi : en moyenne, les évaluations quantitatives de cette mesure concluent qu'une baisse de 10 % du salaire journalier de référence réduit de 1,4 à 5 % la durée sans emploi suite à une perte d'emploi. Toutefois, cette incitation ne s'est pas accompagnée d'effet sur le retour en emploi durable, la reprise d'emploi passant essentiellement par des contrats de moins de 6 mois.

De même que la réforme du SJR, **l'allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale** affecte des populations jeunes et en contrats courts qui n'ont pas été suffisamment longtemps en emploi par le passé pour ouvrir un droit. Cette mesure stimule également la reprise d'emploi, pour moitié via la reprise d'un emploi peu durable (CDD de moins de 2 mois ou mission d'intérim) et pour moitié par la reprise d'un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois). En revanche, la perte de l'éligibilité à l'assurance chômage réduit les incitations à s'inscrire à France Travail.

Les évaluations qualitatives mettent en évidence **trois raisons principales pour expliquer l'effet limité de ces deux mesures sur l'emploi durable**. Premièrement, certains travailleurs reprennent un contrat court pour compenser à court terme leur perte de revenus. Deuxièmement, quand bien même ces mesures renforcent les incitations à privilégier l'emploi durable, celles-ci ne sont pas toujours correctement perçues. Troisièmement, ces travailleurs exercent souvent dans des secteurs de production où l'emploi durable n'est pas systématiquement préféré, ni par les employeurs, ni par leurs employés.

La réforme de **la dégressivité** concerne les 3% des allocataires les plus aisés de l'assurance chômage, dont l'ancien salaire mensuel dépasse environ 4 900 € bruts. Les personnes concernées sont majoritairement des hommes, plus âgés et plus diplômés que les autres allocataires. Elles ont très souvent perdu un CDI de cadre à temps plein. La réforme introduit une réduction jusqu'à 30 % de l'allocation à partir du 7<sup>e</sup> mois d'indemnisation, dans la limite d'un plancher. Les analyses quantitatives montrent qu'elle accélère le retour à l'emploi salarié. En moyenne, les allocataires concernés par la dégressivité au taux de 30 % ont réduit leur durée indemnisée de près de deux mois et leur durée de non-emploi salarié d'environ un mois et demi. Ces réactions incluent des ajustements par anticipation de la baisse d'allocation dès les premiers mois

après la perte d'emploi, particulièrement marqués durant le différé d'indemnisation. La dégressivité n'affecte pas le type de contrat repris (majoritairement des CDI) ou le salaire de base de l'emploi retrouvé. De plus, elle n'a en moyenne pas d'effet sur la création d'entreprise, qui représente près d'un tiers de la reprise d'activité de ces populations.

Le **dispositif de bonus-malus** module les cotisations payées par les employeurs en fonction de leur recours aux contrats courts, comparativement aux autres entreprises de leur secteur. Lors de la première période de modulation, environ 18 000 entreprises appartenant aux secteurs d'activité présentant les taux de séparation les plus élevés ont été concernées. Le dispositif a contribué à une baisse de ces taux de séparation, d'environ 2 ½ points, et à un allongement de la durée des contrats, d'environ un jour en moyenne. Toutes les entreprises n'ont cependant pas réagi de la même façon, ces effets étant principalement observés pour les plus petites d'entre elles et celles ayant été pénalisées par un malus. Le dispositif n'a en revanche pas eu d'impact mesurable sur l'emploi dans les entreprises affectées. Il est à noter que cette évaluation porte sur les premiers temps de mise en œuvre du dispositif et peut refléter des difficultés d'appropriation du dispositif propres à ce contexte de déploiement.

## Introduction du comité d'évaluation

Au nom du Comité d'Évaluation de la Réforme de l'Assurance Chômage, nous avons le plaisir de présenter ce rapport final consacré à l'évaluation des réformes mises en œuvre entre 2019 et 2021. Ces réformes, issues du décret de carence du 26 juillet 2019 et de ses modifications ultérieures, ont transformé les règles de l'assurance chômage en France. Elles poursuivent l'objectif d'encourager un retour à l'emploi durable dans un contexte de tensions sur le marché du travail et de forte utilisation des contrats courts.

Le mandat du Comité d'Évaluation a consisté à superviser ces travaux, à en assurer la rigueur scientifique et à en tirer des enseignements pertinents pour éclairer le débat public. Depuis son installation à la fin de l'année 2022, le comité s'est réuni à de nombreuses reprises afin d'examiner les avancées des travaux, d'émettre des recommandations méthodologiques et de structurer l'interprétation des résultats. Il a joué un rôle central dans la mise en cohérence des analyses produites, en veillant à articuler les différentes contributions et à en extraire les leçons essentielles. Le présent rapport constitue l'aboutissement de cet effort collectif.

Ce rapport repose sur plusieurs sources complémentaires. D'une part, cinq équipes de recherche académiques ont été sélectionnées à la suite d'appels à projets lancés par la Dares. Leurs travaux mobilisent une approche mixte, combinant des analyses quantitatives fondées sur la base de données Midas et des enquêtes qualitatives menées auprès des demandeurs d'emploi, des entreprises et des acteurs institutionnels. D'autre part, des travaux ont été menés par les administrations compétentes, en particulier la Dares et l'Unédic. Ces études quantitatives et qualitatives ont analysé des aspects clés de la réforme, notamment l'impact du changement du mode de calcul du salaire journalier de référence, les effets de la dégressivité sur la durée d'indemnisation et le retour à l'emploi, ainsi que la réaction des entreprises au dispositif de bonus-malus.

Le rapport s'articule en cinq chapitres, chacun explorant une dimension spécifique des réformes. Le premier chapitre revient sur les règles mises en place entre 2019 et 2021. Il rappelle les principales mesures introduites : la modification du mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR), l'allongement de la condition d'affiliation minimale de 4 à 6 mois, la mise en place d'une dégressivité des allocations pour les salaires élevés et l'instauration d'un mécanisme de bonus-malus destiné à moduler les cotisations patronales en fonction du recours aux contrats courts. Ce cadre réglementaire constitue le socle de l'évaluation menée dans les chapitres suivants.

Les deuxième et troisième chapitres se concentrent sur les demandeurs d'emploi ayant des parcours professionnels fragmentés, notamment les travailleurs précaires et les jeunes. Le deuxième chapitre analyse les effets de la réforme du SJR et de la condition minimale d'affiliation sur l'indemnisation du chômage et la reprise d'emploi. Le troisième chapitre examine les effets indirects de ces réformes, notamment l'augmentation des éventuelles bascules vers le RSA et les risques accrus de désinscription de France Travail, traduisant un possible non-recours aux droits.

Le quatrième chapitre s'intéresse aux demandeurs d'emploi percevant les allocations les plus élevées. Il évalue l'impact de la dégressivité des allocations sur leur comportement de recherche d'emploi et leurs trajectoires professionnelles.

Enfin, le cinquième chapitre examine les effets de la réforme sur les entreprises, en se focalisant sur le dispositif de bonus-malus. Dans notre conclusion, nous résumons les résultats clés et nous esquissons des leçons transversales qui découlent de ces analyses.

Chaque chapitre de ce rapport combine des analyses quantitatives et des éléments qualitatifs, afin d'appréhender non seulement les impacts des réformes relevés par des approches quantitatives, mais aussi les perceptions et stratégies des acteurs concernés relevés par des méthodes qualitatives. Cette approche mixte permet d'évaluer les réformes de manière rigoureuse tout en prenant en compte leur réception sur le terrain.

Le Comité d'Évaluation tient à remercier toutes les équipes de recherche, les administrations partenaires, les experts mobilisés pour leur contribution à cette évaluation approfondie et son secrétariat pour l'excellente collaboration.

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

Thomas Le Barbanchon

Sylvie Blasco

Clément Carbonnier

Sylvie Célérier

Didier Demazière

Rafael Lalive (Président)

Daphné Skandalis

## Remerciements

Ce rapport a bénéficié d'échanges fructueux avec les services de l'Unédic, qui ont produit de nombreuses analyses auxquelles le rapport fait référence.

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

La rédaction de ce rapport a reposé sur une participation active de différents services de la Dares. Ce rapport a profité des relectures attentives et des conseils avisés des services de l'Unédic et de France Travail.

# Table des matières

<b>Préambule .....</b>	<b>8</b>
<b>Chapitre 1 : Rappel des réformes initiées en 2019 .....</b>	<b>11</b>
1. Mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation.....	12
2. Allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale.....	13
3. Dégressivité.....	13
4. Bonus-Malus .....	14
5. Indemnisation des indépendants et des démissionnaires .....	15
6. Chiffrages <i>ex ante</i> des mesures de la réforme.....	16
<b>Chapitre 2 : Réformes du salaire journalier de référence et de la condition minimale d'affiliation : effets sur la reprise d'emploi .....</b>	<b>18</b>
1. Une baisse de l'indemnisation du chômage .....	18
2. Un effet positif sur la reprise d'emploi.....	23
3. Quels facteurs limitent les effets de ces réformes sur la reprise d'emplois durables ?.....	28
<b>Chapitre 3 : Réformes du salaire journalier de référence et de la condition minimale d'affiliation : effets sur les bascules au RSA et sur l'inscription à France Travail .....</b>	<b>38</b>
1. Réforme du SJR et bascules aux minima sociaux .....	41
2. Les risques de désinscription de France Travail et de non-recours à l'Assurance chômage	45
<b>Chapitre 4 : Effets de la dégressivité des allocations sur les demandeurs d'emploi dotés des plus hauts niveaux d'indemnisation .....</b>	<b>48</b>
1. La réforme de la dégressivité touche des populations aisées et qualifiées .....	51
2. Cette réforme accélère le retour à l'emploi salarié, qui reste principalement durable .....	53
3. Les réactions comportementales en termes de sortie d'indemnisation anticipée réduisent les dépenses d'Assurance chômage.....	58
<b>Chapitre 5 : Regard des employeurs sur la réforme et effets du bonus-malus .....</b>	<b>60</b>
1. Les entreprises perçoivent de façon contrastée les différents volets de la réforme.....	60
2. Pour les entreprises interrogées, une appropriation plutôt difficile de la réforme du bonus-malus.....	63
3. La première modulation du dispositif de bonus-malus a contribué à allonger la durée des contrats.....	66

4. Les réactions des entreprises au dispositif dépendent de nombreux facteurs.....	71
<b>Conclusions du comité d'évaluation.....</b>	<b>74</b>
<b>Références .....</b>	<b>77</b>
Etudes produites dans le cadre de l'évaluation des réformes 2019 - 2021 .....	77
Autres références .....	77
<b>Annexes .....</b>	<b>79</b>
Annexe 1 : Comparaison des évaluations quantitatives de la réforme du SJR selon une élasticité commune .....	79
Annexe 2 : Liste des participants .....	80
Annexe 3 : Part des entreprises en bonus et en malus par secteur d'activité au niveau A732 lors de la première période de modulation .....	82

## Préambule

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

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

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

C'est dans ce cadre que plusieurs travaux ont été initiés par la Dares pour permettre l'évaluation ex-post des mesures prises dans le cadre du décret de carence du 26 juillet 2019 (voir Annexe 2) :

La constitution d'une base de données (Midas), exhaustive sur le champ des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux depuis 2017, qui rapproche les données d'emploi ([DSN-SISMMO](#) de la Dares), d'indemnisation du chômage (FHS et FNA de France Travail – ex Pôle emploi) et des prestations sociales ([données CNAF](#)). La base Midas est mise à disposition de l'ensemble des chercheurs qui en font la demande (via le CASD et après habilitation par le comité du secret) pour leur permettre d'évaluer finement les effets de la réforme sur plusieurs dimensions.

Le lancement de deux appels à projets de recherche<sup>1</sup>, l'un quantitatif l'autre qualitatif, pour financer des recherches mobilisant notamment la base Midas et cherchant à éclairer la compréhension de la réforme et ses effets sur le retour à l'emploi, la qualité de l'emploi retrouvé ou le niveau de vie des demandeurs d'emploi.

L'inscription dans son programme de travail de plusieurs travaux d'évaluation, en particulier sur l'effet de la réforme de la condition d'affiliation minimale sur les comportements d'inscription auprès de France Travail et sur le retour en emploi, sur l'impact de la réforme de la dégressivité, et sur le bonus-malus.

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

---

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

d'un mécanisme de contracyclicité des durées d'indemnisation. Enfin, certains aspects de la réforme, comme l'allocation travailleur indépendant (ATI) ou l'ARE démissionnaires et pour reconversion professionnelle, ne sont pas évalués dans le cadre de ce rapport, les équipes de recherche ayant répondu à l'appel à projets de recherche ne s'étant pas positionnées sur ces volets de la réforme. Néanmoins, l'Unédic publie des éléments de suivi de ces volets.

Afin de garantir la qualité scientifique et la cohérence d'ensemble de cette évaluation, la Dares a souhaité impliquer des personnalités qualifiées du monde de la recherche dans le processus d'évaluation. Le Comité d'évaluation<sup>2</sup> de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 a ainsi été installé à l'automne 2022. Il est présidé par Rafael Lalive, professeur d'économie à l'Université de Lausanne, et des membres suivants :

Thomas le Barbanchon, professeur d'économie à l'université Bocconi ;

Sylvie Blasco, professeure d'économie à l'Université Caen Normandie ;

Clément Carbonnier, professeur d'économie à l'Université Paris 8 ;

Sylvie Célérier, professeure émérite de sociologie, université de Lille, Clersé ;

Didier Demazière, sociologue, directeur de recherche CNRS, centre de sociologie des organisations ;

Daphné Skandalis, professeure d'économie à l'Université de Copenhague.

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

Ce rapport d'évaluation de la réforme d'assurance-chômage de 2019-2021 prend ainsi en compte les conclusions de l'ensemble des études qualitatives et quantitatives citées *supra*, afin d'en fournir une synthèse globale qui permette de documenter les spécificités des différents volets de la réforme (cf. chapitre 1). Les méthodes utilisées sont à la fois variées et complémentaires (entretiens, observation participante, expérimentation directe, analyse statistique, évaluations causales), ce qui permet d'évaluer pleinement les effets *microéconomiques* de la réforme, aussi bien sur des personnes qui ont des trajectoires professionnelles discontinues que sur des entreprises qui recrutent majoritairement en contrats courts. La mobilisation de données administratives (base MiDAS) sur les allocataires de l'assurance-chômage constitue, quant à elle, un outil indispensable pour l'analyse statistique et l'évaluation d'effets moyens de la réforme.

Néanmoins, il convient de souligner que ce rapport ne renseigne pas sur les effets *macroéconomiques* de la réforme, c'est-à-dire qu'il ne fournit pas d'estimation sur l'impact de la réforme sur le niveau total d'emploi et de chômage.

Par ailleurs, bien que riches en résultats et s'appuyant sur des méthodes robustes, il convient de ne pas généraliser les conclusions présentées et ce pour différentes raisons qui se cumulent :

---

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

La réforme a été initiée en 2019 mais certains de ses volets n'ont été appliqués que fin 2021 en raison de la crise sanitaire. Les dynamiques socioéconomiques et conjoncturelles à l'œuvre durant cette période complexifient d'autant l'interprétation des effets propres de la réforme ;

Les analyses qualitatives témoignent d'une réalité sur le marché du travail qui n'est que partielle et subjective par définition. Si les entretiens menés portent sur des publics et des secteurs d'activité variés, ils restent soumis à d'éventuels biais de sélection ;

La réforme est encore récente et ce rapport ne peut prétendre à en fournir les effets définitifs, qui devront être observés à long terme.

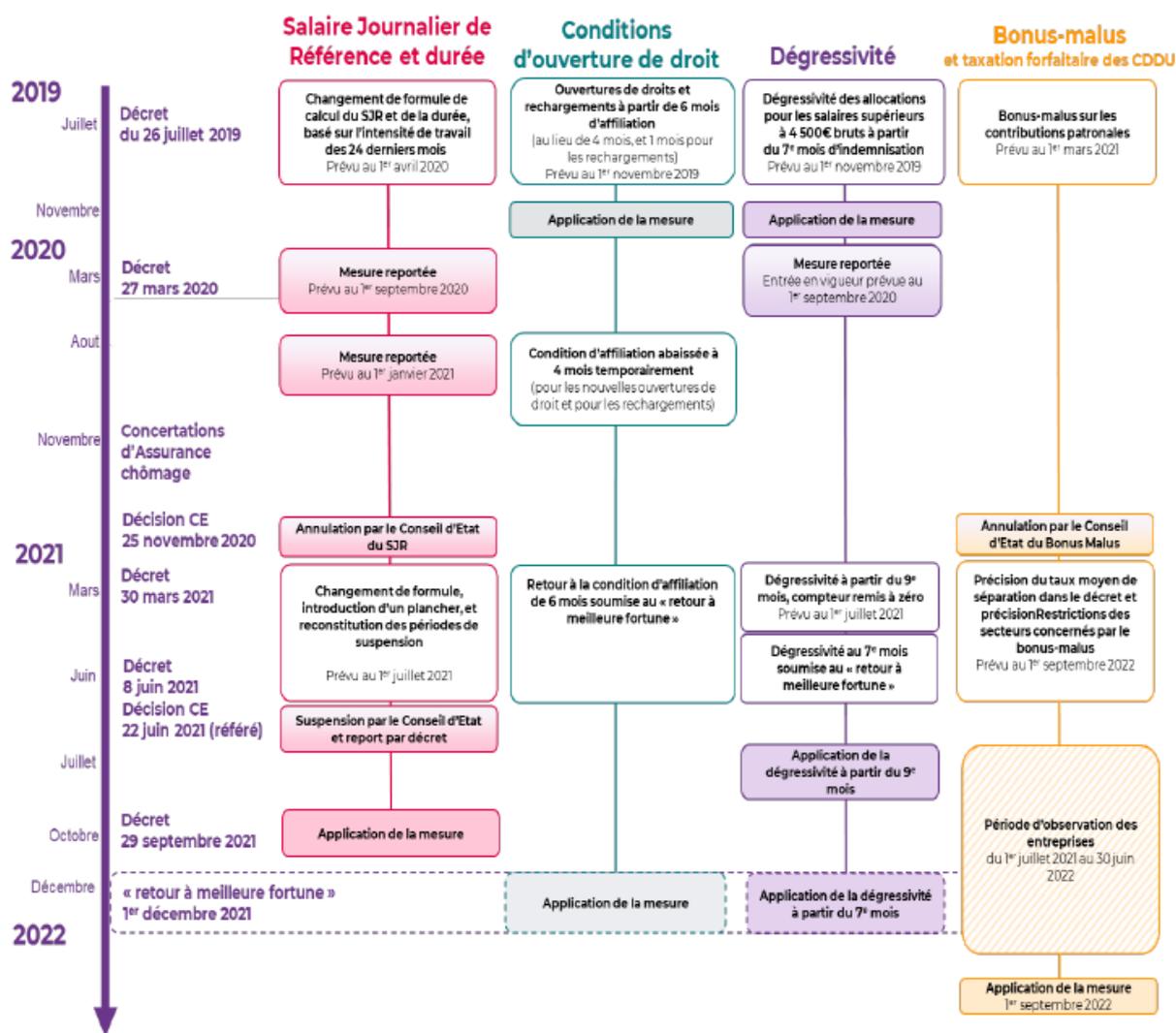
## Chapitre 1 : Rappel des réformes initiées en 2019

La réforme de l'assurance-chômage 2019-2021 a été initiée par le décret de carence du 26 juillet 2019 et sa mise en œuvre s'est prolongée jusqu'en 2021 en raison de la crise sanitaire qui a retardé l'application de certaines mesures (Figure 1.1). Elle visait à encourager la reprise d'emploi durable dans un contexte de difficultés de recrutement élevées et de recours marqué aux contrats courts, notamment dans certains secteurs.

Elle se compose de quatre mesures principales évaluées dans ce rapport :

- Changement du mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation ;
- Allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale ;
- Introduction d'un coefficient de dégressivité pour les allocataires dotés des plus hauts niveaux d'indemnisation ;
- Création d'un mécanisme de bonus-malus pour certaines entreprises.

Figure 1.1 : Chronologie de la réforme d'assurance-chômage 2019-2021



Source : Unedic.

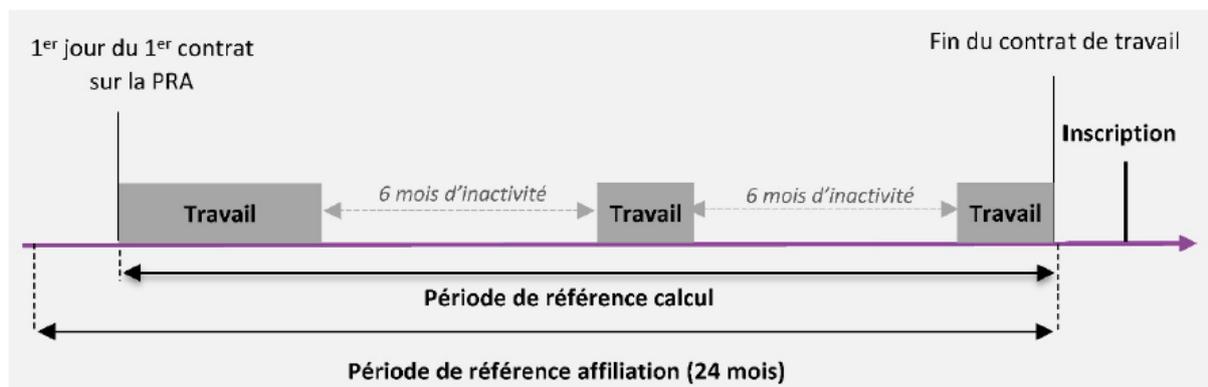
## 1. Mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation

La réforme de 2019 a modifié le calcul du salaire journalier de référence (SJR), déterminant principal du montant d'allocation-chômage versé<sup>3</sup>.

Avant la réforme, le SJR correspondait au salaire journalier moyen perçu durant les jours travaillés sur les 12 derniers mois qui précèdent la perte d'emploi, c'est-à-dire au ratio entre la somme des salaires bruts perçus et le nombre de jours travaillés sur cette période. L'allocation obtenue avec ce SJR pouvait ensuite être perçue pendant une durée potentielle d'indemnisation (DPI) qui correspond au nombre de jours travaillés durant les 24 derniers mois (36 derniers mois pour les allocataires de 53 ans ou plus).

Depuis la réforme, le SJR correspond désormais au ratio entre la somme des salaires bruts perçus sur les 24 derniers mois qui précèdent la perte d'emploi (36 derniers mois pour les allocataires de 53 ans ou plus) et la DPI, dorénavant définie comme le nombre de jours calendaires entre les premier et dernier jours travaillés sur cette période (Figure 1.2). Ainsi, le calcul du SJR et de la DPI comptabilise désormais non seulement les périodes travaillées mais également les périodes non travaillées, dont la prise en compte est plafonnée à 75 % du nombre de jours travaillés.

Figure 1.2 : Illustration des périodes de référence depuis la réforme du SJR



Source : Unedic.

Par conséquent, par rapport à la convention 2017, les allocataires qui ont travaillé de manière continue sur la période de référence ont une durée potentielle d'indemnisation et une allocation journalière inchangées<sup>4</sup>. Pour les allocataires qui ont des parcours fractionnés, la prise en compte dans le calcul du SJR des périodes non travaillées implique une baisse de l'allocation journalière et une hausse de la durée potentielle d'indemnisation. Enfin, pour les allocataires en activité réduite, la baisse du SJR restreint les possibilités de cumuler revenus d'activité et indemnisation du chômage.

<sup>3</sup> Le demandeur d'emploi perçoit une allocation journalière (AJ) équivalente au montant le plus favorable, dans la limite de 75 % du SJR, entre :  $40,4 \% \times \text{SJR} + \text{partie fixe}$  ;  $57 \% \times \text{SJR}$  ; allocation minimale. Hormis les cas extrêmes qui dépassent le plafond d'AJ, le montant de l'AJ représente ainsi entre 57 % et 75 % du SJR, et ce taux de remplacement décroît avec le montant de SJR.

<sup>4</sup> Sous l'hypothèse que leur trajectoire salariale est stable sur la période de référence de 24 mois.

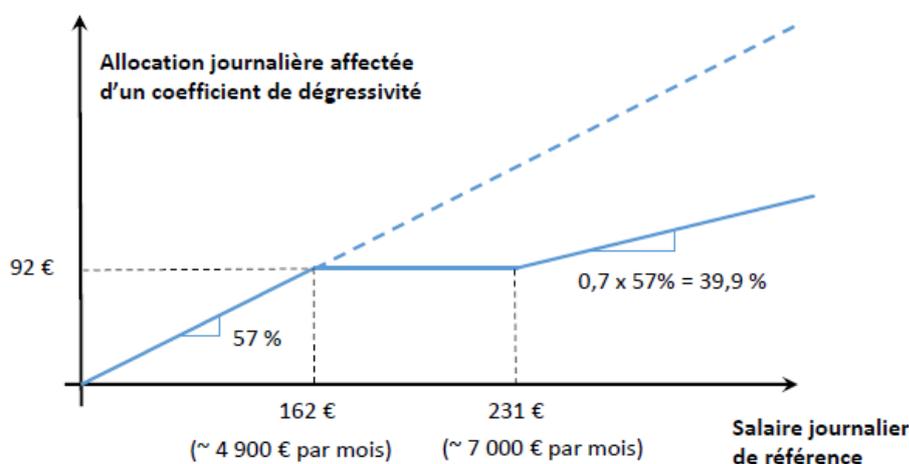
## 2. Allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale

La réforme de 2019 a modifié la condition d'affiliation minimale (CAM) qui détermine si un demandeur d'emploi est éligible à l'assurance-chômage. Ainsi, pour ouvrir un droit à l'assurance-chômage, un demandeur d'emploi doit dorénavant avoir travaillé au moins 6 mois (soit 130 jours ou 910 heures travaillées) sur les 24 derniers mois, contre 4 mois (soit 88 jours ou 610 heures travaillées) sur les 28 derniers mois auparavant. De plus, la durée travaillée minimale pour recharger le droit (auparavant 1 mois) est désormais alignée sur la durée minimale d'affiliation (6 mois), ce qui met fin en pratique au principe de rechargement. Le rechargement des droits permet, pour toute personne indemnisée par France Travail, de prolonger ses droits à l'assurance-chômage en retravaillant avant la fin de ses droits. Autrement dit, si un demandeur d'emploi travaille suffisamment pour s'ouvrir de nouveaux droits (il respecte la condition d'affiliation minimale) alors qu'il est encore indemnisable par France Travail, sa durée d'indemnisation est prolongée d'autant, les nouveaux droits s'ajoutant à ceux existant.

## 3. Dégressivité

La réforme de la dégressivité introduit, à partir du 7<sup>e</sup> mois d'indemnisation, une diminution de l'allocation journalière qui peut atteindre 30 %. Seuls sont concernés les allocataires de moins de 57 ans dont le salaire journalier de référence (SJR) excède un seuil fixé à 162 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2024, soit environ 4 900 euros de salaire mensuel brut. Environ 3 % des demandeurs d'emploi indemnisables sont ainsi concernés par la dégressivité, parmi lesquels seuls ceux qui consomment plus de 6 mois de droit sont effectivement affectés. La baisse d'allocation est maximale pour les allocataires dont le salaire journalier de référence excède 231 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2024, soit un salaire mensuel brut d'environ 7 000 euros (Figure 1.3). Pour les niveaux de SJR compris entre 162 et 231 euros, l'allocation journalière affectée par la dégressivité est constante à un niveau plancher (92 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2024, montant obtenu par application d'un taux de remplacement de 57 % à un SJR de 162 euros).

**Figure 1.3 : Allocation journalière (AJ) affectée par la dégressivité en fonction du salaire journalier de référence (SJR)**



Source : Dares, paramètres en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2024.

## 4. Bonus-Malus

La réforme du bonus-malus, mise en place le 1<sup>er</sup> septembre 2022, consiste à moduler le taux de contribution à l'assurance-chômage des entreprises selon leur taux de séparation, défini comme le nombre de fins de contrats de travail ou de missions d'intérim ayant donné lieu à une inscription<sup>5</sup> des anciens salariés ou intérimaires à France Travail, rapporté à l'effectif de l'entreprise. Pour chaque entreprise, le taux de séparation est comparé au taux de séparation médian du secteur d'activité (Figure 1.4) :

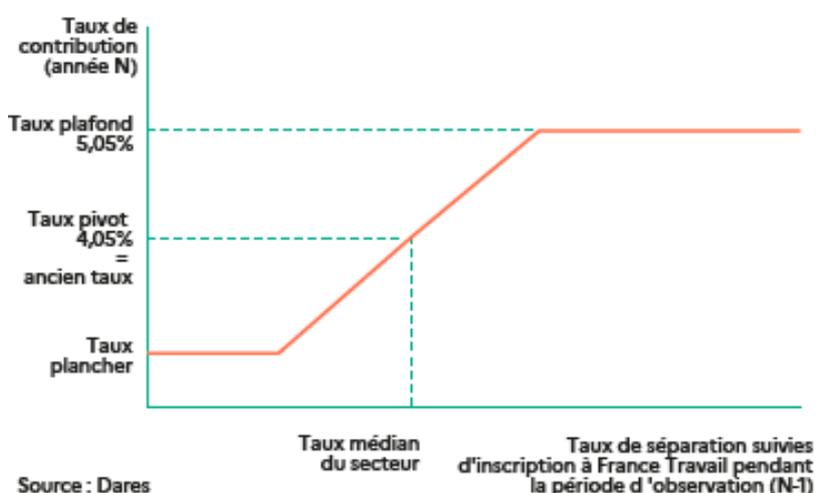
- Lorsque le taux de séparation de l'entreprise est inférieur au taux médian du secteur d'activité, le taux de contribution est ajusté à la baisse, avec un taux plancher de 3 % ;
- Lorsque le taux de séparation de l'entreprise est égal au taux médian, l'entreprise continue de payer le taux commun de 4,05 % ;
- Lorsque le taux de séparation est supérieur au taux médian, le taux de contribution est ajusté à la hausse, avec un taux plafond de 5,05 %.

Plus précisément, le taux de contribution des entreprises est calculé selon la formule suivante<sup>6</sup> :

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

sachant que ce taux de contribution ne peut excéder le taux plafond de 5,05 % ni être strictement inférieur au taux plancher de 3 %.

Figure 1.4 : Le mécanisme du bonus-malus ([Dares Analyses n°11, 2024](#))



Cette réforme ne s'applique pas aux entreprises de moins de 11 salariés et le taux de séparation n'inclut pas les démissions, les fins de contrats relevant de dispositifs particuliers de formation ou d'insertion (comme les contrats d'apprentissage et de professionnalisation) et les fins de contrat qui concernent les intermittents du spectacle. De plus, seuls les secteurs suivants sont

<sup>5</sup> Un contrat est comptabilisé si la personne est inscrite ou bien si elle s'inscrit dans les 3 mois suivant la fin de contrat.

<sup>6</sup> Par construction, une entreprise atteint le taux maximal de 5,05 % lorsque son taux de séparation est supérieur de 68 % au taux médian du secteur. Inversement, elle atteint le taux plancher de 3 % lorsque son taux de séparation est inférieur ou égal à 28 % du taux de séparation de son secteur.

concernés (ensemble des secteurs qui avaient entre 2017 et 2019 un taux de séparation moyen supérieur à 150%) :

- Le travail du bois, les industries du papier et l'imprimerie ;
- La fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques ;
- La production et la distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et la dépollution
- La fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac ;
- Le secteur des autres activités spécialisées, scientifiques et technique ;
- L'hébergement et la restauration ;
- Les transports et l'entreposage.

Le bonus-malus introduit ainsi un mécanisme visant à inciter les entreprises situées au-delà du plancher à réduire leur taux de séparation. Toutefois, certaines entreprises au plafond peuvent avoir des taux de séparation si élevés qu'une baisse très importante de celui-ci serait nécessaire pour réduire leur taux de contribution.

S'agissant de la mise en œuvre du dispositif, la phase d'observation du comportement des employeurs a commencé au 1<sup>er</sup> juillet 2021. La première modulation du taux de contribution s'applique au 1<sup>er</sup> septembre 2022 et a été calculée sur la base des fins de contrat de travail constatées entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 30 juin 2022. Dans le contexte de la crise sanitaire, les entreprises du secteur S1, parmi lesquelles celles du secteur de l'hôtellerie-restauration ou du transport aérien de passagers, ont été exclues du dispositif la première année pour tenir compte des conséquences de la crise sanitaire. Elles ont été réintégrées pour la seconde année de modulation.

## 5. Indemnisation des indépendants et des démissionnaires

Au 1<sup>er</sup> novembre 2019, l'indemnisation chômage est ouverte aux indépendants et aux démissionnaires, par la création de l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) et l'allocation de retour à l'emploi pour les démissionnaires.

Pour bénéficier de l'ATI, il faut respecter les conditions suivantes :

- Avoir exercé une activité non salariée pendant 2 ans en continu ;
- Avoir cessé son activité pour cause de liquidation ou de redressement judiciaire ;
- Justifier au minimum de 10 000 € de revenus annuels perçus au titre de cette activité les deux dernières années ;
- Percevoir des revenus personnels inférieurs au RSA ;
- Être à la recherche effective d'un emploi.

Pour bénéficier de l'allocation chômage avoir après avoir démissionné, il faut :

- Avoir travaillé pendant 5 ans en continu, avant de démissionner ;

- Solliciter, avant de démissionner, un conseil en évolution professionnelle (CEP) ;
- Porter un projet dont le caractère réel et sérieux devra être validé par la commission « Transitions pro » de sa région ;
- S'inscrire à France Travail dans les 6 mois suivant la validation du projet par cette commission.

Comme exposé plus haut, ces deux volets de la réforme ne sont pas étudiés au sein de ce rapport d'évaluation.

## 6. Chiffrages ex ante des mesures de la réforme

La Figure 1.5 présente les chiffrages *ex-ante*, réalisés par l'Unédic à l'époque de la mise en œuvre de la réforme, des quatre principales mesures de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019, exprimés en nombre de personnes affectées et en moindres dépenses pour le régime. Ce chiffrage prend uniquement en compte les effets mécaniques engendrés par l'application de chaque mesure hors effets de comportement.

La principale mesure est le changement du mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation, qui affecte près d'un allocataire indemnisé à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) sur deux<sup>7</sup> et réduit les dépenses annuelles du régime d'environ 1 milliard d'euros. Par rapport à la situation pré-réforme, l'allongement de la condition d'affiliation minimale concerne près d'un allocataire sur cinq et représente 800 millions d'euros d'économies.

Seuls 40 000 allocataires en stock voient leur allocation affectée d'un coefficient de dégressivité, réduisant ainsi les dépenses annuelles du régime de 460 millions d'euros. L'ampleur de ce montant s'explique par le fait que ces allocataires perçoivent des montants d'indemnisation élevés durant de longues périodes d'indemnisation.

Au total, les moindres dépenses associés aux effets mécaniques de ces trois mesures représentent environ 7 % des dépenses d'ARE du régime. Enfin le mécanisme du bonus-malus, construit pour être neutre, concerne 18 000 entreprises la première année.

---

<sup>7</sup> En 2023, 2,5 millions d'allocataires du régime d'assurance chômage sont indemnisés au titre de l'ARE pour un montant total de dépenses d'ARE d'environ 31 milliards d'euros.

**Figure 1.5 : Chiffrages ex ante des réformes de l'assurance-chômage initiées en 2019**

Mesure	Nombre de personnes / entreprises affectées	Économies annuelles
Mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation	1,1 million d'allocataires	1 Md€
Allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale	190 000 personnes n'ouvrieraient pas de droits dans les 12 mois 285 000 verraient leur ouverture de droit retardée (de 5 mois en moyenne)	800 M€
Dégressivité	40 000 personnes en stock 70 000 personnes affectées sur un an	500 M€
Bonus-Malus	Environ 18 000 entreprises (première modulation)	Conçu pour être neutre pour le régime

Source : Unedic, études d'impact 2019 et 2021 ; calculs Dares pour le nombre d'entreprises potentiellement affectées par le bonus-malus.

## **Chapitre 2 : Réformes du salaire journalier de référence et de la condition minimale d'affiliation : effets sur la reprise d'emploi**

Les travaux quantitatifs d'évaluation de la réforme convergent sur le constat qu'en réduisant le montant ou l'accès aux allocations chômage, les réformes de la condition d'affiliation minimale et du salaire journalier de référence stimulent la reprise d'emploi. Ces effets se manifestent essentiellement à court terme passant principalement par la reprise d'emplois peu durables. Les travaux qualitatifs permettent d'éclairer les raisons possibles de ces résultats :

- La reprise d'un contrat temporaire vise à compenser une perte de ressources à court terme ;
- Les demandeurs d'emploi perçoivent une dégradation de leur situation sans la relier précisément à ces réformes ;
- L'organisation de la production dans les secteurs concernés par ces réformes n'est pas favorable à l'essor de l'emploi durable.

### **1. Une baisse de l'indemnisation du chômage**

#### **1.1. Une baisse des allocations chômage qui touche des demandeurs d'emploi principalement jeunes, peu qualifiés et alternant périodes d'emploi et de chômage**

Par construction, les réformes du salaire journalier de référence (SJR) et de la condition d'affiliation minimale (CAM) concernent principalement les travailleurs qui ont peu travaillé ou enchaîné des contrats courts sur leur période d'affiliation à l'assurance chômage.

La réforme du salaire journalier de référence (SJR) induit une baisse d'allocation journalière (AJ) pour les personnes qui ont travaillé de manière discontinue sur la période de référence considérée pour établir leur affiliation au régime d'Assurance chômage. Dans la limite d'un plafond, plus ces périodes d'inter-contrat non travaillées sont nombreuses et longues, plus le SJR et l'AJ sont affectés par la réforme. Le Tableau 2.1 produit par l'équipe IPP présente les caractéristiques des contrats terminés présents dans le champ des données MiDAS en septembre et octobre 2019 en fonction de la durée intercontrat, définie comme la part de jours non-travaillés sur la période de référence pour le calcul du droit. Les travailleurs aux parcours d'emploi continu, qui ne sont pas concernés par la réforme, ont une part de jours non-travaillés nulle, tandis que les travailleurs aux parcours discontinus les plus affectés par la réforme ont des parts qui peuvent s'élever à plus de 75 %.<sup>8</sup>

Par contraste avec les demandeurs d'emploi qui ne sont pas concernés par la réforme du SJR, les populations aux parcours d'emploi discontinus sont plus masculines, plus jeunes et présentent une surreprésentation d'ouvriers non-qualifiés (manutentionnaires, déménageurs, tri, services d'exploitation des transports). D'après l'équipe Paris-Cité, il s'agit également de personnes moins diplômées : parmi les allocataires de l'assurance chômage qui ont terminé un

---

<sup>8</sup> En septembre et octobre 2019, la condition d'affiliation minimale est encore de 4 mois, ce qui implique que la durée non-travaillée peut représenter plus de 80 % de la période de référence pour l'affiliation (qui s'élève à 24 mois pour les allocataires de moins de 53 ans et à 36 mois au-delà).

contrat et ouvert un droit en octobre ou novembre 2021, 29 % ont un niveau d'études supérieur au baccalauréat contre 40 % des personnes en parcours continu. L'enquête SEJOUR de l'Unédic menée sur un échantillon de près de 7 000 allocataires ayant ouvert un droit à l'assurance chômage entre le 1<sup>er</sup> octobre 2022 et le 31 janvier 2023 confirme une surreprésentation d'allocataires jeunes, peu diplômés et peu qualifiés, qui perçoivent plus souvent des aides sociales (notamment la prime d'activité).

**Tableau 2.1 : Caractéristiques des fins de contrat en septembre et octobre 2019 selon la part de durée intercontrat sur la période de référence**

	Septembre					Octobre				
	0 %	0 à 25 %	25 à 50 %	50 à 75 %	75 à 100 %	0 %	0 à 25 %	25 à 50 %	50 à 75 %	75 à 100 %
<b>Sexe</b>										
Femme	0.44	0.37	0.36	0.38	0.40	0.46	0.36	0.37	0.39	0.40
Homme	0.52	0.62	0.64	0.61	0.59	0.52	0.63	0.63	0.61	0.59
Manquant	0.03	0.01	0.00	0.00	0.01	0.03	0.01	0.00	0.00	0.01
<b>Âge</b>										
15-24 ans	0.21	0.26	0.22	0.27	0.31	0.12	0.23	0.20	0.24	0.28
25-34 ans	0.27	0.30	0.29	0.28	0.26	0.29	0.32	0.29	0.29	0.27
35-44 ans	0.23	0.20	0.21	0.20	0.19	0.26	0.21	0.22	0.21	0.20
45-52 ans	0.15	0.14	0.15	0.13	0.12	0.17	0.14	0.15	0.14	0.12
53 ans +	0.14	0.10	0.13	0.11	0.12	0.16	0.10	0.14	0.12	0.12
<b>Nature du dernier contrat</b>										
Autre	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
CDD	0.37	0.42	0.41	0.45	0.46	0.23	0.36	0.48	0.50	0.47
CDI	0.55	0.13	0.05	0.04	0.03	0.72	0.23	0.10	0.07	0.06
CDT	0.06	0.43	0.53	0.51	0.50	0.04	0.39	0.42	0.43	0.47
<b>Motif de rupture</b>										
Autre	0.71	0.25	0.12	0.09	0.07	0.79	0.32	0.16	0.13	0.11
Fin de contrat	0.23	0.33	0.36	0.41	0.44	0.17	0.30	0.43	0.46	0.43
Fin de mission d'intérim	0.06	0.42	0.52	0.50	0.49	0.04	0.38	0.40	0.41	0.46
<b>Durée du dernier contrat</b>										
Moins de 2 semaines	0.09	0.26	0.33	0.40	0.50	0.05	0.15	0.17	0.26	0.40
entre 1 et 2 mois	0.02	0.09	0.09	0.09	0.09	0.03	0.20	0.21	0.20	0.18
entre 2 et 3 mois	0.02	0.06	0.06	0.08	0.08	0.01	0.09	0.08	0.08	0.06
entre 2 semaines et 1 mois	0.08	0.25	0.27	0.24	0.25	0.03	0.12	0.13	0.17	0.24
entre 3 et 6 mois	0.05	0.09	0.13	0.14	0.07	0.07	0.13	0.22	0.21	0.10
plus de 6 mois	0.74	0.25	0.12	0.05	0.01	0.81	0.31	0.19	0.08	0.01
<b>Recours</b>										
	0.32	0.08	0.04	0.06	0.06	0.41	0.11	0.05	0.09	0.07
<b>Salaire</b>										
0.0 à 0.5 SMIC	0.22	0.29	0.32	0.39	0.48	0.16	0.19	0.19	0.27	0.41
0.5 à 0.9 SMIC	0.21	0.21	0.21	0.19	0.17	0.15	0.14	0.14	0.16	0.17
0.9 à 1.1 SMIC	0.22	0.20	0.20	0.19	0.17	0.26	0.28	0.32	0.28	0.20
1.1 à 1.5 SMIC	0.19	0.15	0.14	0.11	0.08	0.24	0.22	0.21	0.16	0.10
2 SMIC +	0.16	0.14	0.13	0.11	0.10	0.19	0.17	0.14	0.12	0.11
Manquant	0.00	0.00	0.00			0.00	0.00			
<b>N</b>	<b>42468</b>	<b>70282</b>	<b>68887</b>	<b>60842</b>	<b>17548</b>	<b>31833</b>	<b>39541</b>	<b>36106</b>	<b>28772</b>	<b>9036</b>

**Note :** L'échantillon considéré ici correspond à l'ensemble des fins de contrat observées dans les données MiDAS comme se terminant en septembre ou en octobre 2019. Le « salaire » est à entendre comme le salaire de base du dernier contrat, qui peut être à temps partiel ou d'une durée inférieure à mois. Ce salaire est comparé au SMIC mensuel en vigueur. Les fins de contrat caractérisées par une durée intercontrat supérieure à 75 % sont moins fréquentes car la durée intercontrat ne peut pas excéder 84 % (affiliation minimale de 4 mois sur 24) sur cette période en régime standard (88 % pour la filière seniors).

**Lecture :** 37 % des travailleurs dont le contrat s'achève en septembre 2019 suite à une période d'affiliation caractérisée par une durée intercontrat strictement positive et inférieure à 25 % sont des femmes.

**Champ :** Individus hors du secteur public, qui ne sont pas intermittents, qui vérifient les conditions d'affiliation, et qui n'ont pas de droit en cours au moment de la fin de contrat.

**Source :** Rapport IPP, données MiDAS.

Le Tableau 2.1 montre que la réforme du SJR touche principalement des travailleurs aux parcours professionnels fragmentés dont le dernier contrat de travail était peu durable et peu rémunéré. Ainsi, en octobre 2019, seules 6 % des fins de contrats associées à des parcours très fractionnés (plus de trois quarts de jours non-travaillés sur la période de référence) correspondent à des CDI, contre 23 % pour les parcours légèrement fractionnés (moins d'un quart de jours non-travaillés sur la période de référence) et 72 % en cas de parcours continus. A l'inverse, 41 % des fins de contrats associées à des parcours très fractionnés correspondent à des rémunérations inférieures à 0,5 SMIC contre 19 % en cas de parcours peu fractionnés et seulement 16 % en cas de parcours continus.

En allongeant de 4 à 6 mois la durée d'affiliation minimale pour être éligible à l'Assurance chômage, la réforme affecte des populations qui ont peu travaillé sur la période de référence qui précède leur épisode de chômage. Brembilla et al. (2024) montrent qu'il s'agit là aussi d'une population jeune (29 ans en moyenne), majoritairement composée d'employés et d'ouvriers, en CDD ou en intérim. Cette réforme met également fin aux rechargements de droit entre un et six mois travaillés, qui permettait à des allocataires en fin de droit ayant travaillé au moins un mois depuis leur ouverture de droit de recharger leur indemnisation d'une durée équivalente à la période travaillée. Il s'agit généralement de personnes avec des droits courts qui pratiquent de l'activité réduite sous la forme de contrats courts. Ce type de rechargement court représentait un peu plus d'un quart des rechargements (Calavrezo, 2019). Par rapport aux rechargements avec une durée travaillée supérieure à 4 mois, les allocataires concernés étaient plus jeunes et leur dernier contrat était plus fréquemment en mission d'intérim.

Les enquêtes de terrain montrent que les travailleurs de leurs échantillons interrogés affectés par ces réformes ont des trajectoires professionnelles instables, constituées par des enchaînements de contrats courts justifiés dans le discours des entreprises par des exigences de flexibilité de l'activité. L'instabilité existe également durant les périodes d'emploi, sous la forme d'horaires imprévisibles d'une semaine sur l'autre et d'une saison sur l'autre, d'horaires décalés, de jours de repos imposés lorsque l'activité reflue. L'équipe Inrae explique que cette instabilité se retrouve à l'échelle du bassin d'emploi, les agences d'intérim redirigeant leurs intérimaires d'une usine à l'autre selon les besoins de l'activité. Cette flexibilité est également consubstantielle du fonctionnement saisonnier des professions très qualifiées étudiées par l'équipe Cnam-Ceet comme par exemple les guides-conférencières.

## **1.2. Pour un historique d'affiliation à l'assurance chômage donné, ces réformes ont abaissé le montant journalier de l'indemnisation chômage**

Pour un historique d'affiliation à l'assurance chômage donné, la réforme du salaire journalier de référence réduit le montant journalier d'indemnisation chômage puisque le cumul des salaires considéré est désormais rapporté à l'ensemble des jours calendaires sur la période de référence, y compris jours non-travaillés, donc avec une durée potentielle d'indemnisation plus longue, sans perte de capital de droit<sup>9</sup>. La réforme de la condition d'affiliation minimale supprime ces indemnités dès lors que la durée d'affiliation est insuffisante pour ouvrir un droit.

---

<sup>9</sup> Tant que la trajectoire du salaire par jour travaillé est constante ou faiblement décroissante sur les deux années qui précèdent la fin de droit.

Les trois évaluations quantitatives de la réforme du salaire journalier de référence réalisées à l'occasion de ce rapport commencent par en mesurer l'effet causal sur les niveaux de salaire journalier de référence (SJR) et d'allocation journalière (AJ) parmi les allocataires affectés. L'équipe IPP estime que cette mesure réduit le montant de SJR d'environ 8 à 30 % selon le groupe de durée intercontrat et le montant d'AJ jusqu'à 10 % (Figure 2.1)<sup>10</sup>. L'Unédic estime que cette réforme baisse le SJR d'environ 25 % (14 euros) en moyenne et mesure un effet un peu plus élevé sur l'allocation journalière de 18 %, soit 6 euros (Figure 2.2). L'équipe Paris-Cité mesure une baisse du SJR de 26 %, assez proche des deux autres évaluations. Selon les équipes, la baisse estimée de SJR est ainsi d'environ 10 à 15 € et la baisse d'allocation journalière d'environ 3 à 6 €.

La Figure 2.1 extraite du rapport IPP montre que plus les allocataires ont des parcours fractionnés, plus la réforme réduit leurs montants de SJR et d'allocation journalière. Cette figure représente les écarts de SJR et d'AJ entre différents groupes de durée intercontrat selon la date à laquelle les individus ont perdu leur emploi<sup>11</sup>. L'écart de SJR entre les différents groupes de durée intercontrat est stable avant la réforme, puis se creuse de manière durable après sa mise en place. Il est d'autant plus marqué que les populations sont fortement affectées par la réforme du SJR tel que mesuré par leur durée intercontrat (Panel 2.1.a). Cet effet se répercute à la baisse sur l'allocation journalière ainsi qu'à la hausse sur la durée potentielle d'indemnisation (DPI), tout en conservant un caractère progressif avec le degré d'exposition du groupe à la réforme [Panels 2.1.b et 2.1.c]. Puisque le taux de remplacement des allocations chômage décroît avec le SJR, l'effet sur l'AJ est atténué par rapport à celui sur le SJR. Les populations les plus fortement affectées par cette baisse de leur allocation journalière sont les jeunes actifs, les professions intermédiaires de la santé et du travail social et les personnels des services directs aux particuliers.

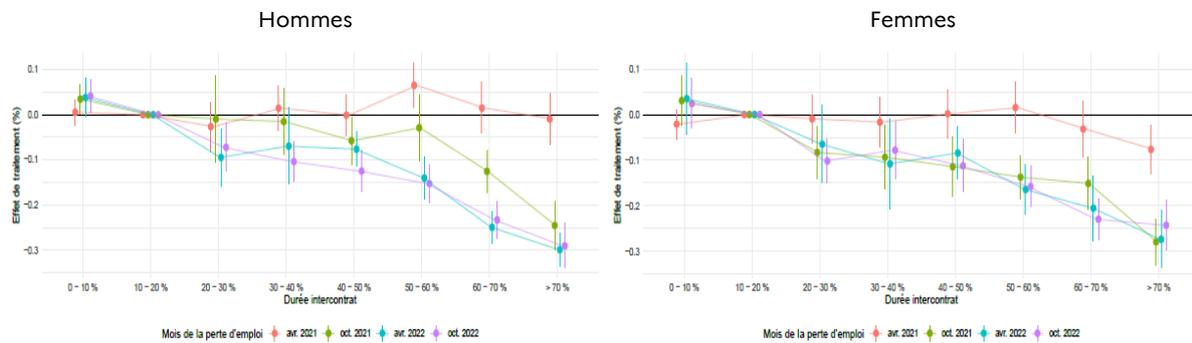
---

<sup>10</sup> Dans le rapport de l'équipe IPP, ces effets sont mesurés par rapport à un groupe relativement moins affecté par la réforme du salaire journalier de référence (durée intercontrat comprise entre 10 et 20 %). Pour en faciliter l'interprétation, les effets présentés ici sur le SJR et l'AJ ont été recalculés par rapport au groupe non-affecté par la réforme du SJR (durée intercontrat nulle) à partir des résultats de la spécification en triple différence obtenus sur la cohorte de fins de contrats d'octobre 2021.

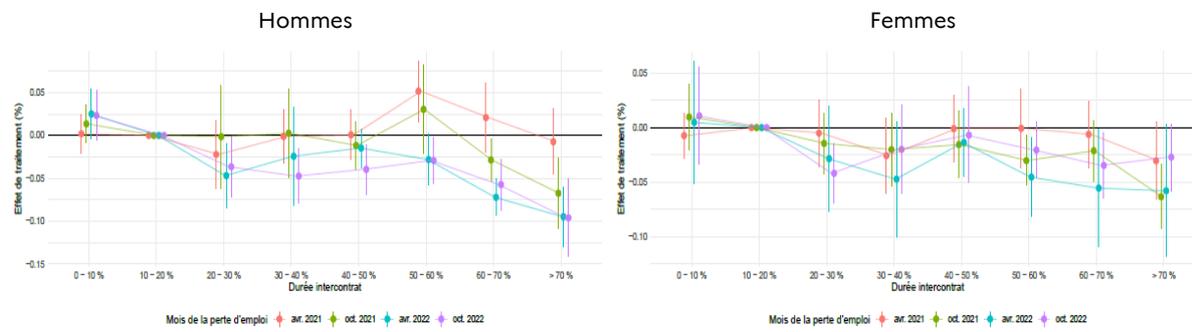
<sup>11</sup> Ces écarts sont mesurés par rapport à une double référence : en différence d'une part par rapport à la cohorte qui perd son emploi en septembre 2021 et, d'autre part, en différence par rapport à un groupe peu affecté par la réforme (durée intercontrat comprise entre 10 et 20 %).

**Figure 2.1 : Effets de la réforme du SJR sur les paramètres observés de l'assurance chômage selon la durée intercontrat et la date de fin de contrat**

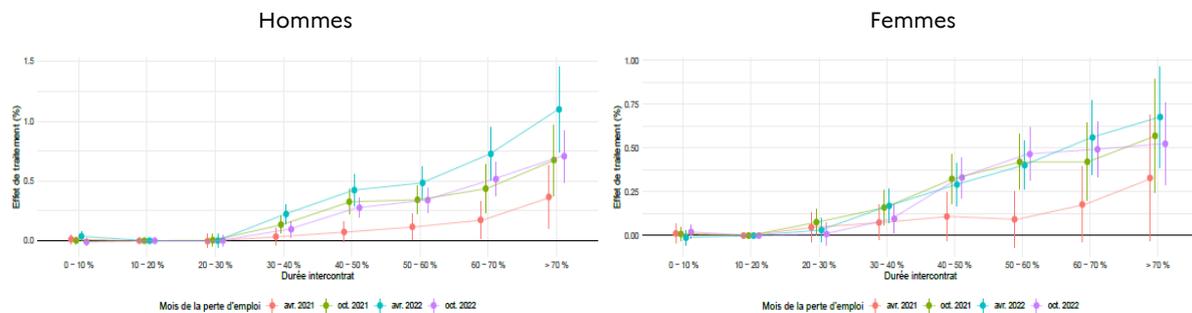
**Panel 2.1.a :** Effet sur le SJR en fonction de la durée intercontrat (en %)



**Panel 2.1.b :** Effet sur l'AJ en fonction de la durée intercontrat (en %)



**Panel 2.1.c :** Effet sur la DPI en fonction de la durée intercontrat (en %)



**Note :** Chaque graphique représente l'effet de la réforme du SJR sur le pourcentage de variation de chaque variable d'intérêt observée pour le groupe traité (SJR pour le panel 2.1.a, AJ pour le panel 2.1.b et DPI pour le panel 2.1.c). Au sein d'un graphique, chaque courbe correspond à une cohorte de fins de contrats observées un mois donné. Une courbe donnée représente l'écart de variable d'intérêt (SJR, AJ ou DPI) entre un groupe de durée intercontrat et le groupe de référence (dont la durée intercontrat est comprise entre 10 et 20 %).

**Source :** Rapport IPP, données MiDAS.

**Figure 2.2 : Evolution des allocations et du SJR des allocataires concernés par la réforme du SJR**



**Lecture :** Chaque point représente l'AJ/le SJR moyen des personnes affectées (part de la durée intercontrat dans la période de référence supérieure à 1 %) sur une période de deux semaines. La date représente les dernières fins de contrat de travail ayant précédé une ouverture de droit.

**Champ :** Ensemble des personnes affectées par la réforme du SJR

**Source :** FNA, Unédic (2025a)

## 2. Un effet positif sur la reprise d'emploi

Les évaluations quantitatives mettent en évidence un effet positif des réformes de la condition d'affiliation minimale et du salaire journalier de référence sur la reprise d'emploi. Cet effet passe toutefois principalement par la reprise d'emplois peu durables.

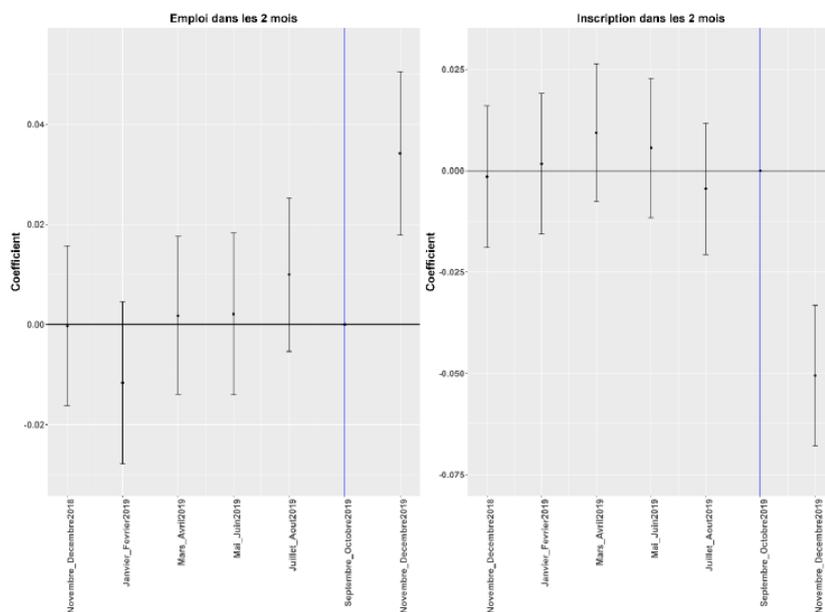
### 2.1. Réforme de la condition d'affiliation minimale

Brembilla et al. (2024) évaluent les effets de l'allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale (CAM) sur la reprise d'un emploi. Pour cela, ils comparent deux groupes similaires : l'un est composé de salariés qui ont travaillé entre 4 et 6 mois sur leur période d'affiliation et perdent le bénéfice d'une éligibilité à l'assurance chômage du fait de la réforme, tandis que dans l'autre, les travailleurs ont une durée d'affiliation comprise entre 6 et 8 mois et ne sont donc pas affectés par la réforme. Leur spécification principale, qui porte sur les ouvertures de droits consécutives à un contrat de plus de 3 mois (environ un tiers des ouvertures de droits), montre que la réforme a un impact positif et significatif sur la probabilité de retrouver un emploi dans les deux mois suivant la fin de contrat, de l'ordre de 3 points (Figure 2.3) sur une base de 30 %. Cet effet positif est pour moitié lié à la reprise d'un emploi peu durable (CDD de moins de 2 mois ou mission d'intérim) et pour moitié par la reprise d'un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois). Pour les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans, l'effet sur l'emploi provient uniquement de la reprise d'emplois peu durables.

La profondeur temporelle de l'analyse se limite à court terme à l'observation des retours à l'emploi aux mois de janvier et février 2020 du fait de la crise sanitaire survenue en mars 2020. Toutefois, les auteurs ne constatent pas d'effet à plus long terme, 2 à 3 ans après la mise en œuvre de cette réforme. Les analyses complémentaires réalisées sur des fins de contrats de durées courtes (un mois ou moins, soit près de la moitié des ouvertures de droits) ne mettent

en évidence aucun effet de la réforme sur le retour à l'emploi. Pour les contrats de durée intermédiaire (entre un et trois mois, soit 20 % des ouvertures de droits), l'effet positif sur le retour à l'emploi est essentiellement porté par l'emploi peu durable.

**Figure 2.3 : Effet de la réforme de la condition d'affiliation minimale sur l'emploi et sur l'inscription à France Travail**



Lecture : par rapport à septembre-octobre 2019, le groupe traité a une probabilité de reprendre un emploi 3,4 points supérieure à celle du groupe contrôle en novembre-décembre 2019.

Champ : contrats terminés de façon involontaire entre le 1er novembre 2018 et le 31 décembre 2019, avec une durée supérieure ou égale à 96 jours.

Source : Brembilla et al. (2024), DSN-Sismmo, FH.

## 2.2. Réforme du salaire journalier de référence

### Effet positif sur la reprise d'emploi

En théorie, tel qu'évoqué dans le rapport intermédiaire (comité d'évaluation, 2024), l'effet de la réforme du SJR sur le retour à l'emploi est indéterminé : d'une part, la baisse de l'allocation journalière (AJ) incite à reprendre un emploi plus rapidement, tandis que d'autre part, la hausse de la durée potentielle d'indemnisation (DPI) peut inciter à rester plus longtemps au chômage indemnisé. De manière unanime, les évaluations quantitatives concluent à un effet positif de la réforme du SJR sur le retour à l'emploi salarié, ce qui implique que la baisse d'AJ a une incidence plus forte sur les comportements d'emploi que la hausse de la DPI. Chaque projet de recherche a évalué les conséquences de cette réforme sur des profondeurs temporelles différentes et selon des indicateurs d'emploi variés : durée avant le retour à l'emploi pour l'équipe Paris-Cité, nombre de jours travaillés dans les 6 mois qui suivent la fin de contrat pour l'équipe IPP et taux d'accès à l'emploi à 3 et 6 mois pour l'Unédic. Un travail d'harmonisation a été effectué afin d'assurer une comparabilité des résultats obtenus selon la base commune d'une élasticité qui exprime l'ampleur des réactions de reprise d'emploi par rapport à celle de la

baisse de SJR (Annexe 1). Selon les évaluations réalisées, une baisse de 10 % du salaire journalier de référence réduit ainsi la durée sans emploi de 1,4 à 5 %<sup>12</sup>.

Sur les deux années qui suivent la perte d'emploi, l'équipe Paris-Cité constate une hausse de 6 points du taux d'allocataires de l'assurance chômage qui accèdent à l'emploi. L'équipe Paris-Cité estime que cette réforme diminue en moyenne de 10 jours, soit 6 %, la durée avant la reprise du premier emploi à la suite d'une nouvelle ouverture de droits après la mise en œuvre de la réforme. Une baisse de 10 % du SJR réduit ainsi de 2,3 % la durée avant la reprise d'un emploi.

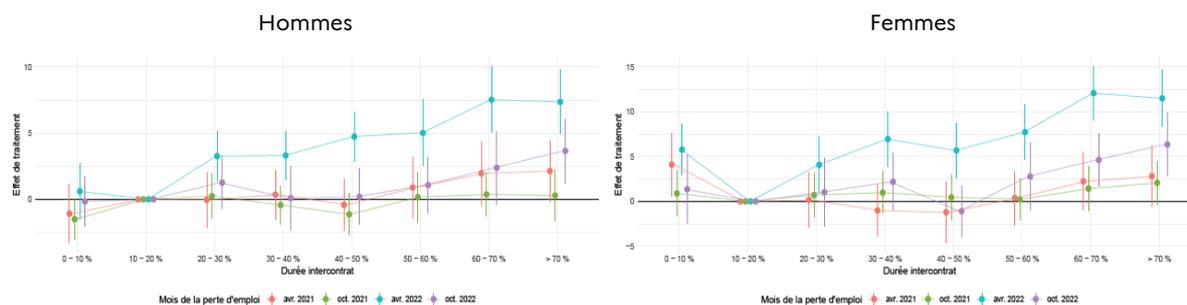
L'équipe IPP analyse l'incidence de la réforme sur le nombre de jours en emploi dans les 6 mois qui suivent la fin de contrat en fonction de la part de la durée intercontrat durant la période d'affiliation. Plus cette part est élevée, plus les populations sont affectées par la réforme et plus elles sont incitées à augmenter leur durée en emploi. La réforme accroît ainsi de 3 à 8 jours cette durée en emploi pour la cohorte dont le dernier contrat de travail s'est achevé en avril 2022 (Figure 2.4). En revanche, cette approche ne met pas en avant d'effet significatif sur les comportements d'emploi des cohortes entrées au chômage en octobre 2021 au moment de la mise en place de la réforme. Ces effets sont du même ordre de grandeur à 12 mois et légèrement plus faibles lorsqu'ils sont mesurés à un horizon de 3 mois (de l'ordre de 2 à 3 jours supplémentaires). En corollaire, l'équipe IPP observe, parmi les recourants à l'assurance chômage, une réduction du montant total d'allocations versées sur les six mois qui suivent la fin de contrat, d'autant plus intense que la part de la durée intercontrat est élevée. Puisque cette réduction est de plus forte ampleur que celle de l'allocation journalière, cela implique que la réforme du SJR a également diminué la durée indemnisée.

Afin d'interpréter ces effets, l'équipe IPP décline l'analyse des effets sur la durée en emploi pour l'ensemble des groupes de durée intercontrat et pour un ensemble de cohortes, puis présente, dans chaque cas, la baisse de durée sans emploi en fonction de l'ampleur de la réduction de SJR. Plus la baisse de SJR est importante, plus l'incitation à reprendre un emploi est forte : une baisse de 10 % du SJR réduit la durée sans emploi d'environ 1,4 %. Sous l'hypothèse selon laquelle les demandeurs d'emploi ne sont pas sensibles à la hausse de la durée potentielle d'indemnisation, une baisse d'allocation journalière de 10 % induit une diminution de 4 % à 6 % de la durée sans emploi.

---

<sup>12</sup> Ce concept d'élasticité commun permet de mettre en regard quantitativement ces trois approches, sans toutefois faire disparaître leurs différences fondamentales de mesure des reprises d'emploi, ce qui peut expliquer pour partie les écarts entre les élasticités estimées. Sous l'hypothèse supplémentaire selon laquelle les individus réagissent uniquement à la variation de leur allocation journalière et non à l'allongement de leur durée potentielle d'indemnisation, ces évaluations concluent qu'une réduction de 10 % de l'allocation journalière réduit de 4 à 7 % la durée de non-emploi.

**Figure 2.4 : Effet de la réforme du SJR sur le nombre de jours travaillés dans les 6 mois qui suivent la fin de contrat, selon la part de la durée intercontrat dans la période d'affiliation**



**Note :** Chaque graphique représente l'effet de la réforme du SJR sur le nombre de jours travaillés dans les six mois qui suivent la fin de contrat. Au sein d'un graphique, chaque courbe correspond à une cohorte de fins de contrats observées un mois donné. Une courbe donnée représente l'écart de nombre de jours travaillés entre un groupe de durée intercontrat et le groupe de référence (dont la durée intercontrat est comprise entre 10 et 20 %).

**Source :** Rapport IPP, données MiDAS.

Avant la réforme, l'Unédic montre que 38 % des allocataires retrouvent un emploi dans les trois mois qui suivent la fin de leur dernier contrat et 52 % en retrouvent un dans les six mois. L'Unédic estime que la réforme du SJR accroît de 3,5 points à 5,7 points le taux d'allocataires qui retrouvent un emploi dans les trois mois qui suivent la fin de leur dernier contrat et de 4,2 points à 6,1 points sur un horizon de 6 mois. Ces résultats sont cohérents avec une baisse de 12 % de la durée avant le retour à l'emploi. Par conséquent, une baisse de 10 % du salaire journalier de référence réduit d'environ 5 % la durée avant le retour en emploi. Sous l'hypothèse supplémentaire selon laquelle ces réactions découlent uniquement de la variation d'allocation journalière, une baisse de 10 % de l'allocation journalière réduit de 7 % la durée avant le retour à l'emploi.<sup>13</sup>

### **La réforme du SJR a essentiellement stimulé la reprise de contrats de moins de 6 mois**

Les évaluations de la réforme du SJR ne mettent pas en évidence d'effet sur la reprise de contrats durables. L'Unédic constate que la hausse de l'accès à l'emploi est portée intégralement par la reprise de CDD et de contrats d'intérim de moins de 6 mois, tandis qu'aucun effet significatif ne se manifeste sur la reprise de CDD ou de mission d'intérim de plus de 6 mois ni sur la reprise de CDI. Les analyses de l'équipe Paris-Cité confirment ce constat. L'équipe IPP observe que la réforme n'a eu d'effet ni sur la durée moyenne des contrats, ni sur le type de contrat, et en conclut qu'elle n'a pas eu d'effet notable sur la stabilité du retour à l'emploi.

<sup>13</sup> Ces estimations montrent que la réforme du SJR accroît le taux de retour à l'emploi de 12 % en moyenne sur un trimestre, ce qui est cohérent avec l'effet à la baisse de 12 % sur la durée de non-emploi présenté dans cette étude (modèle de Cox, Tableau A5). Rapporté à une baisse moyenne de SJR de 25 %, ce résultat implique une élasticité de la durée de non-emploi au SJR de 0,5. Sous l'hypothèse selon laquelle les allocataires réagissent uniquement à la variation d'allocation journalière, la réduction de durée de non-emploi peut être rapportée à la baisse de 18 % de l'allocation journalière, ce qui implique une élasticité de la durée de non-emploi à l'AJ de 0,7.

### **Encadré 1 : Les évaluations quantitatives de la réforme du SJR**

La réforme du salaire journalier de référence (SJR) affecte les demandeurs d'emploi aux parcours fractionnés dont la fin de contrat intervient à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021. Cette réforme intervient ainsi dans un contexte macroéconomique particulier de fin de crise sanitaire et affecte des populations très spécifiques. Pour en estimer un effet causal sur les trajectoires individuelles des populations affectées, les équipes de recherche de l'Université Paris-Cité et de l'IPP ont œuvré à reconstituer un contrefactuel de ces trajectoires en l'absence de réforme par des méthodes de « différence de différences ».

Une première différence consiste à mettre en regard des demandeurs d'emploi qui ont perdu leur emploi juste après la réforme avec des demandeurs d'emploi qui l'ont perdu juste avant l'application de ces nouvelles règles. Au sein de ces deux périodes, l'équipe Paris-Cité mobilise une seconde différence en comparant des demandeurs d'emploi affectés par la réforme du SJR car leur affiliation contient des périodes d'intercontrat non travaillées à des demandeurs d'emploi non-affectés car ils ont travaillé continuellement sur leur période d'affiliation. Ces deux groupes de demandeurs d'emploi pouvaient présenter un écart de retour à l'emploi avant la réforme. L'effet propre de la réforme du SJR est mesuré par la variation de cet écart après son déploiement.

L'équipe IPP adopte une méthode similaire en comparant les trajectoires d'individus fortement affectés par la réforme à celles d'individus légèrement affectés. Leur approche mobilise des cohortes de salariés qui perdent leur emploi durant les mois qui suivent la date de mise en place de la réforme, ce qui présente l'intérêt de ne pas se concentrer exclusivement sur les fins de contrat au voisinage de cette date. Toutefois, les effets mesurés sur les cohortes les plus éloignées de la date de la réforme sont à interpréter avec précaution. D'une part, la trajectoire d'affiliation au régime, qui détermine directement le fait d'être plus ou moins fortement affecté par la réforme, dépend alors elle-même de l'effet de la réforme sur les comportements de retour à l'emploi de ces cohortes. D'autre part, cette approche ne permet pas d'identifier l'effet de la réforme du SJR indépendamment du rétablissement de la condition d'affiliation minimale à 6 mois au 1<sup>er</sup> décembre 2021 pour les cohortes dont le contrat s'est achevé après cette date. En complément, l'équipe IPP propose une spécification pour tenir compte des fluctuations saisonnières des fins de contrats courts, qui ajoute un niveau supplémentaire de différence en mesurant l'évolution de cette variation d'écart de retour à l'emploi par rapport à une période antérieure à la crise sanitaire (approche par « triple différence »).

L'Unédic poursuit deux approches au voisinage de la date de mise en place de la réforme du SJR. La première se focalise sur les demandeurs d'emploi qui ouvrent un droit à l'assurance chômage en octobre 2021 et tire parti d'une comparaison entre ceux affectés par la réforme car leur fin de contrat intervient le même mois et ceux qui ne le sont pas car leur contrat s'est achevé le mois précédant. La seconde méthode compare le comportement de retour à l'emploi d'allocataires dont la fin de contrat intervient dans les jours qui précèdent et suivent la mise en place de la réforme au 1<sup>er</sup> octobre 2021. Dans un cas comme dans l'autre, ces effets sont mesurés relativement à une période antérieure à la crise sanitaire.

Ces travaux d'évaluation portent sur des champs différents, mobilisent des méthodes d'estimation distinctes et observent des effets sur des horizons plus ou moins longs, ce qui peut expliquer les écarts observés dans leurs résultats.

L'Unédic complète cette analyse causale par l'enquête "SEJOUR", qui interroge en juillet 2023 un échantillon de demandeurs d'emploi ayant ouvert un droit entre début octobre 2022 et fin janvier 2023 selon un riche ensemble de questions sur leurs perceptions de leur situation. Selon leur parcours d'emploi sur la période d'affiliation, certains demandeurs d'emploi sont impactés par la réforme tandis que d'autres ne le sont pas. L'échantillon d'enquête était composé de 41 700 individus sélectionnés aléatoirement et le taux de réponse global de l'enquête s'élève à 16,7 %.

### **3. Quels facteurs limitent les effets de ces réformes sur la reprise d'emplois durables ?**

Les réformes du salaire journalier de référence (SJR) et de la condition d'affiliation minimale (CAM) ont été déployées dans l'optique de stimuler le retour à l'emploi durable. En pénalisant les trajectoires discontinues, la réforme du SJR est destinée à avantager les contrats longs qui permettront d'ouvrir un droit avec une allocation journalière plus élevée dans l'éventualité d'un épisode de chômage futur. Cette réforme limite également les possibilités de cumuler allocations chômage et revenus d'activité, ce qui, dans l'arbitrage entre diverses formes de reprise d'emploi, valorise la reprise d'une activité mieux rémunérée hors cumul. De même, avec l'allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale, ouvrir un droit à partir d'une série de contrats courts requiert de pouvoir en enchaîner un plus grand nombre, tandis que la reprise d'un contrat de 6 mois suffit à être éligible. Enfin, la suppression du rechargement minimal à partir d'un mois travaillé vise à limiter les alternances de contrats courts avec des périodes indemnisées non travaillées.

Les évaluations quantitatives mettent en avant un effet limité des réformes de la condition d'affiliation minimale et du salaire journalier de référence sur la reprise d'emplois durables. Sans prétendre à un constat généralisable, les analyses qualitatives (encadré 2) permettent de dégager des pistes d'explication de ce phénomène dans certains secteurs et pour des publics particuliers.

#### **Encadré 2 : Méthodologies des évaluations qualitatives**

Les équipes de l'Inrae, du Cnam-CEET et du Crédoc mènent des évaluations qualitatives de certaines mesures de la réforme, en particulier le changement du mode de calcul du SJR et le bonus-malus, en menant des entretiens auprès d'une variété d'acteurs, qui permettent de saisir les pratiques réelles de recrutement et de mettre en lumière les stratégies individuelles et collectives face à la réforme dans certains secteurs particulièrement utilisateurs de contrats courts :

L'équipe de l'Inrae s'intéresse aux perceptions des réformes récentes de l'assurance-chômage dans le pôle industriel du secteur de l'agroalimentaire, caractérisé par un recours élevé aux contrats courts et à l'intérim, un turnover élevé, des conditions de travail difficiles et des tensions de recrutement. Pour cela, l'équipe mène un total de 183 entretiens auprès de différents acteurs du secteur : des employés et ouvriers en usines (92 entretiens), des allocataires ayant travaillé dans l'agroalimentaire (22 entretiens), des employeurs (38 entretiens), des intermédiaires de l'emploi comme les agences d'intérim et France Travail (22 entretiens) ainsi que des syndicats et des élus (10 entretiens). L'équipe réalise également une observation ethnogra-

phique (deux membres de l'équipe ont travaillé comme ouvriers intérimaires). Par ailleurs, l'enquête menée se distingue tant par la diversité des industries étudiées (viande, lait, plats préparés et surgelés, fruits et légumes, biscuiterie et pâtisserie industrielle) que par la localisation des entreprises et individus (principalement Bretagne, Pays de la Loire, Bourgogne et Occitanie) afin de comparer les pratiques de recrutement, les disparités d'accès aux services publics et la manière dont est mise en œuvre localement la réforme. Enfin, l'équipe réalise une recherche bibliographique (analyse de la presse locale et régionale, publications d'organisations patronales, syndicales et publiques) qui permet de contextualiser l'étude dans un débat plus large sur l'emploi précaire et d'observer les stratégies de communication des entreprises face aux critiques sur le recours aux contrats courts ;

L'équipe du CNAM-CEET effectue une enquête qualitative comprenant un total de 88 entretiens semi-directifs menés auprès de salariés allocataires de l'assurance-chômage (47 entretiens), d'employeurs (22 entretiens) et de conseillers France Travail (19 entretiens). L'étude porte sur des formes d'emploi et des secteurs d'activité marqués par un recours aux contrats courts élevé et des trajectoires d'emploi discontinues : l'intérim (principalement dans le domaine de la logistique (transports et entreposage), qui est affecté par la réforme du bonus-malus), les emplois très qualifiés du secteur tertiaire (comme les journalistes-pigistes, les enseignants-chercheurs et vacataires ou les guides-conférenciers) ainsi que le secteur de l'hôtellerie-restauration (HCR). Pour les salariés, les entretiens portent sur leurs trajectoires professionnelles, leur perception de la réforme, leur rapport à l'indemnisation et leurs stratégies d'adaptation. Les employeurs sont interrogés sur leurs pratiques de recrutement, leur connaissance de la réforme et leurs stratégies d'adaptation. Enfin, les entretiens des conseillers de France Travail sont axés sur l'application de la réforme, leur relation avec les allocataires et sur les tensions organisationnelles provoquées par la réforme ;

L'équipe du Crédoc s'intéresse spécifiquement à la réforme du bonus-malus en menant un total de 88 entretiens semi-directifs auprès de différents acteurs. 69 entretiens sont menés auprès de dirigeants, de responsables des ressources humaines ou encore de directeurs d'exploitation qui travaillent au sein d'entreprises appartenant aux 7 secteurs affectés par la réforme, aussi bien auprès d'entreprises en malus que d'entreprises en bonus. Ces entretiens portent sur leur connaissance et leur compréhension de la réforme, leurs pratiques de recrutement avant et depuis la réforme, leurs stratégies d'adaptation ainsi que sur les contraintes structurelles auxquelles certaines sont confrontées. Outre le secteur d'activité, les entreprises sont interrogées en fonction de leur taille, leur taux de contribution et elles se distinguent par leur réaction vis-à-vis de la réforme (certaines ont modifié leurs pratiques d'embauche, d'autres ne les ont pas changées faute d'alternatives aux contrats courts, tandis que d'autres ont adopté des stratégies de recrutement indépendamment de la réforme). Enfin, 6 experts de l'assurance-chômage et 3 experts-comptables sont également interrogés pour analyser les implications règlementaires et économiques pour les entreprises concernées par la réforme.

### **3.1. Reprendre un contrat court pour compenser à court terme la perte de revenus**

La reprise d'un emploi durable nécessite une période de recherche d'emploi suffisamment longue pour que le demandeur d'emploi trouve, parmi un ensemble d'offres, une opportunité qui répond à ses compétences et à ses aspirations tout en étant compatible avec l'organisation de sa vie personnelle. Durant cette période, et pour une durée donnée, l'assurance chômage

l'indemnise en proportion de ses revenus salariaux passés pour lui permettre de faire face à ses dépenses usuelles et lui donner le temps de se consacrer à la recherche d'un emploi.

La réduction de l'indemnisation peut influencer cette organisation et l'amener à reprendre une activité plus rapidement, quand bien même elle est de courte durée, pour compenser une perte de ressources. D'après l'enquête SEJOUR réalisée par l'Unédic, les demandeurs d'emploi aux parcours fractionnés ressentent une pression accrue à retrouver un emploi du fait de difficultés financières : 71 % d'entre eux considèrent que les allocations qu'ils perçoivent sont insuffisantes pour satisfaire leurs besoins du quotidien et 63 % expriment ne pas pouvoir tenir plus de deux mois sans allocations chômage, contre respectivement 63 % et 53 % pour les allocataires aux parcours professionnels continus. Pour retrouver un emploi rapidement, ces demandeurs d'emploi aux parcours discontinus déclarent plus systématiquement être disposés à accepter des emplois sous-qualifiés ou à réduire leur temps personnel consacré à leur famille ou à leurs loisirs.

Dans l'industrie agroalimentaire, l'allongement de la durée d'affiliation minimale et la réduction des possibilités de rechargement de droits modifient l'équilibre de vie de salariés saisonniers interrogés. Certains avaient pour habitude d'alterner des périodes d'emploi décrites comme pénibles de quatre mois avec des périodes de chômage indemnisé pour récupérer (cas de Sandrine, Inrae, p.142), grâce à la possibilité de recharger ses droits à partir d'un mois travaillé (150 heures). Depuis la réforme, il est nécessaire d'avoir travaillé 6 mois (910 heures) pour ouvrir un droit à l'assurance chômage. Face à de fortes contraintes financières, certains salariés déclarent par conséquent reprendre des emplois courts entre deux saisons pour atteindre cette durée minimale d'affiliation (cas de Meryem, Inrae, p.120) :

*« Là-bas chaque année c'est les mêmes personnes. Qui reviennent en mars, toujours les mêmes ! Et elles font quoi entre deux saisons ?*

*Tout le monde part*

*Et elles font quoi ?*

*Chômage. On touche le chômage. On rentre à la maison parce qu'on a eu beaucoup de travail.*

*Et ça suffit ?*

*Oui. Parce que là-bas, avant, on avait le chômage après 3 mois tout de suite... Mais avant. Maintenant le chômage c'est pas ... facile*

*Oui il y a une réforme*

*Maintenant combien d'heures ? 930. Avant 130. Ça a changé. Maintenant tout le monde travaille beaucoup.*

*Et pourquoi cette année tu n'es pas au chômage tu es à l'usine ?*

*Moi ? parce que l'argent. Le chômage c'est que 1000 euros*

*C'est à cause du nouveau chômage ?*

*Oui. 1000 euros, c'est tout.*

*Et les autres qui travaillaient aux champs ils ont fait pareil ils sont allés à l'usine au lieu du chômage ?*

*Oui pareil. Mais là-bas on travaille beaucoup, on travaille tous les jours, beaucoup d'heures. Un mois j'ai travaillé 200h, et on m'a donné 1900 euros. »*

### **3.2. Une perception floue des incitations au retour à l'emploi par certaines personnes**

Le niveau de l'indemnisation est déterminant dans le choix d'accepter une offre d'emploi plutôt que de continuer à rechercher une meilleure opportunité. Au préalable, il est nécessaire de se représenter correctement les caractéristiques de son indemnisation. Le témoignage de Salomé, pigiste (Cnam, p.75), qui a repris un emploi qui ne lui plaisait pas car elle avait un niveau d'indemnisation faible, qui résultait d'un calcul erroné, illustre la manière dont la décision de reprendre un emploi en décalage par rapport à ses attentes peut être précipitée par un défaut de compréhension de la réglementation et une incapacité à se représenter correctement le montant de ses propres droits.

Les réformes initiées en 2019 ajoutent de la complexité à un système d'indemnisation décrit par les personnes interrogées comme déjà complexe. Certains conseillers expriment des difficultés à s'en approprier les modalités d'application. Les demandeurs d'emploi font part d'une incompréhension généralisée à l'égard des règles de l'Assurance chômage, qui n'est toutefois pas incompatible avec une reprise d'emploi pour compenser la dégradation de leur situation financière. Enfin, les demandeurs d'emploi les plus au fait de la réforme peuvent percevoir des incitations contradictoires au sujet de la reprise d'un emploi.

#### **Divers degrés de complexité**

La logique de la réforme étudiée ici repose sur les incitations pour les salariés et, de façon plus limitée, les employeurs à faire usage de contrats de plus longue durée et à limiter l'alternance fréquente entre chômage et emploi. Cette approche repose sur le postulat d'une bonne perception des changements relatifs à l'indemnisation par tous les acteurs et d'un ajustement des comportements aux changements des règles engendrés par la réforme. Les trois travaux qualitatifs se rejoignent pour illustrer une compréhension imparfaite des règles et de leurs changements de la part des acteurs économiques, qui peut limiter l'ampleur des changements de comportement escomptés par la réforme. Ils confirment en ce sens les travaux de l'appel à projets de recherche de 2018 portant sur l'usage des contrats courts (Rémy et Simonnet, 2021).

Plusieurs sources de complexité se cumulent et peuvent brouiller la compréhension des acteurs :

- Premièrement, le système d'assurance chômage repose sur un ensemble de paramètres complexe. Le calcul des droits requiert de mobiliser l'information sur l'ensemble des contrats de travail effectués sur les 24 à 36 derniers mois puis d'appliquer une formule non-linéaire qui dépend du SJR et de la quotité travaillée pour déterminer le montant de l'allocation journalière.
- Deuxièmement, la réforme porte sur de nombreux paramètres du régime : le calcul du salaire journalier de référence, la condition d'affiliation, la dégressivité des allocations, les contributions à l'assurance chômage... De plus, le calendrier de mise en place de cette réforme, a été bousculé par la crise sanitaire et des recours devant le Conseil d'Etat : ces difficultés ont conduit à des allers retours et une mise en œuvre partielle et échelonnée des différents éléments de la réforme sur la période 2019-2021 [voir Rapport intermédiaire, 2024], ce qui n'a pas facilité l'identification de la réforme comme un ensemble cohérent.

- Troisièmement, cette réforme s'inscrit dans une succession rapprochée de réformes de l'assurance chômage : la réforme de 2019 intervient seulement deux ans après l'introduction de la convention 2017, et interagit avec des réformes organisationnelles de France Travail, comme la généralisation du conseiller référent indemnisation (2021). Elle a été suivie rapidement par une autre réforme majeure de l'assurance chômage, introduisant un mécanisme de contracyclicité sur les durées potentielles d'indemnisation en février 2023. Une autre réforme, plus limitée dans son ampleur, est fréquemment commentée par les acteurs rencontrés par les équipes qualitatives : la requalification en avril 2023 des abandons de postes en démissions, n'ouvrant plus droit aux allocations chômage.
- Enfin, l'application de la réforme soulève une complexité liée à l'application de règles générales à des situations singulières. La convention d'assurance chômage prévoit des cas particuliers issus du recoupement de différents dispositifs du système d'Assurance chômage. La prise en compte de ces cas particuliers est parfois compliquée. L'équipe Cnam-Ceet soulève des situations (décalage de paiement, salariés de plusieurs employeurs, cumul d'activité salariée et non-salariée, neutralisation des périodes non travaillées durant la crise sanitaire...) où les conseillers indemnisation de France Travail doivent reprendre des dossiers manuellement parce que le calcul automatisé du droit ne prend pas en compte toutes les informations pertinentes.

### **Les conseillers France Travail interrogés expriment des difficultés à s'approprier les modalités d'application de ces réformes**

L'équipe Cnam-CEET a réalisé une étude auprès de 19 agents de France Travail en charge de l'indemnisation. Ces entretiens révèlent les difficultés liées à l'application de la réforme par les agents, en raison des caractéristiques de la nouvelle réglementation (allongement de la période de référence de calcul qui nécessite d'obtenir des attestations employeurs relatives à des contrats plus anciens), de l'entrée en vigueur de la réforme par étapes et perturbée par la situation sanitaire, mais également en lien avec la généralisation du « Conseiller référent indemnisation » (CRI) à partir de 2021. En particulier, l'équipe souligne que la dématérialisation des pièces transmises par les usagers, l'externalisation de la saisie et l'automatisation du calcul ont limité les possibilités, pour les usagers comme les conseillers, de comprendre et de vérifier le calcul des droits. Les agents interrogés font le constat d'une dégradation de la qualité de service.

Côté usagers, les conseillers relèvent une résignation des allocataires face aux baisses de droits : « ils prennent ce qu'on leur donne » (Cnam-CEET, p42). Ils rapportent que les allocataires n'interrogent pas précisément le calcul des règles, mais rapportent leur allocation à leur situation personnelle sans envisager l'impact des réformes. Certains conseillers ont également fait part d'un certain malaise face à l'annonce de montants d'allocations très faibles aux usagers (Cnam-CEET, p42).

L'équipe Inrae dresse un constat similaire, en mentionnant que plusieurs enquêtés salariés évoquent l'absence d'informations transmises par France Travail sur la réforme, avec qui ils ont pourtant des échanges réguliers étant donnée la récurrence des périodes de chômage dans leurs parcours. L'équipe explique cette déperdition d'information par la dématérialisation des procédures et l'éloignement des agents et des usagers des services de France Travail.

## Les travailleurs enquêtés perçoivent une dégradation de leur indemnisation sans la relier précisément aux réformes

Concernant les travailleurs peu qualifiés, rencontrés en particulier dans les secteurs de l'agroalimentaire et des hôtels, cafés, restaurants (HCR), les travaux Inrae et Cnam-CEET se rejoignent sur un constat : la quasi-totalité des salariés et allocataires rencontrés par les équipes ignorent le contenu de la réforme initiée en 2019.

Dans le secteur agroalimentaire, l'équipe Inrae explique cette méconnaissance par l'alternance de périodes d'emploi et de chômage, peu propice au suivi de la législation, mais aussi par la multiplication des réformes dans le domaine du chômage ces dernières années (Inrae, p125).

L'équipe Cnam dresse un constat très proche dans le secteur des hôtels, cafés, restaurants (HCR) : elle conclut à une absence de connaissance, ou une connaissance très partielle, des règles de l'assurance chômage et des effets des réformes : « *Je sais que ça a changé. Du coup, non, je t'avoue que j'ai pas du tout suivi cette histoire. Je comprends même à peu près rien* » (Alison, citée p. 111 Cnam). La succession des réformes est difficile à suivre : « *Je me pose la question de savoir est ce qu'ils vont changer encore autre chose ou pas...je trouve que c'est infernal* » (Agathe, citée p. 111 Cnam). De façon générale, l'équipe Cnam relève l'absence de comportements stratégiques vis-à-vis de l'assurance chômage parmi les salariés du secteur HCR enquêtés. De nombreux enquêtés évoquent leur fort attachement à l'emploi : « *Le but, ce n'est pas non plus de rester au chômage. J'ai envie de retrouver mon travail. J'aime beaucoup ce que je fais donc ça me manque* » (Alison, citée p. 113 Cnam).

Malgré cette méconnaissance, les salariés semblent tout de même ressentir une « impression diffuse de perte de droits » (Inrae, p 126). Plus qu'une rupture liée à une réforme en particulier, ils relatent plutôt une tendance négative générale, dans laquelle se mêlent effets de la législation et baisse du pouvoir d'achat. Ainsi, l'équipe Inrae rapporte que la *phrase* « *Les réformes, c'est jamais bon pour nous* » est souvent entendue dans les échanges.

L'équipe Cnam s'est également intéressée au rapport à l'assurance chômage et à la réforme d'un public spécifique : les travailleurs très qualifiés enchaînant contrats courts peu rémunérés et périodes de chômage. Plus précisément, l'équipe a interrogé 8 guides conférencières, 8 journalistes pigistes et 4 chercheurs non titulaires. Ces publics ont en commun, outre un niveau d'études élevé (minimum 5 années d'études post baccalauréat) une grande implication professionnelle, un faible niveau de rémunération et des contrats de travail de courte durée. Pour l'équipe Cnam-CEET, interroger ces publics à haut niveau de qualification, potentiellement plus à même de maîtriser les règles de l'indemnisation, permet d'investiguer la possibilité de comportements stratégiques vis-à-vis de l'assurance chômage.

L'enquête sociologique révèle que le caractère discontinu de leur activité cache le fait qu'une partie de leur travail n'est pas rémunéré : il s'agit notamment du travail nécessaire à trouver des contrats et organiser leur activité. Dans ce contexte, le recours à l'assurance chômage dans les périodes de non-emploi permet aux personnes de se maintenir dans ces secteurs peu rémunérateurs. Plusieurs enquêtés, journalistes ou chercheurs, comptent sur les indemnités chômage pour réaliser une activité nécessaire à leur carrière professionnelle mais non rémunérées. Les cas de Diana, Laetitia et Béatrice sont cités par l'équipe : elles ont fini de rédiger leurs thèses en étant indemnisées (Cnam, p68).

Par ailleurs, les entretiens relèvent que certaines pratiques des employeurs accentuent la situation d'instabilité et les difficultés administratives de ces publics. Ainsi, dans l'enseignement supérieur et la recherche, les vacances sont payées avec plusieurs mois de retard. Ainsi, Laetitia, chercheuse, déclare avoir de grandes difficultés à faire valoir ses droits dans le cadre de l'activité réduite, avec un cumul d'une allocation avec des vacances d'enseignement payées en décalé (Cnam-CEET, p74). De même, plusieurs pigistes interrogés mentionnent des difficultés pour récupérer les documents nécessaires pour être indemnisés, et même des difficultés à être payés d'autant que certains enquêtés soulignent l'importance de ne pas être trop « revendicatif », de crainte d'avoir « mauvaise réputation » (Cnam-CEET, p60) dans les petits milieux professionnels dans lesquels ils évoluent.

Pour ces publics très qualifiés, leur connaissance de l'assurance chômage repose sur l'information partagée avec les pairs et les organisations syndicales et professionnelles. Parmi les personnes interrogées par l'équipe Cnam-CEET, toutes connaissent l'existence des dernières réformes de l'assurance chômage mais peu sont en mesure d'explicitier les grandes lignes de ces réformes. Certaines personnes interrogées, comme Samuel, journaliste, ou Maylis, guide-conférencière, disent avoir adapté leurs comportements de recherche d'emploi suite à la réforme du SJR. Cependant, l'équipe relève que ces cas sont rares, leurs calculs pas toujours justes, et que parmi les interrogés, la situation dominante est celle d'une faible compréhension de la réforme dont découle un sentiment d'insécurité vis-à-vis des comportements à adopter. L'étude invite à distinguer comportements stratégiques et comportements d'optimisation. Elle ne relève donc pas parmi ces publics de comportements d'optimisation, et tire des entretiens réalisés que l'optimisation est rendue de toute façon très difficile par l'imprévisibilité de l'activité de ces travailleurs, ainsi que celle des pratiques des employeurs.

### **Des incitations ambiguës à la reprise d'emploi**

Quelques enquêtés très qualifiés parmi les journalistes-pigistes font part d'une compréhension fine des conséquences financières de l'intégration des périodes non travaillées dans la formule du SJR et expriment explicitement la manière dont elles influencent leur comportement de recherche d'emploi : « *Je vais avoir tendance à plus accepter des choses qui peuvent ne pas me convenir à des moments. Parce que, je ne sais pas, ce week-end-là, j'avais prévu d'être avec ma copine ou en famille, enfin, juste avoir une vie normale quoi. Et bah là je vais me dire : "il faut peut-être que j'accepte parce que, je sais qu'en cas de recalcul, toutes les périodes non travaillées vont être prises en compte, donc ça va me faire baisser mon SJR. Donc là-dessus, je vais peut-être accepter un peu plus de choses.* » (Samuel, pigiste, rapport Cnam, p.71)

Cependant, même les travailleurs au fait de la réforme du SJR peuvent percevoir de manière ambiguë les incitations à la reprise d'emploi : « *à un moment donné on se dit que ce mois-ci, c'est pas la peine de travailler parce qu'ils vont me compter mes 2 missions comme si j'avais travaillé 30 jours au prix qu'on m'a payé pour 2 missions.* » (Maylis, guide-conférencière, Cnam, p.72). Que cette crainte soit fondée ou non<sup>14</sup>, dans des secteurs professionnels où très peu d'emplois sont

---

<sup>14</sup> Pour un demandeur d'emploi doté d'une période d'affiliation continue suffisante pour être éligible à l'Assurance chômage, il peut effectivement être plus judicieux d'ouvrir un droit immédiatement plutôt que d'attendre un contrat supplémentaire dont l'inclusion au sein de la période de référence pourrait réduire le montant de l'allocation

disponibles en CDI, tel que celui des guides-conférencières (Cnam, p.50), il peut apparaître préférable à certains demandeurs d'emploi de ne pas reprendre d'emploi dans l'optique d'éviter une allocation journalière très faible en cas d'éventuelle future ouverture de droit.

### **3.3. L'organisation de la production dans certains secteurs peut éclairer les effets limités sur la durabilité de l'emploi**

« Ça me pousse à essayer vraiment plus de trouver un CDI qui me plairait. Mais voilà, on est dans un secteur compliqué et du coup bah, ça ne se fait pas en claquant des doigts. » (Samuel, Cnam, p.71) Ce témoignage montre que la reprise d'un emploi durable dépend, d'une part, de la proposition des entreprises à proposer ce type de contrat et, d'autre part, de la possibilité pour les travailleurs de se projeter sur le long terme dans une activité qui correspond à leurs attentes.

#### **Pour les entreprises, le recours aux contrats courts invoqué pour gérer une production à flux tendu**

Dans certains secteurs d'activité qui concentrent les salariés exposés aux réformes de l'assurance chômage, c'est via le recours aux contrats courts, une forte exigence de disponibilité et l'imposition d'horaires variables et imprévisibles que les entreprises répercutent les fluctuations de la demande sur leurs salariés.

Dans le secteur agroalimentaire étudié par l'équipe Inrae, la gestion à flux tendu d'une production de denrées périssables justifie le recours à des contrats courts pour adapter le volume de main d'œuvre aux besoins de production. Le rythme de travail est dicté par les commandes des clients et ajusté à l'échelle de la journée, de la semaine comme de l'année. Ce fonctionnement est facilité par la disponibilité d'un large vivier de candidats dans le bassin d'emploi étudié, qui expriment un sentiment de dépendance à l'égard des employeurs du secteur. Le constat est similaire pour les activités saisonnières ou encore dans le secteur Hôtellerie-Café-Restaurant (HCR) dont le modèle économique contribue à maintenir une partie de la main-d'œuvre dans des emplois discontinus et non-qualifiés (équipe Cnam). Quand l'emploi durable en CDI est proposé par l'employeur, c'est généralement après une première phase en emploi discontinu et flexible.

Les employeurs valorisent d'autres relations de travail que l'emploi salarié stable et durable. Le recours à l'intérim au détriment de recrutements en CDI est justifié par une nécessité d'obtenir rapidement des surplus de main d'œuvre durant les périodes de forte activité puis de réduire les effectifs durant les périodes creuses. L'entreprise délègue alors à l'agence d'intérim la gestion des ressources humaines, le renouvellement hebdomadaire des contrats de travail, les négociations horaires. « C'est donc à cette entreprise de travail temporaire que revient la tâche de fournir en continu la quantité de main d'œuvre nécessaire au bon déroulement de la production » (Inrae, p.111). Une autre stratégie est le recours à des enchaînements de CDD d'usage, par exemple pour les pigistes enquêtés par l'équipe du Cnam, afin de pourvoir durablement

---

journalière (tout en augmentant la durée potentielle d'indemnisation). Une fois ce droit ouvert, le mécanisme du cumul allocation-salaire assure qu'il est toujours plus rentable de prendre un nouveau contrat pendant la durée du cumul, mais cela peut également initier le début d'une nouvelle PRC potentiellement désavantageuse si ce contrat est suivi d'une période non-travaillée.

un emploi lié à l'activité permanente de l'entreprise, alors même que l'usage de ce type de contrat est censé être limité à des activités de nature temporaire.

Lorsque la nature de l'activité le permet, certains employeurs incitent leurs salariés à passer à un statut d'auto-entrepreneur perçu comme plus flexible. Cette organisation présente deux principaux avantages du point de vue des employeurs. D'une part, c'est le travailleur auto-entrepreneur qui assume les fluctuations de l'activité et gère directement la relation avec les clients. D'autre part, cette forme d'activité peut être ressentie comme plus rémunératrice par les travailleurs lorsqu'ils comparent leurs revenus d'activité non-salariée aux salaires nets qu'ils percevraient sinon, sans tenir compte des cotisations sociales propres à la relation de salariat qui ouvrent des droits à la Sécurité sociale et au régime d'assurance chômage.

### **Pour les travailleurs, reprendre des emplois d'appoint pour se tenir à distance d'activités pénibles ou en dissonance avec leurs aspirations professionnelles**

Certains employeurs justifient leur gestion flexible de la main d'œuvre par le contexte des difficultés de recrutements et de fidélisation de la main d'œuvre sur des postes peu attractifs. Du point de vue des salariés, l'acceptation d'un emploi en CDI nécessite qu'il corresponde aux qualifications, à l'expérience professionnelle, aux aspirations, garantisse de bonnes conditions de travail et soit compatible avec le lieu de résidence et l'organisation de la vie familiale.

Le choix d'être salarié de l'agroalimentaire apparaît essentiellement justifié par des contraintes financières. Les conditions de travail sont éprouvantes : postures douloureuses, ports de charges, exposition à des températures extrêmes et à des substances chimiques,... et peuvent engendrer des troubles musculo-squelettiques (TMS) et des reconnaissances d'incapacité de travail. Le rythme intense de l'activité accroît les risques d'accident du travail. La pression de l'encadrement peut mener à des troubles psychosociaux (stress, burn-out, dépression...) et des démissions. Pour les salariés de l'agroalimentaire, ces tâches sont souvent uniquement concevables à court terme comme source de revenus d'appoint, pour faire face aux dépenses quotidiennes de leur foyer. L'emploi en CDI n'est dès lors pas particulièrement valorisé car peu rémunéré et parce que les entreprises exigent des salariés en CDI une grande adaptabilité de leurs horaires et peuvent leur imposer des jours de congés lorsque l'activité reflue. Au contraire, l'emploi temporaire laisse aux salariés la possibilité de changer d'employeur ou de prendre des périodes de récupération entre deux missions intenses. Enfin, la signature d'un CDI n'est pas synonyme d'une reprise d'emploi pérenne. Les conditions de travail dégradées et l'incompatibilité entre de lourds horaires de travail et des impératifs familiaux peuvent amener certains travailleurs à quitter leur emploi en CDI (cas de Solène, Inrae, p.117).

Ce constat vaut également pour les professions de pigistes, guides-conférencières et non-titulaires de l'enseignement supérieur et de la recherche étudiées par l'équipe Cnam-CEET, qui mentionne les difficultés d'une chaîne de radio à recruter en CDI. Du point de vue des journalistes, celles-ci s'expliquent par la ligne éditoriale, les conditions de rémunération et le management de l'entreprise (p.62). Les choix professionnels soulèvent alors un arbitrage entre stabilité de l'emploi et recherche d'une situation professionnelle qui répond aux aspirations. Le refus d'un emploi en CDI peut être motivé par le fait de considérer l'activité actuelle comme provisoire en attendant des projets professionnels de plus long terme (cas de Tanya, secteur HCR, Cnam, p.112).

## **La réforme de l'assurance chômage ne lève pas les freins à la reprise d'un emploi durable pour les demandeurs d'emploi**

Les mobilités pendulaires constituent un premier frein majeur identifié par l'équipe Inrae. L'activité agroalimentaire est généralement implantée dans des zones industrielles à l'écart des espaces d'habitation, dépourvues de transports en commun disponibles sur des horaires atypiques ou d'infrastructures adaptées pour des mobilités douces. En l'absence de systèmes de navettes mis en place par les employeurs, les travailleurs dépendent essentiellement de réseaux locaux de covoiturage et donc des horaires de travail des conducteurs et conductrices. Pour reprendre un emploi durable, il est alors nécessaire soit de s'insérer dans un nouveau réseau de covoiturage, soit de passer le permis de conduire, investissement qui requiert des ressources financières, temporelles et mentales. Le retour à l'emploi durable soulève également des arbitrages de localisation géographique entre lieu de résidence et opportunités d'emploi : « *Sachant qu'en Savoie, où j'ai mon logement, des emplois stables, il n'y en a pas énormément non plus, ça reste très saisonnier* » (cas de Gladys, secteur HCR, Cnam, p.116).

Les responsabilités familiales constituent un deuxième frein, principalement pour les femmes qui endossent généralement une grande part de la charge du travail domestique. Afin d'occuper un emploi, il leur est nécessaire de trouver une solution de garde, soit via des réseaux familiaux ou de sociabilité, soit une garde rémunérée. Toutefois, la première solution implique d'habiter à proximité de ces réseaux, ce qui peut limiter la viabilité des opportunités d'emploi plus distantes. La seconde requiert des moyens financiers substantiels ainsi qu'une flexibilité de la part des assistantes maternelles pour s'adapter si besoin aux horaires de travail des parents.

La reprise durable d'une nouvelle activité professionnelle n'est envisageable que si les contraintes associées en termes d'horaires de travail et de localisation géographique peuvent être surmontées par la constitution de nouveaux arrangements (transport, logement, garde d'enfants) adaptés aux spécificités du nouvel environnement professionnel (cas de Marina, Inrae, p.122).

## **Chapitre 3 : Réformes du salaire journalier de référence et de la condition minimale d'affiliation : effets sur les bascules au RSA et sur l'inscription à France Travail**

Le régime d'assurance chômage fournit aux demandeurs d'emploi un revenu de remplacement qui soutient leurs capacités financières en cas de perte d'emploi et joue ainsi un rôle central de stabilisateur au sein du système de protection sociale. En réduisant le montant d'allocations chômage, les réformes de la condition d'affiliation minimale et du salaire journalier de référence modifient certains équilibres, peuvent éloigner, par le biais du non recours, des services d'accompagnement de France Travail et sont susceptibles d'accroître le nombre de ménages bénéficiaires de minima sociaux.

### **Encadré 3 : Le rôle stabilisateur de l'assurance chômage**

L'assurance chômage répond en théorie à un double objectif social : d'une part, garantir en cas de perte d'emploi un revenu de remplacement qui permet d'en lisser les conséquences financières sur les dépenses de consommation ; d'autre part, maintenir des incitations au retour à l'emploi dans une situation d'aléa moral où l'effort de recherche du demandeur d'emploi est inobservable (Chetty, 2006 ; Schmieder & Von Wachter, 2016 ; Le Barbanchon & al., 2024). Ces deux dimensions peuvent être quantifiées. La première est approchée par la baisse de consommation consécutive d'une perte d'emploi : un individu dépend d'autant plus du système d'assurance chômage qu'il n'est pas en mesure de maintenir son niveau de consommation. La seconde est mesurée par les élasticités de la durée indemnisée et de la durée de non-emploi par rapport au montant de l'indemnisation et à la durée potentielle d'indemnisation : plus ces élasticités sont élevées, plus une baisse d'indemnisation sera efficace pour inciter le demandeur d'emploi à reprendre un emploi et réduire les dépenses d'assurance chômage.

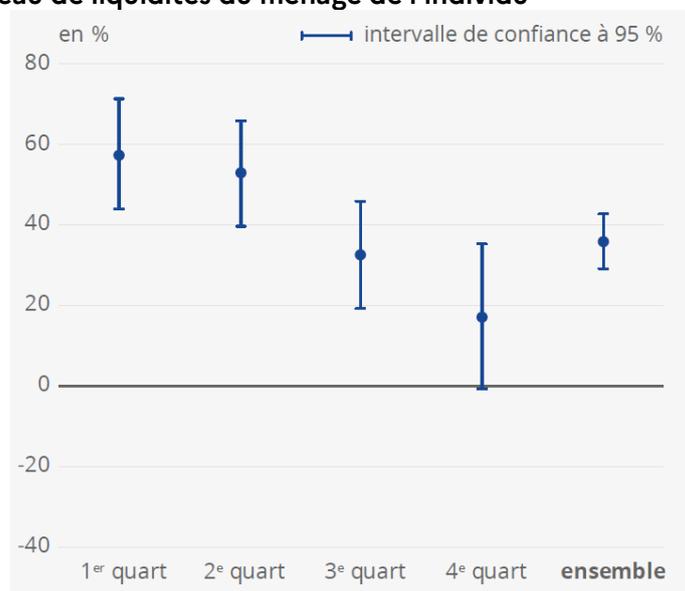
Si le chapitre précédent analyse de manière extensive l'effet des réformes du SJR et de la CAM sur la reprise d'emploi, cet encadré met en avant des éléments de contexte sur le rôle assurantiel des allocations chômage et leur contribution à la stabilisation des trajectoires individuelles. Avant réforme, le taux standard de remplacement des allocations chômage de 57 % signifie que pour 1 euro de salaire perdu par jour travaillé, l'assurance chômage soutient financièrement l'allocataire à hauteur de 0,57 euros. Après réforme, le taux effectif de remplacement est réduit du fait de la prise en compte des jours non-travaillés dans la formule de calcul du SJR. Par exemple, pour une trajectoire d'affiliation donnée, si le SJR post-réforme est égal à 60 % du SJR tel qu'il aurait été calculé pré-réforme, alors pour 1 euro de salaire perdu par jour travaillé, l'assurance chômage ne compense l'allocataire plus qu'à hauteur de 0,34 euros à 0,45 euros selon si son taux de remplacement est inchangé ou bien si cette baisse de SJR lui permet de bénéficier du taux maximal d'indemnisation de 75 %. Si ce dernier dispose d'un faible niveau d'épargne, il sera contraint d'ajuster plus fortement à la baisse sa consommation.

## Le système d'assurance chômage amortit les chocs de revenu, d'autant plus pour les populations dotées de faibles liquidités

Le rôle premier du régime d'Assurance chômage est d'assurer aux travailleurs affiliés, en cas de perte d'emploi involontaire, un revenu de remplacement stable, proportionnel à leur salaire, pour maintenir leur niveau de consommation face aux dépenses contraintes ou imprévues. Toutes les catégories de demandeurs d'emploi ne sont cependant pas tributaires de l'Assurance chômage avec la même intensité. Si les populations qui disposent d'une épargne substantielle peuvent s'assurer par elles-mêmes, ce n'est pas le cas pour les travailleurs dotés de liquidités plus faibles, dont les trajectoires financières et professionnelles sont nettement plus tributaires de l'indemnisation du chômage.

A partir de données de comptes bancaires de la Banque Postale, Bonnet et al. (2024) estiment que, cinq mois après une perte d'emploi, la baisse de salaire est en moyenne compensée à 56 % par l'Assurance chômage, à 19 % par la réduction des dépenses de consommation et à 16 % par le recours à l'épargne personnelle<sup>15</sup>. Les ménages qui disposent d'un niveau d'épargne élevé sont mieux à même de maintenir leur niveau de consommation, tandis que celui des ménages dotés d'un faible niveau d'épargne repose plus fortement sur la contribution de l'Assurance chômage. Durant les 6 mois qui suivent une perte d'emploi, les ménages répercutent en moyenne un tiers de leur baisse de revenu disponible sur leur niveau de consommation. Cette part décroît avec le niveau d'épargne du ménage : au sein de l'échantillon considéré dans cette étude<sup>16</sup>, elle n'est que d'un cinquième pour le quart des ménages qui détiennent le plus de liquidités contre un peu plus de la moitié pour le quart qui en détient le moins (Figure 3.1).

**Figure 3.1 : Ajustement des dépenses de consommation en pourcentage de la perte de revenus, selon le niveau de liquidités du ménage de l'individu**



**Lecture** : Pendant les six premiers mois de chômage, le quart des ménages aux plus faibles liquidités diminue sa consommation de l'équivalent de 57,5 % de sa perte de revenus.

**Champ** : Échantillon de clients actifs de La Banque Postale observé entre le dernier trimestre 2020 et le premier trimestre 2024 ; France.

**Source** : Bonnet et al. (2025), données de La Banque Postale.

## **L'indemnisation du chômage s'inscrit comme l'un des principaux stabilisateurs au sein du système de protection sociale**

L'indemnisation chômage s'inscrit au côté des autres revenus de remplacement, des prestations sociales et des minima sociaux pour former un filet de protection sociale. Lorsqu'un choc affecte les trajectoires individuelles, ces transferts agissent en réseau pour en réduire les conséquences financières. Cette structure coordonnée, et tout particulièrement l'action de l'assurance chômage, sont déterminantes pour assurer la stabilité financière des ménages modestes. Avant prise en compte des transferts publics, Lardeux (2021) montre que le niveau de vie annuel des 10 % des ménages les plus modestes en niveau de vie est quatre fois plus volatile que celui des 10 % les plus aisés. Cette volatilité provient de chocs qui peuvent affecter tant les ressources des ménages que leur structure (naissance, séparation,...). Les transferts publics absorbent en moyenne 70 % de ces chocs de niveau de vie de sorte que, une fois leur action prise en compte, ce ratio n'est plus que de 1,4. Quel que soit le niveau de vie moyen du ménage, l'assurance chômage apparaît comme premier stabilisateur public, devant les prestations de solidarité et les prestations familiales. Enfin, au-delà des situations individuelles, l'assurance chômage stabilise les ressources de l'ensemble du ménage pour limiter le report de la dégradation de la trajectoire professionnelle d'un de ses membres sur les autres.

## **L'assurance chômage fournit une marge d'ajustement pour concilier vie professionnelle et vie personnelle**

Le rôle stabilisateur du régime d'assurance chômage ne se restreint pas à sa dimension financière. En relâchant la contrainte budgétaire des travailleurs aux parcours d'emploi fractionnés il leur fournit les marges d'ajustement nécessaires pour construire leurs parcours professionnels compatibles avec leur vie personnelle.

Tout d'abord, l'assurance chômage revêt une dimension de bien-être psychologique, puisqu'elle apporte une réponse à l'inquiétude associée à l'incertitude sur les revenus futurs (Cnam, p.65 et 72) : « *là si demain j'avais plus Pôle Emploi<sup>17</sup>, avec que le boulot que j'ai actuellement, ce serait compliqué. [...] je me retrouverai évidemment complètement entre les mains de mon employeur à être inquiet en permanence sur, "putain merde, on est le 5 du mois, je vais gagner que 1000 balles ce mois-ci. Comment je vais faire pour payer mon loyer ?".* » (Cnam, Samuel, p.72)

L'assurance chômage peut contribuer à créer un cadre facilitant la conciliation entre vie personnelle et exigences professionnelles. Dans le secteur agroalimentaire, les salariés exercent fréquemment leur activité dans des équilibres précaires, qui passent par des arrangements avec leurs proches pour assurer la garde de leurs enfants ou le covoiturage jusqu'au lieu de travail. La forte imprévisibilité des horaires de travail peut perturber ces arrangements et imposer au salarié de mettre fin à son activité professionnelle. Les épisodes de chômage indemnisé permettent alors de gérer ces situations en relâchant ces contraintes temporelles et en allégeant la charge mentale associée à l'insécurité financière.

---

<sup>15</sup> Ratios des effets reportés dans la Table 2 de Bonnet et al. (2024).

<sup>16</sup> Les auteurs expliquent que les propriétaires de comptes bancaires à la Banque Postale se distinguent par des niveaux de revenus et de richesses financières inférieurs à la moyenne française.

<sup>17</sup> L'enquête fait ici référence à l'indemnisation du chômage.

Une période d'indemnisation intercalée entre deux activités professionnelles peut de plus constituer une phase de récupération. C'est le cas dans des secteurs à forte pénibilité comme l'agroalimentaire, étudié par l'équipe Inrae, où les accidents du travail et les maladies professionnelles sont particulièrement fréquents. Ce constat vaut également pour le secteur HCR et les professions de pigistes, guides conférencières et de non-titulaires de l'enseignement supérieur et de la recherche étudiées par l'équipe Cnam, qui peuvent souffrir de pressions psychologiques.

Enfin, les périodes de chômage indemnisé garantissent des ressources financières et une disponibilité nécessaires pour construire sa carrière professionnelle. Il peut s'agir de lever des freins au retour à l'emploi en passant le permis de conduire, via des formations ou par la recherche d'un nouveau logement. En 2023, 565 000 allocataires de l'Assurance chômage sont entrés en formation (Unédic, 2024). Les périodes d'indemnisation sont alors parfois mises à profit pour accroître son employabilité, en travaillant sur des activités qui pourront être valorisées par la suite : « *gros gros soulagement de voir que j'ai des droits, je me dis "Bon bah comme j'ai ce petit tapis là, je peux me permettre de faire des trucs pas rémunérateurs mais juste qui, sur le CV et pour le prestige, vont m'ouvrir des portes ou sont formateurs [...] Mais ça arrivait ouais qu'il y ait plusieurs mois où j'étais à moins de 500 balles pour vivre. Et donc là le chômage me sauvait.* » (cas de Chloé, Cnam p.65).

### **Subventionner certains secteurs économiques**

Enfin, au-delà de son action à l'échelle des trajectoires individuelles, le régime d'Assurance chômage maintient la stabilité de certains secteurs d'activité eux-mêmes, tout particulièrement dans le domaine des productions culturelles. C'est le cas pour les intermittents du spectacle rémunérés au cachet, qui ne pourraient pas poursuivre leur activité professionnelle de manière pérenne sans le soutien financier apporté par l'indemnisation chômage durant les périodes creuses. Un fonctionnement similaire est évoqué par des journalistes : « *Beaucoup de gens tiennent leurs 1 000 € de revenus mensuels parce qu'il y a Pôle emploi<sup>18</sup>. Il y a un bout de prime d'activité, il y a parfois un peu le RSA, les droits d'auteur une fois par an... Euh, voilà, ça passe à peu près. Mais tout le système tient pour ces quelques centaines d'euros, pour énormément de pigistes, l'équilibre économique tient à ça.* » (cas de Thomas, Cnam, p.80).

## **1. Réforme du SJR et bascules aux minima sociaux**

### **1.1. Les minima sociaux complètent la couverture par l'Assurance chômage**

En théorie, à la suite d'une perte d'emploi, le système français de protection sociale prévoit d'abord le versement d'allocations chômage pour une certaine durée puis, une fois celle-ci écoulée et en l'absence de reprise d'activité, ce sont les minima sociaux tels que le revenu de solidarité active (RSA) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui prennent le relais. En pratique, 4 % des allocataires perçoivent simultanément des allocations chômage et le RSA parce que les ressources de leur ménage, y compris revenus de remplacement, sont inférieures aux

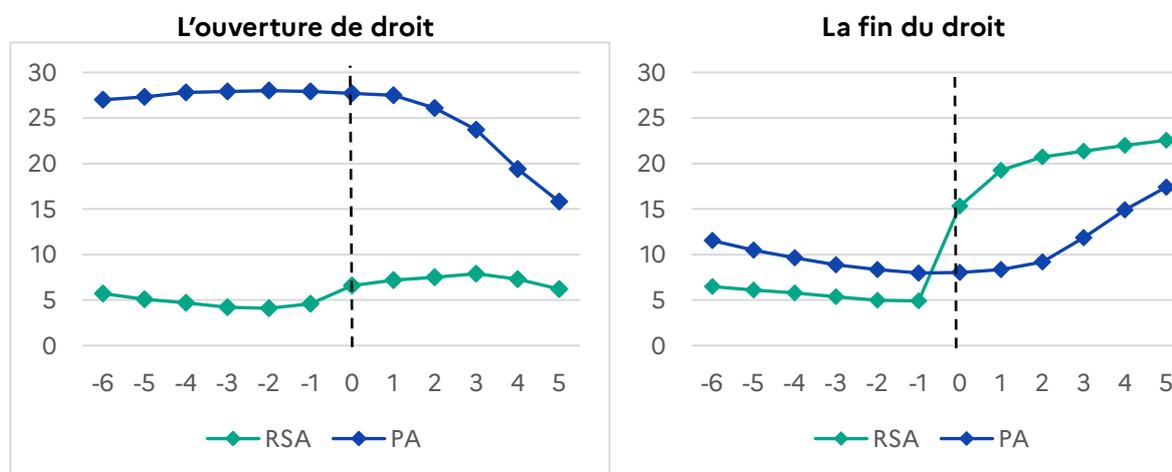
---

<sup>18</sup> L'enquête fait ici référence à l'indemnisation du chômage.

plafonds d'éligibilité (Presotto, 2025). La perception de la prime d'activité (PA) concerne quant à elle 13 % des allocataires indemnisés.

Pour une cohorte d'entrants à l'Assurance chômage en 2022 – 2023, la Figure 3.2 représente le taux d'allocataires qui perçoivent le RSA et la prime d'activité sur une fenêtre d'un an autour de l'ouverture de droit. Durant les six mois qui précèdent l'ouverture de droits, environ 4 à 5 % perçoivent le RSA. Ces travailleurs modestes sont éligibles au RSA car leurs revenus d'activité leur fournissent des ressources très faibles à l'échelle de leur ménage. Ce taux augmente légèrement au moment de l'ouverture de droits pour s'établir à environ 7 %. Près d'un quart des allocataires qui ouvrent un droit perçoivent la prime d'activité au cours des six mois qui précèdent leur entrée à l'assurance chômage, où elle chute du fait de la perte de l'emploi qui donnait droit à cette prestation. C'est au moment de la fin des droits d'assurance chômage que les bascules aux minima sociaux sont plus importantes. Parmi les cohortes d'allocataires qui atteignent leur fin de droit en 2022 – 2023 sans le recharger dans les trois mois qui suivent, le taux de bénéficiaires du RSA est multiplié par quatre après la fin de droit, passant de 5 % dans les mois qui précèdent la fin de droit à plus de 20 % dans les mois qui suivent. La part des bénéficiaires de la prime d'activité augmente progressivement à partir du mois de la fin de droit (8%) pour atteindre 17% cinq mois après. Par ailleurs, environ 15% de ces allocataires en fin de droit basculent à l'ASS.

**Figure 3.2 : Part d'allocataires de l'assurance chômage qui perçoivent le RSA ou la PA dans les mois qui précèdent et suivent :**



**Lecture :** 6 % des allocataires perçoivent le RSA le mois de leur ouverture de droit initial ou de rechargement et 7 % le perçoivent trois mois plus tard. Parmi les allocataires qui arrivent en fin de droit et ne rechargent pas leur droit, 15% perçoivent le RSA durant le mois de la fin de droit et 23 % perçoivent le RSA cinq mois plus tard.

**Champ :** droits à l'ARE ou à l'ASP dont l'ouverture (resp. la fin) intervient entre juillet 2022 et juin 2023, hors intermittents du spectacle (annexes VIII et X). Allocataires de 25 ans à 52 ans à l'ouverture de droit. Fins de droit non suivies d'un rechargement dans les 3 mois.

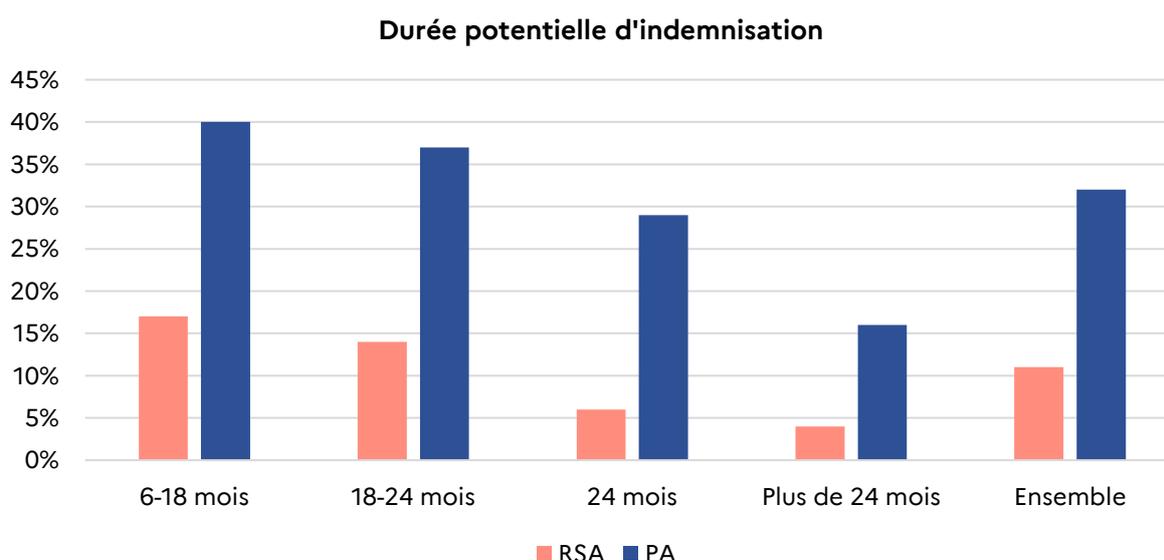
**Source :** MIDAS, vague 4.

Les situations de cumul d'un droit d'assurance-chômage avec la perception de minima sociaux concernent plus particulièrement les demandeurs d'emploi dotés d'un faible niveau d'indemnisation. La Figure 3.3 représente la part d'allocataires de l'assurance-chômage qui ouvrent un droit en 2022 et qui perçoivent le RSA ou la PA dans les 6 mois suivants, déclinée selon leur durée potentielle d'indemnisation (DPI) et leur niveau de salaire mensuel de référence (SMR).

En 2022, près d'un tiers (32 %) des personnes qui s'ouvrent un droit à l'assurance-chômage bénéficient dans les 6 mois suivant de la PA et 11 % du RSA. Ces situations de cumul sont d'autant plus fréquentes que la DPI et le SMR sont faibles. En effet, les allocataires qui ont une DPI comprise entre 6 et 18 mois sont en moyenne 4 fois plus nombreux à percevoir le RSA dans les 6 mois suivant leur ouverture de droit (17 % des allocataires) que ceux qui ont une DPI de plus de 24 mois (4 % des allocataires). Pour la prime d'activité, cette part est de 40 % pour les allocataires avec une DPI entre 6 et 18 mois, contre seulement 16 % pour ceux qui ont une DPI de plus de 24 mois.

De même, près d'un quart des allocataires dotés des niveaux de SMR les plus faibles (inférieurs à 1 169 €, soit les montants de SMR perçus par le quart d'allocataires les plus pauvres en 2022) cumulent leur droit avec la perception du RSA, contre seulement 2 % des allocataires dotés des niveaux de SMR les plus élevés (2 227 € ou plus, soit les montants de SMR perçus par le quart d'allocataires les plus riches). Concernant la prime d'activité, la part d'allocataires qui la cumulent avec une allocation chômage est 6 fois plus élevée pour les allocataires aux SMR les plus faibles : 48 % des allocataires qui ont un SMR inférieur à 1 169 € perçoivent la PA contre seulement 8 % des allocataires dont le SMR excède 2 227 €.

**Figure 3.3 : Part d'allocataires de l'assurance-chômage qui perçoivent le RSA ou la PA durant les 6 mois qui suivent leur ouverture de droit en 2022 en fonction de la DPI et du SMR**

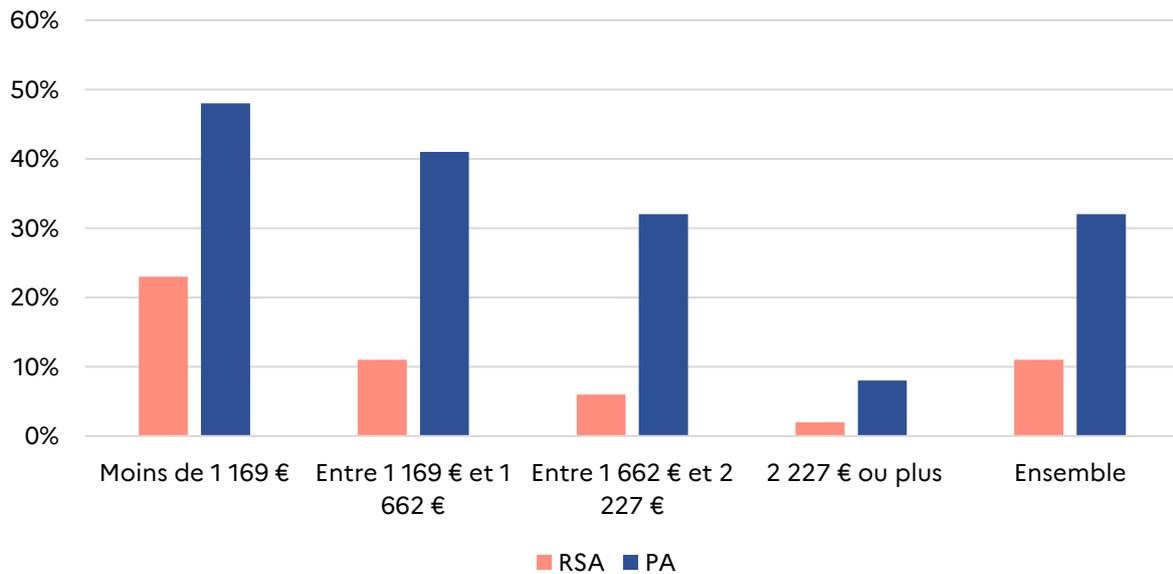


**Lecture :** 17 % des personnes qui ouvrent un droit en 2022 avec une durée potentielle d'indemnisation comprise en 6 et 18 mois bénéficient du RSA dans les 6 mois qui suivent leur ouverture de droit.

**Champ :** demandeurs d'emploi de 25 ans ou plus qui ouvrent ou rechargent un droit au régime général de l'assurance-chômage en 2022 ; France.

**Source :** MiDAS (vague 5), calculs Dares.

### Salaire mensuel de référence



Note : les quatre groupes sont constitués par rapport aux quartiles de la distribution du salaire mensuel de référence, de sorte que chaque groupe représente un quart des ouvertures de droits en 2022.

Lecture : 23 % des personnes qui ouvrent un droit en 2022 avec un salaire mensuel de référence inférieur à 1 169 euros bénéficient du RSA dans les 6 mois qui suivent leur ouverture de droit.

Champ : demandeurs d'emploi de 25 ans ou plus qui ouvrent ou rechargent un droit au régime général de l'assurance-chômage en 2022 ; France.

Source : MiDAS (vague 5), calculs Dares.

Les populations concernées par les réformes du SJR et de la condition d'affiliation minimale, qui enchaînent des contrats courts avec des droits courts caractérisés par un faible SJR, sont plus particulièrement sujettes au cumul de leur indemnisation avec la perception de minima sociaux. Il s'agit par exemple de familles monoparentales cumulant une activité à temps partiel avec le RSA (cas de Nicole, Inrae, p.126) ou encore d'allocataires dont le montant d'indemnisation chômage est extrêmement faible (cas de Hélène, Inrae, p.138), parfois parce que seule une partie de leur activité avait été déclarée au régime d'Assurance chômage (cas de Marine, Inrae, p.140). En effet, quand bien même ils sont éligibles à l'Assurance chômage, certains demandeurs d'emploi dotés de niveaux de SJR très faibles perçoivent des allocations journalières elles-mêmes très faibles, bien inférieures à l'allocation dite « minimale »<sup>19</sup>, car l'AJ ne peut pas excéder 75 % du SJR.

## 1.2. La nécessité d'approfondir l'analyse des effets de la réforme du SJR sur les bascules aux minima sociaux

En réduisant les allocations journalières d'assurance chômage, les réformes initiées en 2019 sont susceptibles de rendre certains ménages éligibles aux minima sociaux, et d'induire des montants plus élevés pour certains déjà éligibles. Inversement, en allongeant la durée potentielle d'indemnisation, la réforme du SJR peut reporter dans le temps les demandes de minima sociaux de la part d'allocataires de l'assurance chômage qui bénéficient ainsi d'une indemnisa-

<sup>19</sup> L'allocation journalière minimale s'élève à 32 € depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2024.

tion plus longue. De plus, les allocataires incités à reprendre un emploi ont également pu devenir éligibles à la PA. Ainsi, ces réformes ont pu affecter les dépenses de l'Etat et des conseils départementaux qui financent respectivement la PA et le RSA.

Les analyses de l'équipe IPP ne détectent pas d'effet significatif de la baisse d'indemnisation induite par la réforme du SJR sur les bascules le recours au RSA. Les rares effets potentiels concernent le groupe le plus affecté pour lequel les tendances pré-réforme invitent à la prudence, ou pour des périodes tardives pour lesquelles une recomposition des groupes a pu avoir lieu. Ces résultats restent à prendre avec précaution et appellent des analyses complémentaires pour documenter l'incidence de l'ensemble des composantes de la réforme du SJR (baisse des allocations journalières et hausse de la durée potentielle d'indemnisation) sur le cumul des allocations chômage avec le RSA et la prime d'activité.

## 2. Les risques de désinscription de France Travail et de non-recours à l'Assurance chômage

Face à une réduction de leurs droits d'assurance chômage, certains allocataires reprennent une activité pour compenser leur perte de ressources financières, tandis que d'autres peuvent dépendre plus fortement des minima sociaux. Parmi l'ensemble des travailleurs qui perdent leur emploi, ces réformes sont également susceptibles d'engendrer un éloignement à l'égard du service public de l'emploi.

### 2.1. Effet de la perte de l'éligibilité à l'assurance chômage sur l'inscription à France Travail

La perte de l'éligibilité induite par la réforme de la condition d'affiliation minimale est susceptible d'éloigner certains demandeurs d'emploi des services de France Travail. Ce constat effectué par un conseiller France Travail au sujet de jeunes qui « *ont compris qu'après 4 mois, il n'y avait plus allocations* » (cas de Olivier, Inrae, p.128) se retrouve à travers une approche économétrique sur données exhaustives. La spécification principale de Brembilla et al. (2024) montre ainsi que l'allongement de 4 à 6 mois de la condition d'affiliation minimale a eu un impact négatif et significatif sur la probabilité d'inscription à France Travail dans les deux mois suivant la fin de contrat, de l'ordre de 5 points sur une base de 35 % (Figure 2.3). Ces demandeurs d'emploi jeunes aux parcours précaires ne bénéficient alors pas de l'accompagnement dispensé par France Travail en matière de formations comme de mise en relation avec les entreprises<sup>20</sup>.

### 2.2. Parmi les éligibles, le risque du non-recours

Si l'assurance chômage vise en théorie à sécuriser les parcours individuels, la mise en œuvre de l'indemnisation n'est pas toujours vécue comme telle, ce qui peut conduire des demandeurs d'emploi éligibles à renoncer à leur droit. La littérature économique identifie plusieurs canaux qui peuvent expliquer le non-recours aux droits (Currie, 2006) : un arbitrage coût-bénéfice si le

---

<sup>20</sup> La récente mise en œuvre de la loi pour le plein emploi amène à nuancer ce constat, puisque depuis le 1er janvier 2025 tous les bénéficiaires du RSA et les jeunes accompagnés par les missions locales sont inscrits automatiquement sur les listes de France Travail.

coût des démarches administratives excède le montant des allocations, un manque d'information au sujet d'un système complexe ou encore un stigmat social.

Le non-recours à l'assurance chômage est un phénomène structurel important en France. D'après les travaux de Hentzgen, Pariset et Savary (2022) portant sur un croisement de sources administratives, il représenterait de l'ordre d'un tiers des fins de contrat éligibles. Il serait particulièrement important pour les fins de CDD et les personnes ayant des durées cotisées faibles. En exploitant l'introduction en 2014 d'un courrier à destination des allocataires en fin de droit à l'assurance chômage, Boutchenik et Lardeux (2020) montrent qu'informer les chômeurs de leurs droits au rechargement et de la nécessité d'envoyer leurs attestations employeur pour faire valoir leurs périodes d'affiliation accroît le recours aux rechargements de droits, tout particulièrement parmi les personnes qui ont ouvert un droit pour la première fois, qui sont a priori moins au fait de ces règles.

La réforme du SJR est susceptible d'affecter le recours à l'Assurance chômage selon deux canaux minima. D'une part, la baisse de l'allocation journalière réduit le bénéfice financier associé à l'ouverture de droit. D'autre part, l'allongement de la période de référence pour le calcul du SJR nécessite un travail administratif supplémentaire pour certifier des contrats de travail plus anciens.

Les travaux qualitatifs de l'Inrae et du Cnam-CEET permettent d'éclairer les logiques sous-jacentes de ce phénomène. Ainsi, l'Inrae relève l'importance des solidarités familiales, qui se substituent au recours à l'assurance chômage. Ainsi, les conséquences financières d'une perte d'emploi ne reposent pas uniquement sur le demandeur d'emploi, mais également parfois sur son réseau familial et amical. Les personnes interrogées évoquent le stigmat lié au recours aux allocations chômage, et un sentiment d'illégitimité de ce recours vis-à-vis d'autres personnes plus précaires auxquelles serait réservé ce service public : *« Mais après, disons que, je n'ai pas non plus envie de me reposer sur ces aides-là, parce que, je trouve qu'elles sont nécessaires, mais je peux travailler ; alors que d'autres ne peuvent pas ou n'ont pas les capacités pour, ou quoi que ce soit. Donc en fait je ne me sens pas vraiment légitime de pouvoir les toucher sachant que j'ai la capacité de pouvoir travailler. »* (Fabien, Cnam, p.126).

Les travaux du Cnam-CEET illustrent également d'autres raisons de ce non-recours. Ainsi, la grande complexité perçue du système d'assurance chômage peut engendrer un sentiment d'illégitimité et d'auto-censure, ce qui amène au renoncement. En outre, les pratiques déclaratives des employeurs ajoutent une autre dimension de complexité dans les démarches de recours à l'assurance chômage : les employeurs peuvent transmettre tardivement leurs attestations employeurs, qui comportent parfois des erreurs ou des informations manquantes. Cela engendre des retards dans la perception des allocations et des démarches supplémentaires des salariés, ce qui peut décourager le recours aux droits : *« Parfois, pour un contrat de trois semaines à [station de radio], ça faisait, ouais saucissonné huit, neuf ou dix contrats et donc huit ou neuf attestations Unédic fois six pages. À scanner, à machin, à assembler, à ne pas se tromper, à vérifier les dates, les ... C'était... c'était une poussée d'angoisse quoi. Donc c'est horrible, c'est absolument pas ce qu'il faut faire, et je crois que je fais exactement ce que les gens attendent des chômeurs, c'est à dire qu'on arrête de s'inscrire, qu'on ne rentre plus dans les statistiques, qu'on ne gonfle pas les stats des demandeurs d'emploi alors qu'on est en galère. »* (Chloé, Cnam, p.78).

Enfin, la peur des trop perçus est très présente dans les entretiens. Phénomène très important (1,7 Md€ en 2021), la possibilité d'un recouvrement de trop perçus représente une source d'insécurité très importante pour les allocataires, en particulier ceux qui ont des parcours heurtés et qui pratiquent régulièrement une activité réduite, en raison des complexités associées à la déclaration de ces parcours. Pour les personnes ayant fait l'expérience d'un trop perçu, cela peut motiver un non-recours ultérieur à l'assurance chômage : « *Tu ne sais jamais si à un moment on ne va pas te demander de rembourser du fric et qu'en fait tu vas devoir te lancer justement dans des galères administratives derrière. En fait ça te fait perdre plus de temps qu'autre chose. Donc moi j'ai l'impression (mais comme sur tout un tas d'aides) que... autour de moi il y a pas mal de gens qui préfèrent ne même pas s'inscrire parce qu'ils disent que ça va être plus galère qu'autre chose.* » (Samuel, Cnam, p.78)

Les travaux du Cnam-CEET mettent en avant les multiples dimensions du non-recours, qui se retrouve chez les travailleurs peu qualifiés, mais également les qualifiés (exemple de Lola, journaliste pigiste, p64). Le non-recours peut survenir après une première expérience de l'indemnisation, il peut aussi être partiel (certains droits peuvent ne pas être ouverts). Les réformes du SJR et de la condition d'affiliation ayant ajouté une certaine complexité dans les règles régissant le recours à l'assurance chômage, il est possible d'après ces travaux qu'elles puissent contribuer à une baisse du recours.

## Chapitre 4 : Effets de la dégressivité des allocations sur les demandeurs d'emploi dotés des plus hauts niveaux d'indemnisation

L'introduction d'une baisse d'allocation maximale de 30% du montant initial à partir du 7<sup>ème</sup> mois d'indemnisation concerne les allocataires dont le salaire du contrat perdu dépasse 4 900€ par mois<sup>21</sup>, soit les 3% des allocataires les plus aisés. Cette mesure touche une population majoritairement masculine, âgée et diplômée du supérieur, dont le profil sociodémographique et le statut au regard de l'indemnisation et de l'emploi est différent des populations concernées par les autres versants de la réforme (réforme du SJR et de la condition minimale d'affiliation).

Les travaux d'évaluation quantitative de la dégressivité (Dares, Unédic) concluent qu'elle accélère le retour à l'emploi salarié des allocataires concernés. La réforme ne semble pas avoir d'impact négatif sur les caractéristiques du contrat, mesurées à l'aune de la part de CDI dans les emplois retrouvés et du salaire de base du contrat repris (Dares), malgré un effet à la baisse sur le salaire de réserve des personnes concernées (Unédic). Dans le cas de la dégressivité, l'accélération de la reprise d'emploi s'accompagne d'une réduction de la durée indemnisée : la réforme augmente les sorties de l'assurance-chômage, pour les salariés comme pour les non salariés. Ces sorties anticipées de l'indemnisation réduisent les dépenses du régime d'assurance-chômage. Les effets comportementaux sur l'indemnisation représentent plus d'un tiers des effets mécaniques de réduction des dépenses du régime pour cette réforme (Dares, Unédic).

### Méthodologie d'évaluation de la réforme de la dégressivité

Ce chapitre reprend les résultats des évaluations quantitatives de la dégressivité menées par la Dares et l'Unédic, et les résultats d'une enquête quantitative réalisée par l'Unédic sur le sujet.

La dégressivité concerne les allocataires de moins de 57 ans dont le Salaire Journalier de Référence (SJR) dépasse 161,60€<sup>22</sup>, dit seuil de SJR d'exposition à la mesure. Ce groupe correspond aux allocataires dont l'ancienne rémunération moyenne excède 4 900€ bruts par mois. Leur allocation journalière à l'ouverture de droit (AJ) (57% de ce SJR, Figure 4.1) est exposée à une baisse d'au maximum 30% de leur allocation à partir du 7<sup>ème</sup> mois d'indemnisation. L'allocation au 7<sup>ème</sup> mois, dit allocation dégressive pour les personnes concernées par la dégressivité, ne peut pas être inférieure à l'allocation dégressive plancher de 92,11€<sup>23</sup>. Seuls les allocataires dont le SJR dépasse environ 230€, dont l'ancienne rémunération était environ supérieure à 6 900€ bruts mensuels, sont donc concernés par une baisse potentielle de 30%. Parmi les deux groupes de personnes exposées à une baisse potentielle de leur allocation, certaines sont « affectées » concrètement par la dégressivité dès lors qu'elles consomment effectivement plus de 6 mois d'indemnisation, tandis que celles qui sortent avant le début du 7<sup>e</sup> mois indemnisé ne le sont pas.

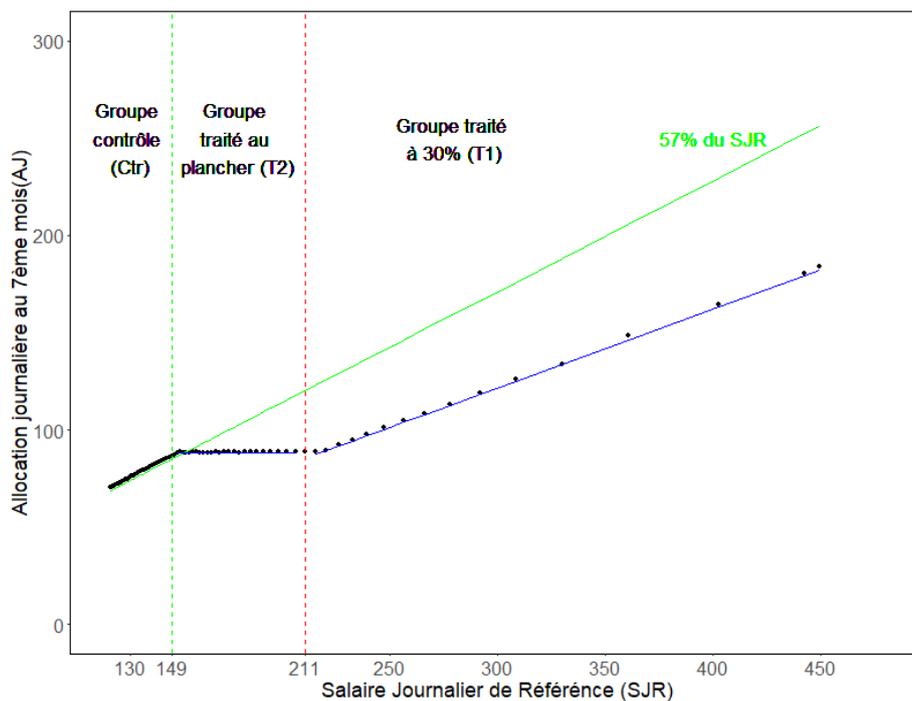
<sup>21</sup> Ce seuil est révisé chaque année.

<sup>22</sup> Ce seuil est celui en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2024. Il est revalorisé au même titre que les autres paramètres de l'indemnisation, voir à ce sujet [Revalorisation des allocations d'assurance chômage, mode d'emploi - juin 2024 | Unédic.org](#).

<sup>23</sup> Soit l'allocation journalière associée au seuil de SJR d'exposition : 92,11€ correspond à 57% de 161,60€.

L'évaluation de la réforme de la dégressivité repose sur la comparaison de trois groupes de demandeurs d'emploi : le groupe exposé à la baisse maximale de 30% de leur allocation s'ils restent indemnisés au moins 7 mois (dit groupe traité à 30%, Figure 4.1) ; le groupe exposé à une baisse comprise entre 0 et 30%, qui bénéficie du plancher de dégressivité (dit groupe traité au plancher, Figure 4.1) ; un groupe d'allocataires situé juste en deçà du niveau de SJR qui marque le seuil d'exposition à la dégressivité (dit groupe de contrôle). La distinction entre groupe traité à 30% et groupe traité au plancher s'explique par une intensité différente de perte d'indemnisation, qui peut donner lieu à des réactions différentes à la réforme.

**Figure 4.1 : Allocation journalière au 7<sup>ème</sup> mois en fonction du salaire journalier de référence**



**Lecture** : Les allocataires dont le SJR s'élève à 231€ perçoivent une allocation journalière de 92,11€ après déclenchement de la dégressivité.

**Note** : L'allocation au 7<sup>ème</sup> mois correspond à l'allocation après déclenchement de la dégressivité pour les allocataires concernés par la mesure. Pour les allocataires au SJR inférieur au seuil d'exposition à la dégressivité, l'allocation au 7<sup>ème</sup> mois correspond à l'allocation avant le 7<sup>ème</sup> mois, soit 57% du SJR. Pour les allocataires exposés à la dégressivité, l'allocation au 7<sup>ème</sup> mois connaît une baisse comprise entre 0 et 30% de leur allocation avant le 7<sup>ème</sup> mois.

**Champ** : ensemble des droits ouverts entre début janvier et fin juin 2022, hors annexes VIII et X, dont la durée potentielle d'indemnisation est de 730 jours ou plus, par des allocataires âgés de moins de 57 ans.

**Source** : MiDAS, données disponibles jusqu'au 31 décembre 2023, Dares

La Dares comme l'Unédic étudient ces trois groupes à la fois après la mise en œuvre de la réforme de la dégressivité sous sa forme actuelle (en décembre 2021) et sur une période pré-réforme excluant la crise sanitaire (entre 2017 et 2019). La comparaison des groupes avant la réforme permet de prendre en compte leurs différences de structure et de comportement non liées à la réforme. Seule la dégressivité au 7<sup>ème</sup> mois est évaluée dans ce rapport : la dégressivité au 9<sup>ème</sup> mois, en vigueur entre juillet et novembre 2021, n'est pas considérée. La méthode d'estimation mobilisée par la Dares et l'Unédic pour cette comparaison est l'analyse en différence de différences (Tableau 4.1).

**Tableau 4.1 : mise en œuvre de l'analyse en différence de différences**

	Dares	Unédic
<b>Champ</b>	Groupe traité à 30% comparé au groupe de contrôle Droits de deux ans ou plus	Groupe traité à 30% et groupe traité au plancher comparés au groupe de contrôle Droits avec la durée maximale d'indemnisation
<b>Données</b>	MiDAS	FNA et DSN France Travail, FHS
<b>Périodes considérées</b>	Entrées à l'assurance-chômage entre janvier et juin 2022 pour la période post-réforme, entre janvier et juin 2018 pour la période pré-réforme	Entrées à l'assurance-chômage entre décembre 2021 et février 2022 pour la période post-réforme, entre décembre 2017 et février 2018, puis décembre 2018 et février 2019 pour les deux périodes pré-réformes
<b>Dimensions évaluées</b>	Durée passée en indemnisation Retour à l'emploi salarié Caractéristiques de l'emploi salarié retrouvé	Dépenses d'indemnisation dans les 2 ans suivant la dernière fin de contrat Retour à l'emploi salarié Retour à l'emploi non salarié Caractéristiques de l'emploi salarié retrouvé Salaire souhaité déclaré à l'inscription à France Travail

La Dares mobilise deux autres méthodes complémentaires. Une méthode de « bunching » se concentre sur les allocataires qui sortent juste avant la baisse de leur allocation au 7<sup>ème</sup> mois pour l'éviter, tandis qu'ils seraient restés indemnisés plus longtemps en l'absence de réforme. L'ampleur de ce surplus de sorties au moment de la baisse d'allocation permet de quantifier l'effet de la réforme. Une approche par « régression sur le coude » (*Regression Kink Design – RKD*) compare les comportements de retour à l'emploi salarié des allocataires situés autour du seuil de SJR d'exposition : allocataires non exposés dont le SJR est proche du seuil d'exposition, et allocataires exposés au plancher, dont la baisse potentielle d'allocation est faible. Cette méthode permet d'estimer l'effet de la dégressivité pour les allocataires au plancher. Ces méthodes présentent l'avantage par rapport à l'estimation par différence de différences qu'aucune période pré-réforme n'est nécessaire dans ces modèles : ainsi, ils permettent de s'affranchir de l'hypothèse forte requise pour la différence de différences selon laquelle les groupes traités et contrôle doivent évoluer de manière similaire, malgré leurs différences de composition. La convergence des résultats entre les trois méthodes distinctes confirme la validité des effets mesurés.

L'enquête menée par l'Unédic concerne des allocataires entrés à l'Assurance-chômage au cours de l'année 2022, interrogés en juillet 2023. Parmi eux, 10 600 répondants sont concernés par la dégressivité, et 2 500 répondants ont un SJR proche du seuil d'exposition (allocation au maximum 5€ inférieure au seuil) à la dégressivité mais ne sont pas exposés à la réforme.

## 1. La réforme de la dégressivité touche des populations aisées et qualifiées

### 1.1. Une population masculine, âgée, qualifiée et diplômée

Fin juin 2024, 100 000 allocataires (3 % des allocataires) sont concernés par la dégressivité, parce que leur allocation journalière excède le seuil d'exposition à la dégressivité de 92,11€, soit un ancien salaire d'environ 4 900€ par mois. Parmi eux, 50 000 perçoivent effectivement une allocation dégressive, dont un tiers pour lesquels la réduction de l'allocation atteint le maximum de 30 %. Les deux autres tiers bénéficient du plancher qui atténue cette baisse (Unédic ; Dares). Les allocataires soumis à la dégressivité sont ceux ayant perdu les emplois les mieux rémunérés. En conséquence, ces allocataires sont plus âgés et plus diplômés que l'ensemble des allocataires. Ce sont majoritairement des hommes, âgés de plus de 45 ans (54% pour les allocataires exposés à une baisse de 30% contre 24% pour les allocataires qui ne sont pas concernés par la dégressivité, Dares) qui occupent des emplois de cadres (85% contre 13%) dans des secteurs de services à forte valeur ajoutée (des activités informatiques, des activités financières, immobilières ou d'assurance, des activités scientifiques, juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle ou d'analyses techniques, Unédic). Ils réalisent plus fréquemment une rupture conventionnelle de leur contrat avant leur entrée à l'assurance-chômage (45 % contre 32 %). Ces allocataires aux salaires élevés sont plus fréquemment des travailleurs frontaliers (21% des allocataires concernés contre 1,5% de l'ensemble des allocataires, Unédic) et résident plus fréquemment en Île-de-France (39% des concernés contre 17% des non concernés, Dares)

### 1.2. Des allocataires bénéficiant de droits longs, qu'ils consomment en grande partie

Les allocataires soumis à la dégressivité ouvrent des droits à l'assurance-chômage plus longs que la moyenne des allocataires (Dares), ce qui témoigne d'une situation stable sur le marché du travail avant la perte du contrat de travail ouvrant le droit : 93% des personnes concernées interrogées dans l'enquête menée par l'Unédic ont perdu un CDI. Ainsi, la durée travaillée avant l'entrée à l'assurance-chômage permet à 89% des allocataires ouvrant un droit concerné par la dégressivité<sup>24</sup> de bénéficier d'une durée d'indemnisation supérieure ou égale à deux ans. Ces allocataires aux droits d'au moins 2 ans en consomment une grande partie avant réforme : les personnes exposées au taux de 30 % perçoivent l'ARE en moyenne 20 mois contre 16 mois pour celles se situant en deçà du seuil d'exposition à la dégressivité et bénéficiant d'au moins deux ans de droit potentiel. (Dares). Les allocataires concernés par une baisse potentielle de 30% de leur allocation débutent en moyenne leur indemnisation plus tard (2 mois et demi après l'entrée à l'assurance-chômage) que les personnes non concernées (1 mois). Ces différés d'indemnisation plus longs sont liés à la perception d'indemnités supra-légales de rupture de contrat plus élevées.

### 1.3. Un retour à l'emploi salarié majoritairement en CDI

Les allocataires exposés à la dégressivité accèdent à l'emploi salarié en moyenne 19 mois après leur dernière fin de contrat, soit plus tardivement que les allocataires non concernés (14 mois, Dares). Pour environ 75% des allocataires concernés par la réforme, le premier contrat retrouvé

---

<sup>24</sup> Avant introduction de la réforme de la contractualité en février 2023.

est un CDI, tandis que ce n'est le cas que pour un tiers des personnes non concernées (Tableau 4.2). Le salaire de base moyen (rémunération habituelle hors primes et compléments de salaire) du premier contrat salarié retrouvé est très similaire à celui du contrat perdu ouvrant droit à l'Assurance chômage avant la réforme : il s'élève à 7 700 € pour le contrat retrouvé contre 7 800 € pour le contrat perdu du groupe exposé à la dégressivité à 30% avant la réforme. (Dares).

Le groupe d'enquêtés (Unédic) concerné par la dégressivité conserve globalement son statut de cadre, ce qui n'est pas le cas chez les salariés du groupe de contrôle qui changent plus souvent de catégorie socio économique. Le maintien plus fréquent du statut de cadre chez les allocataires soumis à la dégressivité est lié à leur profil plus diplômé et ne semble pas impacté par la mesure. Bien que leur statut de cadre soit globalement maintenu, un quart des salariés du groupe traité estiment que leur nouvel emploi est sous-qualifié par rapport à leurs compétences ; cette part est identique quel que soit le niveau de dégressivité et dans le groupe de contrôle. Cela suggère que se limiter à l'observation du statut de cadre pourrait être réducteur, en particulier pour une population hautement diplômée.

Malgré des emplois retrouvés relativement comparables aux emplois perdus, quatre-cinquième des participants concernés par la dégressivité et ayant repris un emploi salarié ont indiqué avoir accepté certains compromis sur des aspects tels que le type de contrat, le temps de travail, la qualification, la rémunération, le métier, les missions, l'équilibre vie professionnelle/vie personnelle ou encore la distance domicile-travail (enquête de l'Unédic). Cette proportion demeure stable quel que soit le niveau de dégressivité et comparable à celle observée en l'absence de dégressivité, laissant penser qu'elles ne sont liées à la mesure elle-même.

**Tableau 4.2 : Proportion de retour à l'emploi salarié selon l'horizon temporel**

	2018				2022			
	NC	Ctr	T2	T1	NC	Ctr	T2	T1
<b>Proportion de retour à l'emploi à 12 mois</b>	48	35	36	33	56	35	37	36
<b>Dont CDI</b>	17	23	26	25	19	24	27	29
<b>Proportion de retour à l'emploi à 18 mois</b>	58	44	43	40	64	43	44	43
<b>Dont CDI</b>	20	29	31	30	22	29	32	34

Note : NC = Non concerné : SJR < 151€ ; Ctr = Contrôle : 130€ < SJR < 151€ ; T2 = Plancher : 151€ < SJR < 212€ ; T1 = Taux à 30% : SJR > 212€

Lecture : Parmi les ouvertures de droits entre janvier et juin 2018, 33% des allocataires dont le SJR excède 212€ (groupe T1) ont retrouvé un emploi dans l'année suivant leur ouverture de droit, dont 25 points en CDI. Ainsi, sur un horizon de 12 mois, 76% des allocataires de ce groupe qui accèdent à l'emploi retrouvent un CDI.

Champ : ensemble des droits ouverts entre début janvier et fin juin, hors annexes VIII et X, dont la durée potentielle d'indemnisation est de 730 jours ou plus, par des allocataires âgés de moins de 57 ans, dont le retour à l'emploi salarié est observé.

Source : MiDAS, données disponibles jusqu'au 31 décembre 2023

Tandis que leur taux d'accès à une activité à 18 mois est similaire à celui des allocataires non concernés par la réforme, les allocataires concernés par la dégressivité exercent plus souvent une activité non salariée que les autres allocataires (environ 25% contre 9%, Unédic). Les allocataires qui retrouvent un emploi ont la possibilité de cumuler une partie de leurs revenus

d'activité (salariée ou non salariée) avec leurs allocations, dans la limite d'un plafond. Ainsi, une partie des demandeurs d'emploi reprennent une activité sans sortir de l'indemnisation. Le cumul d'activité avec l'indemnisation est important au sein des entrepreneurs exposés à la mesure. Ces derniers créent leur entreprise en début de droit (la moitié dans les 3 mois suivant leur inscription) et 83% des entrepreneurs interrogés envisagent leur activité comme leur principale source de revenu. Pourtant, au moment de l'enquête (6 à 18 mois après l'ouverture de droit), 4 entrepreneurs sur 5 ne se rémunéraient pas encore, en raison des délais avant les premiers revenus non salariés et des possibilités de se verser des dividendes. La quasi-totalité des entrepreneurs sont indemnisés par l'assurance chômage, soit totalement en l'absence de revenu non salarié, soit partiellement en cas de cumul avec leur revenu d'activité, et c'est également le cas du groupe témoin interrogés dans l'enquête (Unédic).

## **2. Cette réforme accélère le retour à l'emploi salarié, qui reste principalement durable**

### **2.1. L'accélération du retour à l'emploi témoigne de l'anticipation de la baisse d'allocation**

La Dares et l'Unédic identifient l'effet causal de l'introduction de la dégressivité sur le retour à l'emploi en comparant le groupe cible à un groupe de contrôle dont le SJR est situé juste en-deçà du seuil d'application de la dégressivité avant et après la mise en place de la réforme (voir encadré méthodologique). Les deux études, qui mettent en œuvre différentes méthodes permettant de confirmer les résultats, concluent que la réforme réduit significativement la durée de non-emploi salarié des allocataires concernés. La Dares et l'Unédic estiment qu'une réduction de 10% du montant d'indemnisation abaisse en moyenne d'environ 2,5% la durée entre la fin du contrat de travail qui précède l'ouverture du droit et le début du premier contrat salarié des personnes exposées à la dégressivité. En moyenne, les allocataires concernés par la dégressivité au taux de 30 % ont réduit leur durée de non-emploi salarié d'un mois et demi (Dares). Les allocataires concernés par la dégressivité au plancher, pour qui la baisse potentielle d'allocation est moindre, réduisent donc leur durée sans emploi salarié plus faiblement : d'en moyenne trois semaines (Dares). La réforme de la dégressivité incite au retour à l'emploi même en cas de diminution de l'allocation inférieure à 30%.

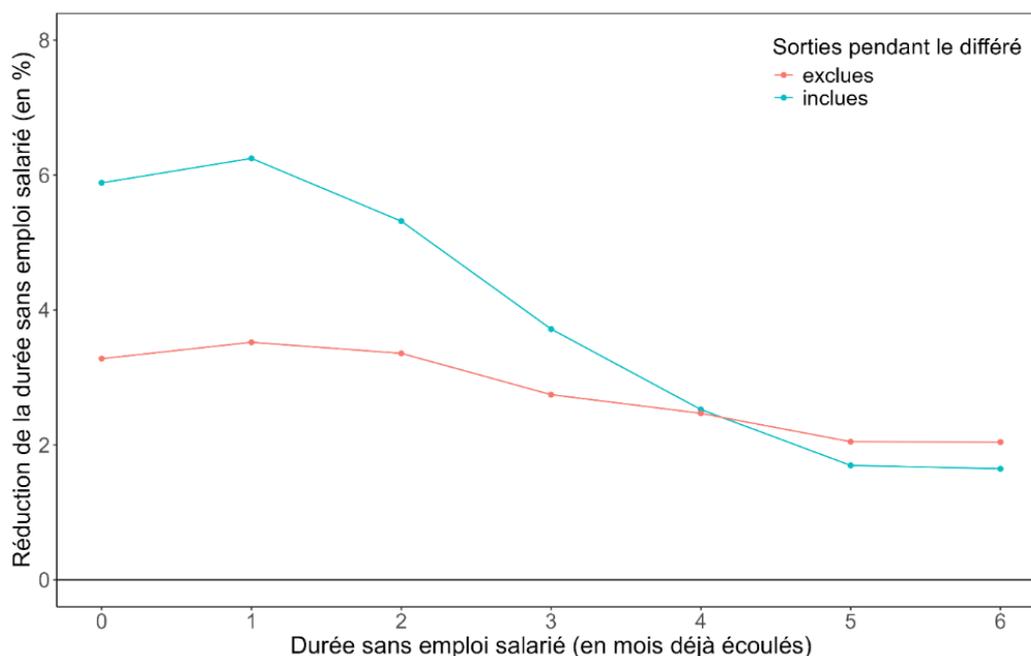
Les allocataires potentiellement concernés par la dégressivité sont aisés, diplômés et informés de leur situation vis-à-vis de cette réforme à leur inscription à France Travail. Dès lors, il est vraisemblable qu'une partie d'entre eux accélèrent leur recherche d'emploi pour éviter de subir une baisse de leurs allocations. Les réponses à l'enquête de l'Unédic confirment que le dispositif est très majoritairement connu des personnes concernées (environ 85%). D'après l'étude de la Dares, l'accès à l'emploi salarié est significativement plus élevé du fait de la mesure - pour les demandeurs d'emploi concernés par la dégressivité - dès le premier mois<sup>25</sup> après la fin du dernier contrat avant l'entrée au chômage : la dégressivité est anticipée par les allocataires qui y sont soumis avant la baisse effective de l'allocation au 7<sup>ème</sup> mois (Dares). En 2022, les demandeurs d'emploi exposés à la dégressivité retrouvent beaucoup plus fréquemment

---

<sup>25</sup> Dans l'étude réalisée par l'Unédic, les effets sur la probabilité de retour à l'emploi n'apparaissent significatifs qu'à partir du 6<sup>ème</sup> mois après la perte d'emploi.

qu'avant la réforme un emploi salarié pendant leur période de différé d'indemnisation, qui s'élève en moyenne à 2 mois et demi (Dares). Non seulement les sorties avant le début de l'indemnisation sont plus fréquentes parmi le groupe exposé à une baisse de 30% sous l'effet de la réforme, mais l'ampleur de l'avancement de la date de retour à l'emploi salarié de ces allocataires est plus fort pour ces allocataires que pour ceux qui perçoivent au moins un versement d'allocation (sorties pendant le différé exclues sur la Figure 4.2). En moyenne, l'ensemble des allocataires qui décident de débiter leur indemnisation (point 0) réduisent de 3,3% leur durée sans emploi salarié face à une réduction de 30% de l'allocation au 7<sup>ème</sup> mois. En incluant les personnes qui sortent avant leur premier versement d'allocation, cette réduction moyenne atteint 6%. Ainsi, les allocataires qui ne débiter pas leur indemnisation car ils sortent de l'assurance-chômage en emploi salarié dès le début de leur droit ont réduit beaucoup plus fortement leur durée sans emploi salarié que les allocataires qui perçoivent leur premier versement d'allocation, entraînant une augmentation de l'effet moyen de la réforme. (Dares, Figure 4.2). Tandis que ces allocataires qui débiter leur indemnisation retrouvent un emploi salarié en moyenne 19 jours plus tôt qu'en l'absence de dégressivité, cette moyenne atteint 33 jours en considérant également ceux qui ne débiter pas leur indemnisation. La réduction moyenne de ceux qui sortent pendant leur différé dépasse donc 33 jours.<sup>26</sup>

**Figure 4.2 : Réduction moyenne de la durée sans emploi salarié pour une dégressivité potentielle de 30% au 7<sup>ème</sup> mois**



Note : le point 0 correspond à l'ensemble des allocataires, sans condition sur la durée sans emploi salarié déjà écoulée. Lecture : une baisse potentielle de 30% de l'allocation au 7<sup>ème</sup> mois entraîne une réduction de 6% de la durée de non-emploi salarié pour les allocataires qui passent au moins un mois sans emploi, contre 3,3% pour les allocataires qui restent au moins 4 mois sans emploi.

Champ : ensemble des droits ouverts entre début janvier et fin juin 2018 et 2022, hors annexes VIII et X, dont la durée potentielle d'indemnisation est de 730 jours ou plus, par des allocataires âgés de moins de 57 ans.

Source : MIDAS, données disponibles jusqu'au 31 décembre 2023

<sup>26</sup> En cohérence avec l'estimation en différence de différences sur le groupe traité à 30%.

Les résultats économétriques sont cohérents avec les réponses des enquêtés (Unédic) : parmi les allocataires qui ont repris un emploi salarié au moment de l'enquête, 9% déclarent qu'ils n'auraient pas repris l'emploi en l'absence du dispositif. L'enquête révèle également des réactions anticipées à la baisse d'allocation dès les premiers mois, donc dès le différé d'indemnisation : 55% des emplois qui n'auraient pas été repris en l'absence de dégressivité d'après les déclarations des enquêtés ont débuté entre le 1<sup>er</sup> et le 5<sup>ème</sup> mois.

La réduction de la durée de non-emploi semble passer par l'accélération de la recherche d'emploi sous l'effet de la réforme, comme déclaré par les personnes concernées (enquête Unédic). Parmi les allocataires qui sont à la recherche d'un emploi salarié au moment de l'enquête, 18% des personnes concernées ont le sentiment d'avoir accéléré leur recherche d'emploi à l'approche de la dégressivité ou à partir de la réduction de l'allocation (enquête Unédic).

## **2.2. La dégressivité n'a pas d'impact négatif sur les sorties de l'assurance-chômage en emploi salarié durable**

La définition de la durée de non-emploi considérée dans la partie précédente intègre d'éventuelles reprises de contrat temporaire pour assurer un complément de revenu au ménage en attendant une réinsertion plus durable sur le marché du travail. L'accélération du retour à l'emploi salarié pourrait correspondre à ce type de contrat.

En réduisant le montant d'indemnisation qui leur est accordé, la réforme de la dégressivité incite les demandeurs d'emploi à reprendre un emploi plus rapidement, mais potentiellement au détriment des caractéristiques de l'emploi retrouvé si ces personnes acceptent des contrats moins durables (CDD), ou des offres d'emploi dotées de salaires plus faibles. La part des CDI dans les emplois salariés retrouvés (Dares, Unédic, environ 70%) ainsi que la part des contrats accompagnés d'une sortie d'indemnisation (Unédic, 66%) sont inchangées du fait de la dégressivité : la réforme n'a pas d'effet significatif sur le type de contrat retrouvé. La reprise plus rapide d'emploi salarié n'a pas lieu au détriment de la stabilité du contrat repris.

D'après l'évaluation causale de la Dares, la réforme n'a pas non plus d'effets significatifs sur le salaire de base du contrat repris pour les personnes concernées au plancher (Figure 4.3) comme pour les personnes concernées par une baisse de 30%. Le salaire de base correspond à la rémunération brute habituelle du salarié, à l'exclusion des compléments de salaire qu'ils soient légaux, conventionnels ou attribués à l'initiative de l'employeur<sup>27</sup>. Son montant correspond généralement à celui de la première ligne du bulletin de paye d'un salarié. Ces populations ont donc été en mesure de retrouver un emploi plus rapidement et au même niveau de rémunération de base que le contrat à l'origine de leur épisode de chômage. Cependant, le salaire de base n'intègre pas les primes et autres compléments de salaire sur lesquels une partie de la négociation se joue au moment de l'embauche (Dares). Ces compléments de salaire représentent une part non négligeable de la rémunération pour le public concerné par la dégressivité. Parmi les 10% des salariés du privé aux rémunérations annuelles les plus élevées en France en

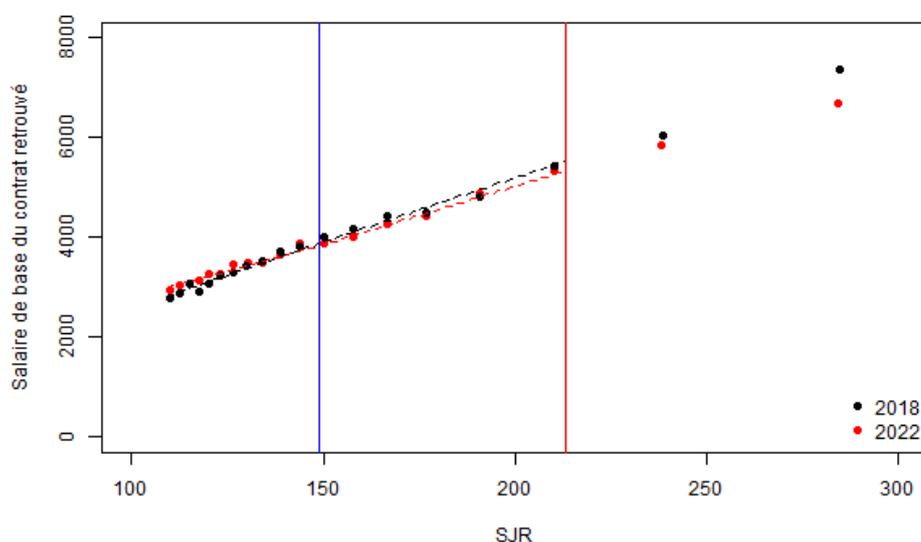
---

<sup>27</sup> Notamment la prime d'ancienneté, la prime de vacances, le 13<sup>e</sup> mois, les primes allouées à raison de la situation familiale, les avantages en espèces et en nature, les gratifications, les pourboires, les rémunérations des heures complémentaires ou supplémentaires.

2022, le salaire de base représente 70% de la rémunération totale du salarié ([La structure des rémunérations | DARES](#)).<sup>28</sup>

Si les évaluations économétriques n'indiquent pas d'effet négatif significatif sur certaines caractéristiques de l'emploi effectivement repris, au sens de la rémunération de base et du type de contrat, la dégressivité semble toutefois inciter les personnes exposées à revoir à la baisse leurs prétentions salariales dans les démarches de recherche d'emploi. Ainsi, une exposition à une baisse de 10% de l'allocation réduit de 2,6% le salaire souhaité déclaré à l'inscription par les allocataires exposés à la dégressivité maximale. Ce salaire souhaité à l'inscription peut être assimilé au salaire de réserve. L'effet à la baisse est de 1,2% sur celui déclaré par les personnes bénéficiant du plancher (Unédic).

**Figure 4.3 : Moyenne du salaire de base du contrat retrouvé en fonction du SJR à l'ouverture du droit**



**Lecture :** Les allocataires dont le SJR à l'ouverture est d'environ 105 € en 2018 retrouvent un emploi salarié dont le salaire de base est d'environ 2 900€.

**Champ :** ensemble des droits ouverts entre début janvier et fin juin, hors annexes VIII et X, dont la durée potentielle d'indemnisation est de 730 jours ou plus, par des allocataires âgés de moins de 57 ans, dont le retour à l'emploi salarié et les salaires de base des contrats perdu et retrouvé sont observés.

**Source :** MIDAS, données disponibles jusqu'au 31 décembre 2023, calculs Dares

De plus, la réforme de la dégressivité réduit la durée d'inscription à France Travail de 6%, soit un mois et demi, pour une exposition à une baisse de 30% de l'allocation pour les allocataires concernés (Dares).

### 2.3. Dégressivité et activité non salariée

Les résultats précédents concernent uniquement le retour à l'emploi salarié. D'après l'évaluation quantitative de l'Unédic, la dégressivité n'a en revanche pas d'effets significatifs sur la création

<sup>28</sup> Les allocataires concernés par la dégressivité perçoivent une rémunération comparable à celle des 10% des salariés du privé aux rémunérations annuelles les plus élevées. D'après l'Insee, en 2022 le dernier décile de salaire s'élève à 4160€ nets mensuels, soit environ 5400€ bruts. La dégressivité concerne des allocataires dont l'ancien salaire dépasse 4800€ et la dégressivité à 30% ceux pour lesquels il dépasse 6900€ bruts.

d'entreprise. Ce résultat économétrique est appuyé par les déclarations des entrepreneurs dans l'enquête de l'Unédic : 93% des entrepreneurs interrogés déclarent ne pas avoir été influencé par la dégressivité dans leur décision d'entreprendre. L'effet du dispositif sur l'activité non salariée semble limité par le fait que ces projets entrepreneuriaux sont décidés avant l'inscription pour deux tiers des entrepreneurs du groupe cible de la dégressivité d'après l'enquête de l'Unédic. La moitié de ces projets sont des reconversions professionnelles. Les déclarations des personnes concernées dans l'enquête de l'Unédic incitent toutefois à nuancer légèrement ce résultat sur la reprise d'une activité non salariée : d'une part, 7% des entrepreneurs déclarent qu'ils auraient cherché plus longtemps un emploi salarié en l'absence de dégressivité. La dégressivité semble donc avoir encouragé quelques demandeurs d'emploi à s'orienter vers l'activité non salariée en cours de droit dans le cas de difficultés à trouver en emploi salarié, pour faire face à la baisse d'allocation. D'autre part, d'après l'étude de la Dares, la part de demandeurs d'emploi qui déclarent à l'inscription à France Travail envisager ou avoir validé un projet d'entreprise semble diminuer légèrement (entre 2 et 3 points de pourcentage sur 40% avant la réforme en 2018) sous l'effet de la réforme, uniquement pour les personnes exposées au taux maximal de dégressivité. Ce résultat économétrique suggère que certains projets entrepreneuriaux, ou certaines entrées à l'assurance-chômage avec un projet d'entreprise ont pu être dissuadés par la dégressivité. La mesure semble donc avoir des effets contrastés sur la décision d'entreprendre, mais son effet moyen sur la création d'entreprise est nul (Unédic).

Si la dégressivité n'a pas d'impact en moyenne sur la création d'entreprise, elle accélère en revanche les sorties d'indemnisation suite à une création d'entreprise. La majorité des entrepreneurs restent inscrits et indemnisés par l'assurance-chômage au début de leur projet entrepreneurial (enquête Unédic) pour plusieurs raisons : ils en tirent des revenus plus tardivement que dans le cas d'un emploi salarié et la réglementation leur permet de cumuler leur activité non salariée avec leurs allocations. 18 mois après la dernière fin de contrat, la probabilité d'être sorti d'indemnisation après avoir créé son entreprise augmente de 8,7% à 10,9% pour les allocataires concernés par la dégressivité de 30%, soit une hausse de 25,2% en relatif, et de 7,9% à 9% pour les allocataires au plancher, soit une hausse de 14% en relatif (Unédic). A l'aune de l'enquête menée par l'Unédic, une partie de ces désinscriptions anticipées peuvent s'interpréter par le fait que la mesure a incité des allocataires à accélérer le développement de leur activité. En effet, 9% des entrepreneurs enquêtés déclarent avoir accéléré leur projet en raison de la mesure (Unédic).

Finalement, la dégressivité a un impact significatif sur le retour à l'emploi salarié des populations concernées, particulièrement qualifiées et aisées par rapport aux allocataires non concernés. Cette activité est durable dans la majorité des cas et les caractéristiques de l'emploi retrouvé semble peu affectée selon la mesure sur les critères du salaire de base et du type de contrat repris. La mesure incite toutefois les personnes exposées à revoir à la baisse leur salaire de réserve. De plus, l'accélération du retour à l'emploi s'accompagne dans le cas de la dégressivité d'une désinscription anticipée de France Travail, suggérant que l'emploi retrouvé correspond à ce qui est recherché. Malgré l'absence d'effet sur la création d'entreprise, la dégressivité accélère les sorties de l'assurance-chômage à la suite d'une reprise d'activité non-salariée.

Ainsi, la partie suivante examine l'effet réducteur des dépenses pour le régime induit par l'accélération des sorties de l'assurance-chômage vers l'emploi salarié ou suite à une création d'entreprise du groupe touché par la dégressivité.

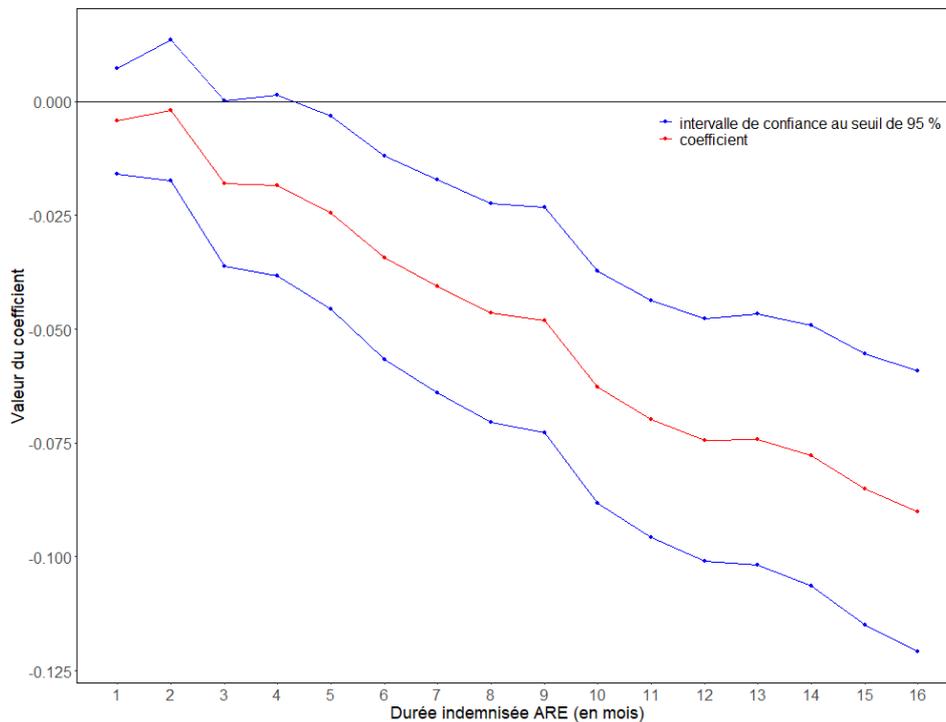
### 3. Les réactions comportementales en termes de sortie d'indemnisation anticipée réduisent les dépenses d'assurance chômage

Dès le troisième mois après le début de l'indemnisation, les individus exposés à la dégressivité au taux de 30 % ont une probabilité d'être toujours indemnisés significativement moins élevée. L'effet s'intensifie avec la durée passée au chômage indemnisé : il s'élève à -2 points de pourcentage sur la probabilité d'être toujours indemnisé après 3 mois d'allocations et décroît de manière quasi continue pour atteindre -9 points de pourcentage au 16ème mois (Figure 4.4). Cette estimation est cohérente avec les résultats sur le retour à l'emploi salarié : les allocataires soumis à la dégressivité anticipent son application dès le début de leur indemnisation dans leur comportement de recherche d'emploi et sortent plus rapidement en emploi salarié<sup>29</sup>. L'étude de l'Unédic souligne que malgré l'absence d'effet sur la création d'entreprise, une fois qu'ils ont débuté leur projet, les entrepreneurs réduisent également leur durée passée en indemnisation. Au total, une baisse de 30 % du montant d'indemnisation réduit d'au moins 10 % la durée passée en indemnisation pour le groupe exposé à la baisse maximale de leur allocation, ce qui représente une diminution moyenne de leur durée d'indemnisation de près de deux mois. L'ampleur de la réaction comportementale est identique pour le groupe bénéficiant du plancher de dégressivité.

---

<sup>29</sup> Les périodes de formation (dans le cadre d'un PPAE ou financées par le CPF) indemnisées au titre de l'Allocation d'aide au Retour à l'Emploi Formation (AREF) ne sont pas prises en compte dans le compteur de dégressivité. Le recours à des formations peut ainsi permettre de décaler l'échéance d'application de la dégressivité. L'évaluation causale de la Dares indique que le recours à l'AREF a évolué de la même manière quel que soit le niveau de SJR et ne présente pas d'inflexion particulière au seuil de dégressivité (Dares).

**Figure 4.4 : Estimations de l'effet de la dégressivité sur la probabilité de survie au chômage indemnisable en fonction du nombre de mois indemnisés en ARE**



**Lecture :** Pour le groupe traité au taux de 30 %, la réforme de la dégressivité réduit significativement d'environ 5 points la probabilité d'être toujours indemnisé après 9 mois consommés en ARE.

**Champ :** ensemble des droits ouverts entre début janvier et fin juin, hors annexes VIII et X, dont la durée potentielle d'indemnisation est de 730 jours ou plus, par des allocataires âgés de moins de 57 ans, hors sorties avant le premier versement d'allocation.

**Source :** MIDAS, données disponibles jusqu'au 31 décembre 2023, calculs Dares

### **Encadré : Les réponses comportementales augmentent de 30% le gain financier de la mesure**

En l'absence de changement de comportements des allocataires, la réforme de la dégressivité induit mécaniquement des gains pour le régime d'assurance-chômage, en réduisant le montant d'indemnisation qui leur est accordé à partir du 7<sup>ème</sup> mois. Les études de la Dares et de l'Unédic concluent cependant que la réforme a modifié les comportements des personnes concernées en les incitant à sortir plus tôt du chômage indemnisé. Ces réponses comportementales à la nouvelle réglementation augmentent les gains financiers associés à la dégressivité : ces réactions majorent de 35 à 42% le gain mécanique (Dares, Unédic).

Pour 10 € d'indemnisation qui ne sont pas versés du fait de l'application de la règle de dégressivité, le régime d'assurance chômage économise entre 3,5€ et 4,2 € supplémentaires sous forme de moindres dépenses du fait de la réduction de la durée passée en indemnisation.

Sous l'hypothèse que les emplois repris par les personnes concernées sont des emplois salariés vacants ou sont des créations d'emploi, la Dares estime que la réforme entraîne un gain supplémentaire en termes de cotisations jusqu'à 30%.

## Chapitre 5 : Regard des employeurs sur la réforme et effets du bonus-malus

Dans le cadre de la réforme de l'assurance-chômage de 2019-2021, la modulation des cotisations au régime d'assurance chômage (dit dispositif de "bonus-malus") se distingue, dans la mesure où il s'agit du seul dispositif ciblant directement les entreprises.

L'objectif affiché de ce dispositif est de lutter contre la précarité en incitant les entreprises à allonger la durée des contrats de travail et à éviter un recours excessif aux contrats courts. Pour ce faire, cette réforme module les cotisations chômage payées par les entreprises en fonction du nombre de fins de contrats de ces dernières.

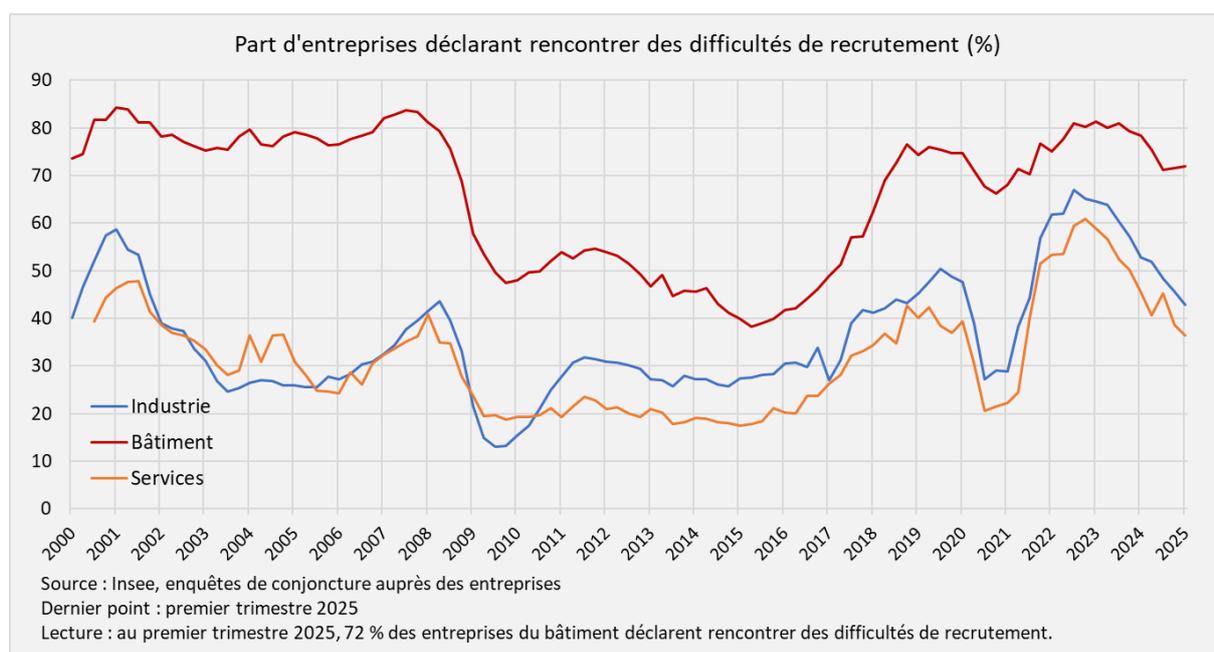
Ce volet de la réforme a fait l'objet de plusieurs études qualitatives et d'une étude économétrique, dont les constats se rejoignent : le bonus-malus a contribué à un allongement de la durée des contrats, d'un peu plus d'1 % sur le champ des entreprises concernées.

### 1. Les entreprises perçoivent de façon contrastée les différents volets de la réforme

#### 1.1. Les réformes de l'assurance-chômage entrent en résonance avec les représentations des entreprises

Les réformes successives de l'assurance-chômage sont suivies par les employeurs, en particulier dans un contexte où les difficultés de recrutement sont identifiées comme un problème important et récurrent. Les employeurs ont tendance à imputer ces difficultés de recrutement ou de fidélisation de la main-d'œuvre aux comportements des salariés et évoquent notamment les actifs « refusant les propositions d'embauche pérennes » (Credoc, p. 41) ou bien encore les salariés « qui refusent parfois de signer des CDI suite à des contrats d'intérim » (Inrae, p. 36).

Figure 5.1 : Part d'entreprises déclarant rencontrer des difficultés de recrutement



Les équipes du Crédoc indiquent que “de nombreux dirigeants et responsables de ressources humaines pointent un changement de rapport au travail et à l’emploi d’une partie des salariés, qui serait pour partie responsable des difficultés de recrutement” (p. 87). Ce phénomène est perçu comme plus courant pour les plus jeunes générations et depuis la crise sanitaire, qui est “parfois présenté comme un moment charnière qui aurait accéléré le processus” d’après les équipes de l’Inrae (p. 44). Toutefois, on remarque aussi que ces éléments s’intègrent dans des registres de justification “courants et anciens” (Crédoc, p. 86), imputant la responsabilité des emplois non pourvus aux comportements des individus, et qui ne sont en fait pas nouveaux dans les déclarations des recruteurs.

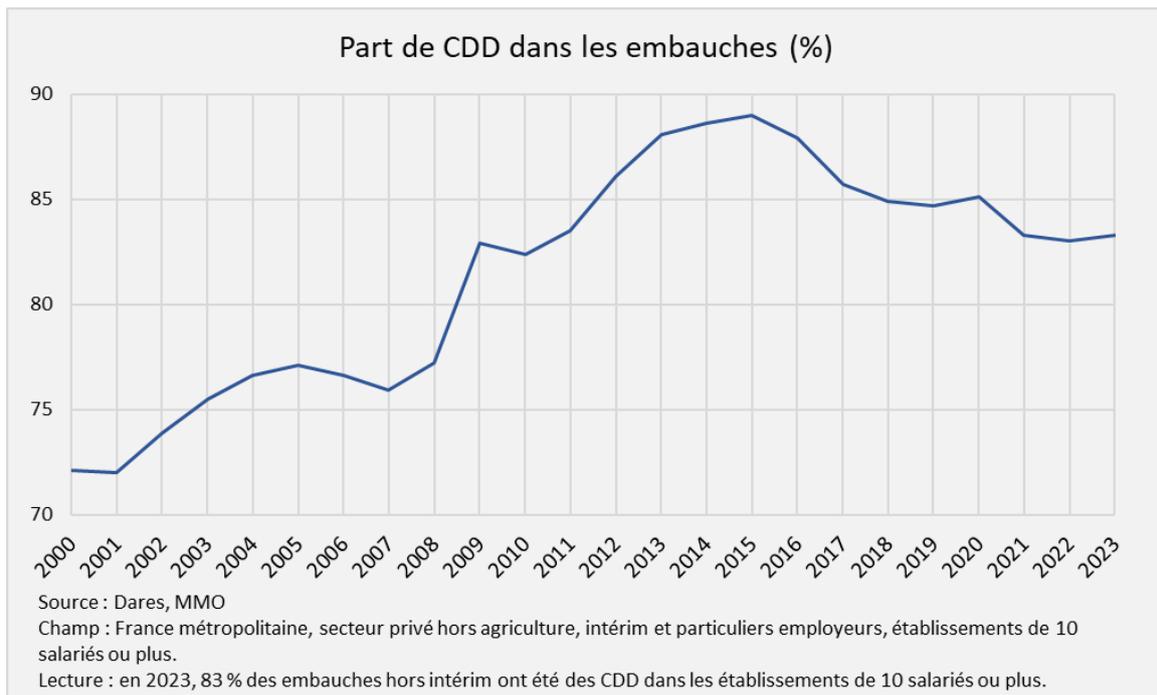
Dans ce contexte, les différents volets de la réforme de l’assurance-chômage initiée en 2019 semblent pour les employeurs en cohérence avec ces représentations, dans la mesure où cette réforme conduit plutôt à un durcissement des conditions d’indemnisation, notamment pour les salariés aux parcours discontinus. L’équipe de l’Inrae souligne ainsi que “le durcissement des conditions d’accès à l’indemnisation chômage [...] semble être accueilli d’un bon œil par de nombreux recruteurs et recruteuses [...]” (p. 46). L’étude du Crédoc confirme ce sentiment, précisant que “les allocations chômage sont régulièrement présentées [par les employeurs] comme “trop généreuses” et comme freinant l’incitation au travail” (p. 87). Ainsi, du point de vue des employeurs, les réformes de l’assurance-chômage pourraient constituer une solution à leurs problèmes de ressources humaines.

Toutefois, malgré cette perception plutôt favorable, les employeurs déclarent ne pas observer de bénéfices concrets de ces réformes à leur niveau. L’équipe Inrae remarque ainsi que “les employeur.euses-recruteur.euses rencontré.es ne perçoivent pas, en général, d’effets nets de la réforme de 2019 sur les comportements des salarié.es-allocataires.” (p. 102). D’une part, ceci suggère que ces difficultés pourraient aussi être mises en perspective avec d’autres éléments que les règles de l’assurance-chômage, dont notamment les conditions de travail difficiles évoquées à plusieurs reprises par les études qualitatives comme des freins à l’attractivité contribuant aux difficultés de recrutement et comme des obstacles à la fidélisation des salariés. D’autre part, la réforme est intervenue dans une période de hausse générale des tensions de recrutement.

## **1.2. Le bonus-malus est un volet spécifique pour les entreprises**

La modulation des cotisations chômage (dit dispositif de “bonus-malus”) se distingue des autres volets de la réforme de l’assurance-chômage, dans la mesure où il s’agit du seul dispositif ciblant directement les entreprises. Dans le contexte de recours croissant aux contrats courts dans certains secteurs, ainsi que du développement récent de la pratique des réembauches (réembauche d’une même personne en plusieurs contrats courts successifs, Crédoc, p. 8), l’objectif affiché de ce volet de la réforme est d’encourager le recours à des contrats plus longs et à privilégier les embauches en CDI. Pour ce faire, le bonus-malus pénalise financièrement les entreprises ayant un recours récurrent aux contrats courts par le biais d’une hausse de leurs cotisations chômage. En parallèle, les entreprises recourant moins aux contrats courts se voient attribuer un bonus, par une baisse de leur taux de cotisation.

**Figure 5.2 : Évolution de la part de CDD dans les embauches entre 2000 et 2023**



Étant données ses spécificités, le bonus-malus est beaucoup moins bien accueilli par les entreprises ciblées par la mesure que les autres dispositifs de la réforme de l'assurance-chômage.

Tout d'abord, une partie des entreprises interrogées se sent dans l'incapacité de limiter leur recours aux contrats courts, considérant n'avoir pas d'autre alternative. Certaines d'entre elles déplorent ainsi le caractère structurel des contrats courts pour leur production, comme par exemples ces entrepreneurs cités par le Crédoc qui "du fait de leur activité saisonnière ne voient pas comment ils pourraient faire autrement" (p. 59). Dans la continuité, certains recruteurs expriment leur incapacité à influencer sur les comportements de leurs salariés, dont certains refusent les propositions d'embauche pérennes.

Ces éléments favorisent un sentiment d'injustice, relayés dans les entretiens menés dans les travaux qualitatifs : non seulement les recruteurs peinent à stabiliser leur main-d'œuvre, mais ils sont aussi pénalisés financièrement pour leur recours aux contrats courts, déjà coûteux pour eux par ailleurs. Finalement, ces entreprises, "lorsqu'elles se sentent contraintes dans leur recours aux contrats courts, paient sans changer tout en vivant cela comme une injustice." (Crédoc, p. 57).

Par ailleurs, la comparaison à la médiane du secteur pour calculer la modulation des entreprises est vécue comme injuste. Plus précisément, certains employeurs estiment contestable le "calcul de taux ramené à une moyenne sectorielle [...] car trop hétérogène au regard des secteurs associés et aux manières particulières de produire" (Crédoc, p. 41). Ils peuvent ainsi se considérer comme injustement pénalisés, car comparés à des entreprises dont la nature de l'activité nécessite un recours plus limité aux contrats courts.

Cet argument peut toutefois être relativisé, dans la mesure où, même à un niveau sectoriel plus fin et donc a priori plus homogène, on retrouve à la fois des entreprises en bonus (dont au plancher) et en malus (dont au plafond), dans des proportions souvent comparables au secteur

plus agrégé (Figure 5.3, tableau plus détaillé en annexe). Dans cette approche, il n'apparaît ainsi pas réellement de sous-secteur qui serait structurellement pénalisé par le dispositif.

**Figure 5.3 : Part des entreprises en bonus et en malus par secteur d'activité au niveau A88 lors de la première période de modulation**

	Au taux plancher	Bonus (hors plancher)	Au taux pivot	Malus (hors plafond)	Au taux plafond
<b>CA.Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac</b>	<b>51,2%</b>	<b>23,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>8,5%</b>	<b>17,0%</b>
10.Industries alimentaires	51,9%	22,8%	0,1%	8,2%	17,0%
11.Fabrication de boissons	23,9%	40,4%	0,9%	20,2%	14,7%
<b>CC.Travail du bois, industries du papier et imprimerie</b>	<b>39,4%</b>	<b>28,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>12,8%</b>	<b>19,7%</b>
16.Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège	34,8%	34,6%	0,3%	15,2%	15,1%
17.Industrie du papier et du carton	26,0%	23,4%	0,0%	14,8%	35,8%
18.Imprimerie et reproduction d'enregistrements	58,4%	22,9%	0,0%	7,4%	11,3%
<b>CG.Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique</b>	<b>24,6%</b>	<b>32,5%</b>	<b>0,2%</b>	<b>14,3%</b>	<b>28,3%</b>
22.Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique	21,1%	29,7%	0,1%	14,8%	34,4%
23.Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	30,8%	37,4%	0,4%	13,5%	17,8%
<b>EZ.Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution</b>	<b>28,2%</b>	<b>21,9%</b>	<b>0,2%</b>	<b>10,2%</b>	<b>39,5%</b>
36.Captage, traitement et distribution d'eau	67,3%	24,3%	0,0%	8,4%	0,0%
37.Collecte et traitement des eaux usées	34,8%	28,9%	0,7%	7,4%	28,1%
38.Collecte, traitement et élimination des déchets, récupération	19,9%	19,7%	0,1%	11,4%	48,9%
39.Dépollution et autres services de gestion des déchets	47,8%	34,8%	0,0%	0,0%	17,4%
<b>HZ.Transports et entreposage</b>	<b>37,3%</b>	<b>26,3%</b>	<b>0,1%</b>	<b>8,9%</b>	<b>27,4%</b>
49.Transports terrestres et transport par conduites	40,3%	28,2%	0,2%	9,2%	22,1%
50.Transports par eau	61,5%	26,9%	0,0%	3,8%	7,7%
52.Entreposage et services auxiliaires des transports	27,0%	18,8%	0,1%	8,0%	46,2%
53.Activités de poste et de courrier	22,7%	53,0%	0,0%	7,6%	16,7%
<b>IZ.Hébergement et restauration</b>	<b>22,5%</b>	<b>35,8%</b>	<b>1,7%</b>	<b>14,2%</b>	<b>25,8%</b>
55.Hébergement	22,5%	35,8%	1,7%	14,2%	25,8%
<b>MC.Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques</b>	<b>16,1%</b>	<b>27,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>15,0%</b>	<b>41,0%</b>
73.Publicité et études de marché	13,6%	22,9%	0,3%	15,5%	47,7%
74.Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	21,4%	31,2%	0,6%	14,5%	32,3%
75.Activités vétérinaires	15,3%	37,7%	0,0%	14,2%	32,8%

Champ : entreprises de 11 salariés ou + des régimes général ou agricole, hors secteur "S1", France entière.

Note : le secret statistique s'applique pour les secteurs de la fabrication de produits à base de tabac et du transport aérien, non affichés ici.

Source : GIP-MDS/Calculs Dares

Lecture : 24,6 % des entreprises du secteur de la fabrication de produits en caoutchouc/plastique étaient au taux plancher de cotisation lors de la première période de modulation.

## 2. Pour les entreprises interrogées, une appropriation plutôt difficile de la réforme du bonus-malus

### 2.1. Un dispositif mal connu et considéré comme complexe

Les travaux de recherche qualitatifs se rejoignent sur le constat d'une connaissance très inégale de la réforme du bonus-malus par les employeurs, à l'image de ce qui peut aussi être observé pour les salariés vis-à-vis des autres dispositifs de la réforme. Les équipes du Crédoc concluent ainsi à une "information dispersée, une connaissance partielle et expérientielle" au sujet de la réforme (p. 78).

Les canaux d'information, formels ou informels, semblent insuffisants pour assurer une bonne connaissance de la réforme par toutes les entreprises, tant s'agissant de ses objectifs que de son calcul. Par exemple, l'équipe Inrae relève que la sensibilisation des recruteurs aux objectifs de la réforme dépend en partie de leur socialisation personnelle. En particulier, la participation à des réseaux professionnels, clubs locaux et associations nationales de patrons ou de professionnels des ressources humaines influe sur la connaissance de la réforme et l'incitation à la prendre en compte. Dans le secteur agroalimentaire qui est au cœur de l'étude, les chercheurs relèvent que ces structures d'employeurs, comme le syndicat des Fabricants de

Biscuits et Gâteaux de France, sont un cadre essentiel de circulation d'information au sujet de la réforme de 2019, particulièrement des grandes entreprises vers les plus petites.

D'après les travaux Inrae, le dispositif étant récent, il est possible qu'il faille davantage de temps pour qu'il soit mieux intégré dans les stratégies de gestion de la main-d'œuvre. Cependant l'équipe Crédoc, qui a mené ses entretiens sur plusieurs périodes, étalées entre avril 2023 et juin 2024 n'a pas noté d'amélioration significative du niveau d'information des responsables : « Le corpus d'entreprises interrogées entre avril et juin 2024 n'apparaît guère plus averti [que sur les périodes antérieures] sur le périmètre de la réforme : principe du taux, modalités de calcul, nature des contrats concernés, impact financier ».

Par ailleurs, même pour les entreprises informées, il peut être difficile de s'approprier la réforme en raison de sa complexité. Ces difficultés peuvent être illustrées par les exemples cités par l'équipe Inrae d'entreprises reconnaissant "souvent ne plus se souvenir du périmètre ou du calendrier" (p. 95). En effet, de nombreuses métriques différentes sont mobilisées pour définir les indicateurs utilisés par le dispositif et pour le calcul du taux de modulation. Par exemple, les secteurs couverts ont été sélectionnés sur la base de leur taux de séparation *moyen*, mais c'est ensuite le taux de séparation *médian* du secteur qui sert de référence pour la modulation. Ce taux médian est lui-même calculé en pondérant les entreprises par leur masse salariale, approchée par la masse salariale *brute déplafonnée*.

De même, sur la question du périmètre, le Crédoc constate que "la majorité des entreprises de notre corpus n'a pas d'emblée identifié les contrats d'intérim comme contrats courts" (p. 44) et certaines entreprises ayant fortement recours à l'intérim ont découvert avec surprise que ces fins de contrats étaient comptées, pénalisant fortement leur modulation.

En conséquence, beaucoup d'entreprises peinent à reconstituer leur taux de séparation qui fait référence pour le calcul de la modulation, malgré parfois des efforts importants. Dans ce contexte, il ne leur est pas possible de vérifier le taux de cotisation modulé qui leur est imposé par l'administration (Inrae, p. 94).

Finalement, l'équipe du Crédoc conclut sur la nécessité d'effectuer un travail approfondi d'information et d'accompagnement des entreprises les plus utilisatrices de contrats courts.

## **2.2. Un dispositif décrit par les entreprises interrogées comme peu mobilisable en gestion**

L'équipe Inrae relève que pour beaucoup d'entreprises, « le système de bonus-malus donne rarement lieu à la création d'un indicateur pertinent pour le pilotage du recrutement et la gestion de la main d'œuvre », notamment pour des raisons de temporalité (p. 93).

En effet, le délai entre une éventuelle évolution des pratiques en matière de recours aux contrats courts et l'application d'un nouveau taux de modulation peut s'étirer jusqu'à un an. Ce délai induit une incertitude importante pour les entreprises, qui doivent attendre la mise à jour de leur taux de cotisation pour savoir comment se traduit concrètement leur changement de comportement. Un tel décalage rend difficile l'utilisation pour la gestion quotidienne de l'indicateur de taux de séparation tel que défini dans le dispositif de bonus-malus.

Par ailleurs, la position dans l'échelle de modulation ne dépend pas uniquement du comportement de l'employeur, mais également de celui des autres entreprises de son secteur, ce qui

ajoute un degré supplémentaire d'incertitude : la modulation de cotisation étant liée à la position relative par rapport au secteur, la variation du taux de cotisation associée à une variation du taux de séparation une année donnée n'est pas directement quantifiable sans la connaissance du comportement des autres entreprises. Une même variation du taux de séparation n'a de plus pas les mêmes effets pour une entreprise au plafond, à la médiane ou au plancher. En particulier, les entreprises au plafond de modulation peuvent y rester même en cas de baisse de leur taux de séparation si celui-ci est très au-dessus de la médiane de leur secteur.

Enfin, l'indicateur n'étant pas facilement appropriable non plus pour les organisations syndicales (Inrae, p. 147), il ne fait pas l'objet de débat ou de mise en avant dans les instances de dialogue social.

### **2.3. Des difficultés spécifiques à s'appropriier la réforme selon la taille des entreprises**

Les différents obstacles à l'appropriation de la réforme semblent encore plus importants pour les petites entreprises, même si les unités de 10 salariés et moins sont exclues du champ d'application.

En particulier, l'équipe Inrae conclut que "l'absence de services RH dans les petites structures semble cruciale" dans le cadre de la prise en compte du bonus-malus (p. 85). Plus précisément, il apparaît que les plus petites entreprises, sans service RH, sont plus nombreuses à ne pas connaître la réforme. C'est notamment le cas lorsque le dirigeant s'occupe lui-même du volet RH et recrutement dans son entreprise, alors qu'il ne s'agit pas de son domaine de formation ou d'expertise. Des responsables de petites structures délèguent aussi souvent la gestion des contrats à des cabinets d'experts comptables, ce qui n'aide probablement pas à l'appropriation de la réforme par les dirigeants.

Plus généralement, des compétences spécifiques et du temps sont nécessaires pour appréhender la réforme du bonus-malus et l'intégrer dans une stratégie de gestion des ressources humaines. Les équipes du Crédoc notent ainsi que "les plus petites entreprises se heurtent à des moyens et ressources d'analyse parfois limités" pour comprendre et saisir les enjeux de la réforme (p. 79).

Des difficultés spécifiques existent aussi pour les plus grandes structures, dans lesquelles l'information peut aussi être inégalement partagée. Du fait d'une organisation à plusieurs niveaux décisionnels, certains chefs et responsables RH d'établissement indiquent par exemple ne pas connaître le dispositif, car celui-ci est surtout pris en compte au niveau des sièges centraux. Ces problèmes de circulation de l'information au sein des entreprises d'une certaine taille sont également relevés par l'équipe du Crédoc, qui souligne que la notification du taux de cotisation est adressée aux services administratifs et gestionnaires de paie, et que les RH et les dirigeants ne sont pas systématiquement informés de cette notification.

### **2.4. Le bonus-malus peut s'inscrire dans la stratégie plus générale de gestion RH des entreprises**

Les analyses qualitatives relèvent donc plusieurs difficultés d'appropriation de la réforme par les entreprises. Toutefois, pour certaines d'entre elles, la mise en place de la réforme du bonus-malus est l'occasion de concrétiser des stratégies de réorganisation de la politique de

recrutement déjà en cours de réflexion (Inrae, p. 87). Elle constitue aussi parfois l'occasion d'ouvrir le dialogue entre le siège, les services RH et les différentes unités de production, préalable à l'évolution des pratiques managériales.

En effet, dans certains cas, l'enjeu financier associé à la modulation du taux de cotisation permet ainsi d'aligner les incitations financières avec les besoins de stabilisation de la main-d'oeuvre. Cette convergence est à l'origine de changements concrets de pratiques, avec de moindres recours aux contrats courts, qui bénéficient en premier lieu à l'entreprise.

L'équipe Inrae donne l'exemple d'un grand groupe spécialisé dans la transformation et conservation de la viande qui signale que "le bonus-malus permet au service RH du siège de peser sur les responsables de la production, pour tenter de remettre en cause leurs pratiques des contrats courts. Il constitue un levier d'action pour les RH face aux responsables de production." (p. 99). L'équipe du Crédoc relève des éléments comparables : dans certaines entreprises, "des plans d'actions ont pu être pensés et élaborés, notamment avec les équipes métiers ou de production pour tenter d'identifier les axes de progrès et les bonnes pratiques avec l'espoir d'une baisse de la contribution et l'évitement d'un surcoût." (p. 53).

Le bonus-malus a pu constituer pour certaines entreprises un cadre propice à l'accélération ou la concrétisation de stratégies RH favorables au moindre recours aux contrats courts. C'est sur ce groupes d'entreprises particulières, à la fois proactives dans leur gestion des ressources humaines et possédant assez de marges de manœuvre, que le dispositif a été le plus à même d'atteindre ses objectifs.

### **3. La première modulation du dispositif de bonus-malus a contribué à allonger la durée des contrats**

#### **3.1. Le besoin de distinguer l'effet du bonus-malus des autres facteurs ayant pu jouer sur les pratiques d'embauche**

Les travaux du Crédoc identifient une catégorie d'entreprises ayant fait évoluer leurs pratiques de recours aux contrats courts indépendamment de la réforme. Ces entreprises constituent donc un groupe à part qu'il convient de distinguer de celui, relativement restreint, des entreprises ayant diminué leur recours aux contrats courts en réaction directe à l'implémentation du dispositif.

Pour ce groupe, "le premier facteur de changement des pratiques RH est bien celui des difficultés de recrutement" (p. 63), et non pas l'incitation financière représentée par le bonus-malus. Certains de ces employeurs ne connaissent d'ailleurs pas l'existence du dispositif.

Les efforts de ces entreprises pour limiter les contrats courts ont pu être variés et toucher non seulement les pratiques RH en elles-mêmes, mais aussi constituer des réponses aux difficultés de recrutement. On constate ainsi des efforts sur l'amélioration des conditions de travail. Malgré ces efforts, les taux de séparation de ces entreprises peuvent rester encore élevés et ces dernières peuvent donc être classées en malus. Ces employeurs pénalisés malgré des évolutions de pratiques en ligne avec les objectifs de la réforme peuvent considérer celle-ci comme particulièrement injuste.

Ces observations rappellent que les changements de pratiques observées sur les années récentes ne doivent pas être imputés uniquement aux dispositifs de politiques publiques, mais se doivent d'être replacés dans un contexte économique plus général. L'approche économétrique, implémentant une stratégie d'identification causale, est donc indispensable pour isoler l'effet de la réforme.

### **3.2. Les analyses quantitatives montrent que le bonus-malus a contribué à allonger la durée des contrats**

Il n'existe pas à l'heure actuelle de consensus dans la littérature économique académique quant à l'efficacité des dispositifs de modulation de cotisation (dits *experience rating*). En effet, avant sa mise en œuvre en France, seuls les États-Unis disposaient d'un système comparable. Sachant que la structure du marché du travail américain diffère fortement de celle du marché du travail français, les quelques résultats existants ne sont pas forcément généralisables à la France.

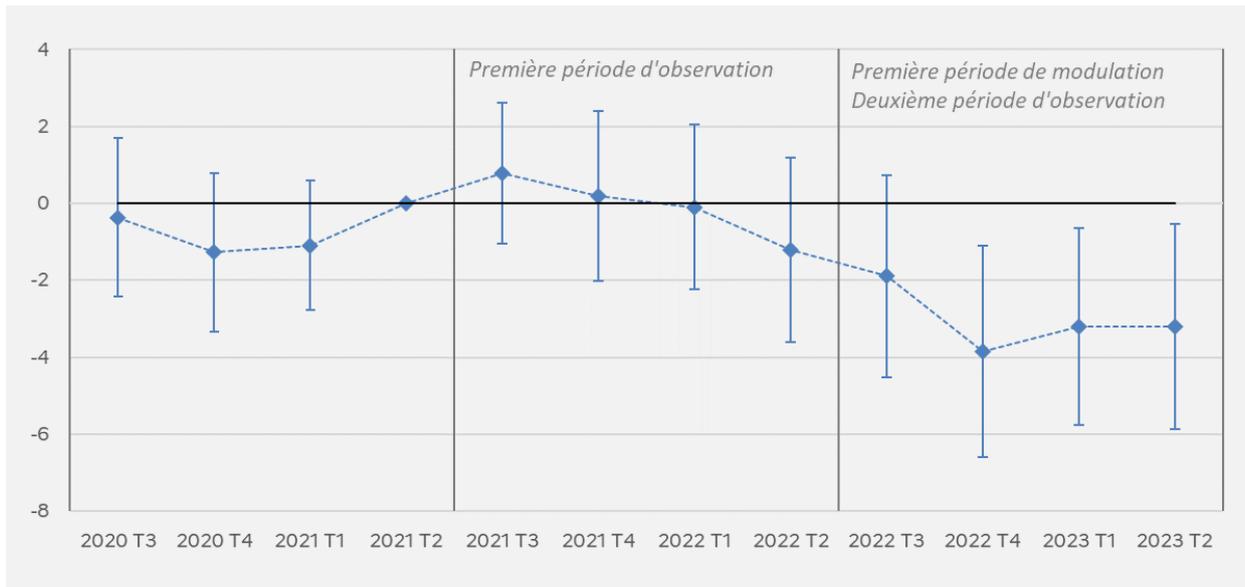
Une évaluation économétrique de l'effet causal de la première modulation du bonus-malus en France sur la durée des contrats a été menée par de Lachapelle (2025). La stratégie d'identification repose sur la comparaison du groupe des entreprises traitées avec un groupe de contrôle composé d'entreprises des mêmes secteurs d'activité mais n'ayant pas été concernées par le bonus-malus uniquement du fait de leur convention collective. L'étude porte sur la période s'étendant de septembre 2022 à août 2023 (première modulation), et ne peut donc mettre en lumière que des effets de court terme, associés au secteurs concernés (qui n'incluaient par exemple qu'une partie très limitée du secteur de la restauration).

Les résultats montrent que le dispositif a bien contribué à allonger la durée des contrats, d'environ 1 % sur le trimestre (*cf. infra*), et atteint donc en partie ses objectifs initiaux de valorisation de l'emploi durable.

Cette évaluation identifie tout d'abord que les entreprises ont ajusté à la baisse leur taux de séparation. Cet effet ne s'observe qu'avec un certain délai après la mise en œuvre effective de la modulation du taux de cotisation, et pas lors de la période d'observation (Figure 5.4). Les entreprises n'ont commencé à réagir qu'une fois leur taux modulé connu, qui a pu agir comme un signal révélant leur position dans l'échelle de modulation, probablement difficile à connaître *ex ante*.

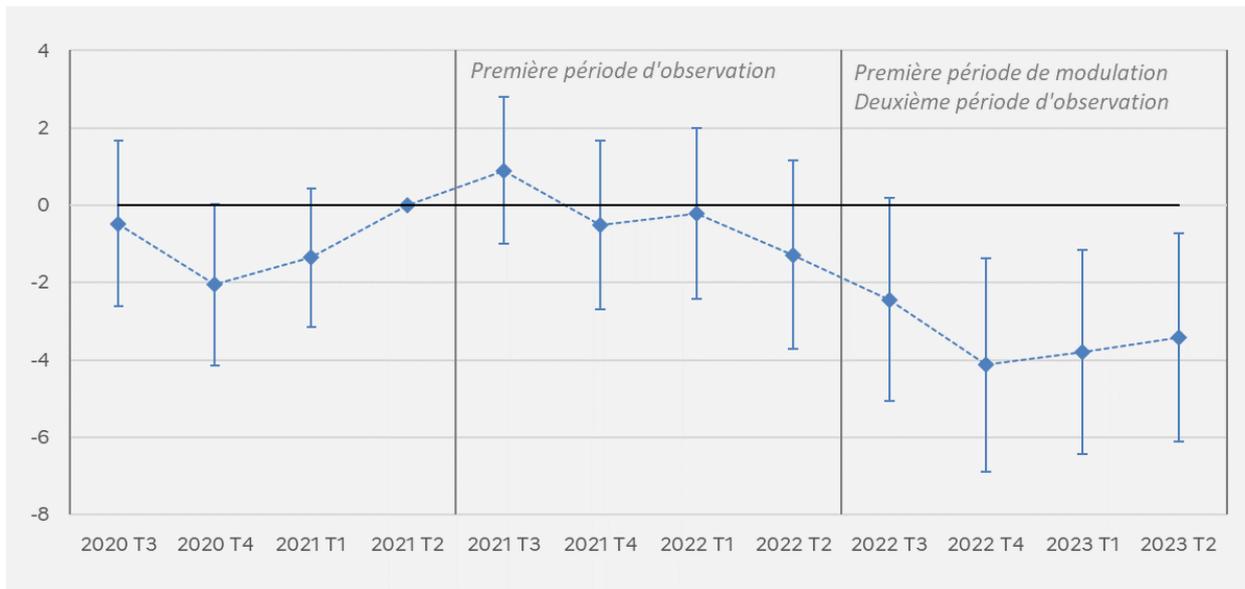
En miroir, le taux d'embauche diminue également à la suite de l'introduction du bonus-malus (Figure 5.5), dans une ampleur très proche de celle observée pour les séparations. Par ailleurs, l'étude ne met pas en évidence d'évolution significative de l'emploi total (Figure 5.7) mais plutôt une augmentation de la durée moyenne des contrats (Figure 5.6), qui constituerait donc la réaction principale des entreprises.

**Figure 5.4 : Impact du bonus-malus sur les taux de séparation des entreprises**



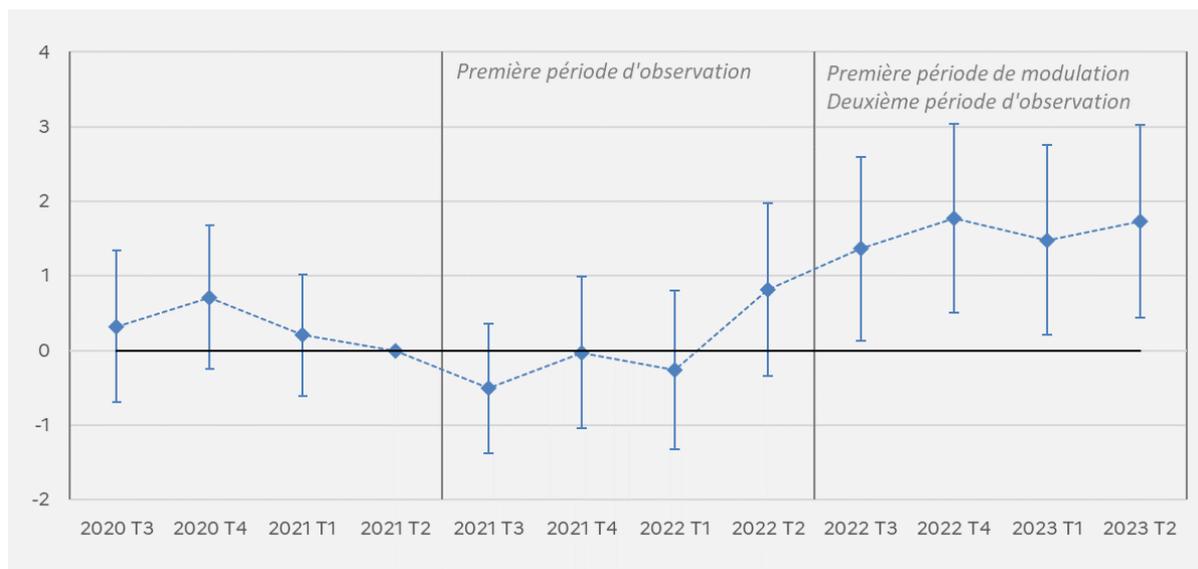
Lecture : Pour le groupe traité, la réforme du bonus-malus réduit significativement le taux de séparation au deuxième trimestre 2023 par rapport au groupe contrôle. Les barres verticales représentent les intervalles de confiance à 95 %.  
Source : de Lachapelle (2025)

**Figure 5.5 : Impact du bonus-malus sur les taux d'embauche des entreprises**



Lecture : Pour le groupe traité, la réforme du bonus-malus réduit significativement le taux d'embauche au deuxième trimestre 2023 par rapport au groupe contrôle. Les barres verticales représentent les intervalles de confiance à 95 %.  
Source : de Lachapelle (2025)

**Figure 5.6 : Impact du bonus-malus sur la durée des contrats**



**Lecture :** Pour le groupe traité, la réforme du bonus-malus augmente significativement la durée des contrats au deuxième trimestre 2023 par rapport au groupe contrôle. Les barres verticales représentent les intervalles de confiance à 95 %.

**Source :** de Lachapelle (2025)

### **3.3. Le bonus-malus a entraîné une baisse d'environ 2 ½ points du taux de séparation**

Les effets identifiés par l'étude économétriques doivent cependant être nuancés. L'ampleur de la baisse des taux de séparation observée demeure modérée. Sur la première période de modulation, le taux de séparation trimestriel diminue ainsi d'environ 2 ½ points en moyenne sur le champ des entreprises concernées par le dispositif, pour atteindre 57 % (soit environ 1,5 million de séparations par trimestre). L'ordre de grandeur de la diminution du taux d'embauche est comparable. Ces changements se traduisent par une hausse moyenne de la durée des contrats sur le trimestre de l'ordre de 1,3 %, soit un jour environ par trimestre, pour atteindre environ 69 jours.

Ces résultats peuvent être mis en regard avec les conclusions des évaluations qualitatives qui identifient bien des entreprises prenant en compte le bonus-malus dans leur gestion RH, tout en soulignant qu'elles sont peu nombreuses. En particulier, les travaux du Crédoc mettent en avant que "la réforme atteint ainsi ses objectifs de changement de pratiques d'embauche et d'un moindre recours aux contrats courts pour un nombre restreint d'entreprises" (p. 40). Pour cette minorité d'entreprises "le (presque) seul levier qui soit considéré comme possible est l'allongement de la durée des missions [d'intérim]" (p. 47).

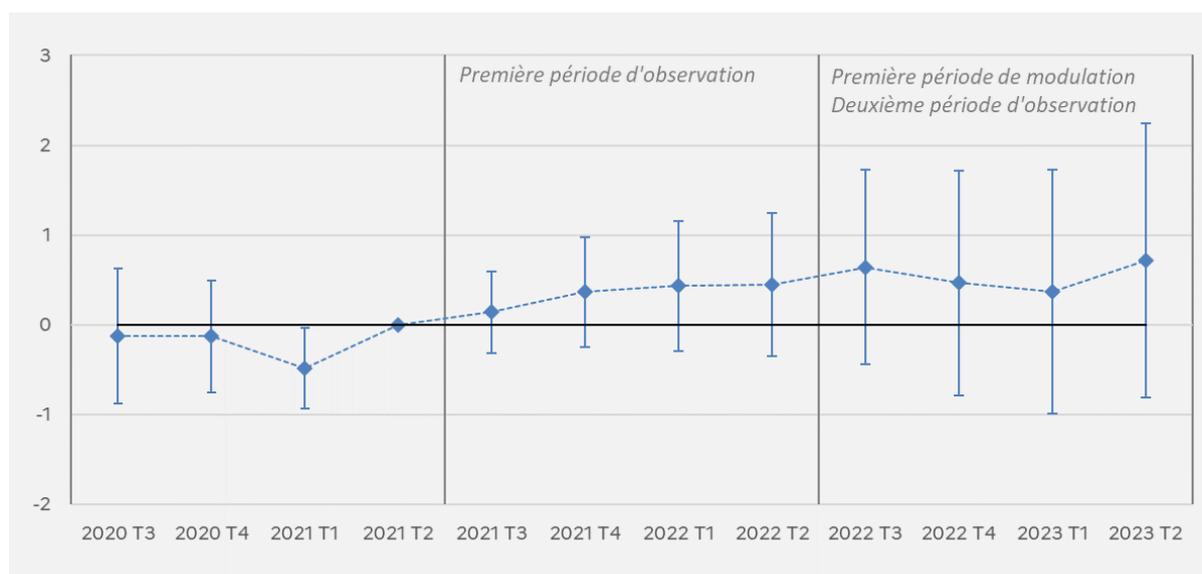
### **3.4. Le bonus-malus n'a pas eu d'effet mesurable sur l'emploi**

L'objectif affiché du bonus-malus était de pénaliser le recours excessif aux contrats courts et d'allonger la durée des contrats. Toutefois, en modifiant la répartition du coût du travail selon les entreprises, et bien que la mesure soit globalement neutre financièrement, la modulation des cotisations aurait pu avoir des répercussions sur l'emploi : les entreprises en malus auraient

pu diminuer leurs recrutements pour absorber le coût supplémentaire représenté par la modulation à la hausse de leurs cotisations. De même, les entreprises en bonus auraient pu profiter de la baisse du coût du travail pour augmenter les embauches.

En pratique, l'étude de deLachapelle ne mesure pas d'effet significatif sur l'emploi sur la première année de modulation. Ce résultat reste toutefois relativement fragile, dans la mesure où les intervalles de confiance obtenus sur les estimations sont particulièrement larges sur la période de modulation.

**Figure 5.7 : Impact du bonus-malus sur l'emploi des entreprises**



Lecture : Pour le groupe traité, la réforme du bonus-malus n'a pas eu d'impact significatif sur l'emploi au deuxième trimestre 2023 par rapport au groupe contrôle. Les barres verticales représentent les intervalles de confiance à 95 %.  
Source : de Lachapelle (2025)

### 3.5. Les effets identifiés dans l'évaluation quantitative ne sont pas généralisables

En raison des spécificités associées à la première modulation et du champ restreint de la mesure – et plus encore de la première modulation – les résultats précédents ne peuvent pas être généralisés. Le bonus-malus ne concerne que des entreprises répondant à des critères définis de taille, de secteur d'activité et de convention collective.

Ainsi, les entreprises de 10 salariés et moins ne sont pas concernées par la modulation des taux de cotisation, ce qui exclut un très grand nombre d'entreprises. Par ailleurs, le champ d'application du dispositif ne recouvre que les secteurs avec les taux de séparation les plus élevés. Seuls sept secteurs (au sens de la nomenclature d'activité française à 38 postes) sont concernés par le dispositif.

Au total, un peu moins de 30 000 entreprises sont concernées par le bonus-malus en 2024, et seulement 18 000 entreprises sur la première année qui a fait l'objet de l'évaluation quantitative, les entreprises des secteurs les plus pénalisés par la crise sanitaire (dit secteurs "S1") ayant été exclus de la première modulation.

## 4. Les réactions des entreprises au dispositif dépendent de nombreux facteurs

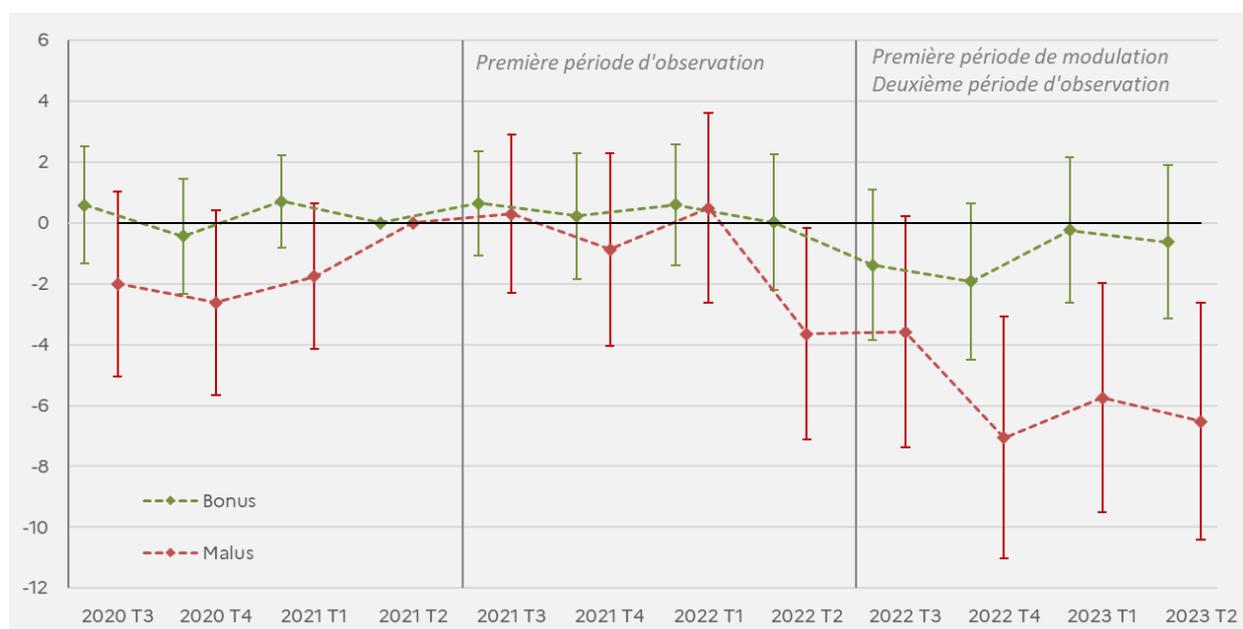
### 4.1. Des réactions hétérogènes des entreprises selon leur positionnement sur l'échelle de modulation et leur taille

D'après l'étude de de Lachapelle, les entreprises ont réagi de manière différenciée à l'introduction du dispositif, notamment selon leur taille et leur position dans l'échelle de modulation.

En premier lieu, l'analyse met en lumière que les entreprises en malus, responsables d'un peu plus de 1,3 million de séparations par trimestre, ont davantage réagi que celles en bonus sur la première année de modulation (Figure 5.8). Leur taux de séparation trimestriel a ainsi diminué de 4,1 points en moyenne, pour atteindre 120 %. Prises dans leur ensemble, les entreprises en bonus n'ont pas réagi significativement au dispositif mais présentent un taux de séparation moyen plus faible, d'environ 25 % soit un peu moins de 200 000 séparations par trimestre. Cette réaction plus marquée des entreprises en malus est cohérente avec la conception du dispositif. En effet, une action rapide peut être nécessaire pour réduire le surcoût induit par le malus, tandis que les entreprises en bonus n'ont pas besoin de réagir à court terme.

Les observations des équipes de recherche du Crédoc vont également dans ce sens. Parmi la minorité d'entreprises ayant réagi dans leur enquête, "les plus sensibles à la réforme, au point de changer leurs pratiques, présentent des taux de contribution parmi les plus élevés" (p. 41). Ces entreprises sont caractérisées par un recours massif aux contrats courts, avec ainsi une marge de manœuvre relativement importante pour diminuer ce recours intensif. Elles sont également mieux informées de la réforme que les autres entreprises.

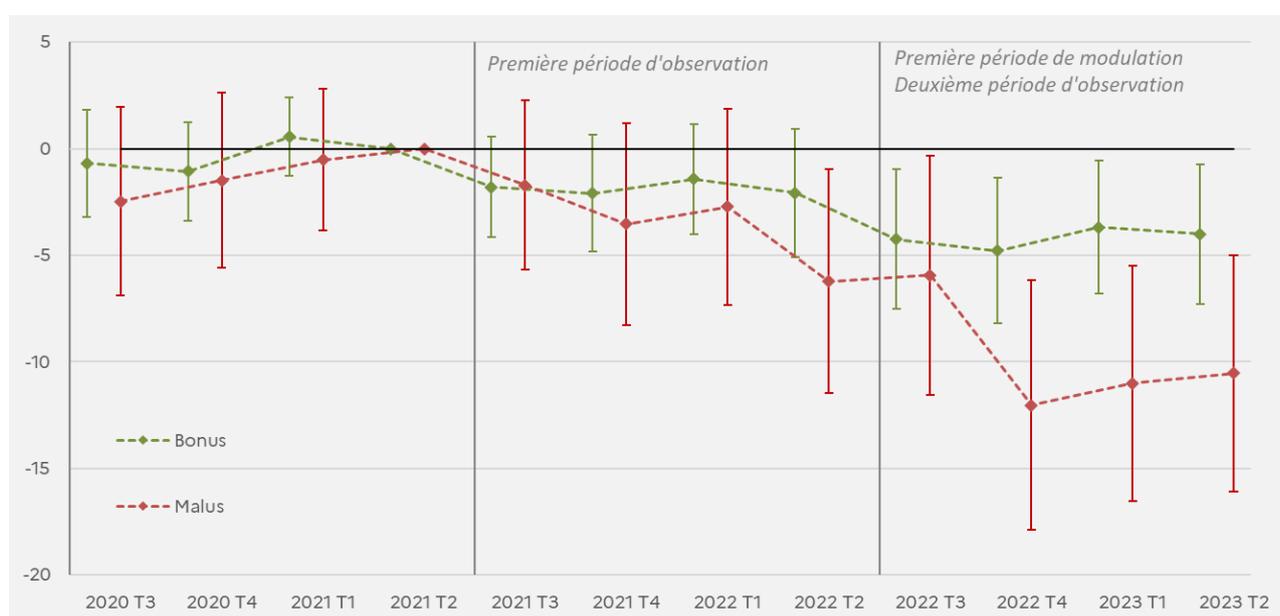
**Figure 5.8 : Impact du bonus-malus sur les taux de séparations des entreprises en bonus et en malus**



**Lecture :** Pour le groupe traité identifiés en malus par l'instrument, la réforme du bonus-malus réduit significativement le taux de séparation au deuxième trimestre 2023 par rapport au groupe contrôle. Elle n'a pas eu d'impact significatif pour les entreprises traitées identifiées en bonus. Les barres verticales représentent les intervalles de confiance à 95 %.  
**Source :** de Lachapelle (2025)

Par ailleurs, les résultats économétriques montrent que les plus petites entreprises ont davantage réagi que les grandes, notamment pour celles en malus (Figure 5.9). Le groupe des entreprises concernées par le bonus-malus ayant été scindé en deux sous-groupes de tailles égales (avec un seuil de 33 salariés), seul le groupe des plus petites entreprises présente un effet significatif du bonus-malus sur les taux de séparation. L'effet est significatif pour les petites entreprises en bonus (alors qu'aucun effet significatif n'est mesuré pour les entreprises en bonus prises dans leur ensemble), pour lesquelles le taux de séparation diminue d'un peu moins de 4 points, mais reste plus fort pour les entreprises en malus, pour lesquelles le taux de séparation diminue de près de 9 points. À l'inverse, aucun effet n'est mesuré pour les plus grandes (plus de 33 salariés), y compris celles en malus.

**Figure 5.9 : Impact du bonus-malus sur les taux de séparations des petites entreprises en bonus et en malus**



Lecture : Pour les entreprises de moins de 33 salariés du groupe traité, la réforme du bonus-malus réduit significativement le taux de séparation au deuxième trimestre 2023 par rapport au groupe contrôle, qu'elles soient en bonus ou en malus. Les barres verticales représentent les intervalles de confiance à 95 %.

Source : de Lachapelle (2025)

D'autres dimensions pourraient expliquer les réactions différenciées des entreprises. On peut notamment imaginer que les employeurs de secteurs d'activité différents aient pu réagir différemment de par leurs contraintes ou spécificités propres. L'approche statistique utilisée dans l'étude ne permet cependant pas de mettre en avant une telle hétérogénéité sectorielle, notamment du fait d'un nombre d'observations insuffisant. Les études qualitatives n'ont quant à elles pas identifié de tels effets, les équipes du Crédoc indiquant n'avoir "pas observé de différences notoires dans les effets de la réforme en fonction du secteur d'activité." (p. 83) et celles de l'Inrae s'étant concentrées principalement sur l'industrie agro-alimentaire.

## **4.2. Des résultats qui mettent en perspective l'approche qualitative, notamment sur la dimension taille**

Les constats issus des approches qualitatives et les résultats des études économétriques offrent des perspectives différentes pour comprendre, sur un grand nombre de dimensions, les conséquences de la réforme du bonus-malus sur les entreprises. Si l'étude quantitative permet d'identifier des résultats causaux, sur l'ensemble du champ de la première modulation de la réforme, analysés selon certains critères d'hétérogénéité, les travaux qualitatifs menés dans le cadre de l'étude de la réforme offrent des clés de compréhension complémentaires que la modélisation économétrique ne peut par nature pas prendre en compte. En revanche, ils ne peuvent être généralisés.

Globalement, les deux approches se rejoignent sur les constats principaux : le bonus-malus a bien eu un impact sur la diminution des séparations et l'allongement de la durée moyenne des contrats, mais seule une partie des entreprises concernées auraient réagi via une modification de leur comportement d'embauche.

Toutefois, les équipes de l'Inrae mettent en avant que les plus petites entreprises pourraient avoir plus de difficultés à s'approprier la réforme et à réagir aux incitations associées (voir partie 2 du présent chapitre), alors que l'évaluation économétrique n'identifie des réactions significatives que pour les plus petites entreprises, quand les plus grandes n'auraient pas réagi à la réforme.

Plusieurs pistes d'explications peuvent être envisagées. En premier lieu, il demeure possible que les petites structures aient démontré une meilleure réactivité du fait de l'absence d'intermédiaire entre les fonctions financières et RH, parfois assumées par la même personne

Ensuite, la définition de "petite structure" n'est pas forcément homogène dans tous les travaux et, bien souvent, est considérée en relatif. Les travaux économétriques définissent le groupe des petites entreprises comme celles dont l'effectif est inférieur à 33 salariés, soit la médiane du groupe des entreprises étudiées et ce seuil n'est pas directement comparable avec celui des travaux qualitatifs. Des subdivisions complémentaires n'ont pu être testées en raison de la taille insuffisante de l'échantillon.

Par ailleurs, la validité externe des résultats demeure une question ouverte, notamment en termes de réactions à moyen terme, au-delà de la première année, alors qu'une période plus longue pourrait être nécessaire à certaines entreprises pour ajuster leurs pratiques de recrutement.

Finalement, la confrontation des différents travaux permet de dresser un constat riche et nuancé sur les impacts de la réforme, malgré quelques éléments plus difficiles à réconcilier, qui soulignent les points pouvant faire l'objet de recherches supplémentaires pour être mieux appréhendés.

## Conclusions du comité d'évaluation

La réforme de l'assurance chômage 2019-2021 avait pour principal objectif la lutte contre le « recours abusif aux contrats courts »<sup>30</sup> et de favoriser l'emploi durable, dans un contexte de tensions de recrutement. Elle s'est pour cela appuyée sur des instruments variés. Ils sont principalement centrés sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi, avec d'une part l'introduction des périodes non travaillées dans le calcul des allocations et l'allongement de la condition minimale d'affiliation pour les travailleurs les plus concernés par les contrats courts, et d'autre part la dégressivité des allocations pour les allocataires disposant des plus hauts salaires. La réforme a également introduit un système de bonus-malus pour les entreprises dans les secteurs les plus utilisateurs de contrats courts, dans l'objectif d'encourager les employeurs à limiter le *turnover* de leurs salariés.

Le comité d'évaluation souligne tout d'abord les difficultés méthodologiques auxquelles se sont confrontés les projets de recherche mobilisés dans le cadre de cette évaluation, et qui en limitent de fait la portée. D'une part, la mise en œuvre de la réforme a été percutée par la crise sanitaire en 2020-2021, rendant plus difficile la distinction des effets propres de chaque mesure sur les trajectoires des salariés et des entreprises. D'autre part, elle a été suivie en 2023 par une autre réforme importante, non évaluée ici, introduisant un mécanisme de contracyclicité pour les durées d'indemnisation, ce qui limite l'analyse à l'étude d'une période restreinte autour de la mise en œuvre de la réforme. Enfin, ces travaux identifient finement des effets causaux de la réforme sur les comportements individuels. Toutefois, ils ne permettent pas d'en tirer des enseignements généraux sur l'impact de la réforme sur l'emploi et le chômage au niveau macroéconomique. L'estimation de ces effets de bouclage sur les marchés du travail, plus ambitieuse encore, ne pourrait s'inscrire que dans un temps d'évaluation plus long.

La démarche scientifique retenue par le comité a été de faire dialoguer le plus étroitement possible les analyses qualitatives et quantitatives des différents aspects de la réforme, exercice complexe, mais riche d'enseignements. Si l'approche qualitative ne permet pas de généraliser des constats qui restent par définition circonscrits à quelques publics, secteurs d'activité ou champs géographiques précis, ses enseignements permettent d'éclairer utilement les résultats des travaux d'évaluation quantitatifs et plus représentatifs. En effet les données administratives mobilisées dans les études économétriques ne permettent pas de comprendre les enjeux d'appropriation des réformes par les travailleurs et les entreprises et les représentations, perceptions, croyances, aspirations des travailleurs à l'égard du marché du travail, de l'assurance chômage et de leur propre situation.

Le comité d'évaluation affirme sa conviction de l'intérêt d'une telle démarche évaluative globale et partagée et appelle les décideurs, partenaires sociaux et gouvernement, à poursuivre cet effort d'évaluation neutre des réformes et à en tirer des enseignements pour les futures évolutions du régime d'assurance chômage. En particulier, du côté des travaux quantitatifs, un effort a été consacré à garantir la comparabilité des résultats en présentant des élasticités homogènes mesurées sur des populations clairement circonscrites. Le comité d'évaluation y a

---

<sup>30</sup> [Déclaration de M. Edouard Philippe, Premier ministre, sur les grandes orientations de la réforme de l'assurance chômage](#), à Paris le 18 juin 2019

porté une attention spécifique afin de créer les conditions pour que ces évaluations soient comparables à d'autres travaux d'évaluation internationaux et mobilisables dans le cadre de réflexions sur de futures réformes afin de quantifier l'incidence financière des réactions comportementales.

Malgré la diversité des mesures de la réforme, tant par leur objet, leurs leviers que leur ampleur, et celle des travaux mobilisés pour les évaluer, le comité d'évaluation peut tirer trois grands axes de résultats de cet exercice d'évaluation.

Premièrement, les travaux qualitatifs mobilisés ont permis de mettre en avant le caractère central des enjeux de connaissance et d'appropriation de la réforme par les catégories ciblées, aussi bien côté entreprises qu'allocataires. Leurs résultats, cohérents avec la littérature existante, convergent sur le constat qu'une grande partie des acteurs interrogés ont une compréhension partielle voire une méconnaissance des règles de l'assurance chômage et de leurs changements récents. Du côté des salariés qui enchaînent les contrats courts et les périodes de chômage, nombreuses sont les personnes interrogées qui déclarent ne pas comprendre les principes qui sous-tendent le calcul de leurs allocations. Elles perçoivent cependant une dégradation générale de leurs conditions d'indemnisation. Ces constats sont relayés par certains conseillers de France Travail en charge de l'indemnisation interrogés, qui déclarent éprouver des difficultés à accompagner les demandeurs d'emploi dans la compréhension de l'environnement réglementaire et de leur situation particulière relative à l'indemnisation. Du côté des salariés affectés par la dégressivité, la connaissance des règles est plus précise : d'après une enquête de l'Unédic, la grande majorité du public ciblé déclare connaître le dispositif. En effet, les allocataires concernés par la réforme de la dégressivité sont en moyenne issus de populations plus qualifiées que ceux affectés par la réforme du SJR et sont généralement dans des situations professionnelles plus stables donc moins complexes au regard des règles de l'assurance chômage. Enfin, côté entreprises, l'appropriation du dispositif de bonus-malus est compliquée par la complexité du dispositif en lui-même, mais également par l'organisation interne des entreprises (absence de service RH dans les plus petites entreprises, divisions des tâches et partage d'information insuffisant dans les plus grandes). Si la compréhension limitée de la réforme par les acteurs économiques n'est pas en soi un obstacle à l'ajustement des comportements aux incitations financières, elle constitue cependant un facteur limitant vraisemblablement les effets escomptés.

Deuxièmement, et malgré la complexité relevée des changements de règles, les travaux quantitatifs concluent sans ambiguïté que les mesures portant sur l'indemnisation ont accéléré le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Ces travaux s'inscrivent en cohérence avec la large littérature existante sur le rôle des incitations financières sur la reprise d'emploi. Cependant, il convient aussi de mettre en perspective ces résultats : si ces mesures incitent certains publics spécifiques à retourner plus rapidement en emploi, la baisse de l'indemnisation fragilise aussi le rôle stabilisateur de l'assurance chômage dans les trajectoires des individus. De ce point de vue, les travaux qualitatifs fournissent un éclairage précieux sur le recours à l'assurance chômage comme « filet de sécurité », par exemple pour certains publics travaillant dans des secteurs présentant des conditions de travail pénibles (horaires décalés, travail physique, éloignement des transports...). Sur l'impact spécifique de la réforme du SJR sur le recours au RSA, les premiers résultats quantitatifs semblent peu conclusifs. Le comité jugerait intéressant que des

travaux complémentaires plus généraux soient menés sur les effets des réformes sur les bascules aux minima sociaux. Enfin, il ne faut pas non plus oublier les logiques du non-recours, multi-factorielles, mais qui, d'après des entretiens menés par les équipes qualitatives, semblent pouvoir être renforcées par un accroissement de la complexité du recours et la perception d'une stigmatisation accrue de la figure du chômeur.

Enfin, au-delà des effets sur le retour à l'emploi, les études ont cherché à s'intéresser à une mesure de la qualité de l'emploi retrouvé, qui était aussi un des objectifs recherchés de la réforme. Les réformes à destination des travailleurs ne semblent pas altérer la durabilité des contrats repris. Les réformes du SJR et de la condition minimale d'affiliation touchent des allocataires qui alternent contrats courts et périodes de chômage, et pénalisent directement la reprise d'emploi en contrat court. Les évaluations de ces réformes s'accordent sur le fait qu'elles n'ont pas provoqué d'allongement de la durée des emplois repris, et ont donc vraisemblablement renforcé la précarité des allocataires concernés. A l'inverse, la mesure de dégressivité porte sur un public sortant majoritairement d'un emploi stable et bien rémunéré et ne change pas les incitations à reprendre un emploi long. Elle ne semble pas dégrader les caractéristiques des emplois retrouvés, qui restent principalement des CDI sans perte significative de niveau de salaire de base. La mesure de dégressivité apparaît particulièrement efficace, puisqu'elle provoque une accélération du retour à l'emploi, sans pour autant dégrader la qualité de l'emploi salarié retrouvé. Ces résultats suggèrent des inégalités dans les capacités d'arbitrage entre les allocataires précaires d'un côté, qui apparaissent pris dans des trappes de contrats courts sans les ressources pour en sortir, et les allocataires ayant un niveau élevé d'indemnisation, capables de puiser dans leur épargne et de recourir à leur réseau professionnel pour restaurer leur position. Quant au bonus-malus, on peut relever un effet sur l'allongement de la durée des contrats et donc une réduction du *turn-over*, sans effet mesurable sur le niveau d'emploi des entreprises affectées.

Ce travail fournit donc une première analyse des effets de cette réforme, assez inédite par son ampleur et ses ambitions. Il appelle néanmoins un élargissement de la portée de l'évaluation pour inclure l'impact macroéconomique, les effets de bord sur le recours aux minima sociaux et le non-recours à l'assurance chômage, ainsi qu'une perspective de plus long terme, incluant la réforme plus récente de la contracyclicité, qui s'inscrit dans la continuité des mesures étudiées ici.

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

## Références

### Etudes produites dans le cadre de l'évaluation des réformes 2019 - 2021

Alberola, E., Kornig, C. et I. Recotillet (2025). Effets de la réforme de l'assurance chômage sur les pratiques d'embauche et le recours aux contrats courts des entreprises. [CREDOC]

Biaggi, C., Comer, C., Durand, M., Liochon, P. et J. Mischi (2025). Gestion et vécu des parcours ouvriers dans l'agroalimentaire en contexte de réforme de l'assurance chômage. [INRAE]

Le Bihan, M. et B. Fabre (2025). Evaluation du nouveau mode de calcul de l'allocation chômage. *Document d'étude Unédic*.

Brembilla, L. et M-H. Nguyen (2025). Evaluation de la dégressivité des allocations les plus élevées. *Document d'étude Unédic*.

Brembilla, L., Pariset, C. et K. Savary (2024). Impact de la réforme de la condition d'affiliation minimale à l'Assurance chômage sur les comportements de retour à l'emploi et d'inscription à France Travail. *Document d'études Dares*, N°273.

Deguilhem, T., Fares, R., Issehnane, S., Merchaoui, W., Rebérioux, A., Signoretto, C. et N. Yol (2025). Discontinuité de l'emploi et réforme de l'assurance chômage : quels effets sur le revenu et le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ? [Paris-Cité]

Fontaine, F., Rousseaux, P. et M. To (2025). Réforme du salaire journalier de référence et trajectoires professionnelles. [IPP]

Fauvre, L. et R. Lardeux (2025). Quels effets de la réforme de la dégressivité sur la durée indemnisée et le retour à l'emploi ? *Document d'étude Dares*, N°281.

Gardes, C., Pillon, J-M., Roux, N., Tranchant, L. et C. Vivès (2025). Emploi discontinu et assurance chômage : les effets sur les employeurs et les salariés de la réforme de l'assurance chômage. Analyse qualitative comparée de trois secteurs d'activité [CNAM]

de Lachapelle, L. (2025). Unemployment insurance experience rating: How do firms react to the implementation of employer-specific contribution rates ? *Document d'études Dares*, N°280.

### Autres références

Bonnet, O., Le Grand, F., Olivia, T., Ragot, X. et L. Wilner (2024). Lorsqu'ils perdent leur emploi, les ménages puisent-ils dans leur épargne ou réduisent-ils leurs dépenses ? Une approche par des données de comptes bancaires. *Document de travail Insee*, N°2024-23.

Bonnet, O., Le Grand, F., Olivia, T., Ragot, X. et L. Wilner (2025). Lorsqu'ils perdent leur emploi, les ménages diminuent-ils leur épargne ou réduisent-ils leurs dépenses ? *Insee analyses*, N°104.

Boutchenik, B. et R. Lardeux (2020). Le recours aux extensions d'indemnisation à l'assurance chômage. *Document de travail Insee*, N°G2020-02.

- Calavrezo, O. (2019). Les droits rechargeables : bilan du dispositif. *Unédic Eclairages*.
- Currie, J. (2006). "[The Take-up of Social Benefits](#)," in A. Auerbach, D. Card, and J. Quigley (eds). *Poverty, the Distribution of Income, and Public Policy*, (New York: Russell Sage).
- Cesari, A-L. et B. Koelher (2024). L'indemnisation des frontaliers par l'Assurance chômage. *Unédic analyses*.
- Chetty, R. (2006). A General Formula for the Optimal Level of Social Insurance. *Journal of Public Economics*.
- Hentzgen, C., Pariset, C., Savary, K. et E. Limon (2022). Quantifier le non-recours à l'assurance chômage. *Document d'études Dares*, N°263.
- Lardeux, R. (2021). Assurance chômage, prestations sociales et prélèvements obligatoires atténuent de 70 % les variations annuelles de niveau de vie de personnes d'âge actif. *Etudes et Résultats*. N°1191. Drees.
- Le Barbanchon, T., Schmieder, J. et A. Weber (2024). Job search, unemployment insurance, and active labor market policies. Chapter 6. *Handbook of Labor Economics*, vol. 5.
- Martin, F. (2024). Accès à la formation selon le niveau d'allocation chômage. *Unédic analyses*.
- Presotto, J. (2025). Indemnisation des demandeurs d'emploi en 2023. *Dares résultats*, N°3.
- Rémy, V. et V. Simonnet (2021). Quels sont les usages des contrats courts ? Pratiques et points de vue d'employeurs et de salariés. *Dares analyses*, N°18.
- Schmieder, J. et T. von Wachter (2016). The Effects of Unemployment Insurance: New Evidence and Interpretation. *Annual Review of Economics*
- Unédic (2023). *Europ'Info 2023 : l'assurance chômage en Europe*.

## Annexes

### Annexe 1 : Comparaison des évaluations quantitatives de la réforme du SJR selon une élasticité commune

Les évaluations quantitatives de la réforme du salaire journalier de référence mobilisent des mesures différentes du retour à l'emploi. Cette annexe propose de comparer les résultats obtenus selon un concept unique d'élasticité de la durée de non-emploi. En allongeant la durée potentielle d'indemnisation (DPI) par l'inclusion de périodes d'intercontrat non-travaillées, la réforme du SJR a un double effet sur la durée avant la reprise d'un emploi : d'une part un effet direct lié à l'allongement de la période d'indemnisation potentielle qui incite à rester au chômage plus longtemps, d'autre part un effet indirect via la réduction de l'allocation journalière qui au contraire incite à rechercher un emploi plus activement. L'élasticité de non-emploi présentée dans cette annexe propose de résumer la résultante de ces deux canaux qui ne sont pas séparément identifiables.

#### Notations :

$W$  : total de salaires perçus sur la période de référence

$P$  : durée potentielle d'indemnisation

$w = W/P$  : salaire journalier de référence

$r(w)$  : taux de remplacement des allocations chômage

$b = r(w)w$  : allocation journalière

$D$  : durée effective avant la reprise d'un emploi

Cette élasticité totale de la durée avant reprise d'un emploi à la DPI est donnée par :

$$\varepsilon = \frac{dD(b, P) P}{dP D} = \frac{\partial D(b, P)}{\partial b} \frac{db P}{dP D} + \frac{\partial D(b, P)}{\partial P} \frac{P}{D}$$

En exprimant l'allocation journalière en fonction de la durée potentielle d'indemnisation  $b = rW/P$ , on a :

$$\begin{aligned} \frac{db P}{dP D} &= -r \frac{w P}{P D} - \frac{\partial r}{\partial w} \frac{w^2 P}{P D} = -\frac{b}{D} \left( 1 + \frac{\partial r}{\partial w} \frac{w}{r} \right) \\ \varepsilon &= -\frac{\partial D(b, P)}{\partial b} \frac{b}{D} \left( 1 + \frac{\partial r}{\partial w} \frac{w}{r} \right) + \frac{\partial D(b, P)}{\partial P} \frac{P}{D} = \varepsilon_P - \varepsilon_b \left( 1 + \frac{\partial r}{\partial w} \frac{w}{r} \right) \end{aligned}$$

L'effet total d'une hausse de la DPI sur la durée effective de non-emploi s'exprime comme la différence entre un effet direct (capté par l'élasticité  $\varepsilon_P$  de la durée de non-emploi à la DPI, à AJ constante) et un effet indirect (capté par l'élasticité  $\varepsilon_b$  de la durée de non-emploi au montant de l'allocation journalière, à DPI constante, qui est elle-même atténuée par l'ajustement du taux de remplacement).

Empiriquement, ces marges d'ajustement ne sont pas séparément identifiables car une hausse de 1 % de la DPI réduit conjointement de 1 % l'AJ (aux ajustements du taux de remplacement près). Seule l'élasticité totale  $\varepsilon$  peut être mesurée. Le taux de variation du salaire journalier de référence induit par une variation de DPI est égal en valeur absolue à celui de la DPI :  $\frac{dw}{w} = -\frac{dP}{P}$ , donc on a :  $\varepsilon = \frac{dD/D}{dw/w}$ .

## Annexe 2 : Liste des participants

Ce rapport final d'évaluation, qui fait suite au [rapport intermédiaire du comité d'évaluation de la réforme](#), s'appuie sur les travaux de 5 équipes de recherche sélectionnées dans le cadre des deux appels à projets de recherche de la Dares :

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

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

Equipes de recherche :

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

Institutions membres du comité technique d'évaluation :

- Dares : Marie Benedetto-Meyer – Adjointe à la cheffe de la mission animation de la recherche ; Anne-Juliette Bessonnet – Cheffe de service, Adjointe au directeur ; Bruno Bjaï – Adjoint au chef du département Emploi ; Léonie Favre – Chargée d'études statistiques ; Marie Gouyon – Chargée d'études ; Michel Houdebine – Directeur ; Raphaël Lardeux – Adjoint à la cheffe du Dside ; Pierre Leblanc – Sous-directeur Emploi et marché du travail ; Bertrand Marc – Chef du département Emploi ; Michaël Orand – Chef de la mission analyse économique ; Sophie Ozil – Cheffe du département Suivi et indemnisation des demandeurs d'emploi (Dside) ; Joël Presotto – Chargé d'études ; Véronique Simonnet – Cheffe de la mission animation de la recherche ;
- UNEDIC : Laurent Brembilla – Chargé d'études ; Emilie Daudey – Directrice adjointe de la direction des Etudes et Analyses ; Yann Desplan – Responsable du département études, évaluations et prévisions ; Brice Fabre – Chargé de mission ; Maxime Le Bihan – Chargé d'études ; Lara Muller – Directrice des Etudes et Analyses ; Marie-Hélène Nguyen – Chargée d'études ;

- France Travail : Marie Borel – Chargée d'études ; Yelle Bouaziz – Chargée d'études ; Christophe Maindron – Adjoint au responsable Département marché du travail ; Nicolas Vanni – Responsable Département marché du travail, Direction des statistiques, des études et de l'évaluation ;

## Annexe 3 : Part des entreprises en bonus et en malus par secteur d'activité au niveau A732 lors de la première période de modulation

	Au taux plancher	Bonus (hors plancher)	Au taux pivot	Malus (hors plafond)	Au taux plafond
<b>CA.Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac</b>	<b>51%</b>	<b>23%</b>	<b>0%</b>	<b>8%</b>	<b>17%</b>
<i>10.Industries alimentaires</i>	52%	23%	0%	8%	17%
1011Z.Transformation et conservation de la viande de boucherie	54%	25%	0%	10%	10%
1012Z.Transformation et conservation de la viande de volaille	28%	34%	1%	12%	25%
1013A.Préparation industrielle de produits à base de viande	34%	28%	0%	17%	21%
1013B.Charcuterie	61%	30%	0%	4%	4%
1020Z.Transformation et conservation de poisson, de crustacés et de mollusques	23%	24%	1%	14%	38%
1031Z.Transformation et conservation de pommes de terre	NA	NA	NA	NA	NA
1039A.Autre transformation et conservation de légumes	19%	29%	0%	23%	30%
1039B.Transformation et conservation de fruits	24%	26%	0%	19%	31%
1041A.Fabrication d'huiles et graisses brutes	NA	NA	NA	NA	NA
1041B.Fabrication d'huiles et graisses raffinées	NA	NA	NA	NA	NA
1042Z.Fabrication de margarine et graisses comestibles similaires	NA	NA	NA	NA	NA
1051A.Fabrication de lait liquide et de produits frais	21%	32%	0%	21%	27%
1051B.Fabrication de beurre	NA	NA	NA	NA	NA
1051C.Fabrication de fromage	27%	27%	0%	17%	30%
1051D.Fabrication d'autres produits laitiers	44%	28%	0%	24%	4%
1052Z.Fabrication de glaces et sorbets	32%	27%	3%	8%	30%
1061A.Meunerie	53%	34%	0%	5%	8%
1061B.Autres activités du travail des grains	24%	19%	0%	29%	29%
1062Z.Fabrication de produits amylacés	NA	NA	NA	NA	NA
1071A.Fabrication industrielle de pain et de pâtisserie fraîche	30%	17%	0%	9%	44%
1071B.Cuisson de produits de boulangerie	63%	37%	0%	0%	0%
1071C.Boulangerie et boulangerie-pâtisserie	83%	17%	0%	0%	0%
1071D.Pâtisserie	76%	15%	0%	2%	7%
1072Z.Fabrication de biscuits, biscottes et pâtisseries de conservation	16%	23%	0%	12%	48%
1073Z.Fabrication de pâtes alimentaires	32%	27%	0%	18%	23%
1081Z.Fabrication de sucre	30%	60%	0%	0%	10%
1082Z.Fabrication de cacao, chocolat et de produits de confiserie	34%	37%	0%	13%	16%
1083Z.Transformation du thé et du café	63%	23%	0%	4%	10%
1084Z.Fabrication de condiments et assaisonnements	27%	16%	0%	27%	30%
1085Z.Fabrication de plats préparés	23%	14%	0%	6%	57%
1086Z.Fabrication d'aliments homogénéisés et diététiques	40%	20%	0%	23%	17%
1089Z.Fabrication d'autres produits alimentaires n.c.a.	34%	31%	0%	8%	26%
1091Z.Fabrication d'aliments pour animaux de ferme	67%	22%	0%	6%	5%
1092Z.Fabrication d'aliments pour animaux de compagnie	23%	23%	0%	18%	36%
<b>11.Fabrication de boissons</b>	<b>24%</b>	<b>40%</b>	<b>1%</b>	<b>20%</b>	<b>15%</b>
1102A.Fabrication de vins effervescents	NA	NA	NA	NA	NA
1102B.Vinification	30%	60%	0%	10%	0%
1105Z.Fabrication de bière	37%	30%	0%	23%	10%
1106Z.Fabrication de malt	NA	NA	NA	NA	NA
1107A.Industrie des eaux de table	22%	43%	0%	16%	18%
1107B.Production de boissons rafraîchissantes	6%	41%	6%	29%	18%
<b>12.Fabrication de produits à base de tabac</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>
1200Z.Fabrication de produits à base de tabac	NA	NA	NA	NA	NA
<b>CC.Travail du bois, industries du papier et imprimerie</b>	<b>39%</b>	<b>28%</b>	<b>0%</b>	<b>13%</b>	<b>20%</b>
<b>16.Travail du bois et fabrication d'articles en bois et en liège, à l'exception des meubles, fabrication d'articles en</b>	<b>35%</b>	<b>35%</b>	<b>0%</b>	<b>15%</b>	<b>15%</b>
1610A.Sciage et rabotage du bois, hors imprégnation	44%	34%	1%	10%	11%
1610B.Imprégnation du bois	44%	37%	0%	10%	10%
1621Z.Fabrication de placage et de panneaux de bois	21%	34%	0%	29%	16%
1622Z.Fabrication de parquets assemblés	NA	NA	NA	NA	NA
1623Z.Fabrication de charpentes et d'autres menuiseries	33%	40%	0%	15%	13%
1624Z.Fabrication d'emballages en bois	25%	32%	0%	20%	23%
1629Z.Fabrication d'objets divers en bois ; fabrication d'objets en liège, vannerie et sparterie	42%	34%	2%	13%	10%
<b>17.Industrie du papier et du carton</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>	<b>0%</b>	<b>15%</b>	<b>36%</b>
1711Z.Fabrication de pâte à papier	NA	NA	NA	NA	NA
1712Z.Fabrication de papier et de carton	25%	33%	0%	18%	25%
1721A.Fabrication de carton ondulé	11%	14%	0%	23%	52%
1721B.Fabrication de cartonnages	15%	26%	0%	13%	47%
1721C.Fabrication d'emballages en papier	17%	17%	0%	17%	50%
1722Z.Fabrication d'articles en papier à usage sanitaire ou domestique	27%	15%	0%	4%	54%
1723Z.Fabrication d'articles de papeterie	27%	24%	0%	19%	30%
1724Z.Fabrication de papiers peints	NA	NA	NA	NA	NA
1729Z.Fabrication d'autres articles en papier ou en carton	51%	28%	0%	9%	13%
<b>18.Imprimerie et reproduction d'enregistrements</b>	<b>58%</b>	<b>23%</b>	<b>0%</b>	<b>7%</b>	<b>11%</b>
1811Z.Imprimerie de journaux	NA	NA	NA	NA	NA
1812Z.Autre imprimerie (labeur)	57%	24%	0%	8%	11%
1813Z.Activités de pré-presses	74%	15%	0%	6%	5%
1814Z.Relieure et activités connexes	42%	26%	0%	6%	26%
1820Z.Reproduction d'enregistrements	NA	NA	NA	NA	NA

	Au taux plancher	Bonus (hors plancher)	Au taux pivot	Malus (hors plafond)	Au taux plafond
<b>CG.Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques</b>	<b>25%</b>	<b>33%</b>	<b>0%</b>	<b>14%</b>	<b>28%</b>
<i>22.Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique</i>	<i>21%</i>	<i>30%</i>	<i>0%</i>	<i>15%</i>	<i>34%</i>
2211Z.Fabrication et rechapage de pneumatiques	NA	NA	NA	NA	NA
2219Z.Fabrication d'autres articles en caoutchouc	33%	40%	0%	11%	16%
2221Z.Fabrication de plaques, feuilles, tubes et profilés en matières plastiques	20%	30%	0%	13%	36%
2222Z.Fabrication d'emballages en matières plastiques	8%	20%	0%	15%	57%
2223Z.Fabrication d'éléments en matières plastiques pour la construction	21%	39%	0%	19%	21%
2229A.Fabrication de pièces techniques à base de matières plastiques	27%	27%	0%	15%	31%
2229B.Fabrication de produits de consommation courante en matières plastiques	20%	29%	0%	12%	39%
<i>23.Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques</i>	<i>31%</i>	<i>37%</i>	<i>0%</i>	<i>14%</i>	<i>18%</i>
2311Z.Fabrication de verre plat	NA	NA	NA	NA	NA
2312Z.Façonnage et transformation du verre plat	30%	37%	1%	15%	17%
2313Z.Fabrication de verre creux	21%	27%	0%	6%	45%
2314Z.Fabrication de fibres de verre	NA	NA	NA	NA	NA
2319Z.Fabrication et façonnage d'autres articles en verre, y compris verre technique	NA	NA	NA	NA	NA
2320Z.Fabrication de produits réfractaires	17%	30%	0%	17%	35%
2331Z.Fabrication de carreaux en céramique	30%	50%	0%	10%	10%
2332Z.Fabrication de briques, tuiles et produits de construction, en terre cuite	29%	41%	0%	18%	12%
2341Z.Fabrication d'articles céramiques à usage domestique ou ornemental	44%	26%	0%	15%	15%
2342Z.Fabrication d'appareils sanitaires en céramique	NA	NA	NA	NA	NA
2344Z.Fabrication d'autres produits céramiques à usage technique	NA	NA	NA	NA	NA
2349Z.Fabrication d'autres produits céramiques	NA	NA	NA	NA	NA
2351Z.Fabrication de ciment	NA	NA	NA	NA	NA
2352Z.Fabrication de chaux et plâtre	27%	36%	0%	9%	27%
2361Z.Fabrication d'éléments en béton pour la construction	23%	37%	0%	16%	25%
2362Z.Fabrication d'éléments en plâtre pour la construction	NA	NA	NA	NA	NA
2363Z.Fabrication de béton prêt à l'emploi	39%	43%	1%	11%	6%
2364Z.Fabrication de mortiers et bétons secs	9%	73%	0%	9%	9%
2365Z.Fabrication d'ouvrages en fibre-ciment	NA	NA	NA	NA	NA
2369Z.Fabrication d'autres ouvrages en béton, en ciment ou en plâtre	29%	33%	0%	24%	14%
2370Z.Taille, façonnage et finissage de pierres	53%	34%	0%	9%	4%
2399Z.Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques n.c.a.	12%	47%	0%	6%	35%
<b>EZ.Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution</b>	<b>28%</b>	<b>22%</b>	<b>0%</b>	<b>10%</b>	<b>40%</b>
<i>36.Captage, traitement et distribution d'eau</i>	<i>67%</i>	<i>24%</i>	<i>0%</i>	<i>8%</i>	<i>0%</i>
3600Z.Captage, traitement et distribution d'eau	67%	24%	0%	8%	0%
<i>37.Collecte et traitement des eaux usées</i>	<i>35%</i>	<i>29%</i>	<i>1%</i>	<i>7%</i>	<i>28%</i>
3700Z.Collecte et traitement des eaux usées	35%	29%	1%	7%	28%
<i>38.Collecte, traitement et élimination des déchets, récupération</i>	<i>20%</i>	<i>20%</i>	<i>0%</i>	<i>11%</i>	<i>49%</i>
3811Z.Collecte des déchets non dangereux	12%	11%	0%	5%	73%
3812Z.Collecte des déchets dangereux	19%	32%	0%	19%	29%
3821Z.Traitement et élimination des déchets non dangereux	17%	19%	1%	11%	51%
3822Z.Traitement et élimination des déchets dangereux	14%	23%	0%	23%	41%
3831Z.Démantèlement d'épaves	38%	25%	0%	6%	31%
3832Z.Récupération de déchets triés	25%	23%	0%	14%	38%
<i>39.Dépollution et autres services de gestion des déchets</i>	<i>48%</i>	<i>35%</i>	<i>0%</i>	<i>0%</i>	<i>17%</i>
3900Z.Dépollution et autres services de gestion des déchets	48%	35%	0%	0%	17%
<b>HZ.Transports et entreposage</b>	<b>37%</b>	<b>26%</b>	<b>0%</b>	<b>9%</b>	<b>27%</b>
<i>49.Transports terrestres et transport par conduites</i>	<i>40%</i>	<i>28%</i>	<i>0%</i>	<i>9%</i>	<i>22%</i>
4920Z.Transports ferroviaires de fret	90%	10%	0%	0%	0%
4931Z.Transports urbains et suburbains de voyageurs	36%	30%	0%	10%	24%
4941A.Transports routiers de fret interrurbains	47%	26%	0%	9%	19%
4941B.Transports routiers de fret de proximité	38%	34%	0%	9%	18%
4941C.Location de camions avec chauffeur	33%	21%	0%	13%	33%
4942Z.Services de déménagement	7%	11%	0%	5%	78%
<i>50.Transports par eau</i>	<i>62%</i>	<i>27%</i>	<i>0%</i>	<i>4%</i>	<i>8%</i>
5020Z.Transports maritimes et côtiers de fret	59%	24%	0%	6%	12%
5040Z.Transports fluviaux de fret	NA	NA	NA	NA	NA
<i>51.Transports aériens</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>	<i>NA</i>
5121Z.Transports aériens de fret	NA	NA	NA	NA	NA
<i>52.Entreposage et services auxiliaires des transports</i>	<i>27%</i>	<i>19%</i>	<i>0%</i>	<i>8%</i>	<i>46%</i>
5210A.Entreposage et stockage frigorifique	7%	4%	0%	3%	86%
5210B.Entreposage et stockage non frigorifique	8%	9%	0%	6%	77%
5221Z.Services auxiliaires des transports terrestres	49%	32%	0%	0%	19%
5222Z.Services auxiliaires des transports par eau	65%	18%	0%	5%	12%
5223Z.Services auxiliaires des transports aériens	29%	15%	0%	2%	54%
5224A.Manutention portuaire	29%	24%	0%	11%	37%
5224B.Manutention non portuaire	13%	17%	0%	15%	55%
5229A.Messagerie, fret express	15%	26%	0%	13%	45%
5229B.Affrètement et organisation des transports	39%	22%	0%	9%	30%
<i>53.Activités de poste et de courrier</i>	<i>23%</i>	<i>53%</i>	<i>0%</i>	<i>8%</i>	<i>17%</i>
5310Z.Activités de poste dans le cadre d'une obligation de service universel	NA	NA	NA	NA	NA
5320Z.Autres activités de poste et de courrier	22%	54%	0%	8%	17%
<b>IJ.Hébergement et restauration</b>	<b>23%</b>	<b>36%</b>	<b>2%</b>	<b>14%</b>	<b>26%</b>
<i>55.Hébergement</i>	<i>23%</i>	<i>36%</i>	<i>2%</i>	<i>14%</i>	<i>26%</i>
5590Z.Autres hébergements	23%	36%	2%	14%	26%
<b>MC.Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques</b>	<b>16%</b>	<b>28%</b>	<b>0%</b>	<b>15%</b>	<b>41%</b>
<i>73.Publicité et études de marché</i>	<i>14%</i>	<i>23%</i>	<i>0%</i>	<i>15%</i>	<i>48%</i>
7311Z.Activités des agences de publicité	14%	23%	0%	17%	45%
7312Z.Régie publicitaire de médias	NA	NA	NA	NA	NA
7320Z.Études de marché et sondages	13%	20%	1%	9%	57%
<i>74.Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques</i>	<i>21%</i>	<i>31%</i>	<i>1%</i>	<i>15%</i>	<i>32%</i>
7410Z.Activités spécialisées de design	14%	28%	0%	12%	47%
7490A.Activité des économistes de la construction	37%	37%	3%	13%	11%
7490B.Activités spécialisées, scientifiques et techniques diverses	21%	31%	0%	15%	32%
<i>75.Activités vétérinaires</i>	<i>15%</i>	<i>38%</i>	<i>0%</i>	<i>14%</i>	<i>33%</i>
7500Z.Activités vétérinaires	15%	38%	0%	14%	33%

**Champ** : entreprises de 11 salariés ou + des régimes général ou agricole, hors secteur "S1", France entière.

**Note** : la valeur est masquée pour les secteurs ayant moins de 10 entreprises concernées par le dispositif.

**Source** : GIP-MDS/Calculs Dares

**Lecture** : 24 % des entreprises du secteur de la transformation et conservation de fruits (1039B) étaient au taux plancher de cotisation lors de la première période de modulation.