

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2025-2027

22 octobre 2025

SYNTHÈSE

Après une année 2025 proche de l'équilibre, l'Assurance chômage connaîtrait en 2026 un déficit de -1,3 Md€, au moment où se présentent d'importantes échéances de remboursement de la « dette Covid ».

Contraintes et incertitudes : de 2025 à 2027, les décisions de l'État vont continuer de peser sur les finances de l'Assurance chômage, dans un environnement économique marqué par l'instabilité politique et les tensions internationales. La croissance, en berne (+0,7 % en 2025, +0,9 % en 2026), ne repartirait doucement qu'en 2027 (+1,2 %).

Du point de vue de l'emploi salarié privé, le recul enregistré en 2024 se poursuivrait avec de nouvelles destructions en 2025 (-60 000), avant une stagnation en 2026. Le dynamisme reviendrait en 2027, avec +160 000 créations d'emploi.

La dégradation du marché du travail en 2025 et 2026 aurait un effet haussier sur les effectifs de demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage, qui serait plus que compensé par l'effet des nouvelles règles de l'Assurance chômage (réforme 2023, puis convention 2024), avec une baisse de -61 000 personnes indemnisées en 2025, puis -31 000 en 2026. À partir de 2027, la conjoncture plus favorable viendrait amplifier les effets de la convention 2024, alors que la réforme 2023 atteindrait son régime de croisière ; le nombre de chômeurs indemnisés reculerait alors de -53 000. L'effectif total de demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage passerait de 2,6 millions fin 2025 à 2,5 millions fin 2027.

Cette réduction continue des effectifs de demandeurs d'emploi indemnisés conduirait à une stabilisation puis à une légère décline des dépenses d'indemnisation. Simultanément, la situation financière de l'Assurance chômage serait marquée par la progression d'autres dépenses (principalement, le financement de France Travail) et surtout, par les contraintes pesant sur ses recettes. L'État a en effet décidé en 2023 de prélever 12,05 Md€ sur les recettes de l'Unédic entre 2023 et 2026. Les recettes de CSG, quant à elles, seraient affectées par la modification de l'assiette de cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants, avec environ -800 M€ en 2026, puis -400 M€ chaque année à partir de 2027.

Ces décisions exogènes produiraient leurs effets alors que l'année 2026 marquera le début du remboursement par l'Unédic d'une partie de la dette contractée pour faire face à la crise Covid-19, à des taux d'intérêts très favorables. De nouveaux emprunts devront être lancés, dans un environnement plus difficile pour les émetteurs.

Le solde financier de l'Assurance chômage se situerait en 2025, comme en 2024, autour de l'équilibre (- 0,1 Md€). Il se dégraderait en 2026 (- 1,3 Md€). La prévision d'un solde positif (+ 3,9 Md€) en 2027 repose sur un scénario « hors prélèvement État », aucune mesure n'ayant été annoncée au-delà de 2026. En 2025, l'endettement de l'Unédic serait stable par rapport à 2024 (59,5 Md€), avant de se dégrader en 2026 (60,8 Md€). En 2027, hors prélèvement État, l'endettement s'établirait à 43,9 Md€.

Note :

L'Unédic retient comme hypothèses de croissance et d'inflation les prévisions du Consensus des économistes, moyenne des prévisions d'une vingtaine d'instituts et banques, publiées chaque mois. La présente prévision repose sur la publication du Consensus des économistes d'octobre 2025.

Le Projet de Loi de Finances (PLF) et celui concernant la Sécurité Sociale (PLFSS) de 2026 n'étant pas adoptés, les mesures qu'ils contiennent et qui sont susceptibles d'affecter le régime d'assurance chômage ne sont pas intégrées à cet exercice de prévision. Une forte incertitude demeure sur l'adoption du PLF et du PLFSS 2026, ainsi que sur la durabilité du gouvernement actuel.

Les effets potentiels de la loi pour le Plein emploi prévoyant une inscription élargie auprès de France Travail en 2025, notamment des bénéficiaires du RSA, ne sont pas intégrés dans cet exercice de prévision.

La prévision financière pour l'année 2027 est empreinte d'une incertitude importante dans la mesure où non seulement elle repose sur une trajectoire de croissance du PIB inscrite sur un horizon plus lointain mais aussi sur l'hypothèse d'absence d'intervention de l'État en 2027.



1. UNE INSTABILITÉ POLITIQUE ET MACROÉCONOMIQUE DÉFAVORABLE À L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

LES PERSPECTIVES DE CROISSANCE ORIENTÉES VERS UNE REPRISE MOLLE

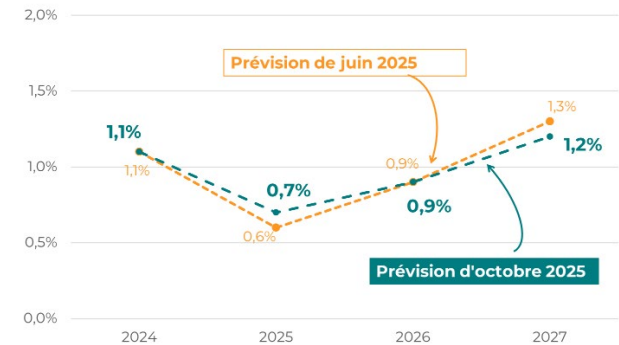
Le PIB a crû de +1,1 % en 2024 (après +1,6 % en 2023), finissant même l'année avec une croissance légèrement négative au dernier trimestre (-0,1 % au 4^e trimestre en variation trimestrielle). De nouveau positive en 2025, la croissance du PIB est demeurée très modeste avec +0,1 % au 1^{er} trimestre, suivie de +0,3 % au 2^e trimestre (en variation trimestrielle), portant l'acquis à +0,6 % à l'issue de celui-ci pour l'année 2025.

Le PIB conserverait cette faible dynamique aux 3^e et 4^e trimestres 2025 de sorte à progresser de +0,7 % en rythme annuel par rapport à 2024 d'après le Consensus des économistes d'octobre 2025. Celui-ci redresse très légèrement sa prévision de croissance qui avait servi à la prévision macroéconomique et financière de l'Unédic de juin 2025 (*Graphique 1*).

L'instabilité de la politique française régnant depuis plusieurs mois affecterait l'activité économique en 2026 en pesant ou reportant les décisions de consommation, d'investissement, d'embauche, etc. Le maintien de la prévision du Consensus des économistes à +0,9 % pour 2026 depuis plusieurs mois malgré l'incertitude croissante invite en outre à considérer cette allure avec prudence.

L'allure du PIB se raffermirait ensuite graduellement pour atteindre +1,2 % en 2027 selon le Consensus des économistes d'octobre, soit une légère révision à la baisse par rapport à la prévision retenue en juin 2025 par l'Unédic (*Tableau 1*).

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE DU PIB



Sources : Insee pour l'observé, Consensus des économistes, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISION DE PIB

Croissance du PIB en volume	2024	2025	2026	2027
Unédic (Consensus d'octobre 2025)	1,1%	0,7%	0,9%	1,2%
Gouvernement (PLF 2026 ; oct. 2025)	1,1%	0,7%	1,0%	1,2%
OFCE (octobre 2025)	1,1%	0,7%	0,7%	
Banque de France (septembre 2025)	1,1%	0,7%	0,9%	1,1%
Insee (septembre 2025)	1,1%	0,8%		
FMI (juillet 2025)	1,1%	0,6%	1,0%	1,2%
Prévision Unédic de juin 2025	1,1%	0,6%	0,9%	1,3%

Sources : Consensus des économistes d'octobre, Projet de loi de finances (PLF) 2026 pour le gouvernement, Perspectives 2025-2026 pour l'économie française de l'OFCE, Projections macroéconomiques de septembre pour la Banque de France, Note de conjoncture de septembre de l'Insee, Article IV 2025 du FMI ; prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

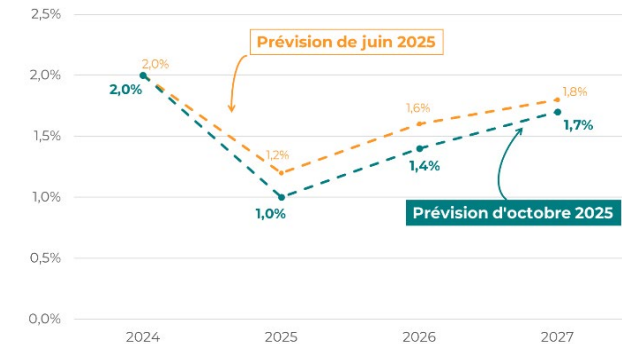
LE SCÉNARIO D'INFLATION À NOUVEAU REVU À LA BAISSÉ

De +2,0 % en 2024, l'inflation mesurée par l'Indice des Prix à la Consommation (IPC) devrait reculer à **+1,0 % en 2025** selon le Consensus des économistes. Cette prévision annuelle est une moyenne qui dissimule une allure des prix encore plus modérée durant les premiers mois de 2025 sous l'effet du net repli des prix de l'énergie, avec une inflation inférieure à 1,0 % jusqu'à l'été (en glissement annuel). Elle s'est légèrement accélérée depuis (+1,2 % en

septembre, en glissement annuel) et devrait conserver cette dynamique durant les mois à venir, alimentée par les prix des services ainsi que par l'érosion de l'effet sur les prix énergétiques évoqué précédemment.

Ce faisant, l'inflation mesurée par l'IPC augmenterait doucement en prévision à +1,4 % 2026 et +1,7 % en 2027 selon le Consensus d'octobre 2025. Le dynamisme de l'inflation des trois années de prévision est donc revu à la baisse par rapport à celui retenu par l'Unédic en juin 2025, sans bouleverser la trajectoire d'ensemble (*Graphique 2 et Tableau 2*).

GRAPHIQUE 2 – HYPOTHÈSES D'INFLATION (INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION)



Sources : Insee pour l'observé, Consensus des économistes, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

TABLEAU 2 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISION D'INFLATION

Inflation	2024	2025	2026	2027
Unédic (Consensus d'octobre 2025; IPC)	2,0%	1,0%	1,4%	1,7%
Gouvernement (PLF oct. 2025 ; IPC)	2,0%	1,1%	1,3%	1,75%
OFCE (oct. 2025 ; IPC)	2,0%	1,0%	1,5%	
Banque de France (mars 2025 ; IPCH)	2,3%	1,0%	1,3%	1,8%
Insee (septembre 2025)	2,0%	1,0%		
FMI (juillet 2025 ; IPCH)	2,3%	1,1%	1,5%	1,9%
Prévision Unédic de juin 2025 (IPC)	2,0%	1,2%	1,6%	1,8%

Sources : Consensus des économistes d'octobre, Projet de loi de finances (PLF) 2026 pour le gouvernement, Projections macroéconomiques de septembre pour la Banque de France, Note de conjoncture de septembre de l'Insee, Article IV 2025 pour le FMI ; prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : l'IPC est l'Indice des Prix à la Consommation. L'IPCH est l'Indice des Prix à la Consommation Harmonisé, conçu en vue de comparaisons internationales.

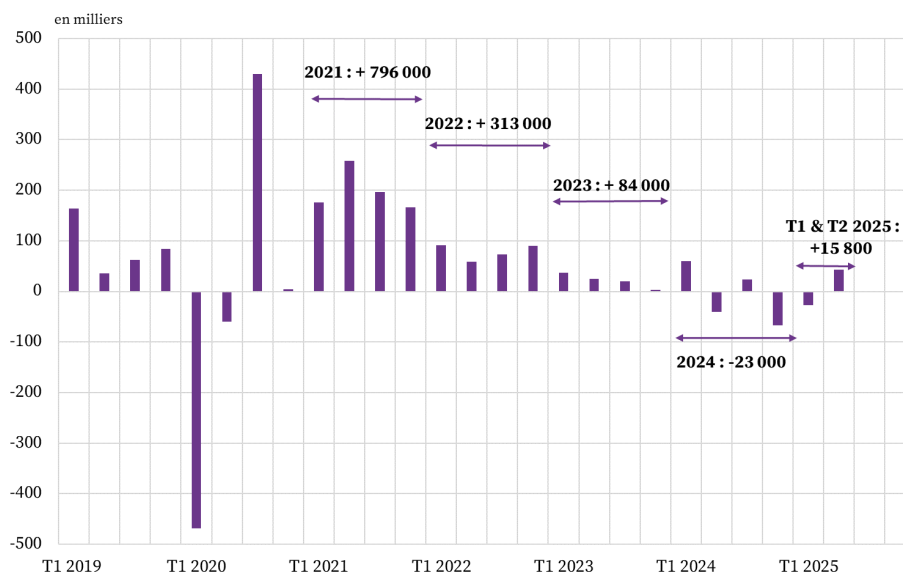
EMPLOI PRIVÉ : UNE TRAJECTOIRE EN BERNE EN 2025 ET 2026

La trajectoire baissière des créations nettes d'emploi a débuté fin 2021. Elle s'est poursuivie depuis, devenant, en outre, assez volatile depuis début 2024 avec une alternance de trimestres de créations et de destructions nettes d'emploi dans un contexte marqué par l'incertitude. Pour la première fois depuis 2014 (hors crise covid de 2020), le niveau de l'emploi salarié privé a reculé en 2024 avec - 23 000 destructions nettes par rapport à 2023 (en glissement annuel) (*Graphique 3*).

La dégradation de l'emploi devrait se poursuivre en 2025 : après -28 000 au 1^{er} trimestre, l'emploi salarié privé a rebondi de +44 000 au 2^e trimestre (variation trimestrielle) (*Graphique 3*). Malgré quelques signaux encourageants au 3^e trimestre du côté de l'intérim et des déclarations préalables à l'embauche de plus d'un mois - notamment en CDI, les créations nettes d'emploi seraient négatives au cours des trimestres suivants : les entrées en apprentissage sont en effet attendues à la baisse à l'automne, tandis que la crise politique est de nature à reporter, voire réduire les embauches au-delà de l'apprentissage. L'emploi affilié à l'Assurance chômage enregistrerait ainsi une nouvelle année de baisse en 2025 avec -60 000 destructions nettes d'emploi par rapport à 2024 (en glissement annuel).

L'emploi stagnerait ensuite en 2026, toutefois cette prévision d'emploi pourrait être revue à la baisse en raison du climat d'incertitude pouvant déborder au-delà de 2025. Le dynamisme de l'emploi se consoliderait en fin de prévision avec +160 000 emplois nets créés en 2027 (*Graphique 4A*), portant les effectifs en emploi salarié privé à 21,1 millions (*Graphique 4B*). Cette trajectoire est construite sous l'hypothèse de gains de productivité relativement modérés (de l'ordre de +1% par an) et par conséquent d'un rattrapage seulement partiel de la productivité par rapport à la tendance qui était la sienne avant la crise sanitaire.

GRAPHIQUE 3 : VARIATION TRIMESTRIELLE DE L'EMPLOI PRIVÉ (EN FIN DE TRIMESTRE)

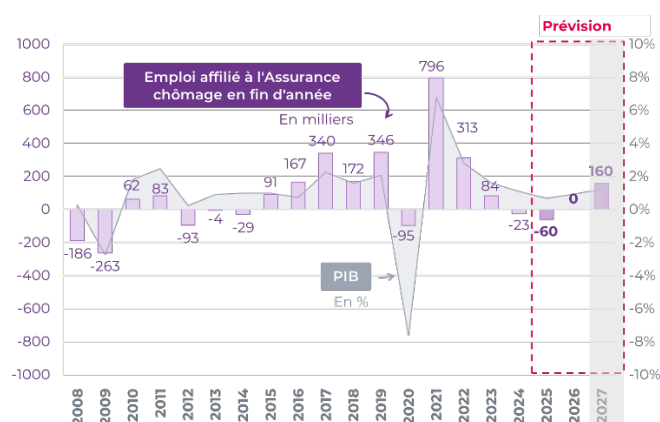


Sources : Insee, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

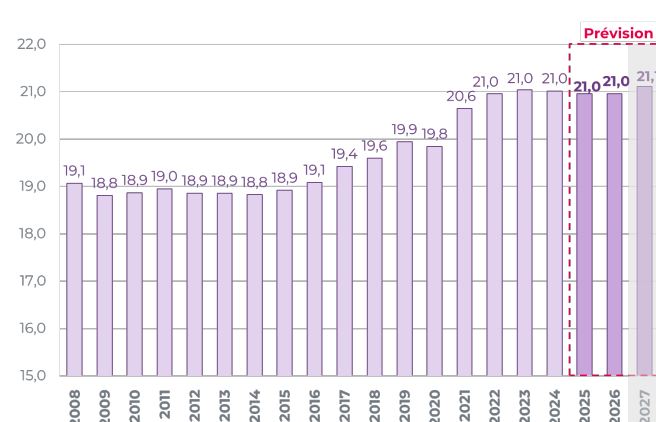
Dernier point : 2e trimestre 2025.

GRAPHIQUES 4A ET 4B – VARIATION ET NIVEAU D'EMPLOI AFFILIÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE

A – VARIATION ANNUELLE, EN MILLIERS



B – NIVEAU DE FIN D'ANNÉE, EN MILLIONS



Sources : PIB : Insee, Consensus des économistes, emploi affilié à l'Assurance chômage ; prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025 sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Urssaf Caisse nationale et la Dares.

Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage. France hors Mayotte. Données CVS.

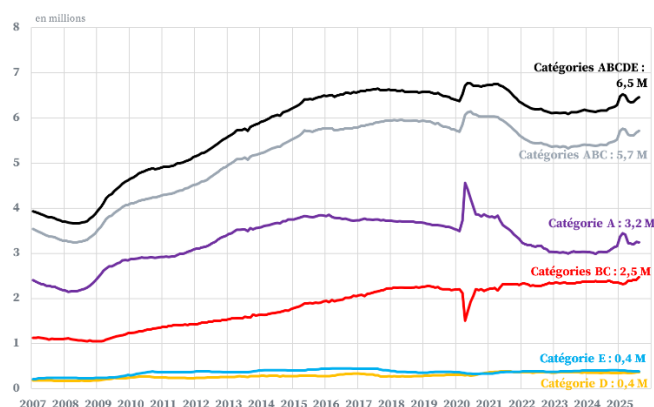
VERS UNE BAISSSE DU NOMBRE DE CHÔMEURS INDEMNISÉS CONTRASTANT AVEC LA HAUSSE ATTENDUE DU TAUX DE CHÔMAGE EN 2025 ET 2026

Le profil du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) est assez heurté depuis fin 2024, avec une tendance globalement haussière (*Graphique 5A*). Les raisons sont en partie conjoncturelles, avec le ralentissement de l'emploi, mais surtout réglementaires du fait de l'entrée en vigueur en janvier 2025 de la loi **Plein emploi**, de modifications opérées par France Travail dans le formulaire d'actualisation, ou encore de l'application du décret dit de « **sanction – remobilisation** » en juin 2025. La loi **Plein emploi** est loin d'avoir fini de produire ses effets puisque les bénéficiaires et demandeurs du RSA désormais automatiquement inscrits à France Travail sont encore très majoritairement en catégorie d'attente G, dont le volume diminue lentement. L'orientation des personnes déjà bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2024 vers les autres catégories doit

intervenir sous 2 à 3 ans. En attendant, elles ne sont pas tenues de s'actualiser auprès de France Travail ni d'effectuer les 15 heures d'activité hebdomadaires attestant de leur recherche d'emploi. Il en va de même pour les inscrits orientés vers la catégorie F, en raison de freins périphériques à l'emploi trop prégnants. Leur nombre va croissant, atteignant 175 000 en août 2025 (*Graphique 5B*). En l'état, ils ne sont pas susceptibles de modifier immédiatement leurs comportements et donc leur statut vis-à-vis de l'activité au sens de l'Insee (et du BIT). Les conséquences de l'inscription automatique des bénéficiaires et demandeurs du RSA à France Travail sur la population active ne peuvent donc être que très progressives. **L'Insee estime que ces inscriptions massives n'ont pas eu, à ce stade, d'effet significatif sur le taux de chômage¹ ni sur le taux d'activité au sens du BIT².**

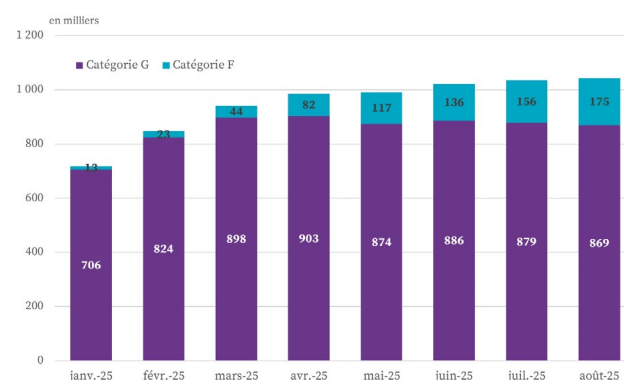
GRAPHIQUES 5A ET 5B – NOMBRE D'INSCRITS À FRANCE TRAVAIL PAR CATÉGORIE

A – NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (DONNÉES CVS)



Source : France Travail, Dares.
Champ : France hors Mayotte.
Derniers points : août 2025

B – NOMBRE D'INSCRITS EN FIN DE MOIS EN CATÉGORIES F & G (DONNÉES BRUTES)



Source : France Travail, Dares.
Champ : France hors Mayotte.
Derniers points : août 2025

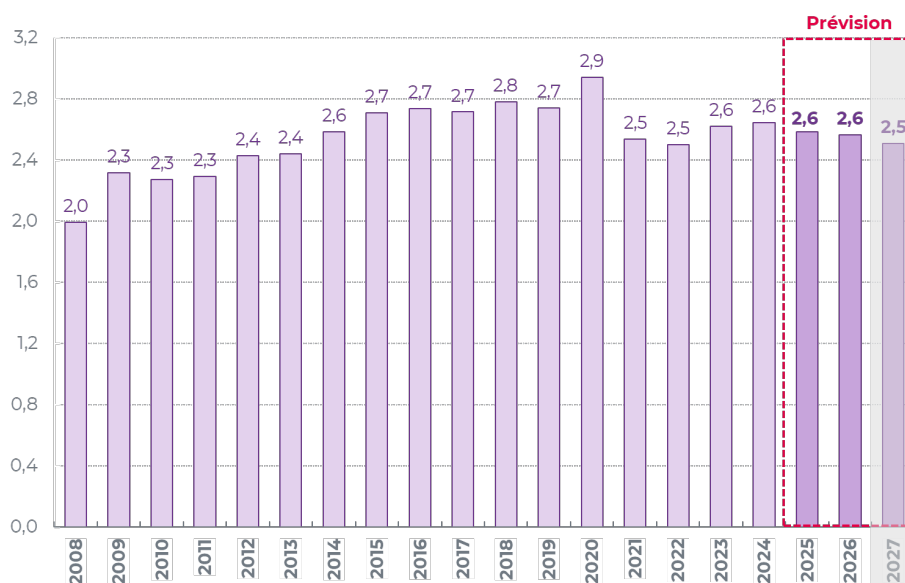
Depuis 2 ans, le taux de chômage au sens du BIT oscille entre 7,3 % et 7,5 %. Il s'était stabilisé à ce niveau au 2^e trimestre 2025, tout en comptant 67 000 chômeurs BIT supplémentaires par rapport au 1^{er} trimestre 2025. **La poursuite de la dégradation du marché de l'emploi devrait alimenter le chômage BIT en prévision de sorte qu'il atteindrait 7,6 % fin 2025 puis 8,0 % fin 2026.** Il reculerait à 7,7 % fin 2027 sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture économique et de sa traduction sur le marché de l'emploi.

Le nombre de chômeurs indemnisés a augmenté de +122 000 en 2023 et de +23 000 en 2024 alors que la réforme 2019-2021 de l'Assurance chômage était en passe d'atteindre son régime de croisière, et tandis que la réforme 2023 (dite de contracyclicité) entrait en vigueur. Il est attendu que les effets de la réforme 2023 se déploient très largement à partir de 2025 pour atteindre le régime de croisière en 2027. Ils seraient progressivement relayés par les effets de la convention 2024.

En pratique, la diminution du nombre de chômeurs indemnisés de près de 50 000 personnes entre fin décembre 2024 et fin mai 2025 malgré la dégradation du marché de l'emploi atteste effectivement de l'effet réglementaire sur les effectifs indemnisés. En prévision, **le nombre de chômeurs indemnisés continuerait de reculer, avec -61 000 personnes indemnisées fin 2025 et -31 000 fin 2026** (en glissement annuel) **uniquement sous l'effet des nouvelles règles de l'Assurance chômage** (réforme 2023 et convention 2024) **et malgré l'effet haussier de la conjoncture.** Cette dernière ne jouerait favorablement sur les effectifs de chômeurs indemnisés qu'à partir de 2027, qui viendrait amplifier les effets baissiers de la convention 2024 : **le nombre de chômeurs indemnisés reculerait de -53 000 fin 2027 par rapport à fin 2026** (*Graphique 6*). Ce faisant, le nombre total de chômeurs indemnisés reculerait légèrement, passant de 2,6 millions en 2025 à 2,5 millions en 2027.

² Insee "Au deuxième trimestre 2025, le taux de chômage est stable à 7,5%".

GRAPHIQUE 6 – EFFECTIFS DE CHÔMEURS INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE, NIVEAU EN FIN D'ANNÉE, EN MILLIONS



Sources : France Travail, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF, ASP et ATI. France entière. Données CVS.

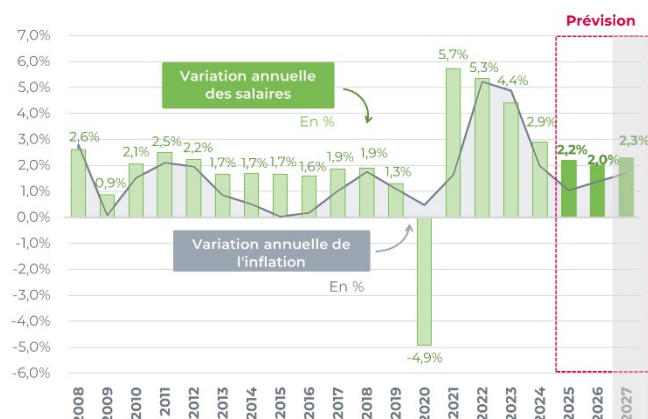
LES SALAIRES NOMINAUX RALENTISSENT MAIS MOINS QUE L'INFLATION, DONNANT LIEU À DE MODESTES GAINS DE SALAIRES RÉELS

La masse salariale prévue par l'Unédic dans son exercice de prévisions macroéconomiques et financières correspond à la masse salariale soumise à cotisations sociales. La prévision réalisée par l'Unédic du salaire moyen par tête (SMPT) correspond donc à un SMPT soumis à cotisations.

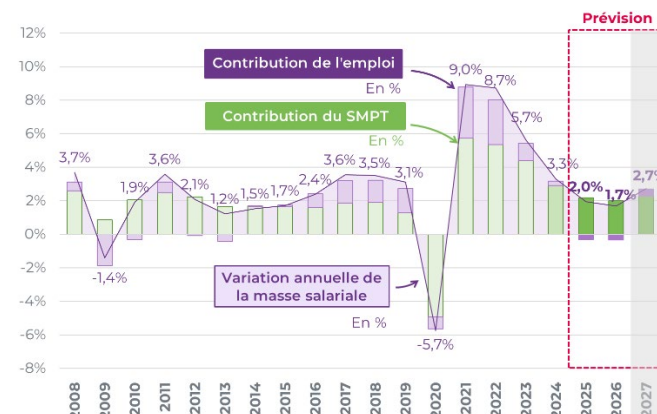
La baisse de l'inflation à partir de 2023 a été abrupte, passant de +4,9 % en 2023 à +2,0 % en 2024. Ceci a pu peser sur la croissance des salaires nominaux *via* de moindres augmentations individuelles ou collectives et par des moindres revalorisations du Smic. Toutefois, cette diminution de l'inflation n'est pas immédiatement répercutée dans les négociations salariales. En revanche, les récents gains de productivité enregistrés ont alimenté les salaires nominaux, donnant lieu à des gains de salaires réels puisque les salaires nominaux affichent une évolution supérieure à l'inflation à partir de 2024 (*Graphique 7A*).

L'inflation continuerait à baisser et est attendue à +1,0 % en 2025, alors que les salaires nominaux présenteraient déjà un acquis de +1,9 % à l'issue du 2^e trimestre. Malgré la contraction de l'emploi, les salaires moyens par tête (SMPT) nominaux devraient progresser de +2,2 % en 2025, permettant aux salaires réels d'être à nouveau positifs. Ils le seraient encore en 2026 et en 2027 mais dans une moindre mesure, avec des SMPT nominaux en hausse de +2,0 % et de +2,3 %, tandis que la croissance des prix accélérerait à +1,4 % et +1,7 %.

Le ralentissement des salaires et l'atterrissage de l'emploi affectent la trajectoire de la masse salariale, qui a fortement ralenti en 2024 à +3,3 % après +5,7 % en 2023. La masse salariale devrait continuer de décélérer à court terme. **Elle ne progresserait plus que de +2,0 % en 2025 puis de +1,7 % en 2026, amputée par une contribution négative de l'emploi.** Son allure augmenterait en 2027 avec +2,7 %, essentiellement grâce à la reprise de l'emploi, tandis que les salaires seraient le socle de la croissance de la masse salariale à horizon de la prévision (*Graphique 7B*).

GRAPHIQUE 7A – ÉVOLUTION DU SALAIRE MOYEN PAR TÊTE SOUMIS À COTISATIONS (SMPT)

Sources : Urssaf Caisse nationale, Insee, Consensus des économistes, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

GRAPHIQUE 7B – ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE SOUMISE À COTISATIONS

Sources : Urssaf Caisse nationale pour le SMPT et la masse salariale, Insee pour l'emploi, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Champ : masse salariale soumise à cotisations sociales du secteur concurrentiel.

TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES ET PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

	2022	2023	2024	2025 Prévision	2026 Prévision	2027 Prévision
Croissance, Prix et Salaire						
PIB	+2,8%	+1,6%	+1,1%	+0,7%	+0,9%	+1,2%
Inflation IPC	+5,2%	+4,9%	+2,0%	+1,0%	+1,4%	+1,7%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+5,3%	+4,4%	+2,9%	+2,2%	+2,0%	+2,3%
Emploi et masse salariale						
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+2,7%	+1,0%	+0,3%	-0,3%	-0,3%	+0,4%
variation en moyenne annuelle en pourcentage						
niveau moyen annuel	20 797 000	21 011 000	21 068 000	21 004 000	20 937 000	21 025 000
niveau en fin d'année	20 955 000	21 039 000	21 016 000	20 956 000	20 956 000	21 116 000
glissement annuel en fin d'année	+313 000	+84 000	-23 000	-60 000	+0 000	+160 000
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+8,7%	+5,7%	+3,3%	+2,0%	+1,7%	+2,7%
Chômage						
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	-12,0%	+4,3%	+2,3%	-1,6%	-1,1%	-1,8%
variation en moyenne annuelle en pourcentage						
niveau moyen annuel	2 474 000	2 581 000	2 640 000	2 598 000	2 569 000	2 523 000
niveau en fin d'année	2 500 000	2 622 000	2 645 000	2 584 000	2 553 000	2 500 000
glissement annuel en fin d'année	-39 000	+122 000	+23 000	-61 000	-31 000	-53 000
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	7,1%	7,5%	7,3%	7,6%	8,0%	7,7%

Sources : Consensus des économistes, Insee, Urssaf Caisse nationale, France Travail, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Champ : France hors Mayotte, données CVS pour l'emploi affilié et le chômage BIT ; France entière, données CVS pour les chômeurs indemnisés.

2. SITUATION FINANCIÈRE 2025-2027 : LE DÉSENDETTEMENT DU RÉGIME REMIS EN CAUSE

DES RECETTES FREINÉES MALGRÉ LA CROISSANCE DE LA MASSE SALARIALE : LES DÉCISIONS DE L'ÉTAT SUR LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN CAUSE

Les contributions d'assurance chômage présenteraient une dynamique allante en prévision en raison des évolutions retenues par l'Unédic sur la masse salariale. Cette trajectoire ne serait pas remise en cause par la réduction de la contribution employeur de 0,05 pt à partir du 1^{er} mai 2025, conclue dans le cadre de la Convention d'assurance chômage 2024 et représentant environ 400 M€ chaque année en régime de croisière.

Cependant, l'arrêté du 27 décembre 2023 prévoit que prévoit que le financement de France Compétences et France Travail se traduira, quant à lui, par des moindres compensations d'exonérations sur les recettes de l'Assurance chômage de 12,05 Md€ de 2023 à 2026 : 2,0 Md€ en 2023, 2,6 Md€ en 2024, 3,35 Md€ en 2025 et 4,1 Md€ en 2026. Aucun montant n'est mentionné pour 2027. Pour l'Unédic, ces dispositions se concrétisent par de moindres compensations sur les allègements généraux de cotisations patronales, et par conséquent par une réduction des recettes perçues.

Ces moindres compensations (ou « prélèvements État ») perturbent la lecture des recettes du régime d'assurance chômage, qui sont censées suivre les évolutions de la masse salariale. Ce découplage entre les prévisions de recettes et de masse salariale se maintiendrait jusqu'en 2026.

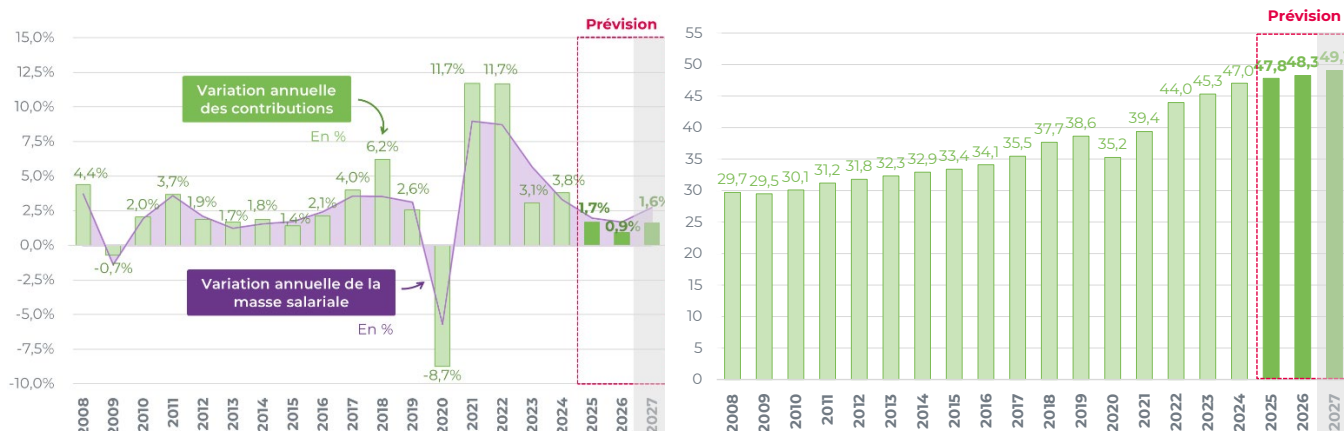
Outre ces mesures sur les cotisations, les recettes de CSG (sous l'hypothèse d'une attribution de 1,47 point de CSG Activité³) seraient pénalisées par la **modification de l'assiette de cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants** effective depuis le 1^{er} janvier 2025, avec une perte estimée à **environ 800 M€ en 2026, puis à 400 M€ chaque année à partir de 2027**. Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale 2025 a modifié l'assiette de CSG Activité qui s'applique désormais à la part de la rémunération des apprentis supérieure à 50 % du SMIC mais sur un montant bien moindre, de l'ordre de 50 M€. **En l'absence des moindres compensations et de la perte de CSG sur les indépendants, notre prévision de masse salariale se serait traduite par une hausse de contributions d'assurance chômage (Graphiques 8A et 8B).** La prise en compte de ces décisions conduit ainsi à un tassement, voire une diminution des recettes en prévision (Graphique 9). Elles seraient stables à 45,2 Md€ en 2025 du fait de la hausse du prélèvement État à +0,8 Md€ entre 2024 et 2025. Elles reculeraient ensuite à 44,2 Md€ sous l'effet conjugué de la mesure CSG indépendants et d'une nouvelle hausse du prélèvement État à +0,8 Md€. Les recettes prévues en 2027 seraient de 49,5 Md€ sous l'hypothèse d'absence de prélèvement État mais avec la perte de CSG Activité estimée à 400 M€.

³ L'évolution de la CSG Activité pouvant différer de l'assiette des cotisations salariales, l'affectation d'une part de CSG Activité à l'Unédic ne garantit pas forcément une compensation exacte à la suppression de la cotisation salariale d'assurance chômage.

GRAPHIQUES 8A ET 8B – ESTIMATION DES CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE HORS PRÉLÈVEMENTS ÉTAT ET PERTES DE CSG

A – VARIATION ANNUELLE EN %

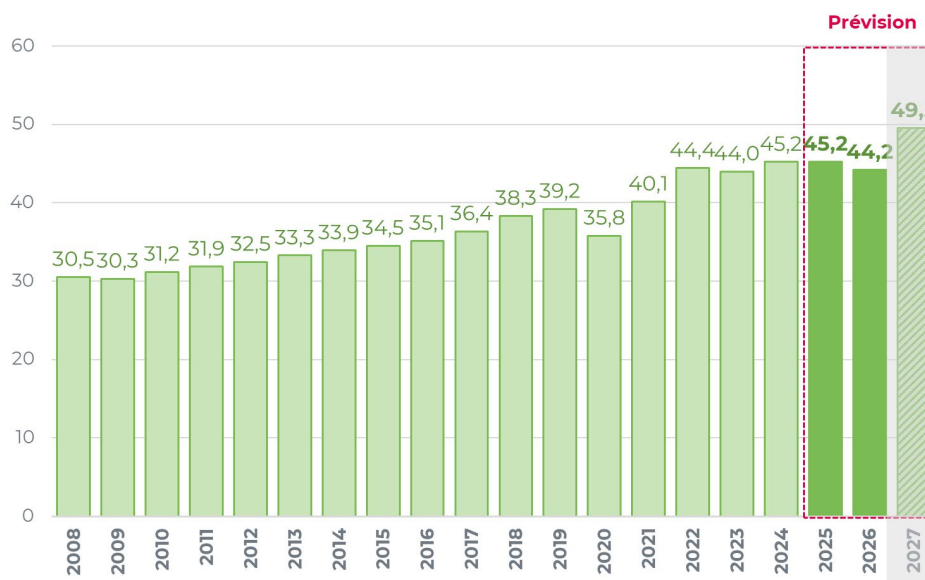
B – NIVEAU, EN MD€



Sources : Urssaf Caisse nationale, Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Champ : masse salariale soumise à cotisations sociales du secteur concurrentiel.

GRAPHIQUE 9 – RECETTES TOTALES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE APRÈS PRÉLÈVEMENTS ÉTAT ET PERTES DE CSG, EN MD€



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : les recettes de 2027 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

VERS UNE STAGNATION DES DÉPENSES D'ALLOCATIONS CHÔMAGE ET D'AIDES

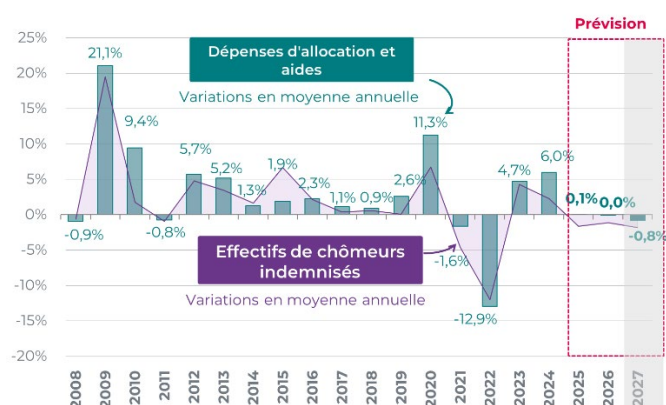
Après une hausse à 37,1 Md€ en 2024, les dépenses d'allocations et d'aides seraient soumises à plusieurs facteurs, agissant à la fois à la hausse et à la baisse dans les prévisions :

- la réforme de 2023, et dans une moindre mesure la convention d'assurance chômage de 2024, exercent un effet modérateur sur les dépenses d'allocations ;
- à l'inverse, les destructions d'emploi en 2025 et 2026 jouent à la hausse sur les dépenses en ARE et CSP ;
- une conséquence du choc inflationniste passé, qui impacte les salaires avec retard et donc les indemnités chômage avec davantage de retard encore. Cet effet retardé serait plus important qu'anticipé : l'allocation journalière moyenne observée sur les derniers mois est plus élevée qu'envisagé. Toutefois, cet effet s'atténuerait au fur et à mesure des années ;
- l'entrée en vigueur, à partir du 1^{er} janvier 2026, de la mesure concernant les primo-entrants à l'Assurance chômage (condition d'ouverture ramenée de 6 à 5 mois), son adoption ayant été retardée en raison du recours nécessaire à un nouveau véhicule législatif.

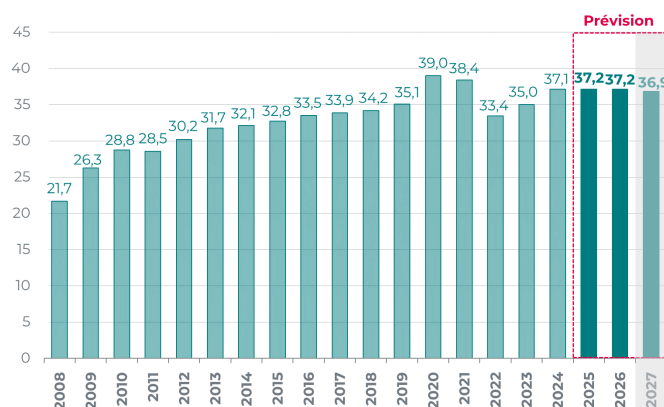
En prévision, les dépenses d'allocations chômage et d'aides stagneraient autour du même montant durant les trois années à venir (37,2 Md€ en 2025 et 2026 puis 36,9 Md€ en 2027) (*Graphiques 10A et 10B*).

GRAPHIQUES 10A ET 10B – DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE ET AIDES

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU, EN MD€



Sources : France Travail, Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Champ : France entière.

LES DÉPENSES TOTALES AUGMENTERAIENT À LA MARGE SOUS L'EFFET DU POIDS CROISSANT DES DÉPENSES HORS INDEMNISATION

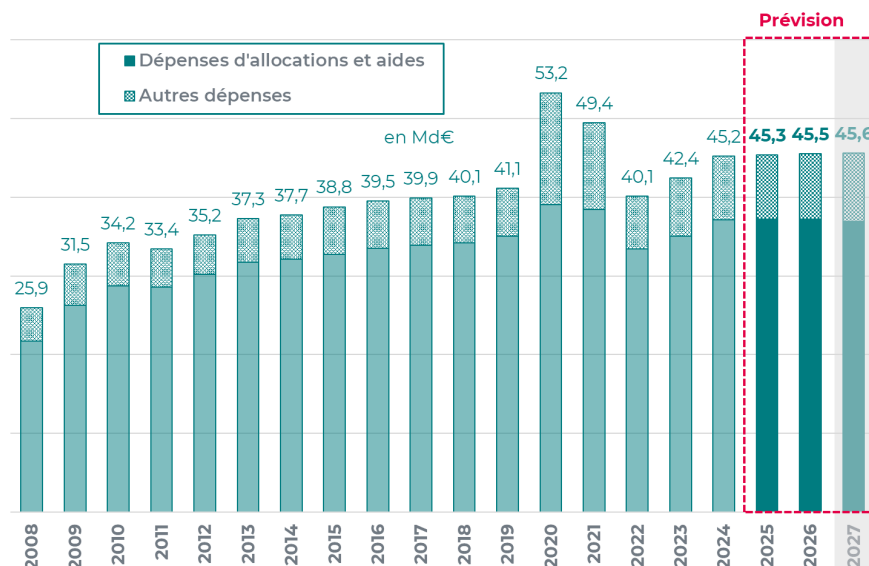
L'Unédic ne prend pas uniquement en charge l'indemnisation des demandeurs d'emploi : elle finance également une part importante du fonctionnement de France Travail, contribue aux points de retraite complémentaire des allocataires indemnisés, et assure près d'un tiers du financement des indemnités d'activité partielle versées aux employeurs dans le cadre de ce dispositif. Une part des dépenses du régime correspond en outre à la charge d'intérêts, liée aux emprunts contractés par l'Unédic (*voir infra*).

La contribution de l'Unédic au financement de l'opérateur France Travail à hauteur de 11 % des contributions d'assurance chômage est calculée sur les recettes N-2, mais avant prise en compte des moindres compensations d'allègements généraux (ou prélèvements État). **En prévision, l'augmentation de cette assiette au moins jusqu'en 2025 se traduit mécaniquement par une progression du financement alloué à France Travail**, dont le poids dans les dépenses totales continue de croître. En effet, en rapportant le financement de l'opérateur aux contributions effectivement perçues par l'Unédic, ce taux correspondrait à 11,5 % des recettes en 2025, 11,6 % en 2026 et 11,8 % en 2027.

De même que les dépenses d'indemnisation, **les dépenses totales du régime ont sensiblement augmenté en 2024 pour atteindre 45,2 Md€** (après 42,4 Md€ en 2023). **Elles augmenteraient modérément chaque année en prévision**, pour atteindre 45,3 Md€ en 2025, 45,5 Md€ en 2026 et 45,6 Md€ en 2027.

Leur évolution divergerait ainsi de celles des dépenses d'indemnisation, en très légère baisse. L'écart entre les deux étant imputable à la hausse du financement de France Travail et de la charge d'intérêts (*voir infra*) (*Graphique 11*).

GRAPHIQUE 11 – DÉPENSES TOTALES, DONT DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE ET AIDES, EN MD€



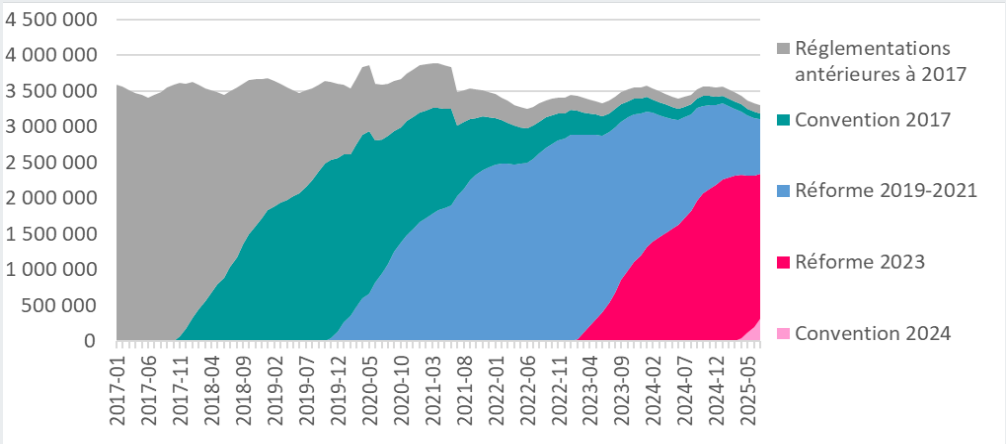
Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Champ : France entière.

ENCADRÉ 1 : LA CONVENTION 2024 CONCERNE EN JUILLET 2025 10 % DES ALLOCATAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

La plupart des mesures d'assurance chômage s'appliquent au flux d'allocataires ouvrant de nouveaux droits à l'Assurance chômage. Ainsi, certaines personnes disposent de droits correspondant à d'anciennes règles, alors même que de nouvelles règles sont entrées en vigueur. C'est pourquoi, fin juillet 2025 on compte encore une part importante d'allocataires soumis à la réglementation 2019-2021, et encore peu de personnes couvertes par la convention 2024 entrée en vigueur en avril dernier (à l'exception d'une mesure, la mensualisation des droits, qui s'applique à tous les allocataires depuis avril 2025). Le nombre de personnes couvertes par la convention 2024 est actuellement minime mais va prendre de l'ampleur d'ici 2028 (Graphique A).

GRAPHIQUE A : NOMBRE D'ALLOCATAIRE EN COURS DE DROIT, SELON LA RÉGLEMENTATION UTILISÉE POUR CALCULER LEUR DROIT



Source : FNA, données brutes à fin juillet 2025
Champ : allocataires ayant un droit ouvert à l'ARE ou l'AREF, hors intermittents du spectacle

Selon le type de mesures intégrées dans les conventions ou réformes d'assurance chômage, leurs conséquences en termes de personnes couvertes et d'implications financières sont perceptibles avec une inertie plus ou moins longue, mais qui se compte toujours en années (Tableau A). In fine, les réformes mises en œuvre depuis 2017 devraient faire économiser 9,1 Md€ à l'Assurance chômage, soit environ un quart de ses dépenses d'allocations.

TABLEAU A : ESTIMATION FINANCIÈRE EX ANTE DES RÉFORMES D'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 2017 (MD€)

	Convention 2017	Réforme 2019-2021	Réforme 2023	Convention 2024	Total
2018	0,6	-	-	-	0,6
2019	0,6	-	-	-	0,6
2020	0,7	-	-	-	0,7
2021	0,8	< 0,1	-	-	0,9
2022	0,9	1,9	-	-	2,8
2023	0,9	2,2	0,0	-	3,1
2024	0,9	2,2	0,7	-	3,8
2025	0,9	2,2	3,0	0,3	6,4
2026	0,9	2,2	4,1	0,2	7,4
2027	0,9	2,2	4,5	0,8	8,4
Régime de croisière	0,9 Md€	2,2 Md€	4,5 Md€	1,5 Md€	9,1 Md€

Source : Unédic

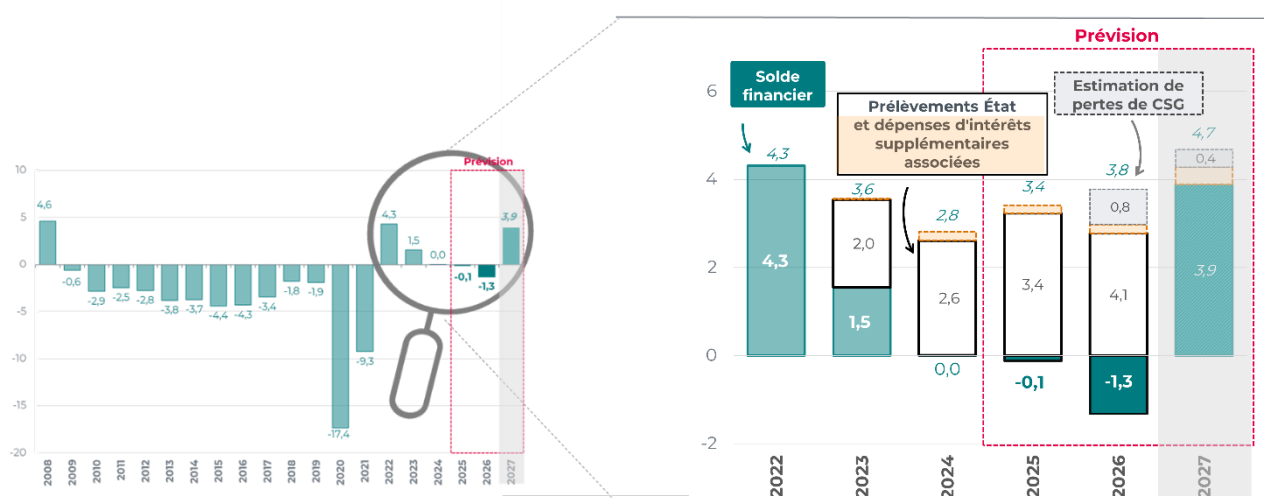
LE CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE ET LES DÉCISIONS DE L'ÉTAT COMPROMETTENT L'ÉQUILIBRE FINANCIER DE L'UNÉDIC

En 2024, le solde financier du régime s'est maintenu à l'équilibre, à 0,0 Md€, après un excédent de +1,5 Md€ enregistré en 2023 (*Graphique 12*). Cette contraction du solde résulte d'une progression des dépenses (+2,7 Md€) plus rapide que celle des recettes (+1,2 Md€).

Le solde financier basculerait légèrement en territoire négatif à -0,1 Md€ en 2025, avant de se dégrader plus sensiblement à -1,3 Md€ en 2026, l'évolution des recettes étant insuffisante pour couvrir les dépenses du régime. La prévision d'un solde positif de +3,9 Md€ en 2027 repose, quant à elle, sur l'hypothèse d'une absence de prélèvement de l'État (*Graphique 12*).

Exprimées en pourcentage du PIB, entre 2023 et 2026, les recettes de l'Unédic seraient inférieures à leur moyenne de long terme : 1,6 %. Cette diminution de la part des recettes effectives de l'Unédic dans le PIB s'expliquerait par les différentes mesures réglementaires intervenues depuis 2023 dont essentiellement les moindres compensations sur les allègements généraux, les évolutions sur l'assiette de la CSG des travailleurs et la réduction de 0,05 point de la contribution employeur à compter de 2025 dans une moindre mesure. En 2027, sous l'hypothèse d'absence de prélèvement de l'État, les recettes reviendraient à leur moyenne de 1,6 % du PIB. Les dépenses, quant à elles, se maintiendraient autour de 1,5 % du PIB jusqu'en 2027. Ainsi, le poids de l'Assurance chômage dans l'économie se stabiliserait à son niveau le plus bas depuis 2008 (*Graphique 13*).

GRAPHIQUE 12 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€

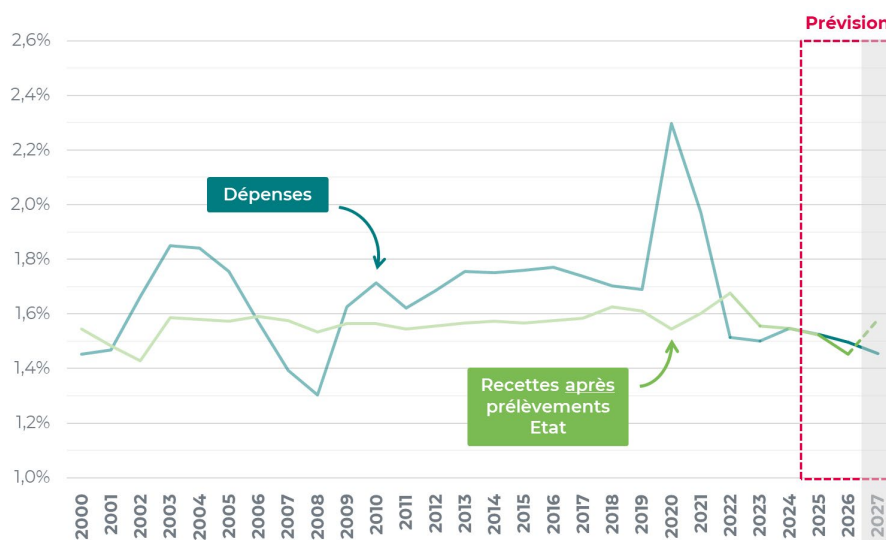


Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : le solde financier de 2027 est estimé sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

Lecture : En 2026, le solde prévu est de -1,3Md€. Sans les prélèvements État de 4,1Md€ et les dépenses d'intérêts supplémentaires associées et sans la perte CSG de 0,8Md€ le solde serait de +3,8Md€ en 2026.

GRAPHIQUE 13 – DÉPENSES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ET RECETTES APRÈS PRÉLÈVEMENTS ÉTAT, EN % DU PIB



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

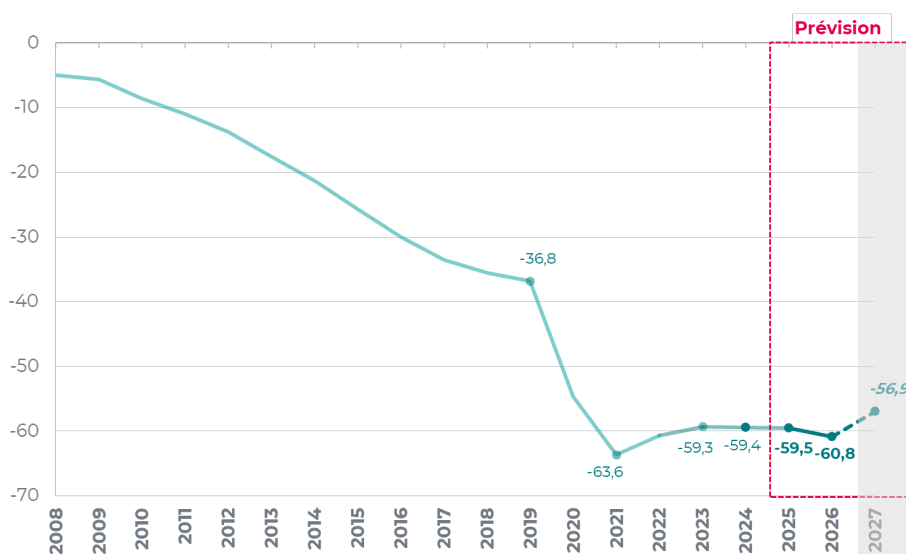
Note : les recettes de 2027 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

UNE DÉTÉRIORATION DE L'ENDETTEMENT DE L'UNÉDIC EN 2026

Après deux années consécutives d'excédents en 2022 et 2023, permettant de débiter une phase de réduction de la dette, l'endettement net de l'Unédic a stagné à 59,4 Md€ fin 2024. Ce niveau demeurerait globalement inchangé en 2025 avant de se dégrader plus sensiblement en 2026 pour atteindre 60,8 Md€ (Graphique 14). En 2027, sous l'hypothèse d'une absence de prélèvements de l'État cette année-là, l'endettement s'établirait à 56,9 Md€ en fin d'année.

Sans les prélèvements de l'État et les charges d'intérêts associées, l'endettement aurait atteint 48,2 Md€ fin 2026 puis 43,9 Md€ fin 2027.

GRAPHIQUE 14 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : la dette financière nette de 2027 est estimée sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

TABEAU 4 – RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2021 À 2027, EN MD€

<i>En milliards d'euros, au 31 décembre</i>	2021	2022	2023	2024	2025 Prévision	2026 Prévision	2027 Prévision
Recettes	40,1	44,4	44,0	45,2	45,2	44,2	49,5
Contributions d'Assurance chômage	39,4	44,0	43,3	44,4	44,5	43,4	48,7
dont Contributions principales après prélèvements Etat	24,7	27,7	26,6	27,2	26,9	26,3	30,7
Contributions principales	24,7	27,7	28,6	29,8	30,2	30,4	30,7
Prélèvements Etat			-2,0	-2,6	-3,4	-4,1	
dont Contribution Sociale Généralisée (CSG)	14,7	16,2	16,8	17,3	17,6	17,1	17,9
Autres recettes	0,8	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Dépenses	49,4	40,1	42,4	45,2	45,3	45,5	45,6
Allocations brutes et aides*	38,4	33,4	35,0	37,1	37,2	37,2	36,9
Activité partielle	3,9	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Caisses de retraite	2,6	2,2	2,4	2,5	2,4	2,4	2,4
Autres dépenses	4,5	4,3	4,9	5,5	5,7	5,9	6,3
dont financement France Travail**	4,3	3,9	4,3	4,8	5,0	5,2	5,3
dont dépenses nettes d'intérêt	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,9
Solde financier	-9,3	4,3	1,5	0,0	-0,1	-1,3	3,9
Dettes financières nettes***	-63,6	-60,7	-59,3	-59,4	-59,5	-60,8	-56,9

* Notamment : Arce, prime CSP

** Sous l'hypothèse d'un maintien du financement de France Travail à hauteur de 11 % des recettes N-2 avant prélèvements État.

*** Dette financière nette hors compte courant de France Travail. À noter : la dette financière nette figurant dans le tableau pour les années allant jusqu'à 2024 correspond à celle figurant dans le rapport financier de l'Unédic.

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : les recettes, le solde financier et la dette financière nette de 2027 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

DES DÉPENSES D'INTÉRÊTS DE PLUS EN PLUS IMPORTANTES

La gestion du régime d'assurance chômage repose sur un modèle contracyclique, conçu pour atténuer les effets des fluctuations économiques : le recours à l'endettement en période de ralentissement doit être compensé par un désendettement en phase de reprise. Dans le contexte actuel, la priorité est donc de réduire la dette accumulée afin de restaurer la pleine capacité du régime à jouer son rôle d'amortisseur économique et social.

Cependant, les prélèvements opérés par l'État sur les recettes de l'Unédic depuis la fin de l'année 2023, pour un montant total de 12,05 Md€ jusqu'en 2026, obèrent cette capacité de désendettement en dégradant mécaniquement le solde financier du régime. L'Unédic est donc contrainte à réemprunter, à long terme. En 2025, cela s'est traduit par un programme d'émission obligataire de 4 Md€, afin de refinancer les échéances de dette à moyen et long terme. Cette hausse des volumes d'émissions obligataires intervient en outre dans un contexte de hausse des taux souverains français, sous le double effet de la politique monétaire de la BCE et de l'instabilité politique nationale.

De plus, l'année 2026, dont le programme de financement long terme s'élèvera à 10 Md€, marquera le début du remboursement de la dette contractée pendant la crise sanitaire, émise dans des conditions très favorables, parfois à taux nul. Cette dette devra être refinancée dans un contexte de taux élevés, ce qui accentuera les défis de gestion de la dette et rendra indispensable une consolidation durable des équilibres financiers du régime d'assurance chômage.

TABLEAU 5 – PROGRAMME D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'UNÉDIC, EN MD€

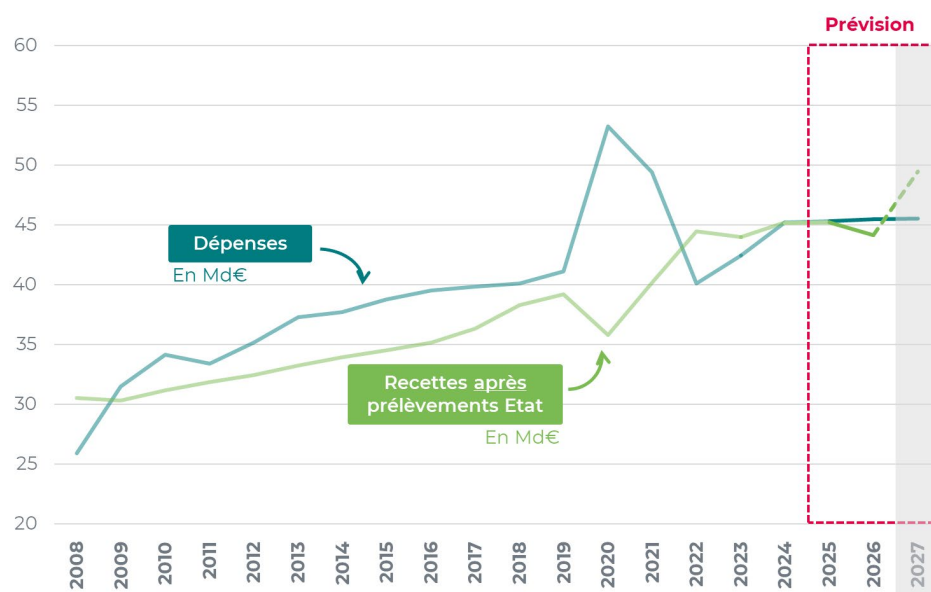
	2025	2026	2027
Solde financier avant variation des financements	-0,1	-1,3	3,9
Variation de l'encours de dette moyen/long terme	1,0	3,8	-1,3
<i>Nouvelles émissions de dette moyen/long terme</i>	<i>4,0</i>	<i>10,0</i>	<i>4,0</i>
<i>Remboursements de dette moyen/long terme</i>	<i>3,0</i>	<i>6,3</i>	<i>5,3</i>
Variation de l'encours de dette court terme	-0,9	-2,4	-2,7
Variation de l'encours de trésorerie	0,0	0,0	0,0
Variation de l'endettement net	0,1	1,3	-3,9
Endettement net	59,5	60,8	56,9

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : les recettes, le solde financier et la dette financière nette de 2027 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

ANNEXE

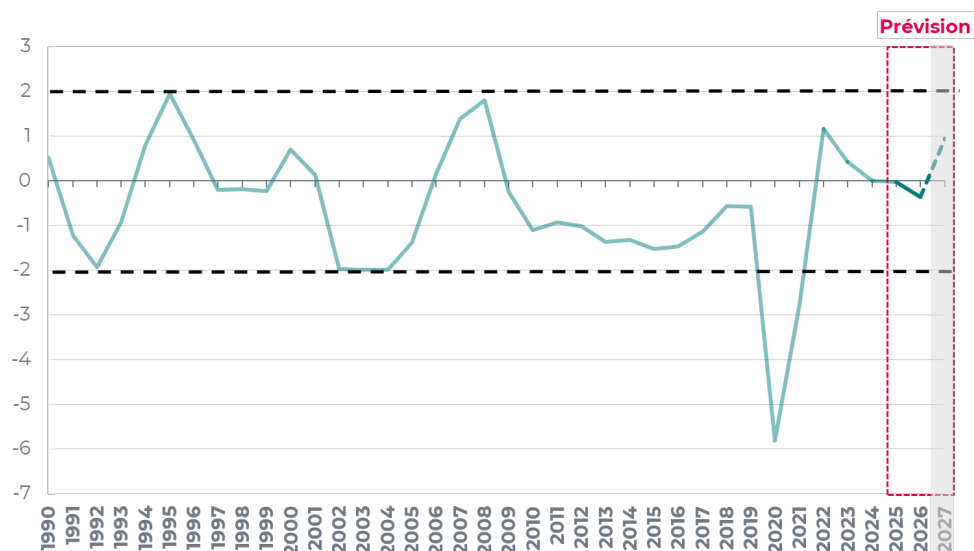
GRAPHIQUE 15 – RECETTES APRÈS PRÉLÈVEMENTS ÉTAT ET DÉPENSES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Sources : Insee, Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : les recettes de 2027 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.

GRAPHIQUE 16 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EXPRIMÉ EN MOIS DE RECETTES



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2025.

Note : le solde financier de 2027 est estimé sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué cette année-là.



SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2025-2027

22 octobre 2025

Laure Baquero, Cassandre Baufle,
Boris Koehler, Gaëtan Stéphan, Yann
Desplan

Unédic

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

 [@unedic](https://twitter.com/unedic)  [unedic](https://www.linkedin.com/company/unedic) [unedic.org](https://www.unedic.org)