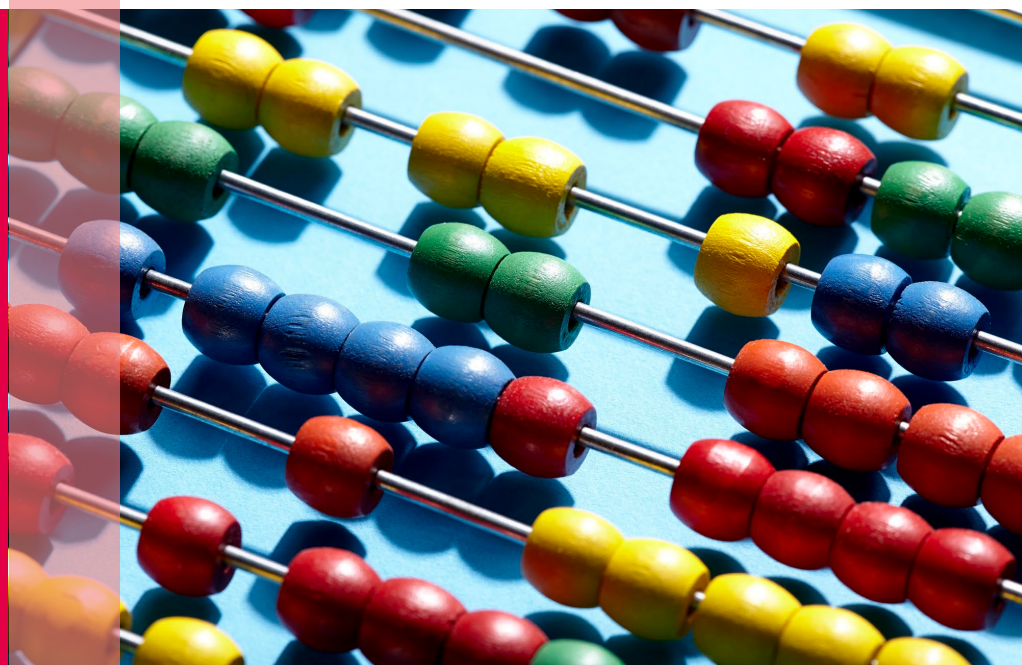


**RÉFORME 2019-2021**

ÉVALUATION DU NOUVEAU MODE DE CALCUL DE L'ALLOCATION CHÔMAGE

Synthèse

Mars 2025

En octobre 2021 entre en vigueur la réforme du mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) utilisé pour le calcul des allocations chômage, qui étale les droits aux indemnités chômage pour les personnes aux parcours fragmentés.

Ainsi, entrent en compte dans la mesure du salaire moyen les jours non travaillés situés entre deux périodes d'emploi, qui abaissent le SJR et donc le niveau d'allocation. En parallèle, la durée d'indemnisation augmente, et correspond au nombre de jours calendaires, et non plus au nombre de jours travaillés. Ainsi, en passant d'une logique en termes de jours travaillés à une logique en termes de jours calendaires, à la fois pour le calcul des allocations et de la durée d'indemnisation, cette réforme abaisse les allocations journalières et augmente la durée d'indemnisation des personnes connaissant des périodes de non-emploi entre deux périodes d'emploi. Cet étalement des droits pour les personnes aux parcours fragmentés avait pour objectif affiché de renforcer les incitations aux parcours d'emploi continus.

Le travail ici synthétisé vise à évaluer, pour les allocataires aux trajectoires fragmentées, l'effet de cette réforme sur leur trajectoire d'emploi. Pour ce faire, nous utilisons des méthodes statistiques avancées, en mobilisant les données administratives issues du Fichier national des allocataires (FNA) et des Déclarations sociales nominatives de France Travail (DSN-FT). Cela permet de suivre de manière exhaustive les parcours d'emploi des allocataires jusqu'à six mois après leur ouverture de droit, et d'identifier les personnes selon la fragmentation de leurs parcours et le fait d'ouvrir un droit qui soit soumis ou non à la réforme. Une enquête interrogeant, un an après la réforme, un échantillon d'allocataires sur leurs recherches a également été menée afin de pouvoir disposer d'éléments plus qualitatifs sur le ressenti et les démarches des demandeurs d'emploi selon qu'ils aient ou non un parcours fragmenté.

Ce travail montre que **la réforme augmente, à horizon de six mois, la rapidité avec laquelle les allocataires aux parcours fragmentés retrouvent leur premier emploi à la suite de l'ouverture d'un droit. Cet effet est néanmoins porté par les contrats courts, de moins de six mois.** Par ailleurs, les allocataires aux parcours fragmentés déclarent, après la réforme, une pression financière et des concessions dans leur recherche d'emploi plus importantes que les allocataires aux parcours continus, suggérant ainsi le rôle qu'a pu jouer la baisse de leurs allocations journalières, sous la forme d'un accès plus rapide à un premier emploi temporaire.

À retenir

La réforme du mode de calcul des allocations chômage a diminué le niveau d'indemnisation de près de 1,1 million d'allocataires par rapport à ce qu'ils auraient touché hors réforme, en premier lieu ceux qui ont des parcours d'emploi discontinus, principalement les intérimaires, les personnes entrées à la suite de la fin d'un CDD, les jeunes et les peu diplômés.

La modification du mode de calcul de l'allocation a conduit les personnes impactées à augmenter la rapidité de l'accès à l'emploi des personnes aux parcours fragmentés : la part de ces personnes ayant retrouvé un emploi dans les 6 mois suivant la dernière fin de contrat augmente de 4,1 à 6,1 points de pourcentage, passant de 52 % à un taux d'accès à l'emploi entre 56 % et 58 % sous l'effet de la réforme, selon la méthode d'estimation.

La réforme n'a néanmoins pas permis d'augmenter le taux d'accès à l'emploi durable (CDI ou contrats de 6 mois ou plus). L'accès plus rapide à l'emploi est en effet porté exclusivement par les contrats temporaires de moins de six mois. Plus exactement, la réforme n'a, selon nos résultats, pas eu d'effet sur le délai entre l'ouverture de droit et le début du premier emploi durable retrouvé (CDI, contrats temporaires de plus de six mois). Ainsi, nos résultats suggèrent **un net effet à court terme sur l'accès à l'emploi sous forme de contrats courts, sans effet sur la rapidité avec laquelle les allocataires concernés retrouvent un emploi durable.**

Par ailleurs, **les allocataires aux parcours fragmentés interrogés après la réforme déclarent faire davantage de concessions du fait de contraintes financières et avoir accepté des emplois qu'ils jugent moins attractifs.** Même si cette différence pouvait déjà exister avant la réforme, celle-ci a diminué le niveau d'allocation des personnes aux parcours fragmentés, pouvant ainsi accroître ces concessions. Cela expliquerait l'effet observé concernant l'accès plus rapide à l'emploi sous la forme de contrats temporaires. Ce diagnostic d'ensemble entre en résonance avec les déclarations recueillies lors d'entretiens approfondis qui avaient été menés en 2022, peu de temps après l'entrée en vigueur de la réforme.

Ces analyses ne renseignent pas sur d'éventuelles créations nettes d'emploi en lien avec la réforme du mode de calcul, dans la mesure où elles n'évaluent pas les effets de l'accès plus rapides à l'emploi sur le reste de la population active.

La modification du mode de calcul de l'allocation a touché près de la moitié des allocataires : principalement des jeunes, des contrats courts et des personnes aux revenus faibles

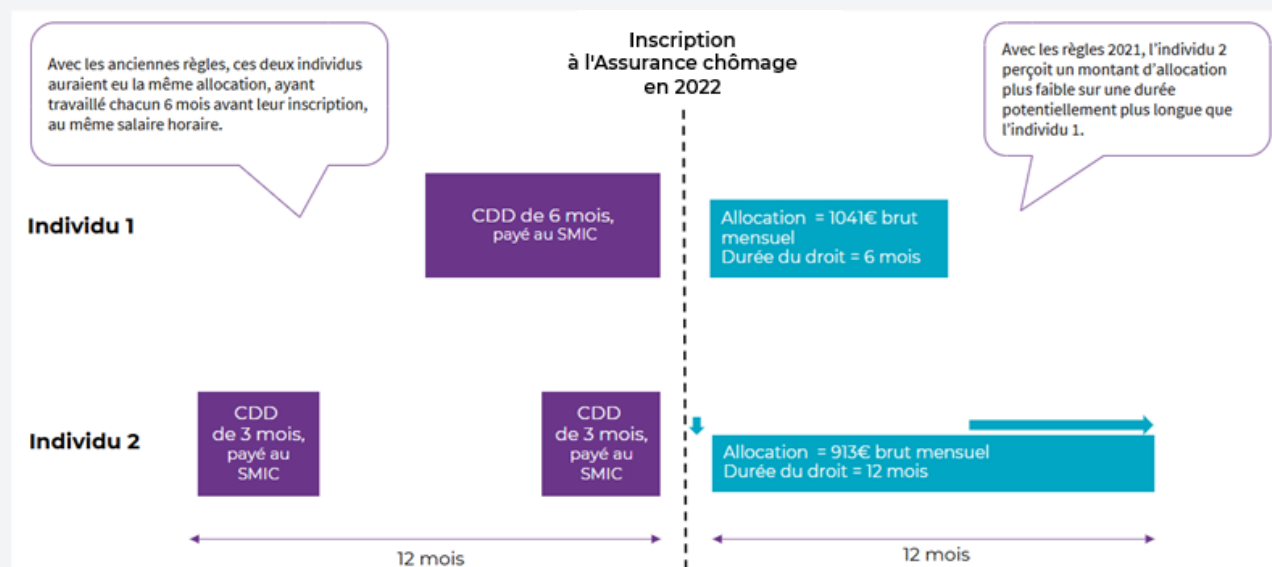
La réforme du SJR consiste à inclure les jours non travaillés à la fois dans la détermination du salaire moyen sur lequel se base le calcul de l'allocation, et dans le calcul de la durée d'indemnisation (*Encadré 1*). Ainsi, cette réforme réduit le niveau d'allocation et allonge la durée d'indemnisation pour les personnes aux parcours fragmentés.

ENCADRÉ 1 - LA MODIFICATION DU MODE DE CALCUL DE L'ALLOCATION

La modification de la formule de calcul du SJR est une des mesures phares de la réforme de l'Assurance chômage portée par l'État en 2019. Si sa mise en œuvre était initialement prévue pour 2020, la pandémie de Covid-19 et les recours déposés au Conseil d'État contre certaines mesures ont modifié leur calendrier d'application et les paramètres des mesures initialement prévues. Ainsi, la réforme de 2019 est finalement entrée en vigueur en 2021.

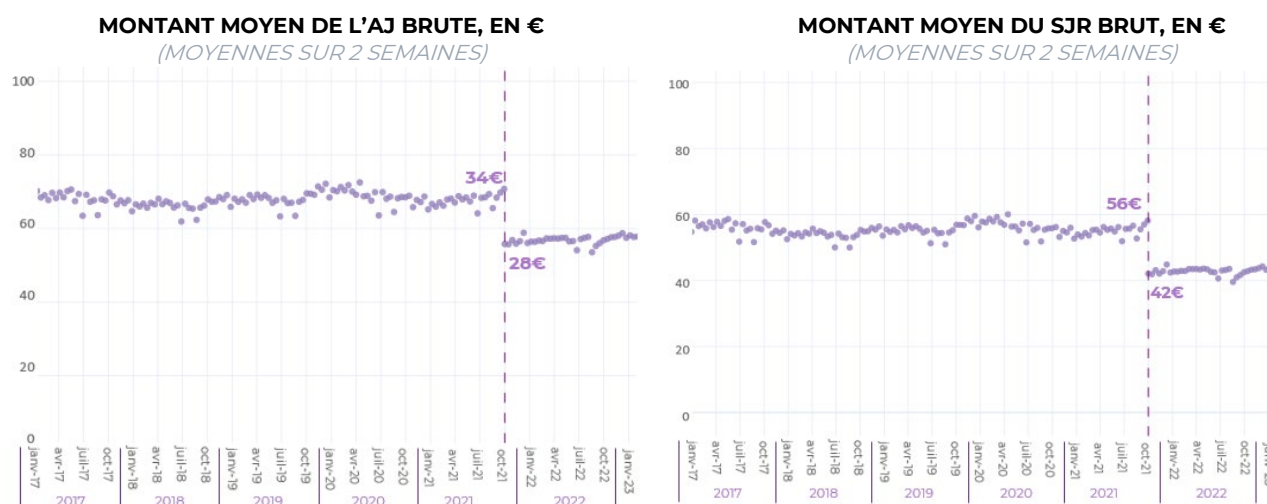
Avant la réforme, le salaire journalier de référence (SJR), servant de base à la détermination de l'allocation, était calculé en divisant l'ensemble des rémunérations perçues au cours d'une période de référence d'un an précédant l'ouverture des droits par le nombre de jours effectivement travaillés. La durée de droit à l'indemnisation correspondait alors au nombre de jours travaillés. Après la réforme, le SJR est calculé en divisant l'ensemble des rémunérations perçues sur une période de deux ans (trois ans pour les seniors) par l'ensemble des jours calendaires compris entre le premier et le dernier jour travaillé. En parallèle, la durée d'indemnisation correspond à ce nombre de jours calendaires et est donc plus longue. Avec ces règles, si une personne a travaillé la moitié de l'année, le montant de son allocation est plus faible qu'avant réforme, mais celle-ci peut être perçue sur une période allongée des jours non travaillés.

SCHÉMA 1 – LES ALLOCATAIRES NON IMPACTÉS ET LES ALLOCATAIRES IMPACTÉS PAR LA RÉFORME



Cet effet mécanique s'observe lorsque l'on calcule l'allocation journalière (AJ) moyenne des personnes aux parcours fragmentés¹ pour différentes périodes d'ouverture de droits avant et après la réforme. Les chiffres ainsi obtenus mettent en avant **une diminution de l'AJ moyenne des personnes impactées de 6 € (de 34 € à 28 €), c'est-à-dire une baisse de 17 % par rapport au niveau pré réforme (Graphique 1)**. Préalablement à ce travail, l'Unédic estimait à 1,1 million le nombre d'allocataires impactés par la mesure.

GRAPHIQUE 1 – MONTANT MOYEN D'ALLOCATION JOURNALIÈRE ET DE SJR POUR LES ALLOCATAIRES ENTRANTS AUX PARCOURS FRAGMENTÉS



Champ : ouvertures de droit d'allocataires ayant un parcours d'emploi fragmenté.

Source : FNA, calculs Unédic.

Lecture : chaque point représente l'AJ/le SJR moyen.ne sur une période de deux semaines des ouvertures de droit prises sur les 2 semaines précédentes.

Les allocataires impactés par le changement de la formule de calcul sont ceux qui s'inscrivent à France Travail après des contrats courts (9 % de CDI, 25 % d'intérim). On retrouve dans le profil des impactés des caractéristiques habituelles des salariés en contrats courts, ce sont des personnes **plus jeunes (31 % de 18-25 ans), avec des niveaux d'éducation et de qualification plus faibles** (2 % de cadres et 52 % d'individus au niveau d'éducation inférieur au bac).

Les données d'enquête permettent de plus de constater qu'il s'agit **d'individus moins souvent en couple** (39 % contre 58 % chez les non impactés), **dont le conjoint travaille moins souvent** (dans 73 % des cas contre 80 % chez les impactés) et **qui bénéficient plus souvent d'aides issues du système de protection sociale** dans son ensemble (42 % en touchant au moins une contre 33 % des non impactés).

Accélération de l'accès à l'emploi dans les six premiers mois des allocataires impactés, sans effet sur l'emploi durable

Le taux d'accès à l'emploi des allocataires impactés augmente de 4,1 à 6,1 points de pourcentage à l'horizon de 6 mois

L'objectif du travail d'évaluation présenté est de mesurer l'impact de la réforme sur l'accès à l'emploi à différents horizons. Pour ce faire, nous utilisons les données administratives du FNA et de la DSN-FT qui permettent de suivre les parcours d'emploi des demandeurs d'emploi jusqu'à six mois après leur désinscription de France Travail (*Encadré 2*). De ces données, nous définissons différents groupes, selon la fragmentation de leurs parcours et le fait d'ouvrir un droit qui soit soumis ou non à la réforme. Les analyses ainsi menées sur données administratives se basent sur deux méthodes statistiques différentes visant à isoler l'effet de la réforme sur les

¹ Nous qualifions de parcours fragmenté un parcours où les jours non travaillés représentent au moins 1 % de la période entre le premier jour travaillé et le dernier jour travaillé pris en compte dans le calcul du droit.

trajectoires (régression sur discontinuité² et doubles différences³), et dont les résultats sont cohérents. Ces résultats montrent que **la réforme augmente la rapidité avec laquelle les personnes aux parcours fragmentés reprennent un emploi. La proportion de ces personnes ayant mis au plus six mois pour retrouver un emploi augmente entre 4,1 et 6,1 points, passant de 52 % à environ 56 % à 58 %.**

En raison de contraintes de données, les résultats sur l'accès à l'emploi portent uniquement sur un horizon de six mois au-delà de l'ouverture de droit, c'est-à-dire les premiers mois de la réforme.

ENCADRÉ 2 - DONNÉES UTILISÉES

Données administratives

Le FNA : le Fichier national des allocataires (FNA) produit par France Travail rassemble des données administratives détaillées sur l'ensemble des droits ouverts à l'Assurance chômage. Il fournit des informations sur les caractéristiques des droits (allocation journalière, durée potentielle, etc.), celles des allocataires (âge, sexe, nationalité) ainsi que sur les contrats de travail précédant l'ouverture des droits (secteur d'activité, nature et durée du contrat). Il renseigne partiellement sur la reprise d'activité (via les sorties d'inscription).

La DSN-FT : la Déclaration sociale nominative-France Travail (DSN-FT) est un sous-ensemble des déclarations sociales nominatives (DSN) sur le champ des personnes inscrites à France Travail. Elle nous permet d'observer, pour la plupart des droits, la reprise d'emploi salarié sur une période allant jusqu'à six mois après la désinscription de France Travail. Pour éviter d'exploiter des périodes durant lesquelles ces données n'incluraient plus certaines personnes du fait des désinscriptions, nous restreignons notre analyse à un horizon de six mois après l'ouverture de droit des allocataires (à partir de 6 mois après la fin de contrat, les allocataires que l'on perd le plus tôt dans les données sont ceux dont la désinscription à France Travail intervient le plus rapidement).

Données d'enquête

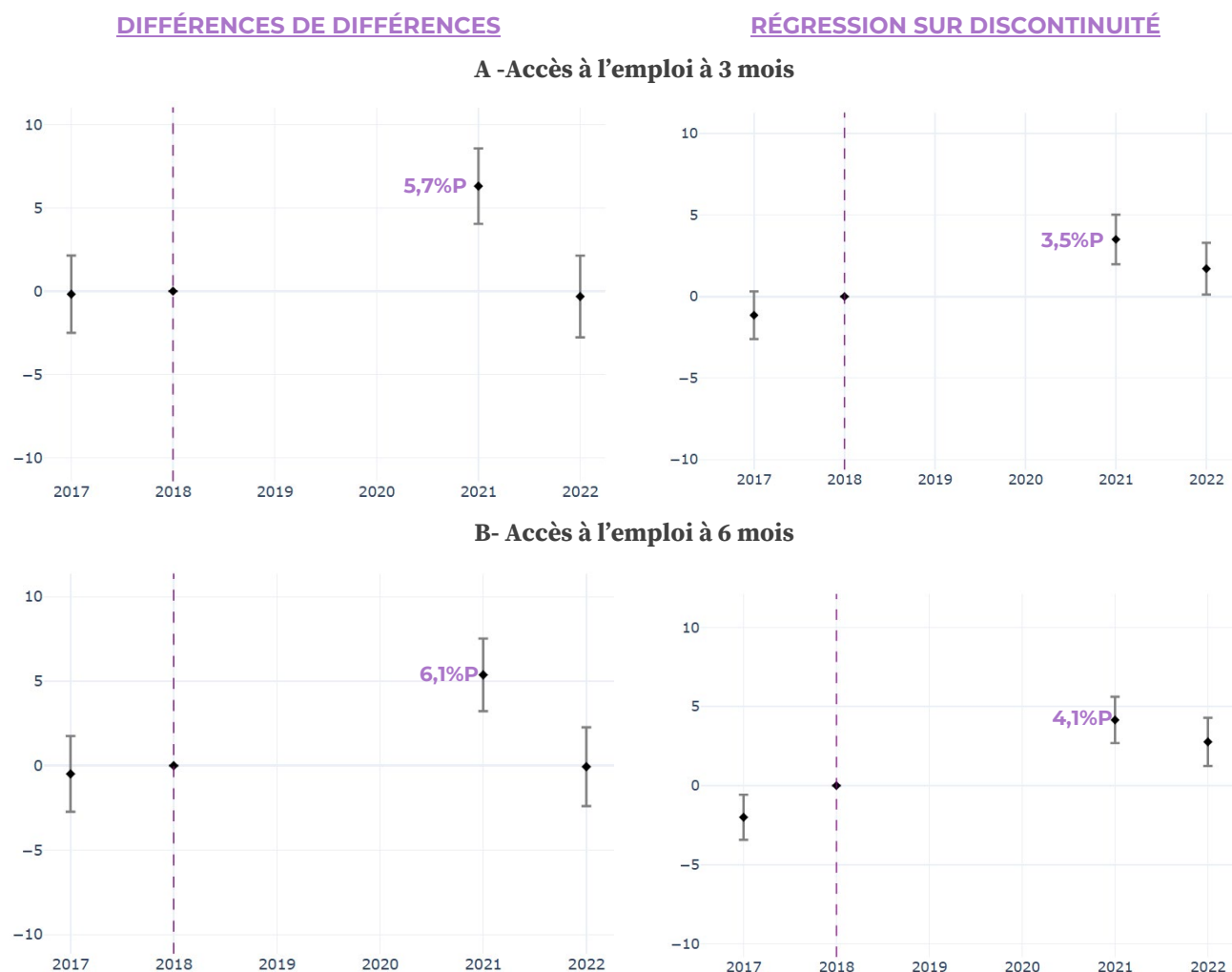
L'enquête quantitative SEJOUR de l'Unédic : l'Unédic a mené une enquête afin d'explorer la qualité des emplois retrouvés par les allocataires, les concessions sur leurs critères de recherche et leur niveau de vie pendant la période de chômage. Cette enquête a été réalisée par l'institut La Voix du Client (LVDC), qui a contacté en juin et juillet 2023 deux groupes d'allocataires entrés à l'Assurance chômage en 2022 : un groupe cible ou traité (à qui s'applique la mesure étudiée) et un groupe contrôle (allocataires aux caractéristiques proches du premier groupe mais à qui ne s'applique pas la mesure étudiée).

L'enquête qualitative menée par Amnyos : en 2022, l'Unédic a missionné le cabinet d'études Amnyos afin de mener une enquête qualitative auprès de personnes impactées par la réforme de calcul dans les premiers mois de son application. L'étude a consisté en la réalisation d'entretiens qualitatifs approfondis

² La méthode de régression sur discontinuité permet d'évaluer l'impact d'une intervention en comparant les observations qui se situent à proximité d'un seuil d'éligibilité fixé (ici avoir un emploi discontinu dans sa période d'affiliation). L'existence d'un tel seuil permet ensuite de reconstituer un groupe cible (ici les impactés par la réforme) et un groupe de contrôle (les non impactés), de façon analogue à une démarche expérimentale. Les bornes définissant les deux groupes doivent chacune avoir une certaine proximité, de sorte que les différences observées pour chaque groupe soient attribuables au traitement et non à une différence dans les caractéristiques des groupes traités.

³ La méthode des doubles différences est une méthode d'évaluation quantitative ex-post permettant d'évaluer l'impact d'un dispositif grâce à la constitution de groupes proches en termes de profils, soumis et non soumis au dispositif, ici le mode de calcul de l'allocation. La mesure de l'effet du mode de calcul de l'allocation sur l'accès à l'emploi (ou sur d'autres variables d'intérêt telles que la probabilité de reprendre une activité non salariée, un CDI, etc.) repose sur l'analyse de l'évolution du taux d'accès à l'emploi entre une période avant application du dispositif et après son entrée en vigueur où seulement un des deux groupes a été soumis au dispositif. L'hypothèse clé, dite des tendances communes, est qu'en l'absence de changement de mode de calcul de l'allocation, l'évolution du taux d'accès à l'emploi aurait été identique dans les deux groupes.

GRAPHIQUE 2 - EFFET DE LA RÉFORME SUR L'ACCÈS À L'EMPLOI À 3 ET 6 MOIS



Champ : ensemble des OD ciblées de septembre et octobre de 2017 à 2022

Sources : FNA, DSN-FT

Lecture : chaque point représente le coefficient de régression de l'effet du passage de septembre à octobre pour l'année en abscisse et la barre représente l'intervalle de confiance à 95 % associé. On en déduit que pour l'année 2021 la probabilité d'accéder à un emploi dans les 3 mois augmente de 3,5 à 5,7 points de pourcentage selon la méthode d'estimation.

La réforme n'a cependant pas permis d'augmenter le taux d'accès à l'emploi durable des allocataires impactés

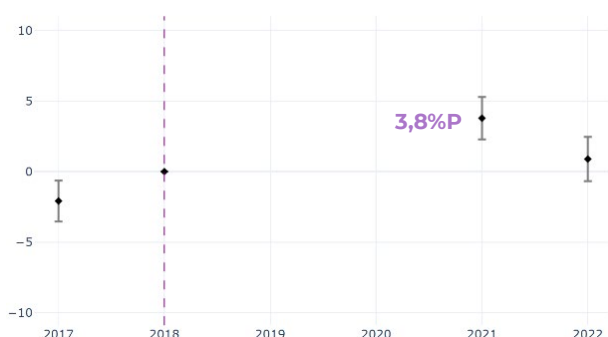
Nous avons ensuite dupliqué cette méthode pour différents types de contrats. Nos résultats suggèrent que l'augmentation susmentionnée de la rapidité de reprise d'un premier emploi s'explique par des contrats temporaires de moins de six mois. **Les personnes impactées ne retrouvent pas plus rapidement, du fait de la réforme, un contrat pérenne**, sous la forme d'un contrat temporaire de plus de six mois ou d'un CDI, du moins pas à l'horizon de six mois après l'ouverture de droit (*Graphique 3*).

GRAPHIQUE 3 – EFFET DE LA RÉFORME SUR L'ACCÈS À L'EMPLOI À 6 MOIS

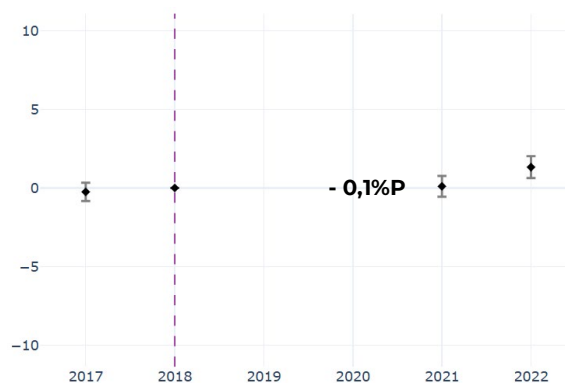
DIFFÉRENCES DE DIFFÉRENCES

RÉGRESSION SUR DISCONTINUITÉ

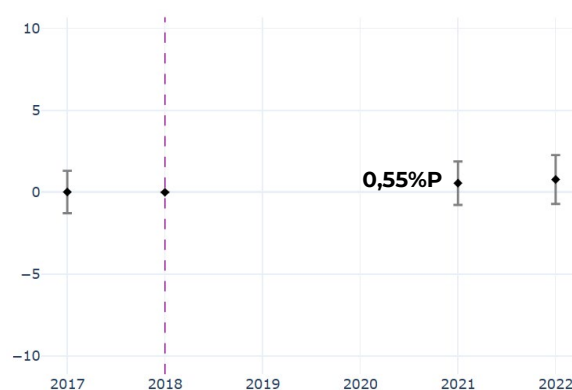
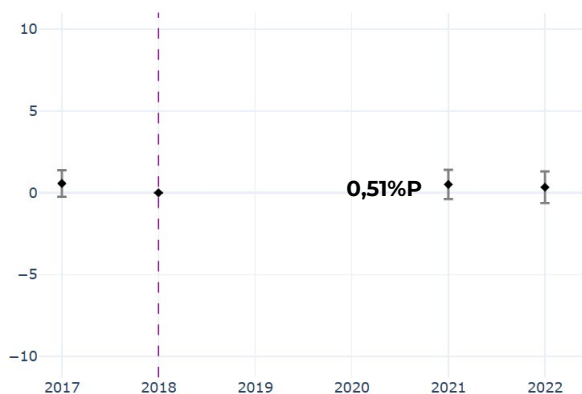
Accès à un CDD/mission d'intérim de moins de 6 mois



Accès à un CDD/mission d'intérim de plus de 6 mois



Accès à un CDI



Champ : Ensemble des OD ciblées dont la FCT est dans une fenêtre de 15 jours autour du premier octobre

Source : FNA Unédic et DSN

Note de lecture : Chaque point représente le coefficient affecté à l'effet du passage de septembre à octobre pour l'année en abscisse et la barre représente l'intervalle de confiance à 95 % associé. On en déduit que pour l'année 2021 la probabilité d'accéder à un CDD ou un contrat d'intérim de moins de 6 mois augmente de 3,8 à 5,9 points de pourcentage et que l'effet sur les contrats plus longs n'est pas significatif (l'intervalle de confiance contient 0, l'effet peut donc être nul, positif ou négatif).

Enfin, il est important de noter que notre étude n'intègre pas les effets de la réforme sur l'ensemble du marché du travail. Les bénéficiaires directement ciblés représentent environ la moitié des ouvertures de droits à l'Assurance chômage, elles-mêmes ne couvrant qu'une partie des demandeurs d'emploi. Il est possible que l'augmentation de l'accès à l'emploi des allocataires aux parcours fragmentés ait engendré des effets d'éviction, en réduisant les

opportunités pour d'autres demandeurs d'emploi. Par conséquent, l'effet global de la réforme pourrait différer de celui observé sur la population directement impactée et il n'est pas possible de déduire des résultats présentés ci-dessus un éventuel nombre de création nettes d'emploi en lien avec la mesure.

Le ressenti d'une urgence à reprendre un emploi en lien avec le profil des personnes impactées entraînerait des concessions sur la qualité de l'emploi

La partie précédente montre donc un effet de la réforme sur la rapidité à retrouver un premier emploi, sous la forme de contrats courts. Par quel canal la baisse d'allocation affecte-t-elle la reprise d'emploi ?

Afin d'apporter des éléments d'analyse supplémentaire, l'Unédic a mené après l'entrée en vigueur de la réforme une enquête auprès de 6 976 allocataires de l'Assurance chômage (*Encadré 2*). Dans cette enquête, **les allocataires aux parcours fragmentés déclarent après la réforme des contraintes financières associées au chômage plus importantes que les allocataires non concernés par la réforme, qui les poussent à réaliser des concessions dans le choix de leurs emplois et à accepter ainsi des emplois qu'ils jugent moins attractifs.**

Premièrement, on constate que **le groupe impacté est davantage contraint financièrement que celui des non impactés** (*Graphique 4*). Ces allocataires déclarent en effet avoir plus de mal à répondre à leurs besoins courants à l'aide seule de leur allocation chômage (29 % contre 38 %) et leurs économies sont relativement plus restreintes (63 % des allocataires aux parcours fragmentés tiendraient financièrement moins de 2 mois à l'aide seule de leurs économies contre 53 % des allocataires aux parcours non fragmentés).

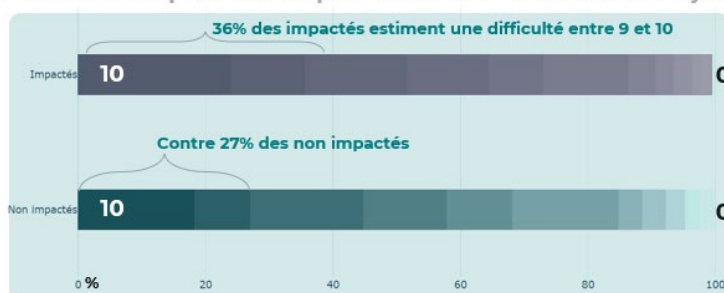
Les allocataires aux parcours fragmentés déclarent également faire davantage de concessions dans le choix de leurs emplois que les autres allocataires, notamment en ce qui concerne le temps personnel et le niveau de qualification de l'emploi (*Graphique 5*).

Cette pression supplémentaire déclarée par les allocataires aux parcours fragmentés pourrait expliquer la plus grande rapidité, du fait de la réforme du SJR, avec laquelle ils retrouvent un premier emploi sous forme de contrats courts. Même si l'enquête n'est relative qu'à la période après réforme, le changement de mode de calcul de l'allocation n'a pu jouer que dans le sens d'une accentuation des contraintes financières des personnes aux parcours fragmentés, expliquant ainsi potentiellement les effets observés sur l'emploi. Au final, il semble qu'en resserrant la contrainte budgétaire des allocataires concernés (qui disposaient au départ de peu de marges), la réforme a accru leur urgence à retrouver un emploi et a restreint leurs exigences quant à la qualité des emplois qu'ils souhaitent exercer, avec in fine un effet négatif sur la qualité des emplois retrouvés.

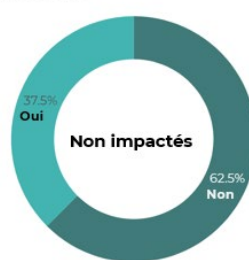
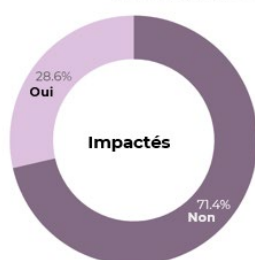
Cette explication semble en cohérence avec les entretiens approfondis menée par Amnyos pour le compte de l'Unédic en 2022, soit quelques mois après l'entrée en vigueur de la mesure.

GRAPHIQUE 4 - DEGRÉ DE PRESSION FINANCIÈRE RESENTIE PAR LES ALLOCATAIRES

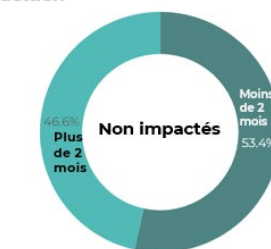
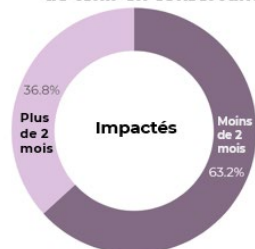
Si vous ne retrouviez pas d'emploi dans les 6 mois quel degré de difficulté financière cela représenterait-il pour vous et les membres de votre foyer?



Le montant actuel de mon allocation chômage me suffit à assurer les dépenses courantes de mon foyer



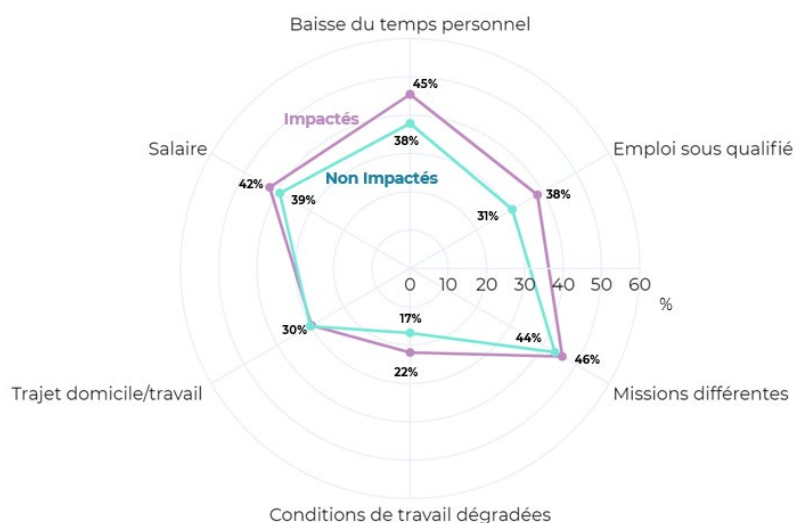
Si vous ne receviez plus d'allocations chômage, combien de temps pensez-vous que les économies de votre foyer vous permettraient de tenir en conservant votre niveau de vie actuel?



Champ : Enquêtés indemnisés au moment de l'enquête (4 869 individus)

Source : Enquête SEJOUR Unédic

GRAPHIQUE 5 – QUELLES CONCESSIONS LES PERSONNES SONT-ELLES PRÊTES À FAIRE ?



Champ : enquêtés en recherche d'emploi au moment de l'enquête (4 667 individus)

Source : enquête SEJOUR Unédic

Pour en savoir plus

- [Le Bihan M. et Fabre B., « Évaluation du nouveau mode de calcul de l'allocation chômage », *Document d'étude de l'Unédic*, mars 2025](#)
- [Unédic, Le vécu des allocataires face au nouveau mode de calcul de l'allocation chômage, mars 2025](#)
- [Unédic, Étude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1^{er} juillet 2021, avril 2021](#)
- [Unédic, Suivi et effets de la réglementation d'assurance chômage, février 2024](#)
- [Dares, Rapport intermédiaire du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019, février 2024](#)
- [Unédic, Accès à la formation selon le niveau d'allocation chômage, octobre 2024](#)
- Schmieder, J. F., & von Wachter, T. (2016). The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation. *Annual Review of Economics*, (Volume 8, 2016), 547–581.
- Cohen, J. P., & Ganong, P. (2024). Disemployment Effects of Unemployment Insurance: A Meta-Analysis. In *NBER*.
- Lopes, M. C. (2022). A review on the elasticity of unemployment duration to the potential duration of unemployment benefits. *Journal of Economic Surveys*, 36(4), 1212-1224.



RÉFORME 2019-2021 : ÉVALUATION DU NOUVEAU MODE DE CALCUL DE L'ALLOCATION CHÔMAGE

Mars 2025

Maxime Le Bihan, Yann Desplan,
Emilie Daudey et Brice Fabre

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris
T. +33 1 44 87 64 00

unedic.org

