

# Mesurer l'efficacité de l'assurance chômage

**Les notes du conseil d'analyse économique, n° 90, avril 2026**

Depuis le début des années 2000, le système d'assurance chômage a été sans cesse modifié, tout en continuant à s'endetter. Si la dette cumulée demeure importante, les réformes de 2019–2023 ont assaini la situation au prix d'une baisse notable de la générosité du système. Désormais, la France ne se montre pas plus généreuse que ses voisins sur les paramètres clé du système (montant, durée, conditions d'accès).

Cette *Note* propose un cadre d'analyse nouveau permettant de comparer de manière cohérente les réformes possibles. Elle s'appuie sur un indice d'efficacité de la dépense publique (EDP) qui rapporte la valeur de l'assurance pour les allocataires au rendement budgétaire net des réformes, en tenant compte à la fois de leurs effets sur les finances publiques, sur l'emploi et sur les autres prestations sociales.

Les modifications de l'assurance chômage ont en effet des conséquences multiples : elles influencent les durées de chômage et les entrées au chômage en changeant les comportements des demandeurs d'emploi et des entreprises ; elles peuvent également modifier le recours à d'autres prestations, comme le revenu de solidarité active. Ces effets doivent être pris en compte pour raisonner en termes de rendement budgétaire net. Dans cette optique, les réformes visant des économies provenant majoritairement d'effets comportementaux, conduisant à une hausse de l'emploi, apparaissent plus efficaces.

D'autre part, les différentes réformes affectent des publics distincts, en termes d'âge, de salaire antérieur ou de situation familiale, pour lesquels la valeur de l'assurance chômage diffère. Cette valeur peut être mesurée à partir des chutes de consommation observées dans des données bancaires. Il en découle que les réformes réduisant l'assurance pour les publics les plus précaires, qui subissent les plus fortes baisses de consommation en cas de perte d'emploi, doivent être appréciées avec une attention particulière.

La *Note* applique ce cadre d'analyse aux principales dimensions de l'assurance chômage – durée d'indemnisation, montant des allocations, conditions d'éligibilité et filière seniors – et en tire plusieurs enseignements. Le durcissement des conditions d'éligibilité (par exemple, passer de 6 à 8 mois d'affiliation) semble peu indiqué : il génère principalement des économies mécaniques, avec des effets comportementaux limités, tout en affectant surtout des publics modestes. À l'inverse, la suppression de la marche intermédiaire de la filière seniors, qui permet aux 55–57 ans de bénéficier d'une durée d'indemnisation plus longue que les moins de 55 ans, semble justifiée : elle réduirait sensiblement les entrées au chômage, tandis que la perte d'assurance pour les publics concernés apparaît plus limitée, probablement en raison d'une épargne plus élevée.

Les codes ayant servi à ces calculs sont mis en accès libre, dans l'objectif de contribuer à la construction d'un cadre partagé – et perfectible – pour l'analyse des réformes futures de l'assurance chômage.

Cette *Note* est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage qu'eux.

## Introduction

2017, 2019/2021, 2023, 2025 et 2026 : en dix années, l'assurance chômage aura connu cinq réformes, que ce soit dans le cadre de négociations entre partenaires sociaux ou sous l'impulsion de l'État. Et il en va ainsi depuis de nombreuses années (voir [graphique 1](#)). Certains changements visent à rendre les règles plus lisibles, parfois plus équitables, à générosité constante. Mais le plus souvent, ils affectent la générosité du système, parfois à la hausse, comme en 2009 où il est devenu plus facile d'être éligible, parfois à la baisse, comme en 2019 où l'on revint à la règle qui prévalait avant 2009.

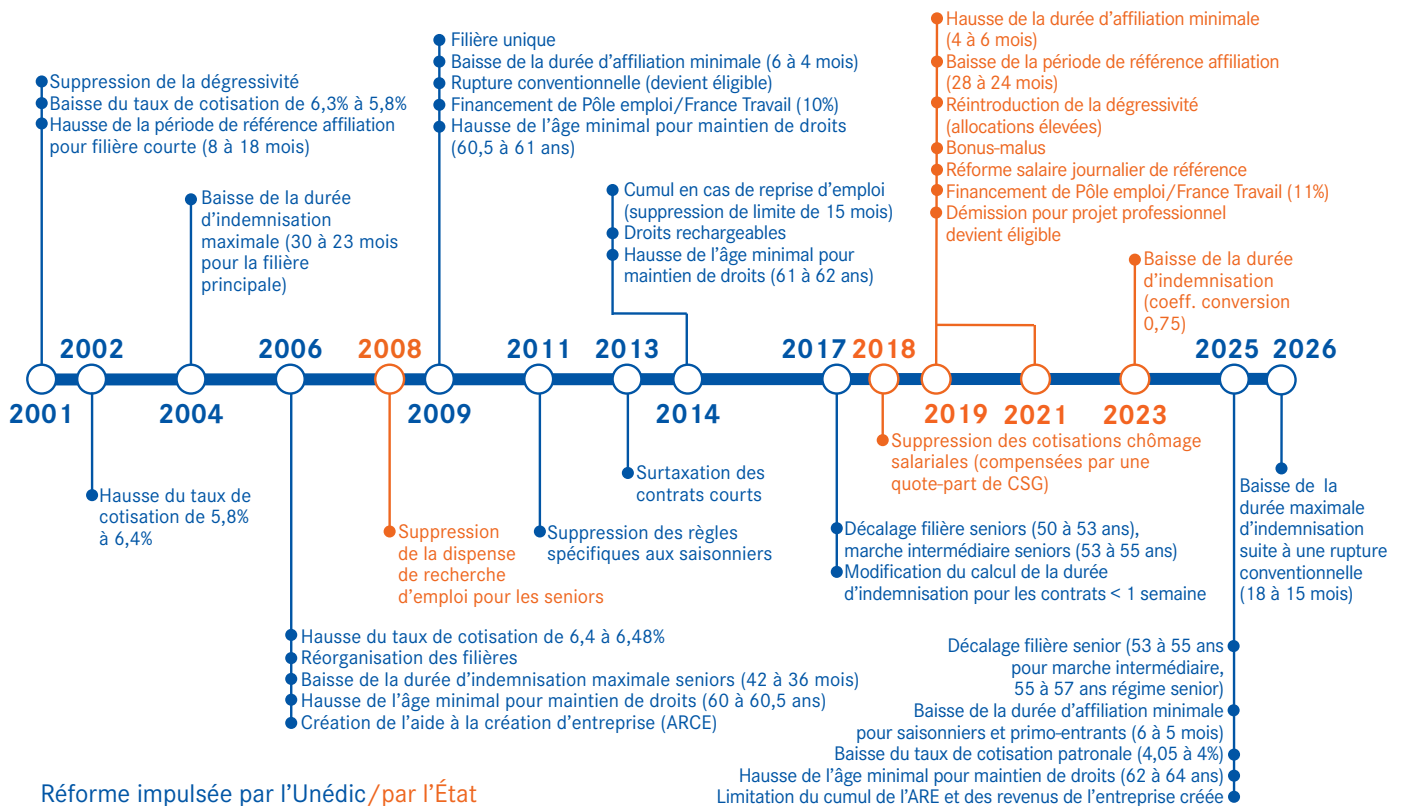
Pourtant, depuis le début des années 2000, le système s'est continuellement endetté car les recettes étaient inférieures aux dépenses, en moyenne de 2 milliards d'euros par an sur la période. Les ajustements furent fréquents mais souvent insuffisants et certaines réformes (ruptures conventionnelles, rechargement des droits) ont eu des conséquences financières mal anticipées. Les réformes de 2019/2021 et 2023 ont assaini la situation du régime : depuis 2022, les recettes sont supérieures aux dépenses, au prix d'une baisse notable de sa générosité. Cependant, une dette de 60 milliards d'euros demeure. Celle-ci témoigne aussi de difficultés dans l'articulation avec l'État, qui prélève une partie des ressources pour

financer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et qui décide parfois d'allègements de charges mal compensés.

**Constat 1.** Jusqu'en 2019, les recettes de l'assurance chômage ont généralement été inférieures aux dépenses d'environ 2 milliards d'euros par an, quelle que soit la conjoncture. À la suite des réformes de 2021 et 2023, les recettes couvrent les dépenses mais une dette importante demeure.

En tout état de cause, l'assurance chômage ne peut pas être réduite à une simple variable d'ajustement budgétaire. En effet, elle a pour objectif premier d'atténuer les conséquences de la perte d'emploi sur le revenu des ménages. Elle vise à prévenir les situations de précarité en garantissant aux personnes éligibles un revenu de remplacement. Celui-ci leur permet de couvrir leurs dépenses incompressibles et de maintenir un niveau de consommation relativement stable durant leur recherche d'emploi. Cependant, la valeur de cette assurance n'est pas la même pour tous, ne serait-ce que parce que certains disposent d'épargne et d'autres non. Par ailleurs, le système doit veiller à équilibrer de manière satisfaisante assurance et incitation au retour à l'emploi.

**Graphique 1. Panorama des modifications des règles de l'assurance chômage au cours des 25 dernières années**



\* Ce travail doit beaucoup à Claudine Desrieux, conseillère scientifique, Alice Lapeyre, économiste senior, Emma Laveissière et Rose Salaün, chargées d'étude au CAE. Ce projet a bénéficié du soutien de Jean Ferreira, Reza Ghasemipour, Nicolas Grimprel, Lucie Huang, Orane Leonetti et Oskar Lasterra. Nous sommes redevables à Camille Landais qui a initié ce projet. Nous remercions Pierre Cahuc, Xavier Jaravel, Maxime Tô pour leurs retours constructifs, ainsi que l'Unédic, France Travail, la Dares, la DG Trésor. Nous remercions Laura Khoury, Clément Brébion et Simon Briole pour avoir partagé les données de leurs travaux et pour leurs commentaires, ainsi que Julien Fournel et le Crédit Mutuel Alliance Fédérale pour la mise à disposition de leurs données bancaires, leur assistance et leurs retours. Nous saluons enfin l'ensemble des membres du CAE pour leurs suggestions.

Or, chaque réforme modifie cet équilibre, affectant certains publics plutôt que d'autres, en fonction des paramètres modifiés. En effet, l'assurance chômage comporte de nombreux paramètres : il est, par exemple, possible de jouer sur les montants d'indemnisation, les durées d'indemnisation, les conditions d'éligibilité, la manière dont l'âge est pris en compte, etc.

Cette *Note* fait le constat que, depuis 25 ans, une série de réformes se sont succédé sans cadre conceptuel cohérent. Elles se sont concentrées sur tel ou tel levier lorsqu'il s'agissait de renforcer les incitations de retour à l'emploi ou de faire des économies, ou sur tel ou tel groupe de demandeurs d'emploi (les saisonniers, les seniors, etc.) lorsqu'il s'agissait de mieux protéger. Nous proposons un cadre méthodologique, inspiré par les récentes avancées de la recherche, pour penser la vaste panoplie de réformes possibles de l'assurance chômage en prenant en compte simultanément leurs impacts sur la situation financière des chômeurs indemnisés et leurs effets sur les finances publiques et sur le niveau d'emploi.

Nous proposons ainsi une analyse conjointe des effets budgétaires nets des réformes et une caractérisation fine, inédite, des publics concernés par ces différentes mesures, ainsi qu'une estimation de la valeur que représente pour eux l'assurance chômage. Lorsque l'on réfléchit à des réformes potentielles, il nous apparaît essentiel de prendre en compte le fait qu'elles touchent différents publics. Il faut privilégier les réformes dont le rendement budgétaire provient majoritairement d'effets sur l'emploi, mais aussi celles qui réduisent l'assurance chômage pour des personnes qui en ont le moins besoin ou qui la renforcent pour des personnes qui, sinon, verraient leur revenu et donc leur consommation chuter de manière importante. Notre analyse nous amène à être très réservés sur l'opportunité de durcir les conditions d'éligibilité et, à l'inverse, à considérer que supprimer la marche intermédiaire de la filière seniors, voire repenser l'intégralité de la filière, se justifie.

## Panorama de l'assurance chômage française

La France consacre 1,3 % du PIB (37 milliards d'euros en 2025) aux dépenses d'indemnisation chômage<sup>1</sup>. Pilotée par les partenaires sociaux, et plus rarement par l'État lorsque ceux-ci échouent à trouver un accord, l'assurance chômage voit ses règles régulièrement évoluer. La dernière vague de réformes importantes a été impulsée par l'État entre 2019 et 2023. Elle a à la fois durci les conditions d'éligibilité, réduit l'allocation

des personnes aux trajectoires d'emploi irrégulières et baissé la durée moyenne des droits. S'il est difficile de comparer la générosité des systèmes d'un pays à l'autre, en raison de la multiplicité des paramètres à prendre en compte (niveau d'allocation, durée, éligibilité...), la France ne se distingue plus de ses partenaires européens<sup>2</sup>.

**Constat 2.** À la suite des dernières réformes, notre système d'assurance chômage s'est très largement normalisé par rapport à ses voisins, hormis sur le plafond des indemnités.

Les réformes envisagées ici touchent à différentes dimensions du système actuel. Pour cette raison, il est important d'en brosser les règles à grands traits. Tout d'abord, pour être éligible, il faut avoir travaillé 6 mois dans les 24 derniers mois, là où il n'en fallait que 4 avant 2021. Ces 6 mois sont appelés durée d'affiliation, tandis que la fenêtre de 24 mois est nommée période de référence affiliation (PRA).

Le montant de l'indemnisation dépend, quant à lui, du salaire passé. Pour le déterminer, on calcule d'abord un salaire journalier de référence (SJR) qui prend en compte l'ensemble des revenus du travail touchés sur la PRA<sup>3</sup>. Une fois ce SJR calculé, on applique une formule qui rend l'allocation d'autant plus généreuse que le salaire passé était bas. L'allocation journalière est ainsi égale à 75 % du SJR pour les plus bas salaires. Ce pourcentage, appelé taux de remplacement, baisse ensuite pour atteindre 57 % pour ceux qui avaient précédemment un salaire mensuel supérieur à 2 400 €. En moyenne, le taux de remplacement net est de 70 % et seuls 6 % des allocataires reçoivent plus de 2 000 € d'assurance chômage par mois<sup>4</sup>. Le plafond pour l'allocation mensuelle est fixé à 8 826 €.

La durée potentielle d'indemnisation (DPI) ou durée des droits, c'est-à-dire la durée maximale pendant laquelle un demandeur d'emploi peut toucher une allocation s'il n'a pas retrouvé d'emploi, dépend du nombre de jours travaillés précédemment. Plus précisément, elle dépend du nombre de jours entre le premier et le dernier jours travaillés sur la période de référence. Avant 2023, la DPI était égale à ce nombre. Depuis 2023, on n'en prend en compte que 75 %, avec un plancher à 6 mois. Ainsi la durée d'indemnisation en temps normal ne peut dépasser 18 mois, mais une extension de droits est prévue en cas de retournement de la conjoncture.

Enfin, l'assurance chômage française se caractérise par une filière seniors plus généreuse. À partir de 55 ans<sup>5</sup>, les droits sont calculés en prenant en compte les périodes travaillées

<sup>1</sup> Unédic 2025 : « [Situation financière de l'assurance chômage pour 2025-2027](#) ».

<sup>2</sup> Voir panorama [Europ'Info 2025](#) de l'Unédic et le [graphique 4](#) du *Focus* « [Le public affecté par les réformes de l'assurance chômage](#) » associé à cette *Note*.

<sup>3</sup> Avant 2021, on divisait ces revenus par le nombre de jours travaillés pour obtenir le SJR. Désormais, on le divise par le nombre de jours entre le premier et le dernier jours travaillés sur cette période. On inclut donc des jours non travaillés ce qui donne un SJR plus faible pour les travailleurs ayant alterné contrats courts et périodes sans emploi. La réforme visait à désinciter ce type de trajectoires. Elle a entraîné une réduction d'environ 18 % de l'indemnisation des allocataires aux trajectoires discontinues. Voir Unédic (2025) : « [Évaluation du nouveau mode de calcul de l'allocation chômage](#) ».

<sup>4</sup> Unédic : « [Quelle indemnisation pour les demandeurs d'emploi en France ?](#) ».

<sup>5</sup> Avant 2024, l'âge seuil était de 53 ans, mais un accord entre partenaires sociaux l'a décalé de 2 ans, en cohérence avec la réforme des retraites de 2023.

sur les 3 dernières années au lieu de 2 pour les non-seniors. Mécaniquement, cette fenêtre de calcul plus longue allonge la durée potentielle d'indemnisation qui ne peut cependant pas dépasser 22,5 mois pour les 55-57 ans, et 27 mois pour les 57 ans ou plus.

Il existe bien entendu d'autres caractéristiques de l'assurance chômage, comme le différé d'indemnisation (qui varie avec certaines indemnités de licenciement), des cas particuliers (comme le régime intermittent) et des différences d'indemnisation selon le motif d'entrée au chômage (la démission ne donne généralement pas droit à être indemnisé). Dans cette *Note*, nous nous concentrerons sur les principaux paramètres. L'idée n'est pas d'être exhaustif mais de proposer, par l'exemple, une méthode pour évaluer les réformes de l'assurance chômage à l'aune d'un indicateur unique et cohérent.

## Penser les réformes de l'assurance chômage avec l'indice d'efficacité de la dépense publique

### L'indice d'efficacité de la dépense publique

Notre analyse s'appuie sur l'indice d'efficacité de la dépense publique (EDP) développé par Hendren et Sprung-Keyser<sup>6</sup>. Il offre une métrique commune pour comparer différentes politiques en mesurant leur gain ou leur coût social par euro dépensé ou économisé. Le *Focus* « [L'indice EDP appliqué aux réformes du montant de l'assurance chômage](#) » explique la méthodologie en détails. Elle permet d'identifier les politiques pour lesquelles le gain social par euro public mobilisé est le plus élevé.

Nous calculons ici des indices EDP pour différentes dimensions de l'assurance chômage : la durée d'affiliation pour être éligible, la durée d'indemnisation, le montant d'indemnisation et la marche intermédiaire de la filière seniors. L'objectif est d'abord de proposer un cadre de raisonnement commun. Ces indices permettent de mettre en regard, de manière unifiée, les effets budgétaires des réformes, les changements de comportements qu'elles peuvent induire et les publics qu'elles affectent<sup>7</sup>. Il s'agit toutefois d'un exercice délicat, reposant sur un ensemble d'hypothèses qu'il convient d'explicitier.

L'interprétation des indices nécessite quelques remarques. Le cas d'un indice inférieur à 1 est relativement simple. Cela signifie que le gain social associé à une plus grande générosité sur cette dimension de l'assurance est inférieur à son coût budgétaire. En l'absence d'objectif particulier de redistribution en faveur des publics concernés, il convient plutôt d'envisager une réduction de générosité sur ce levier.

À l'inverse, un indice supérieur à 1 suggère qu'une augmentation de la générosité pourrait être socialement justifiée. Cette interprétation doit néanmoins être nuancée par la question du financement de la réforme lorsqu'elle est coûteuse. Si elle est financée par la réduction d'une dépense moins efficace (EDP inférieure), la réforme apparaît souhaitable. Mais si elle est financée par une hausse des prélèvements sur les salaires, elle n'est justifiée que si son indice EDP est supérieur à celui associé à une augmentation de ces prélèvements qui est d'environ 1,2 (voir [infra](#)). À moins, encore une fois, d'accorder un poids social plus élevé aux personnes concernées par l'indemnisation du chômage que par la taxation des revenus du travail.

Au-delà de l'analyse isolée de chaque paramètre ou réforme, l'intérêt principal des EDP réside dans leur comparaison. Cette approche comparative est en effet moins sensible au choix des hypothèses car celles-ci sont en grande partie communes à l'ensemble des leviers étudiés. Concrètement, si l'indice EDP d'un premier levier est supérieur à celui d'un deuxième levier, mieux vaut toucher au levier 2 si l'on souhaite réduire la générosité de l'assurance chômage... sauf à accorder davantage de préférence sociale au groupe touché par le levier 2. Par exemple, on montre dans cette *Note* que l'indice EDP associé à la filière seniors est inférieur à celui associé à d'autres leviers. Cela conduit à interroger le maintien de cette filière. La seule justification d'un tel dispositif serait de donner une préférence particulière aux seniors par rapport aux autres demandeurs d'emploi.

Pour calculer les indices EDP, deux ingrédients sont nécessaires : une estimation des rendements budgétaires nets des réformes et une estimation de la valeur de l'assurance pour le public affecté. L'indice EDP correspond au ratio de ces deux quantités.

### Les rendements budgétaires nets

Les chiffrages des réformes de l'assurance chômage se contentent souvent de calculer leur rendement budgétaire mécanique. Si l'on baisse les allocations de 10 € pour un million de bénéficiaires, le rendement mécanique est de 10 millions d'euros. Or, la littérature académique montre clairement que les modifications de l'assurance chômage changent les comportements et entraînent des effets de report sur d'autres dispositifs comme le RSA.

Il existe deux types d'effets comportementaux. Premièrement, une assurance chômage plus généreuse entraîne des durées de chômage plus longues. Ce constat empirique est bien établi par de nombreuses études<sup>8</sup>, même si l'intensité de cet effet peut varier selon certaines caractéristiques socio-démographiques. Deuxièmement, la générosité de l'assurance

<sup>6</sup> Hendren N. et Sprung-Keyser B. (2020) : « *A Unified Welfare Analysis of Government Policies* », *The Quarterly Journal of Economics*. Cet indice a été utilisé dans la *Note* n°84 du CAE : Grenet J. et Landais C. « [Éducation : comment mieux orienter la dépense publique](#) ».

<sup>7</sup> Nous mettons en accès libre les codes ayant servi à nos calculs, dans l'espoir de contribuer à la mise en place d'un cadre partagé, sans doute perfectible au fil du temps, pour l'analyse de futures réformes.

<sup>8</sup> Pour une synthèse des principales estimations, voir Figures 6 et 7 de Le Barbanchon et al., reproduites dans le *Focus* 129. Le Barbanchon T., Schmieder J. et Weber A. (2024) : « *Job Search, Unemployment Insurance and Active Labor Market Policies* », dans *Handbook of Labor Economics*, Vol. 5, chap. 6.

chômage influence aussi les entrées au chômage indemnisé, c'est-à-dire les fins de contrats, les licenciements ou les ruptures conventionnelles. Cela peut venir des comportements des salariés qui souhaitent quitter un emploi qui ne leur convient pas, ou de ceux des entreprises pour qui il est plus facile de se séparer d'un salarié lorsque l'assurance chômage est plus généreuse. Les études sur ce deuxième canal sont plus récentes mais suggèrent qu'il est loin d'être négligeable<sup>9</sup>.

**Constat 3.** Les dernières réformes de l'assurance chômage ont bénéficié d'évaluations *ex post* portant sur leurs effets comportementaux. Néanmoins, les évaluations *ex ante*, mobilisées pour la prise de décision, se concentrent souvent sur les effets budgétaires mécaniques, sans intégrer d'effets comportementaux. Or ils peuvent modifier sensiblement le coût budgétaire net des réformes et devraient être systématiquement pris en compte.

Les effets comportementaux sont importants pour deux raisons : ils peuvent être quantitativement significatifs et, dans le cas de réformes baissant la générosité du système, il faut privilégier celles dont une part plus importante du rendement budgétaire provient d'effets comportementaux. En effet, les économies mécaniques correspondent à une perte directe de revenus pour les demandeurs d'emploi. Au contraire, les économies liées aux réponses comportementales correspondent à un maintien ou à un retour accéléré dans l'emploi, et donc à une augmentation de l'activité économique, générant un surcroît de recettes fiscales.

En pratique, mesurer les rendements mécanique et comportemental suppose de caractériser les demandeurs d'emploi concernés par une réforme, de mesurer leur taux de sortie du chômage et leur taux d'entrée au chômage, de faire des hypothèses sur la façon dont leurs comportements vont changer avec la réforme et de calculer comment ces changements vont modifier les dépenses d'indemnisation, les cotisations collectées sur les salaires et le passage entre assurance chômage et RSA ou allocation de solidarité spécifique.

Nous détaillons, dans le *Focus* « [Modéliser l'impact financier de réformes de l'assurance chômage](#) », deux modèles conçus à cette fin. Le premier, proche de ceux utilisés dans les administrations, intègre explicitement l'effet des changements de comportements sur les rendements budgétaires. Le second est un modèle simulé, estimé de manière à reproduire le nombre et les caractéristiques des demandeurs d'emploi, ainsi que les flux de l'emploi au chômage : des individus hétérogènes y accumulent et consomment des droits selon les règles de l'assurance chômage. Ce modèle permet notamment de prendre en compte la montée en charge progressive

des réformes. Malgré leurs différences, ces deux modèles conduisent à des indices EDP très proches, même si les estimations des économies budgétaires peuvent légèrement diverger.

### La valeur de l'assurance chômage

Une réduction de la générosité de l'assurance chômage engendre toujours, par définition, des économies budgétaires, ce qui pourrait amener à conclure que ce type de réformes est forcément souhaitable. Ce n'est pas le cas. L'assurance chômage remplit une fonction : elle assure les personnes contre la baisse de revenu qu'entraîne une perte d'emploi. Réduire la générosité de l'assurance chômage a un impact négatif sur la situation financière et le bien-être des demandeurs d'emploi. Pour juger du bien-fondé d'une réforme de l'assurance chômage, il convient donc de mettre en regard son rendement budgétaire net avec la détérioration de la situation des personnes affectées, potentiellement vulnérables. Cette détérioration correspond à ce que la littérature académique nomme la valeur de l'assurance chômage.

**Constat 4.** Les débats sur les réformes de l'assurance chômage ne prennent pas en compte sa valeur assurantielle pour les allocataires, pourtant au cœur de la logique même de cette assurance sociale. Cette valeur varie fortement selon les publics – notamment selon leurs ressources et leur capacité d'épargne – et sa prise en compte peut conduire à apprécier différemment l'intérêt des réformes envisagées.

Calculer la valeur de l'assurance chômage n'est pas chose aisée ; la recherche a suggéré plusieurs pistes. L'une des plus convaincantes consiste à combiner deux paramètres : la chute de consommation qu'entraîne le passage de l'emploi au chômage et l'aversion au risque, qui capture le coût des variations de revenus en termes de bien-être. En effet, les fluctuations de revenus sont coûteuses et la théorie économique indique qu'il est préférable de pouvoir lisser sa consommation<sup>10</sup>. Cela se comprend aisément si l'on considère que nombre de dépenses sont contraintes et difficilement ajustables à court terme (par exemple un loyer, les factures d'électricité, de cantine scolaire, etc.). Prenons l'exemple de Julien et Emma qui tombent au chômage. Supposons que l'on observe dans les données que la consommation de Julien n'est pas du tout affectée par sa perte d'emploi tandis que celle d'Emma chute de 50%. On pourra en déduire que l'assurance chômage a davantage de valeur pour Emma puisque Julien semble être en mesure de s'auto-assurer, par exemple grâce à une épargne préexistante.

<sup>9</sup> Jessen J., Jessen R., Johnston A. et Gątecka-Burdiak E. (2025): « [Moral Hazard Among the Employed : Evidence From Regression Discontinuity](#) » *NBER Working Paper*.

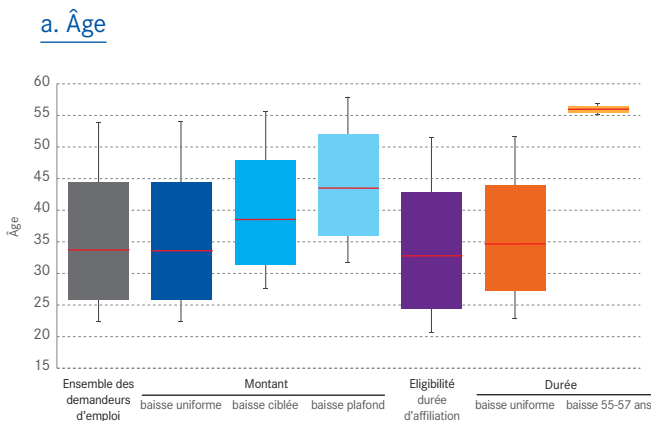
<sup>10</sup> Gruber, J. (1997): « [The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance](#) », *American Economic Review*.

Le calcul de la chute de consommation lorsqu'un individu passe de l'emploi au chômage a été réalisé par Gruber<sup>11</sup>, par Ganong et Noel<sup>12</sup> sur données américaines, par Landais et Spinnewijn<sup>13</sup> sur données suédoises, par Bonnet et al.<sup>14</sup> sur données françaises de la Banque Postale, et par nous-mêmes sur des données du Crédit Mutuel<sup>15</sup>. Les données bancaires sont en effet particulièrement adaptées pour calculer les variations de revenus et de consommation. Dans toutes ces analyses, les ordres de grandeur sont proches. En moyenne, la consommation d'un individu chute d'environ 10% lorsqu'il perd son emploi et de 25% lorsque ses indemnités chômage arrivent à échéance. L'aversion au risque est plus difficile à mesurer et les estimations sont nombreuses et assez dispersées. Si nous utilisons ici une valeur cohérente avec certaines études de référence, nous montrons également comment les résultats changent quand nous supposons des individus moins aversés à la perte de revenu<sup>16</sup>.

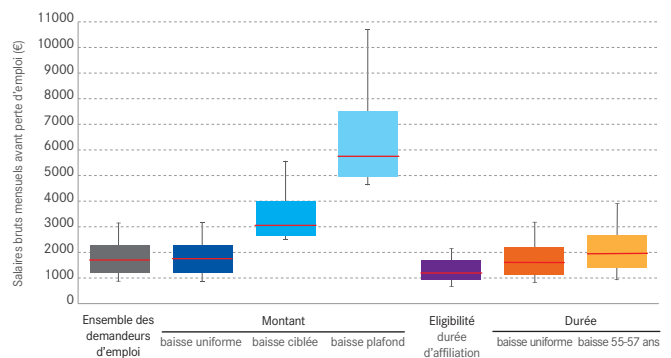
Au-delà de la valeur de l'assurance pour un demandeur d'emploi moyen, il est crucial de comprendre comment celle-ci diffère selon les publics. En effet, chaque réforme affecte un public différent et a donc un coût social différent. Nous procédons en deux étapes.

Dans une première étape, nous avons réalisé un travail inédit de caractérisation des publics affectés par différentes réformes de l'assurance chômage, en fonction notamment de l'âge, du salaire passé et de la situation maritale. Par exemple, le public affecté par une réforme de la durée d'affiliation est plus jeune et perçoit un salaire plus faible que le public affecté par une réforme de la durée maximum d'indemnisation.

**Graphique 2. Comparaison des publics affectés par les différents leviers**



**b. Salaire moyen passé**



**Note :** Pour chaque réforme, la boîte représente la moitié centrale de la distribution de l'âge et du salaire moyen passé du public affecté : elle s'étend du 1<sup>er</sup> au 3<sup>e</sup> quartile. La ligne horizontale rouge indique la médiane. Les lignes verticales (« moustaches ») vont du 1<sup>er</sup> au 9<sup>e</sup> décile.

**Clé de lecture :** Le dernier décile de revenu des individus affectés par une hausse de la durée d'affiliation (en violet foncé) se situe à 2000 € mensuels contre 5 500 € pour ceux affectés par une baisse du montant d'allocation ciblé sur les hauts revenus (en bleu clair).

**Source :** Données MIDAS-FNA.

Le [graphique 2](#) présente les caractéristiques moyennes des personnes affectées par différentes réformes. Le *Focus* « [Le public affecté par les réformes potentielles de l'assurance chômage](#) » décrit en détail la façon dont nous avons procédé pour identifier les publics affectés par les différents leviers, à partir d'un travail original réalisé sur données administratives, et propose une caractérisation plus poussée des publics.

Dans une deuxième étape, nous estimons la chute de consommation pour différents profils, par âge, salaire passé et situation maritale. Nous constatons, par exemple, que les publics plus jeunes et dont le salaire est plus bas ont des pertes de consommation au chômage et donc une valeur de l'assurance plus élevée, ce qui est cohérent avec le fait que ces publics disposent moins fréquemment d'épargne que des personnes plus âgées ou ayant un salaire plus élevé. Le [graphique 3](#) représente les baisses de consommation moyennes que nous avons estimées : elles varient de 5% pour le public affecté par une baisse du plafond d'allocation mensuelle à 12% pour le public affecté par un durcissement de l'éligibilité. Ces estimations nous permettent d'attribuer à chaque réforme une valeur de l'assurance correspondant au public affecté<sup>17</sup>. Celles-ci seront rapportées au rendement budgétaire net pour calculer un indice EDP.

<sup>11</sup> *Op.cit.*

<sup>12</sup> Ganong P. et Noel P. (2019): « [Consumer Spending during Unemployment : Positive and Normative Implications](#) », *American Economic Review*.

<sup>13</sup> Landais C. et Spinnewijn J. (2021): « [The Value of Unemployment Insurance](#) », *The Review of Economic Studies*.

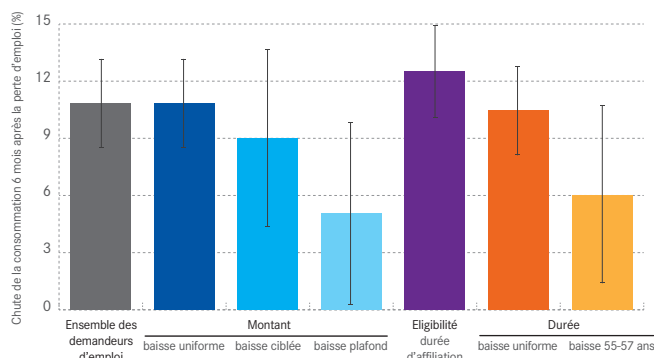
<sup>14</sup> Bonnet O., Le Grand F., Olivia T., Ragot X. et Wilner L. (2024): « [The consumption response to unemployment - Evidence from French bank account data](#) », Insee, *Document de travail*.

<sup>15</sup> *Focus* n° 132 « [Comment estimer la valeur d'un euro d'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi](#) ».

<sup>16</sup> Nous utilisons un coefficient d'aversion au risque de 4,5, en suivant Chetty et Zeidl (2007) et Landais et Spinnewijn (2021) mais montrons également les résultats avec un coefficient d'aversion au risque de 2. Chetty R. et Zeidl A. (2007): « [Consumption Commitments and Risk Preferences](#) », *The Quarterly Journal of Economics* ; *ibid.*

<sup>17</sup> Pour plus de détails sur la méthodologie, voir le *Focus* n° 132 : « [Modéliser l'impact financier des réformes de l'assurance chômage](#) ».

### Graphique 3. Chute de la consommation après perte d'emploi



**Clé de lecture** : La chute de consommation six mois après la perte d'emploi pour le public affecté par une baisse du plafond (bleu clair) est de 5% tandis qu'elle serait de plus de 12% pour le public affecté par un durcissement de l'éligibilité (violet)

**Source** : Données Crédit Mutuel Alliance Fédérale.

**Recommandation 1.** Créer un modèle commun, partagé entre les administrations et l'Unédic, qui intègre les réponses comportementales dans le calcul des effets budgétaires.

**Recommandation 2.** Lorsque l'on évalue l'opportunité des réformes, il serait souhaitable de prendre en compte la valeur de l'assurance par catégories de ménages et de mobiliser la méthodologie EDP pour produire, à intervalles réguliers, un cahier de variantes montrant les impacts de réformes potentielles, en indiquant les différentes hypothèses sous-jacentes.

## Application de la méthode à quatre leviers de l'assurance chômage

### Une réforme du critère d'éligibilité

Dans cette section, nous examinons l'impact potentiel d'une réforme qui augmenterait la durée d'affiliation minimale de 6 à 8 mois (durée nécessaire pour ouvrir des droits à l'assurance chômage)<sup>18</sup>. Nous suivons la méthode décrite plus haut : nous estimons d'abord le rendement budgétaire direct, puis les effets comportementaux, avant de les comparer à la perte de valeur d'assurance pour les personnes concernées.

Quels effets de comportement attendre d'une telle réforme ? En durcissant les critères d'éligibilité, une partie des personnes en emploi pourraient être amenées à prolonger

leur période d'emploi. On s'attend à ce que les contrats qui ouvrent des droits à l'assurance chômage soient plus recherchés. Augmenter la durée d'affiliation de 6 à 8 mois pourrait amener les entreprises à offrir plus fréquemment des contrats de 8 mois au lieu de 6 mois. Notre analyse empirique suggère toutefois que cet effet, s'il existe, est très limité.

Brébion et al.<sup>19</sup> ont analysé la réforme de 2009 qui baissait la durée d'affiliation de 6 à 4 mois. Conformément à l'intuition, les auteurs observent une hausse de la fréquence des contrats de 4 mois par rapport aux contrats de 3 mois, mais ne détectent pas de baisse du nombre de contrats de 6 mois par rapport à ceux de 5 mois. L'effet existe donc, mais son ampleur est très faible. En utilisant les données que les auteurs de cette étude nous ont transmises, nous estimons une borne supérieure des rendements budgétaires de la réforme durcissant la durée d'affiliation minimale de 6 à 8 mois. Le *Focus* « [Les conditions d'affiliation à l'assurance chômage](#) » détaille les hypothèses sous-jacentes à ce calcul.

Pour chaque euro économisé directement en durcissant l'éligibilité, les effets comportementaux ajoutent, au plus, 2 centimes. Ils ne représentent donc pas plus de 2% du rendement budgétaire total. Autrement dit, l'impact budgétaire est uniquement tiré par l'effet direct ou mécanique. C'est ce qui explique que, sur le [graphique 4](#), l'impact budgétaire direct soit très proche de 1 : il n'y a presque aucune amplification liée aux effets de comportements, à la différence d'autres leviers.

Passons maintenant à la valeur de l'assurance. Nous commençons par caractériser le profil des demandeurs d'emploi qui sont directement affectés par une modification de la durée d'affiliation. On pense souvent que les changements d'éligibilité impactent principalement les jeunes. C'est vrai : l'âge médian des personnes concernées est de 33 ans, soit moins que pour les publics affectés par d'autres types de réformes ([graphique 2a](#)). Par ailleurs, le [graphique 2b](#) montre que le salaire médian avant la perte d'emploi des personnes concernées par des modifications de l'éligibilité (en violet) est d'environ 1200 €, soit moins que celui des publics affectés par tous les autres leviers. Ainsi, la durée d'affiliation touche principalement des demandeurs d'emploi les plus pauvres. L'analyse des chutes de consommation montre qu'il s'agit d'un public pour lequel l'assurance contre la perte de revenus est essentielle.

Quand on met en regard les rendements budgétaires nets et la valeur de l'assurance, la perte assurantielle dépasse les gains budgétaires pour ce type de réformes. L'indice EDP d'une hausse de la durée d'affiliation est largement supérieur à 1 (voir [graphique 5](#)).

<sup>18</sup> La durée d'affiliation nécessaire pour être éligible à l'assurance chômage a été modifiée plusieurs fois au cours des dernières années. En 2009, une réforme a accru la générosité du système en la baissant de 6 mois (sur 22 mois) à 4 mois (sur 28 mois). La réforme de 2019 fait machine arrière, rétablissant une durée d'affiliation de 6 mois (sur 24 mois) Un accord entre partenaires sociaux en 2025 a ensuite à nouveau baissé la durée d'affiliation, à 5 mois, pour les saisonniers et les primo-entrants.

<sup>19</sup> Brébion C., Briole S. et Khoury L. (2025): « [Unemployment Insurance Eligibility and Employment Duration](#) », *Working Paper*.

**Recommandation 3.** En cas de réforme de l'assurance chômage visant à diminuer la générosité du système, il ne faut pas durcir les conditions d'éligibilité. Les effets comportementaux sont négligeables au regard du coût pour les personnes affectées, souvent précaires.

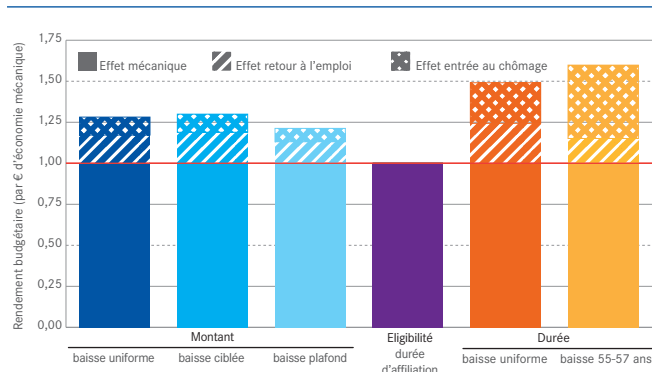
### Une baisse de la durée potentielle d'indemnisation (DPI)

La réforme de 2023 a réduit la durée potentielle d'indemnisation de 25% (hors plancher et hors période de conjoncture défavorable). Quels effets attendre si l'on raccourcissait davantage cette DPI ? De nombreux travaux ont montré qu'une baisse de la durée potentielle d'indemnisation accélère le retour à l'emploi. En considérant les estimations disponibles et en choisissant les plus pertinentes pour le cas français<sup>20</sup>, nous faisons l'hypothèse que, lorsque la durée d'indemnisation diminue de 10%, la durée de chômage diminue de 2,7%. Par ailleurs, en nous appuyant sur les travaux de Jessen et al.<sup>21</sup>, nous considérons qu'elle a aussi un impact sur la probabilité d'entrer au chômage indemnisé : les fins de contrats, les licenciements ou les ruptures conventionnelles sont plus fréquents lorsque les durées d'indemnisation sont plus généreuses. Avec une diminution de la DPI de 10%, les entrées au chômage baissent de 1,2%. Sur la base de ces hypothèses, les effets comportementaux augmentent le rendement budgétaire direct d'une baisse de la durée d'indemnisation de 50%, chacune des deux marges contribuant à moitié. Autrement dit, pour un euro économisé du fait de la réduction de la durée, les changements de comportements permettent d'espérer 50 centimes d'économies supplémentaires (graphique 4).

Par ailleurs, les craintes parfois formulées selon lesquelles le raccourcissement des durées de chômage se ferait au détriment de la qualité de l'emploi ne semblent pas justifiées empiriquement<sup>22</sup>. Deux forces, qui jouent en sens inverse, se compensent<sup>23</sup> : d'une part, une durée d'indemnisation plus longue laisse potentiellement plus de temps pour retrouver un salaire plus élevé (on peut se permettre d'être un peu plus exigeant) ; mais, d'autre part, l'employabilité diminue avec le temps passé au chômage (perte possible de compétences, signal négatif, etc.). Au final, les effets sur les salaires retrouvés sont faibles, parfois faiblement négatifs et parfois faiblement positifs.

Cet impact budgétaire favorable doit être mis en regard de la valeur de l'assurance pour les personnes affectées. Celle-ci est relativement élevée dans le cas d'une baisse de la durée d'indemnisation. En effet, les demandeurs d'emploi concernés

**Graphique 4. Comparaison du rendement budgétaire entre leviers**

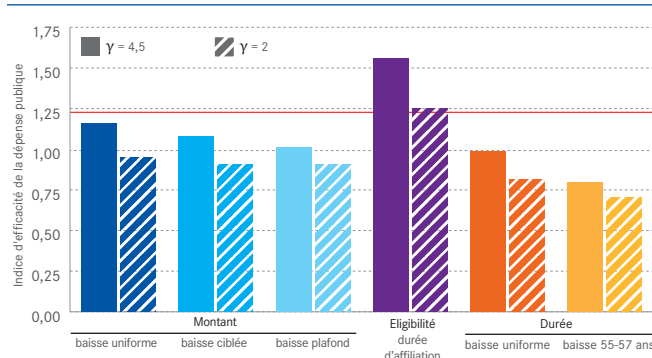


**Clé de lecture :** L'impact budgétaire est de 1,30 € pour la baisse ciblée du taux de remplacement (bleu clair). Ainsi, chaque 1 € d'économie mécanique engendré par cette réforme se traduit par une économie totale de 1,30 €.

**Source :** Calculs des auteurs.

sont ceux qui utilisaient, avant la réforme, la majeure partie de leur capital de droits, c'est-à-dire qui restaient indemnisés longtemps. Par ailleurs, comme nous l'avons expliqué précédemment, la consommation chute encore plus à l'expiration des indemnités qu'au moment de la perte d'emploi. Ainsi, malgré des effets emplois élevés, notre indice EDP pour la DPI (post-réforme de 2023) n'est que légèrement plus faible que pour la plupart des autres leviers (voir graphique 5).

**Graphique 5. Comparaison des indices EDP entre leviers**



**Notes :** Pour chaque réforme envisagée, l'indice EDP est estimé sous l'hypothèse d'un coefficient d'aversion au risque de 2 (colonnes rayées) et de 4,5 (colonnes pleines). La ligne horizontale rouge marque la valeur de l'indice EDP d'une taxe sur le travail (voir infra).

**Clé de lecture :** Pour une baisse uniforme du montant d'allocation (en bleu foncé), l'indice EDP vaut 1,16 pour un coefficient d'aversion au risque de 4,5 et 0,95 pour un coefficient de 2.

**Source :** Estimation de la chute de la consommation issue des données Crédit Mutuel Alliance Fédérale, estimation des effets budgétaires : calculs des auteurs (graphique 4).

<sup>20</sup> Le Barbanchon T. (2016): « *The Effect of the Potential Duration of Unemployment Benefits on Unemployment Exits to Work and Match Quality in France* », *Labour Economics*.

<sup>21</sup> Jessen et al. (2025) : *op.cit.*

<sup>22</sup> Le Barbanchon T. et al. (2024) : *op.cit.*, graphique 8.

<sup>23</sup> Nekoei A. et Weber A. (2017): « *Does Extending Unemployment Benefits Improve Job Quality?* », *American Economic Review*.

## Une baisse du montant de l'indemnisation

Il existe de nombreuses manières de modifier le montant des allocations. Certaines affectent l'ensemble des demandeurs d'emploi, d'autres uniquement certains publics, les mieux indemnisés par exemple. Trois scénarios de réformes sont étudiés ici : 1) une baisse uniforme du montant d'indemnisation de 1% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi ; 2) une baisse de 1% ciblée sur les demandeurs d'emploi dont le salaire brut mensuel de référence est supérieur à 2 400 € ; 3) une baisse du plafond d'allocation mensuelle de 8 826 € à 2 500 €<sup>24</sup>.

Pour chacun des scénarios, le calcul de l'indice EDP repose sur des hypothèses relatives aux réactions des individus. Nous supposons qu'une baisse de 1% du montant augmenterait les sorties du chômage vers l'emploi de 0,3%<sup>25</sup> et baisserait les entrées au chômage de 0,1%<sup>26</sup>.

Les effets comportementaux contribuent de manière significative au rendement budgétaire ([graphique 4](#)) : pour un euro de rendement mécanique, ils génèrent 20 à 30 centimes d'économies supplémentaires, via l'accélération des retours vers l'emploi et le ralentissement des entrées au chômage. On peut être surpris que le rendement comportemental apparaisse plus limité dans le cas d'une réforme affectant le plafond d'indemnisation (bleu clair). Cela s'explique par un effet mécanique particulièrement élevé : il est directement proportionnel à la forte diminution des allocations perçues par les bénéficiaires situés au-dessus du plafond, sur l'ensemble de leur durée de chômage. En revanche, l'effet comportemental se traduit par une réduction de la durée de chômage moins que proportionnelle à la baisse des allocations : il contribue donc de manière plus modeste au rendement total.

En ce qui concerne la valeur d'assurance, celle-ci est différente selon que l'on considère l'ensemble des demandeurs d'emploi (scénario 1) ou ceux dont le salaire antérieur était élevé (scénarios 2 et 3). Le [graphique 2b](#) montre que le public affecté par une baisse ciblée du taux de remplacement (scénario 2) et, encore plus, le public affecté par une baisse du plafond (scénario 3) se distinguent par des salaires passés plus élevés. Nos données bancaires montrent qu'ils connaissent des baisses de consommation au chômage plus faibles que la moyenne des demandeurs d'emploi.

Au total, les indices EDP associés aux trois scénarios sont relativement proches (voir [graphique 5](#)). Ils sont cependant d'autant plus faibles que la population ciblée correspond à des chômeurs précédemment bien rémunérés.

## Supprimer la marche intermédiaire de la filière seniors

Les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans bénéficient de règles d'indemnisation chômage plus généreuses. En particulier, leurs droits sont calculés sur une fenêtre de trois ans, contre deux ans pour les autres, ce qui rallonge mécaniquement la durée d'indemnisation.

Nous nous concentrons ici sur la marche intermédiaire de la filière seniors (55-57 ans), l'analyse étant plus compliquée au-delà de 57 ans du fait d'interactions avec le système des retraites. Pour les 55-57 ans, la durée maximale d'indemnisation atteint 22,5 mois. Cette marche intermédiaire concerne un nombre limité de personnes, environ 65 000 nouveaux demandeurs d'emploi par an, mais elle permet néanmoins d'illustrer un point important. Les effets de comportement sont particulièrement marqués pour cette population tandis que la chute de consommation consécutive à leur perte d'emploi est souvent contenue car ils disposent d'une épargne plus importante que la moyenne des demandeurs d'emploi.

Au regard de la littérature académique<sup>27</sup>, nous retenons deux hypothèses. Tout d'abord, le retour à l'emploi est plus faible pour les demandeurs d'emploi seniors, et il réagit moins à l'indemnisation que la moyenne des demandeurs d'emploi. Là où la réduction de la durée de chômage était de 0,27% pour une baisse d'un pourcent de la DPI, pour les seniors, elle n'est que de 0,2%. Ceci est dû au fait qu'il est parfois plus difficile pour les seniors de retrouver un emploi. En revanche, leur probabilité d'entrer au chômage réagit fortement à des conditions d'indemnisation plus généreuses. Nous faisons l'hypothèse, en suivant une étude sur données françaises<sup>28</sup>, qu'une baisse de 1% de la DPI augmente les entrées au chômage de 0,24% (au lieu de 0,1% pour l'ensemble de la population). *In fine*, l'impact budgétaire direct d'une modification de l'indemnisation des seniors est amplifié des deux tiers par des effets de comportement (en jaune sur le [graphique 4](#)) : pour un euro économisé, on peut s'attendre à 65 centimes d'économies supplémentaires.

Par ailleurs, il s'agit du public pour lequel les chutes de consommation à l'entrée au chômage mesurées sur données bancaires sont les plus faibles. Cela implique une valeur de l'assurance elle aussi plus faible. Au total, principalement du fait des effets de comportement, l'indice EDP pour la marche intermédiaire de la filière seniors est très inférieur à 1, de l'ordre de 0,75. C'est de loin le plus faible de tous les indices calculés dans cette *Note*. Cela signifie que celle-ci n'est probablement pas justifiée : elle coûte trop cher au regard du gain assurantiel.

<sup>24</sup> Cette valeur est proche de la moyenne des autres pays européens. Par exemple, le plafond mensuel est de 2 339 € en Suède et 2 231 € en Belgique, voir [panorama Europ'Info 2025](#) de l'Unédic pour plus de détails.

<sup>25</sup> La valeur de -0,3 retenue est une valeur intermédiaire, cohérente avec les estimations de Lalive et al. (2015) à -0,15 en Autriche, de Jessen et al. (2025) entre -0,25 et -0,34 en Pologne, et de Cohen et Ganong (2025) entre -0,34 et -0,43 pour les États-Unis. Lalive R., Landais C. et Zweimuller J. (2015) : « [Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Program](#) », *American Economic Review* ; Jessen et al. (2025) : *op.cit.* ; Cohen J. et Ganong P. (2025) : « [Disemployment Effects of Unemployment Insurance : a Meta-Analysis](#) » *NBER Working Paper*.

<sup>26</sup> Jessen et al. (2025) : *op.cit.*

<sup>27</sup> Le Barbanchon et al. (2024) : *op.cit.*

#### Recommandation 4. Supprimer la marche intermédiaire de la filière seniors.

Ce résultat invite aussi à réfléchir plus largement à l'ensemble de la filière seniors, mais en prenant néanmoins en compte plusieurs éléments. Premièrement, les interactions fortes entre assurance chômage et système de retraite, qui peuvent générer des effets d'aubaine ou des ajustements des trajectoires de fin de carrière<sup>29</sup>. Deuxièmement, la nécessité de préserver le niveau d'assurance des seniors les plus modestes, pour lesquels la perte d'emploi peut entraîner des chutes de consommation importantes et durables. Enfin, les situations d'inaptitudes pour certains emplois, fréquentes sur cette tranche d'âge.

#### Un raccourcissement de la période de référence affiliation

La période de référence affiliation (PRA) correspond à la fenêtre sur laquelle est déterminée l'éligibilité et la durée potentielle d'indemnisation. Modifier cette période a donc deux effets : changer les conditions d'accès au dispositif, mais aussi la durée des droits ouverts<sup>30</sup>. En effet, depuis la réforme de 2023, la durée potentielle d'indemnisation correspond à 75% de la durée travaillée sur la période de référence (soit 18 mois pour une PRA de 24 mois). En pratique, ce second effet domine en général : réduire la PRA revient d'abord à réduire la durée d'indemnisation ; on peut donc se référer aux effets présentés auparavant [dans la partie sur la durée potentielle d'indemnisation](#).

Le décret dit « Attal », finalement abandonné en juillet 2024, illustre bien ce point. Il prévoyait notamment de modifier la condition d'ouverture des droits, en passant de 6 mois travaillés sur 24 mois à 8 mois sur 20 mois. Cette réforme a souvent été décrite comme un durcissement de l'éligibilité. En réalité, elle combinait deux changements distincts : une hausse de la durée d'affiliation minimale (de 6 à 8 mois) et un raccourcissement de la période de référence affiliation (de 24 à 20 mois).

Or, le fait de toucher à la PRA, et pas seulement à la durée d'affiliation, implique qu'il s'agissait d'une réforme de l'éligibilité ET de la durée d'indemnisation, cette dernière expliquant l'essentiel du rendement budgétaire attendu. En effet, passer la PRA de 24 à 20 mois signifie que la durée maximum d'indemnisation passe de 18 à 15 mois (pour une personne

ayant travaillé en continu sur la période). La durée d'indemnisation est également réduite, dans une moindre mesure, pour les personnes ayant des parcours d'emploi discontinus. À l'inverse, l'effet sur l'éligibilité est plus limité : il concerne uniquement les personnes qui remplissent les conditions sur 24 mois mais pas sur 20 mois, soit une fraction plus restreinte des demandeurs d'emploi.

#### Synthèse de l'effet des différents leviers au regard de l'indice EDP

Le [graphique 5](#) récapitule les résultats pour les différents leviers. On peut comparer les leviers deux à deux. Ainsi, il peut être souhaitable de réduire la générosité de certains leviers pour augmenter celle d'autres leviers à l'indice plus élevé. Par exemple, supprimer la filière seniors pour relâcher un peu les conditions d'éligibilité.

Par ailleurs, il peut être utile ici de prendre pour référence l'indice EDP associé à une hausse des prélèvements sur le travail. En effet, une augmentation de la générosité de l'assurance chômage doit, à moins de réduire d'autres dépenses, être financée par des recettes supplémentaires, d'autant plus dans un contexte de régime déjà fortement endetté.

Le calcul de l'indice EDP d'une taxe sur le travail est assez simple. Du côté du coût social, une hausse d'impôt de 1 € réduit le revenu des ménages du même montant. Du côté budgétaire, le rendement mécanique (1 €) est partiellement réduit par les effets comportementaux : une hausse de la fiscalité diminue les heures travaillées et donc les recettes fiscales associées<sup>31</sup>. La littérature académique suggère qu'une baisse de 1% des revenus du travail après impôts entraîne une diminution des heures travaillées de 0,2 à 0,3%<sup>32</sup>. En retenant une élasticité de 0,25 et un taux d'imposition marginal de 43%, l'indice EDP d'une augmentation des prélèvements sur le travail serait de l'ordre de 1,23.

Cela fournit un point de comparaison. Sauf à accorder une valeur sociale plus élevée aux chômeurs affectés qu'aux employés, il peut être envisagé de réduire la générosité sur un levier dont l'indice est inférieur à 1,23, tout en baissant les prélèvements sur le travail. Ces résultats doivent toutefois être interprétés avec prudence. Ils dépendent des hypothèses retenues, en particulier sur l'aversion au risque, pour laquelle les incertitudes empiriques sont importantes. Plus celle-ci est élevée, plus la chute de consommation est coûteuse en

<sup>28</sup> Baguelin O. et Remillon D. (2014): « Unemployment insurance and management of the older workforce in a dual labor market : Evidence from France », *Labour Economics*.

<sup>29</sup> Baguelin et al (2014) : *op.cit.* ; Aubert P., Bozio A., Pedrono M. et Tô M. (2025) : « Impact de la réforme des retraites de 2010 sur l'équilibre financier de l'assurance chômage », Rapport IPP.

<sup>30</sup> Pour plus de détails, voir le *Focus* « Conditions d'affiliation à l'assurance chômage ».

<sup>31</sup> Voir l'annexe du *Focus* « L'indice EDP appliqué aux réformes du montant de l'assurance chômage ».

<sup>32</sup> Pour la France, voir Lehmann E., Marical F. et Rioux L. (2013): « Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms », *Journal of Public Economics* ; Sicsic M. (2022): « Does labour income react more to income tax or means-tested benefits reforms? », *Fiscal Studies*. Ces estimations françaises restent dans l'intervalle habituel des valeurs trouvées pour d'autres pays. Voir Chetty R (2012): « Bounds on Elasticities with Optimization Frictions : a Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply », *Econometrica* ; Kleven H., Kreiner C., Larsen K et Sogaard J. (2025): « Micro versus Macro Labor Supply Elasticities : The Role of Dynamic Returns to Effort », *American Economic Review*.

Tableau 1. Chiffrages budgétaires

Lever	Réforme	Économies mécaniques (en millions d'euros)		Économies comportementales (en millions d'euros)		Économies totales (en millions d'euros)		Rendement unitaire (par euro mécanique)	
		Comptable	Simulé	Comptable	Simulé	Comptable	Simulé	Comptable	Simulé
Montant	Baisse uniforme	243	346	68	89	311	435	1,28	1,26
	Baisse ciblée	94	126	28	29	122	155	1,30	1,23
	Baisse plafond	944	1 254	201	241	1 144	1 495	1,21	1,19
Éligibilité	Durée d'affiliation	446	511	0	0	446	511	1,00	1,00
Durée	Baisse uniforme	2 137	4 074	1 049	1 700	3 186	5 775	1,49	1,42
	Baisse 55-57 ans	70	102	42	63	112	165	1,60	1,62

**Note** : Nous utilisons deux modèles (« comptable » et « simulé ») pour nos estimations budgétaires<sup>33</sup>. Les réformes dont les effets sont estimés sont (de haut en bas) : une baisse du montant d'allocation de 1 % pour l'ensemble des allocataires ; une baisse du montant d'allocation de 1 % pour les allocataires dans le dernier segment d'indemnisation (salaire de référence de plus de 2 400 €) ; une baisse du plafond de l'allocation à 2 500 € ; une hausse de la durée d'affiliation minimale de 6 à 8 mois ; une baisse du coefficient de conversion pour le calcul de la durée d'indemnisation de 0,75 à 0,6 ; une baisse de la durée maximale d'indemnisation pour les allocataires de 55 à 57 ans de 22,5 à 18 mois.

**Clé de lecture** : Dans notre modèle « comptable », une baisse du plafond d'indemnisation générerait 944 M€ d'économies mécaniques par an et 201 M€ d'économies comportementales, soit 1 144 M€ au total (après montée en charge de la réforme). Ceci correspond à un rendement unitaire de 1,21 € par euro d'économie mécanique (1 114 M€ / 944 M€).

termes de bien-être et donc plus la valeur de l'assurance estimée est élevée. C'est la raison pour laquelle nous présentons les indices EDP pour deux valeurs contrastées de l'aversion au risque (4,5 et 2).

Enfin, les indices EDP reposent sur un raisonnement « à la marge » : pour 1 € d'impact budgétaire direct, ils indiquent l'ampleur des effets de comportement et le coût en termes de valeur d'assurance. Le coût budgétaire total d'une réforme dépend toutefois de son ampleur et du nombre de personnes concernées.

Le [tableau 1](#) présente ces ordres de grandeur budgétaires pour les différentes réformes étudiées et pour deux modèles d'estimation<sup>33</sup>. Il montre à la fois la grande hétérogénéité de ces ordres de grandeur, les marges d'incertitude sur les rendements, mais aussi la grande stabilité entre les modèles des ratios rendements comportementaux sur rendements budgétaires. Par exemple, la suppression de la marche intermédiaire senior génère un rendement budgétaire élevé par euro (1,6 € d'effet budgétaire total pour 1 € d'effet direct pour les deux modèles), mais concerne un nombre limité de personnes, pour un gain total d'environ 150 millions d'euros. En comparaison, un passage de 6 à 8 mois de la durée d'affiliation, produirait des économies plus importantes – autour de 450 millions d'euros – du simple fait d'un plus grand nombre de personnes concernées, mais cette réforme serait moins souhaitable du point de vue de l'efficacité sociale, parce qu'il n'y a aucun effet emploi à en attendre et qu'elle pénaliserait des populations vulnérables.

## Au-delà du niveau de générosité : améliorer l'efficacité du système

Lors de la conception de réformes de l'assurance chômage, il importe de se défaire d'une seule lecture budgétaire. Les réformes modifient les comportements des individus et des entreprises, et affectent la situation financière de publics très différents. En d'autres termes, une bonne réforme met en regard les estimations de rendements budgétaires nets, intégrant la réaction des agents, avec la perte d'assurance qu'une modification de la générosité du système entraîne pour les personnes concernées.

Nous montrons en particulier que la marche intermédiaire de la filière seniors apparaît difficile à justifier au regard de ses effets budgétaires et de la valeur d'assurance qu'elle procure, tandis que le durcissement des conditions d'éligibilité pénaliserait principalement des publics modestes.

Ces résultats invitent ainsi à déplacer le débat sur les réformes de l'assurance chômage. Plusieurs chantiers nous semblent à ce stade inaboutis. Tout d'abord celui de l'incitation des employeurs, cruciale à la fois pour le recours aux contrats courts, les ruptures conventionnelles et le maintien en emploi des seniors. La réforme de 2021 a esquissé un système de bonus-malus visant à pénaliser les entreprises dont les pratiques génèrent un coût élevé pour l'assurance chômage. Ce dispositif reste cependant limité à un nombre très restreint de secteurs et repose sur un critère imparfait : le taux de séparation, qui ne reflète pas pleinement le coût réel pour le système. Par exemple, licencier un senior est plus coûteux en moyenne pour le système que licencier un jeune. Un dispositif

<sup>33</sup> Voir *Focus* du CAE n° 133 « Modéliser l'impact financier de réformes de l'assurance chômage » pour plus de détails sur ces modèles

plus abouti consisterait à moduler les cotisations en fonction des coûts d'indemnisation chômage effectivement observés pour les anciens salariés de l'entreprise, et non du taux de séparation. Une telle réforme serait souhaitable et équilibrerait les mesures déjà prises côté demandeurs d'emploi.

Le second chantier concerne la gouvernance du système, notamment la place respective des partenaires sociaux et de l'État, déjà abordée dans une précédente *Note* du CAE<sup>34</sup>. Cette question reste ouverte et complique le traitement de certaines difficultés structurelles. En particulier, l'assurance chômage demeure mal articulée avec le reste du système de protection sociale, avec les retraites ou les minima sociaux, mais aussi avec le système socio-fiscal dans son ensemble. L'assurance chômage, même s'il ne s'agit pas de sa vocation première, contribue à la redistribution entre les hauts et les bas revenus<sup>35</sup>. De ce point de vue, si l'incitation au retour à l'emploi est toujours importante, elle est cruciale pour les hauts revenus qui sont à la fois des contributeurs importants aux ressources du système et à la productivité du pays. Des travaux récents<sup>36</sup> montrent qu'il peut être souhaitable que les taux de remplacement soient davantage décroissants avec le niveau de salaire passé pour accroître les incitations pour les hauts salaires. Nos indices EDP vont d'ailleurs dans ce sens : ils indiquent qu'un ajustement du montant d'allocation en haut de la distribution pourrait améliorer l'efficacité du système.

Au-delà de ces deux axes, d'autres dimensions mériteraient d'être explorées : le délai de carence, l'articulation entre

l'assurance chômage et l'accompagnement proposé par France Travail, ou encore le contrôle de l'effort de recherche d'emploi. Ces réformes pourraient en théorie également se prêter à un calcul d'indices EDP qui permettraient de comparer leur pertinence par rapport aux différentes dimensions de l'indemnisation.

Enfin, les évolutions récentes illustrent les arbitrages en jeu. En mars 2026, les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur le fait de réduire la durée maximum d'indemnisation de 18 à 15 mois pour les ruptures conventionnelles. Dans de nombreux pays, les séparations par consentement mutuel (l'équivalent des ruptures conventionnelles) donnent droit à l'assurance chômage mais avec une pénalité, qui prend souvent la forme d'un délai de carence d'environ 2 mois. Dans le cas présent, les partenaires sociaux ont opté pour une pénalité sous la forme d'une réduction de la durée des droits. Notre analyse suggère que ce type de réforme peut générer des effets comportementaux significatifs, mais qu'il faut être vigilant à la valeur de l'assurance pour le public affecté. Le public affecté par les ruptures conventionnelles est légèrement plus favorisé que le demandeur d'emploi médian, avec une proportion plus élevée de cadres (25 % contre 10 %) et une allocation moyenne supérieure (1590€ contre 1170€ pour l'ensemble des allocataires<sup>37</sup>. Il est donc probable que l'indice EDP associé à ce type de mesure soit plus faible que celui estimé pour l'ensemble des demandeurs d'emploi et, donc, que la réduction de la durée potentielle d'indemnisation pour ce public puisse être pertinente. ■

<sup>34</sup> Cahuc P., Carcillo S. et Landais C. (2021) : « Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance », *Les Notes du CAE* n° 61, janvier.

<sup>35</sup> Fontaine F. et Vidalenc B. (2020) : « L'assurance chômage, miroir de la segmentation du marché du travail », IPP, Note 58.

<sup>36</sup> Ferey A. (2022) : « Redistribution and Unemployment Insurance », *Working Paper*.

<sup>37</sup> Unédic (2026) : « Panorama statistique sur les ruptures conventionnelles », février.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

**Président délégué** Xavier Jaravel  
**Secrétaire général** Augustin Vicard

**Conseillers scientifiques**  
Jean Beuve, Samuel Delpeuch,  
Claudine Desrieux, Arthur Poirier

**Économistes/Chargés d'études**  
Nicolas Grimprel, Lucie Huang, Alice Lapeyre,  
Antoine Lopes, Rose Salaün

**Assistante du président délégué**  
Orkia Saïb

**Membres** Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol, Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriot, Xavier Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Katheline Schubert, Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

**Correspondants**  
Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot,  
Aurélien Saussay, Ludovic Subran

**Les Notes du Conseil d'analyse économique**  
ISSN 2273-8525

**Directeur de la publication** Xavier Jaravel  
**Directeur de la rédaction** Augustin Vicard  
**Réalisation** Hélène Spoladore

**Contact presse** Hélène Spoladore  
helene.spoladore@cae-eco.fr  
Tél. : 01 42 75 77 47 – 07 88 87 55 44