

# Assurance-chômage : la réforme de 2019 a d'abord affecté les jeunes et les précaires

Alors qu'un nouveau tour de vis pour les chômeurs est sérieusement envisagé par le gouvernement, le comité d'évaluation des mesures prises en 2019 a rendu son rapport intermédiaire, mitigé, mardi 27 février.

Par [Thibaud Métais](#)

Pendant que le gouvernement prépare l'opinion à une nouvelle réforme de l'assurance-chômage, les effets des précédentes commencent à être mieux connus. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, rattachée au ministère du travail, a publié, mardi 27 février, un rapport intermédiaire réalisé par son comité d'évaluation de la réforme de l'assurance-chômage lancée en 2019 et qui avait durci les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi.

La publication de ces travaux intervient au moment où un nouveau tour de vis pour les chômeurs – ce serait le cinquième depuis 2017 – est dans les cartons de l'exécutif. Dans [Le Journal du dimanche](#) du 25 février, le premier ministre, Gabriel Attal, a annoncé que la durée d'indemnisation « peut encore » être réduite et qu'il est également possible d'« accentuer la dégressivité des allocations ». Si les arbitrages ne sont pas arrêtés, le locataire de Matignon a confirmé sa détermination sur RTL, mardi 27 février. « Travailler doit toujours rapporter toujours plus que ne pas travailler », a affirmé le chef du gouvernement, qui souhaite qu'on « rouvre le chantier » de l'assurance-chômage pour avoir « un modèle social qui incite davantage à l'activité ».

La volonté du gouvernement de durcir une nouvelle fois les règles d'indemnisation vise à répondre au retournement du marché de l'emploi observé ces derniers temps. Alors que le président de la République, Emmanuel Macron, avait fait du plein-emploi – autour de 5 % de chômage – l'objectif majeur de son second quinquennat, la possibilité de tenir cette promesse s'envole.

Après plusieurs années de baisse continue du chômage, celui-ci est en hausse depuis plusieurs mois, passant de 7,1 % fin 2022 à 7,5 % sur le dernier trimestre de 2023. La dernière réforme de l'assurance-chômage mise en place en février 2023 et qui a réduit de 25 % la durée d'indemnisation avait pourtant comme objectif de rendre les règles plus incitatives lorsque la conjoncture est favorable et plus protectrice lorsque la situation se dégrade.

## Baisse du nombre d'ouvertures de droits

Les changements se succèdent si rapidement que de nouvelles règles sont mises en place, sans même que les effets des précédentes soient connus. Le rapport publié mardi répond en partie à cette carence. Ces travaux s'intéressent aux conséquences de la réforme de l'assurance-chômage décidée en 2019 et mise en œuvre par étapes jusqu'à fin 2021, notamment en raison de la crise sanitaire. Les différents décrets pris par le gouvernement ont eu pour conséquence de durcir les conditions d'indemnisation.

⚠ Remarque qui vaut en général pour les politiques publiques

Les conditions d'accès au système sont devenues plus exigeantes puisque les demandeurs d'emploi doivent désormais travailler pendant six mois sur vingt-quatre (contre quatre sur vingt-huit auparavant) pour ouvrir des droits. Cette réforme a également modifié le mode de calcul du montant de l'indemnisation (et mis en place la dégressivité de l'allocation à partir du septième mois pour les chômeurs de moins de 57 ans qui avaient un salaire égal ou supérieur à 4 700 euros brut par mois). Enfin, du côté des entreprises, elle instaure le bonus-malus, qui module le taux de cotisations en fonction du nombre de salariés dont elles se sont séparées, pour réduire le recours aux contrats courts.

Les résultats montrent une baisse significative (17 %) du nombre d'ouvertures de droits entre 2019 et 2022. « *La baisse des entrées au chômage peut aussi être due à la dynamique du marché du travail à ce moment-là* », nuance toutefois le président du comité d'évaluation, Rafael Lalive, faisant référence aux nombreuses créations d'emplois qui ont suivi la crise sanitaire. La diminution s'avère plus marquée chez les jeunes et les plus précaires : – 24 % pour les moins de 25 ans, – 25 % pour ceux ayant terminé un CDD et – 35 % après un contrat d'intérim.

## Retour à l'emploi peu durable

L'allongement de la durée de travail nécessaire à l'ouverture de droits de quatre à six mois peut également priver des salariés de l'accès à l'assurance-chômage. « *Cette perte de revenu peut les amener à accepter plus systématiquement les offres d'emploi qui leur sont proposées, au détriment de la qualité de l'emploi retrouvé* », estiment les auteurs du rapport. L'étude souligne cependant l'effet positif et significatif de la mesure sur la probabilité de retrouver un emploi. Mais pour les plus de 25 ans, l'effet porte uniquement sur un retour à l'emploi peu durable (CDD inférieur à deux mois ou mission d'intérim).

Le rapport met par ailleurs en lumière les possibles effets opposés sur le retour à l'emploi induits par la modification du calcul de l'allocation. « *D'une part, la baisse du montant des allocations pourrait accélérer le retour à l'emploi ; d'autre part, l'allongement de la durée d'indemnisation [induite par la modification du mode de calcul] pourrait retarder ce retour* », écrivent les auteurs. Quant aux entreprises, 18 000 d'entre elles ont été concernées par le mécanisme du bonus-malus, ce qui représente 6 % des sociétés des sept secteurs concernés par la mesure. 36 % d'entreprises sont en malus et 64 % en bonus.

Il faut désormais attendre la fin de l'année pour que le comité d'évaluation rende ses travaux définitifs et pour connaître dans les détails les conséquences de la réforme de 2019 sur les comportements des demandeurs d'emploi. Même si, d'ici là, ils seront probablement soumis à de nouvelles règles d'indemnisation encore plus strictes.

[Thibaud Métais](#)