

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE À HORIZON 2028

3 mars 2026

SYNTHÈSE

Le déficit de l'Assurance chômage atteindrait -2,1 Md€ en 2026, dans un contexte marqué par des décisions de l'État amputant les recettes de l'Unédic, alors même que les premières échéances de remboursement de la dette « Covid » se présentent.

Face à des perspectives économiques moroses, l'Assurance chômage demeure confrontée au défi de son désendettement. Les mesures décidées par l'État en 2023 pèsent toujours lourdement sur la capacité du régime à résorber la dette accumulée pendant la crise Covid-19.

Une poursuite de la hausse du chômage au sens du BIT est attendue pour 2026 (8,1 % contre 7,9 % en 2025), avant une décrue progressive en 2027 (7,8 %) et 2028 (7,7 %). Malgré la dégradation du marché de l'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage demeurerait contenu par les effets des changements réglementaires intervenus depuis 2021 : 2,6 millions en 2026, un niveau stable par rapport à 2025. En 2027 et 2028, ce nombre reculerait, majoritairement sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture.

Le niveau des dépenses d'indemnisation resterait élevé : 38 Md€ en 2026 après 37,2 Md€ en 2025. Les deux années suivantes, les dépenses liées aux allocations ne reculeraient que modérément pour atteindre 37,5 Md€ en 2028. À cela s'ajouteraient les autres dépenses du régime, et notamment le financement de France Travail, dont le poids augmenterait, passant de 11,5 % des contributions effectivement perçues par l'Unédic en 2025 à 12,0 % en 2028. Les dépenses totales de l'Assurance chômage, après avoir stagné en 2025 (45,3 Md€), augmenteraient en 2026 (46,3 Md€) et 2027 (46,6 Md€), avant un reflux en 2028 (46,2 Md€).

Sur le plan des recettes, l'Assurance chômage subirait encore les conséquences du trou d'air causé par les décisions de l'État. Après 3,35 Md€ en 2025, les moindres compensations d'exonérations amputeront les recettes de l'Unédic en 2026 de 4,1 Md€. Les textes législatifs ne mentionnent pas de tels prélèvements pour les années 2027 et 2028. Les recettes de CSG seront également pénalisées par la modification de l'assiette de cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants (800 M€ en 2026, puis 400 M€ chaque année ensuite). Sous contraintes, les recettes effectivement perçues par l'Unédic seraient donc de 45,3 Md€ en 2025, 44,2 Md€ en 2026 puis, en l'absence de prélèvements par l'Etat, de 49,4 Md€ en 2027 puis 51 Md€ en 2028.

Le solde de l'Assurance chômage reflèterait les contraintes pesant sur les recettes, en même temps que les pressions sur les dépenses. À l'équilibre en 2025, il serait sensiblement dégradé en 2026 (-2,1 Md€), avant de redevenir excédentaire en 2027 (+2,8 Md€) et 2028 (+4,8 Md€), dans l'hypothèse d'une absence de prélèvements de l'État sur les recettes du régime.

La dette du régime d'assurance chômage est affectée par ces évolutions, avec une hausse du niveau d'endettement en 2026 à 61,5 Md€, contre 59,4 Md€ en 2025. En 2026, l'Assurance chômage sera contrainte de refinancer la dette qu'elle avait contractée à des taux faibles au moment de la crise Covid dans un contexte, cette fois-ci, de taux élevés. Le désendettement reprendrait en 2027, pour un niveau de dette attendu à 53,9 Md€ en 2028, une fois encore dans l'hypothèse de l'absence de prélèvements de l'État. Si les prélèvements décidés entre 2023 et 2026 n'étaient pas intervenus, la dette de l'Unédic aurait atteint fin 2028 un niveau de 41,9 Md€, à mettre en regard avec l'endettement « pré-Covid », qui s'élevait à 36,8 Md€ fin 2019.

Notes :

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 de février 2026.

Le Projet de Loi de Finances (PLF) et celui concernant le financement de la Sécurité Sociale (PLFSS) de 2026 sont intégrés à cet exercice de prévision, y compris la suspension de la réforme des retraites entre septembre 2026 et décembre 2027.

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, sont intégrés dans cet exercice de prévision ; ils sont néanmoins susceptibles d'être révisés à l'avenir en fonction de l'évolution des données disponibles.

La prévision financière pour les années 2027 et 2028 sont empreintes 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 sur les recettes.

Les prévisions financières présentées ici ne prennent pas en compte à ce stade les effets de l'avenant conclu le 25 février 2026 par les partenaires sociaux dans le cadre de la négociation sur le régime d'assurance chômage.

1. SITUATION MACROÉCONOMIQUE : MOROSITÉ DU MARCHÉ DE L'EMPLOI ET HAUSSE DU CHÔMAGE

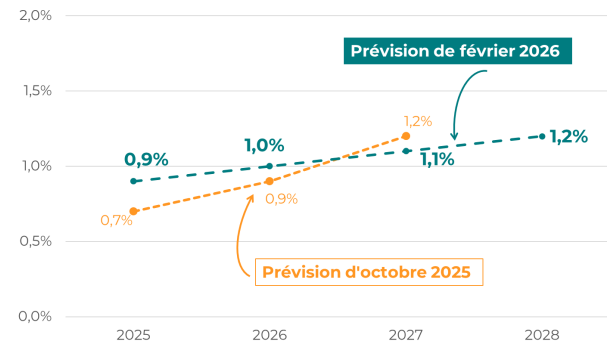
LA PERSPECTIVE D'UNE CROISSANCE PLUS FERME EST REPORTÉE

Le PIB a crû de +0,9 % en 2025 (après +1,1 % en 2024), **soit légèrement plus que ce qui était escompté** précédemment (*Graphique 1*), notamment grâce à un 3^e trimestre plus vigoureux qu'attendu (+0,5 % en variation trimestrielle). Ce rythme ne s'est cependant pas maintenu : l'année 2025 s'achève sur une croissance plus modeste au 4^e trimestre (+0,2 % en variation trimestrielle), conférant un élan modéré à la croissance de 2026 avec un acquis de +0,5 % à l'issue de 2025.

En 2026, l'activité économique conserverait une allure trimestrielle proche de celle enregistrée fin 2025, de sorte que le **PIB augmenterait de +1,0 % sur l'année selon le Consensus des économistes** (en variation annuelle). Légèrement supérieure à celle retenue lors de la prévision Unédic d'octobre dernier (*Tableau 1*), cette prévision est en ligne avec celles du gouvernement, de la Banque de France ou encore du FMI. Elle apparaît toutefois prudente au regard des perspectives affichées par l'Insee, qui envisage un acquis de croissance de +1,0 % dès la fin du 2^e trimestre 2026¹.

La croissance économique se raffermirait ensuite très progressivement pour atteindre +1,1 % en 2027 et +1,2 % en 2028 (en variation annuelle). La trajectoire 2027-2028 demeure soumise à divers aléas (enjeux électoraux en France, etc.) ; elle doit donc être envisagée avec précaution.

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE
DU PIB



Sources : Insee pour l'observé, Consensus des économistes, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES
DE PRÉVISION DE PIB

Croissance du PIB en volume	2025	2026	2027	2028
Unédic (Consensus de février 2026)	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%
Gouvernement (PLF 2026 ; oct. 2025)	0,7%	1,0%	1,2%	1,3%
FMI (janvier 2026)	0,8%	1,0%	1,2%	
Banque de France (décembre 2025)	0,8%	1,0%	1,0%	1,1%
Insee (décembre 2025)	0,9%			
Prévision Unédic d'octobre 2025	0,7%	0,9%	1,2%	

Sources : Consensus des économistes, Projet de loi de finances (PLF) 2026 pour le gouvernement, Perspectives économiques mondiales du FMI, Projections macroéconomiques de décembre pour la Banque de France, Note de conjoncture de décembre de l'Insee ; prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

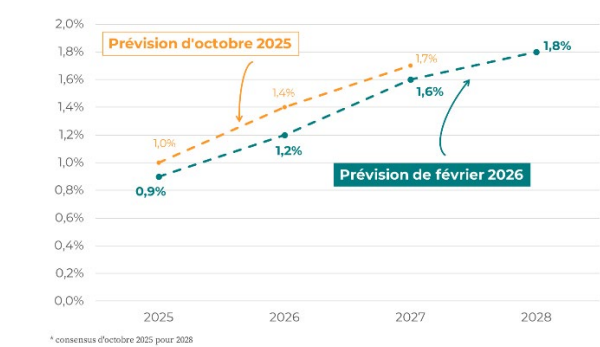
¹ Insee (déc. 2025), Note de conjoncture : "Consolidation modérée, croissance ravivée"

MODIQUE EN 2025, L'INFLATION REPARTIRAIT TRÈS GRADUELLEMENT EN PRÉVISION

L'inflation mesurée par l'Indice des Prix à la Consommation (IPC) a nettement ralenti en 2025 pour s'établir à +0,9 % (après +2,0 % en 2024), soit sa plus faible progression depuis 2017 – exception faite de l'année 2020. L'accélération des prix attendue pour le 2^e semestre 2025 ne s'est finalement pas matérialisée, et l'inflation a été freinée durant toute l'année par divers facteurs dont la faible dynamique salariale, la baisse des tarifs réglementés de l'électricité en février 2025 ou encore la concurrence tarifaire dans le secteur de la téléphonie.

L'effet baissier de ces deux derniers éléments devrait continuer de s'estomper au cours des mois à venir de sorte que **les prix augmenteraient très progressivement à l'avenir avec une inflation qui atteindrait +1,2 % en 2026, puis +1,6 % en 2027 et enfin +1,8 % en 2028** (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 de février 2026.

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

Inflation (IPC)	2025	2026	2027	2028
Unédic (Consensus de février 2026)	0,9%	1,2%	1,6%	1,8%
Gouvernement (PLF oct. 2025 ; hors tabac)	1,1%	1,3%	1,75%	1,75%
Insee (décembre 2025)	1,0%			
Prévision Unédic d'octobre 2025 (IPC)	1,0%	1,4%	1,7%	

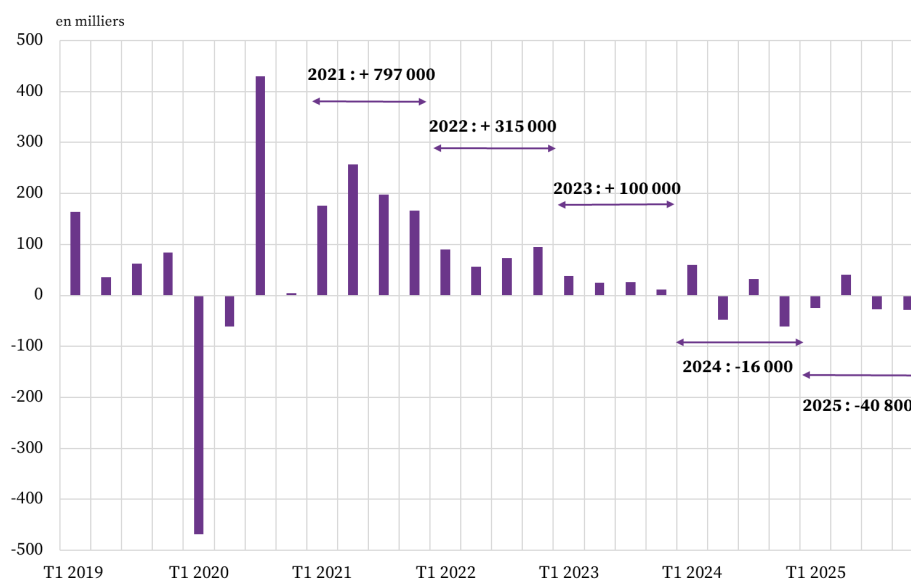
* Consensus d'octobre 2025 pour 2028

Sources : Consensus des économistes, Projet de loi de finances (PLF) 2026 pour le gouvernement, Perspectives économiques mondiales du FMI, Projections macroéconomiques de décembre pour la Banque de France, Note de conjoncture de décembre de l'Insee ; prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

EMPLOI PRIVÉ : STABILISATION DE L'EMPLOI EN 2026, SUIVIE D'UNE REPRISE TRÈS PROGRESSIVE

L'emploi salarié privé a enregistré une deuxième année consécutive de baisse de ses effectifs en 2025 avec près de -41 000 destructions nettes d'emploi selon les données provisoires de l'Insee, après déjà -16 000 destructions nettes en 2024 (en glissement annuel). En 2025, seul le 2^e trimestre s'est distingué favorablement avec un bilan positif, tandis que les 1^{er}, 3^e et 4^e trimestres se sont soldés par des destructions nettes comprises entre -25 000 et -30 000 emplois (en variation trimestrielle) (Graphique 3).

Selon les données provisoires publiées début février, **presque tous les grands secteurs d'activité auraient connu une baisse de leurs effectifs en 2025**. Seul le tertiaire non marchand conserverait un solde annuel faiblement positif. À l'inverse, le secteur de la construction aurait enregistré au 4^e trimestre 2025 le 12^e trimestre consécutif de baisse de ses effectifs avec -51 000 destructions nettes cumulées entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2025. L'industrie aurait quant à elle perdu -15 000 emplois nets durant les cinq derniers trimestres.

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

Sources : Insee, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Dernier point : 4^e trimestre 2025.

L'évolution des indicateurs avancés habituels de l'emploi donne lieu à des interprétations en demi-teinte.

La trajectoire baissière initiée par l'emploi intérimaire en 2022 s'est interrompue en 2025, sans toutefois s'inverser puisque le nombre d'intérimaires en fin de mois a oscillé autour de 700 000 tout au long de l'année. Par ailleurs, le climat de l'emploi reste sous sa moyenne de long terme alors que le climat des affaires s'en est rapproché, traduisant une forme d'attentisme de la part des employeurs dans leurs décisions d'embauche.

L'environnement politique et les mesures de politiques de l'emploi ont eu plusieurs effets sur l'emploi en 2025.

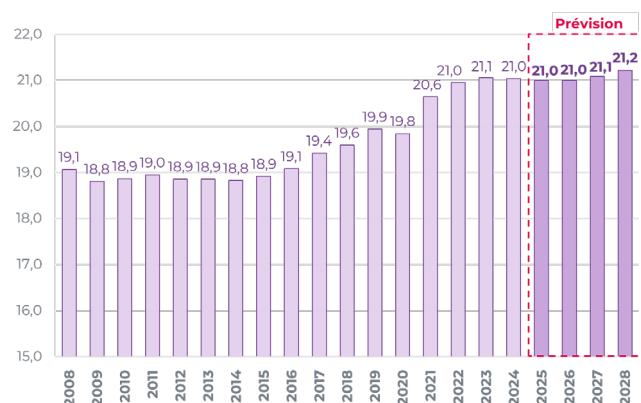
En premier lieu, **l'emploi pourrait avoir souffert d'une forme d'attentisme au 4^e trimestre 2025 dans le contexte d'incertitude politique et du retard dans l'adoption du Projet de loi de finances (PLF) pour 2026.** Cela pourrait notamment être le cas dans le secteur tertiaire non marchand, laissant espérer un léger rebond au 1^{er} trimestre 2026, comme ce fut le cas un an auparavant dans des circonstances comparables. Ensuite, la baisse de la prime à l'embauche d'apprentis et la contribution accrue des entreprises concernant leurs frais de scolarité ont contribué à réduire les entrées en apprentissage en 2025 de près de 5 % cumulés entre janvier et novembre 2025 par rapport à la même période en 2024. L'apprentissage a contribué à la baisse de l'emploi en 2025, une première depuis 2017. À cadre inchangé, **les entrées en apprentissage reculeraient encore en 2026**, pesant sur le volume d'emploi salarié². Enfin, **la suspension de la réforme des retraites intervenant entre septembre 2026 et décembre 2027 devrait se traduire par une moindre progression de la population active durant les derniers mois de 2026 et toute l'année 2027**, affectant les effectifs en emploi et au chômage.

Ce faisant, et compte tenu de l'allure de l'activité économique, **le volume d'emploi salarié affilié à l'Assurance chômage se stabiliserait en 2026** autour des 21,0 millions de personnes fin 2026 (*Graphique 4A*). **L'amélioration se matérialiserait progressivement à partir de 2027, permettant le retour de gains nets d'emplois en rythme annuel avec +78 000 créations nettes attendues en 2027 et +142 000 en 2028** (*Graphique 4B*).

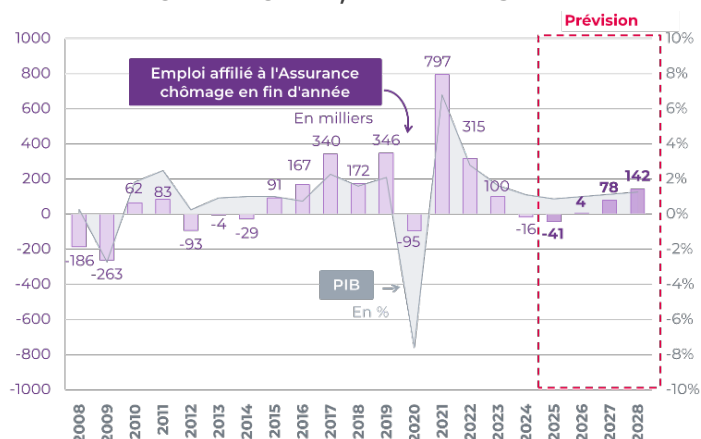
² Cette prévision n'intègre pas le nouveau barème faisant l'objet d'un décret à paraître et qui vise à réduire le montant de la prime pour le recrutement d'apprentis préparant un diplôme du supérieur. Cette baisse serait plus lourde pour les entreprises excédant 250 salariés.

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

A – NIVEAU DE FIN D'ANNÉE, EN MILLIONS



B – VARIATION ANNUELLE, EN MILLIERS



Sources : PIB : Insee, Consensus des économistes, emploi affilié à l'Assurance chômage ; prévisions financières de l'Unédic de février 2026 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.

CHÔMAGE ET CHÔMAGE INDEMNISÉ : LA DÉGRADATION ENREGISTRÉE CES DERNIERS MOIS SE POURSUIVRAIT À COURT TERME

L'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) est heurtée depuis fin 2024, avec une tendance globalement haussière (*Graphique 5A*). Cette dynamique s'explique en partie par des facteurs conjoncturels, liés au ralentissement de l'emploi, mais aussi par des facteurs opérationnels, en lien avec les modifications apportées par France Travail au processus d'actualisation, et surtout par des facteurs réglementaires, avec l'entrée en vigueur en janvier 2025 de la loi Plein emploi, puis en juin 2025 du décret dit de « sanction – remobilisation ».

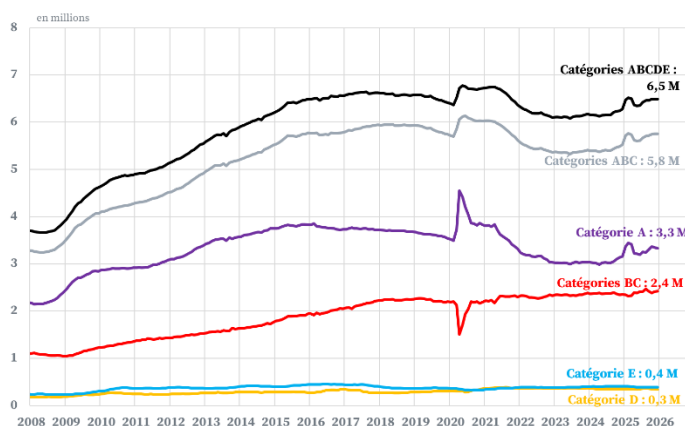
Dans l'ensemble, le nombre d'inscrits en catégories A, B, C a crû de +260 000 personnes en 2025. Ce chiffre tombe à +165 000 si on considère les effectifs hors bénéficiaires du RSA et jeunes en CEJ, AIJ et Pacea ; et même à +72 000 si l'on neutralise les conséquences du décret dit de sanction – remobilisation³.

Par ailleurs, l'évolution du nombre d'inscrits en catégories F (*i.e.* de parcours social) et G (*i.e.* d'attente) constatée en 2025 confirme que la loi Plein emploi ne devrait produire ses effets sur la population active que très progressivement (*Graphique 5B*). Les personnes inscrites en catégories F et G ne sont en effet pas tenues de s'actualiser auprès de France Travail ni d'effectuer les 15 heures d'activité hebdomadaires attestant de leur recherche d'emploi. Ces inscrits sont donc susceptibles de ne pas être comptabilisés comme actifs au sens du BIT à court terme, ils pourraient le devenir plus tard.

³ <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/inscrits-france-travail-donnees-trimestrielles>

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

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

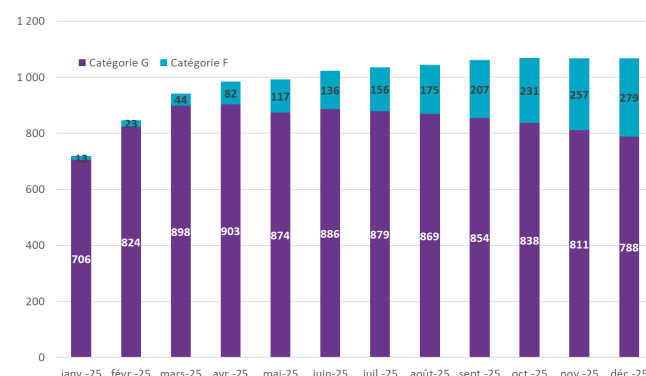


Source : France Travail, Dares, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Champ : France hors Mayotte.

Derniers points : décembre 2026

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



Source : France Travail, Dares, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Champ : France hors Mayotte.

Derniers points : décembre 2026

Après avoir oscillé autour de 7,4 % en 2024, **le taux de chômage BIT a sensiblement augmenté en 2025 pour atteindre 7,9 % en fin d'année contre 7,3 % un an auparavant**. En l'espace d'un an, le nombre de chômeurs BIT a augmenté de +224 000 personnes pour atteindre 2,5 millions fin 2025. La baisse de l'emploi salarié enregistrée dans le même temps (-40 800 destructions nettes d'emploi) y contribue modérément mais l'essentiel de l'augmentation semble être imputable à la population active, comme en témoigne la vive augmentation du taux d'activité : +0,8 point en 2025 (contre +0,3 point pour le taux d'emploi).

Par ailleurs, l'Insee estime que les publics concernés par la loi Plein emploi (bénéficiaires du RSA et jeunes suivis par les Missions locales) ont contribué à l'augmentation du taux d'activité à hauteur de 0,14 point et à celle du taux de chômage pour 0,15 point en 2025⁴.

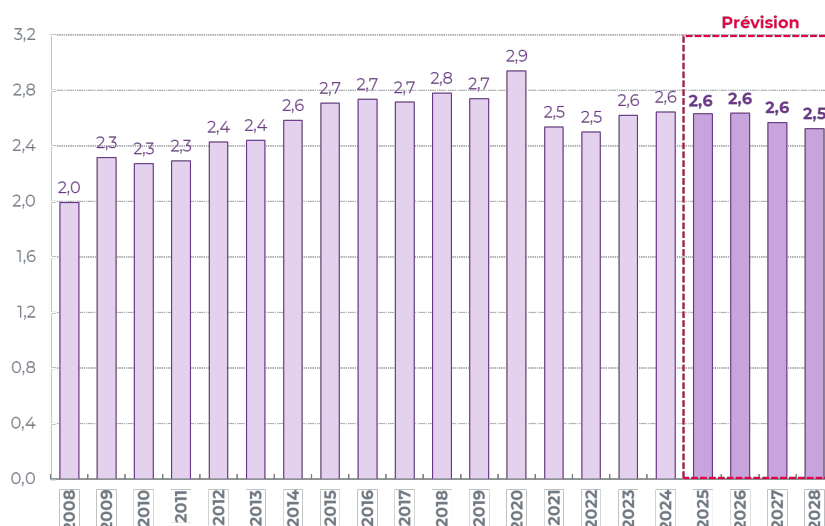
Le taux de chômage resterait orienté à la hausse dans les mois à venir pour s'établir à 8,1 % fin 2026, dans un contexte de marché du travail encore morose. **Il diminuerait en 2027 à 7,8 % sous l'effet de la reprise modérée de l'emploi et du moindre dynamisme de la population active en lien avec la suspension de la réforme des retraites**. La **baisse se poursuivrait néanmoins ensuite et le taux de chômage atteindrait 7,7 % fin 2028**, notamment grâce à l'accélération attendue des créations d'emploi salarié (*Tableau 3*).

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 atteignait son régime de croisière, et tandis que la réforme 2023 (dite de « contracyclicité ») entraînait 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 baisse escomptée du nombre de chômeurs indemnisés serait de -10 000 personnes fin 2025** (en glissement annuel). **En 2026, malgré la dégradation du marché de l'emploi, le nombre de chômeurs indemnisés resterait contenu à 2,6 millions de personnes par les effets des changements réglementaires intervenus depuis 2021.**

⁴ Au 4^e trimestre 2025, le taux de chômage atteint 7,9%, en hausse de 0,2 point sur le trimestre et de 0,6 point sur un an

Les effets réglementaires se stabiliseraient à l'horizon de la prévision puisque la réforme de 2023 dite de « contracyclicité » achèverait sa montée en charge en 2027, et la convention 2024 d'assurance chômage en 2028. Le recul du nombre de chômeurs indemnisés prévu en 2027 et en 2028 relèverait alors majoritairement de l'amélioration de la conjoncture. La suspension de la réforme des retraites y contribuerait également en 2027 à travers le moindre dynamisme de la population active induite par cette mesure. *In fine*, le nombre de chômeurs indemnisés devrait retomber à 2,5 millions fin 2028 (*Graphique 6*).

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 de février 2026.

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

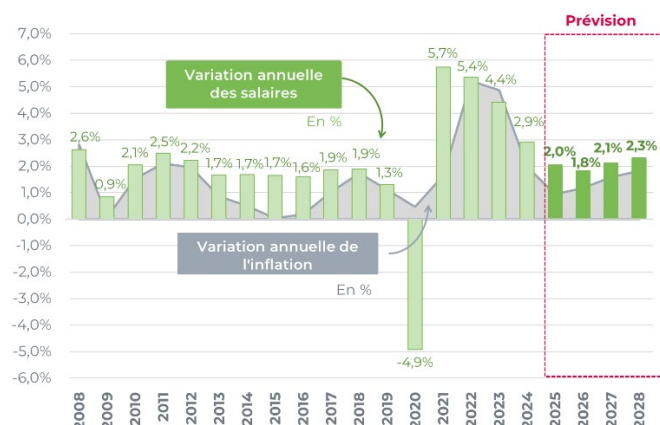
LA MASSE SALARIALE FREINÉE À COURT TERME PAR L'EMPLOI ET LES RÉPERCUSSIONS DE LA FAIBLE INFLATION SUR LES SALAIRES

La masse salariale prévue par l'Unédic dans son exercice de prévision macroéconomique et financière correspond à la masse salariale soumise à cotisations sociales. La prévision du salaire moyen par tête (SMPT) porte donc également sur un SMPT soumis à cotisations.

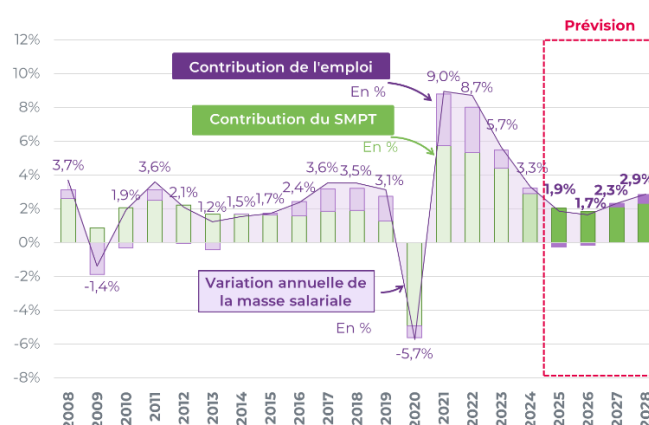
La baisse de l'inflation initiée en 2023 affecte désormais la croissance des salaires nominaux, à travers des augmentations individuelles ou collectives plus modérées et des revalorisations du Smic plus faibles. Toutefois, l'évolution de l'inflation ne se répercute sur les salaires nominaux qu'avec retard et de manière partielle. Les récents gains de productivité, notamment en 2023 et 2024, ont contribué à une progression plus soutenue des salaires nominaux par rapport à l'inflation, permettant des gains de salaires réels positifs. Dans cette perspective, **en 2025, les salaires devraient progresser de +2,0 % (en variation annuelle), dépassant nettement la hausse de l'inflation (+0,9 %).**

L'écart de rythme entre salaires et inflation devrait se resserrer dans les années à venir, réduisant les gains de salaires réels (*Graphique 7A*). Les salaires nominaux progresseraient de +1,8 % en 2026, puis de +2,1 % en 2027 et de +2,3 % en 2028.

La masse salariale devrait ralentir en 2025 avec +1,9 % (après +3,3 % en 2024, en variation annuelle) sous l'effet du ralentissement des salaires et de la contraction de l'emploi. Ces mécanismes devraient se prolonger en 2026, conduisant à un nouveau ralentissement de la masse salariale à 1,7 % (en variation annuelle). Aidée par le retour d'une contribution positive de l'emploi et d'une croissance plus forte des salaires, la masse salariale reprendrait de la vigueur à moyen terme pour croître de +2,3% en 2027 et de +2,9% en 2028 (en variation annuelle) (*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 de février 2026.

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 de février 2026.

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

TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES ET PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
			Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Croissance, Prix et Salaire						
PIB	+1,6%	+1,1%	+0,9%	+1,0%	+1,1%	+1,2%
Inflation IPC	+4,9%	+2,0%	+0,9%	+1,2%	+1,6%	+1,8%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+4,4%	+2,9%	+2,0%	+1,8%	+2,1%	+2,3%
Emploi et masse salariale						
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+1,1%	+0,3%	-0,3%	-0,2%	+0,2%	+0,5%
variation en moyenne annuelle en pourcentage						
niveau moyen annuel	21 018 000	21 086 000	21 031 000	20 999 000	21 039 000	21 153 000
niveau en fin d'année	21 058 000	21 042 000	21 001 000	21 005 000	21 083 000	21 226 000
glissement annuel en fin d'année	+100 000	-16 000	-41 000	+4 000	+78 000	+142 000
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+5,7%	+3,3%	+1,9%	+1,7%	+2,3%	+2,9%
Chômage						
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+4,3%	+2,3%	-0,5%	+0,9%	-2,1%	-1,9%
variation en moyenne annuelle en pourcentage						
niveau moyen annuel	2 581 000	2 640 000	2 626 000	2 649 000	2 592 000	2 543 000
niveau en fin d'année	2 622 000	2 645 000	2 635 000	2 635 000	2 569 000	2 527 000
glissement annuel en fin d'année	+122 000	+23 000	-10 000	+0 000	-66 000	-42 000
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	7,5%	7,3%	7,9%	8,1%	7,8%	7,7%

Sources : Consensus des économistes, Insee, Urssaf Caisse nationale, France Travail, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

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 À HORIZON 2028 : LE DÉSENDETTEMENT DU RÉGIME CONTRARIÉ

TROU D'AIR DANS LA TRAJECTOIRE DES RECETTES 2025 ET 2026 : LES DÉCISIONS DE L'ÉTAT SUR LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN CAUSE

L'arrêté du 27 décembre 2023 prévoit que le financement de France Compétences et France Travail se traduira par des moindres compensations d'exonérations sur les recettes de l'Assurance chômage de 12,05 Md€ entre 2023 et 2026 : 2,0 Md€ en 2023, 2,6 Md€ en 2024, 3,35 Md€ en 2025 et 4,1 Md€ en 2026. Les textes législatifs ne mentionnent pas de moindres compensations pour les années 2027 et 2028.

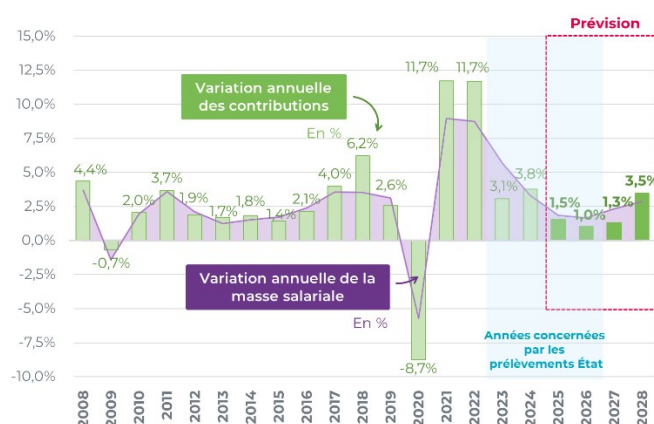
Pour l'Unédic, ces dispositions se concrétisent par de moindres compensations sur les allègements généraux de cotisations patronales, et par conséquent par une réduction des recettes perçues. Outre ces mesures sur les cotisations, les recettes de CSG (sous l'hypothèse d'une attribution de 1,47 point de CSG Activité) seront 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 compte tenu d'un effet « double » cette année-là en raison des modalités particulières de déclaration de revenu des indépendants, puis à 400 M€ chaque année à partir de 2027.**

En l'absence des moindres compensations et de la perte de CSG sur les indépendants, la prévision de masse salariale se serait traduite par une augmentation des contributions d'assurance chômage (*Graphiques 8A et 8B*), y compris en tenant compte de la réduction de la contribution employeur de 0,05 point effective depuis mai 2025, conclue dans le cadre de la Convention d'assurance chômage 2024.

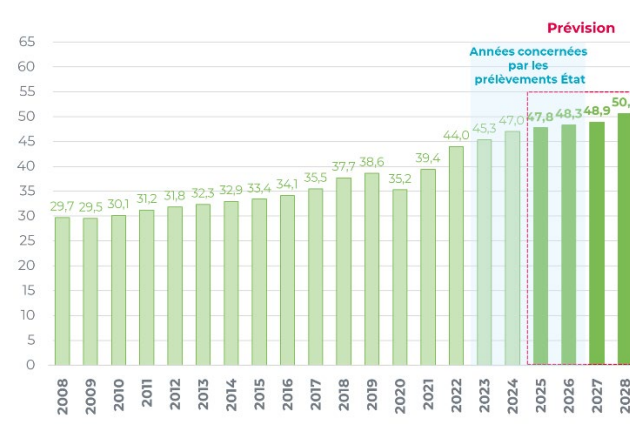
Cependant, la prise en compte des prélèvements État et des pertes sur la CSG des indépendants conduit à une diminution des recettes en prévision (*Graphique 9*). Après 45,3 Md€ en 2025, les recettes reculeraient à 44,2 Md€ en 2026, soit une baisse sensible de près de 1,1 Md€. Les recettes prévues en 2027 rebondiraient à 49,4 Md€ sous l'hypothèse d'absence de prélèvement État mais avec la perte de CSG Activité estimée *ex ante* à 400 M€ en régime de croisière. En 2028, les recettes augmenteraient de près de 1,6 Md€ grâce à l'évolution de la masse salariale retenue en prévision (+2,9 %).

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€

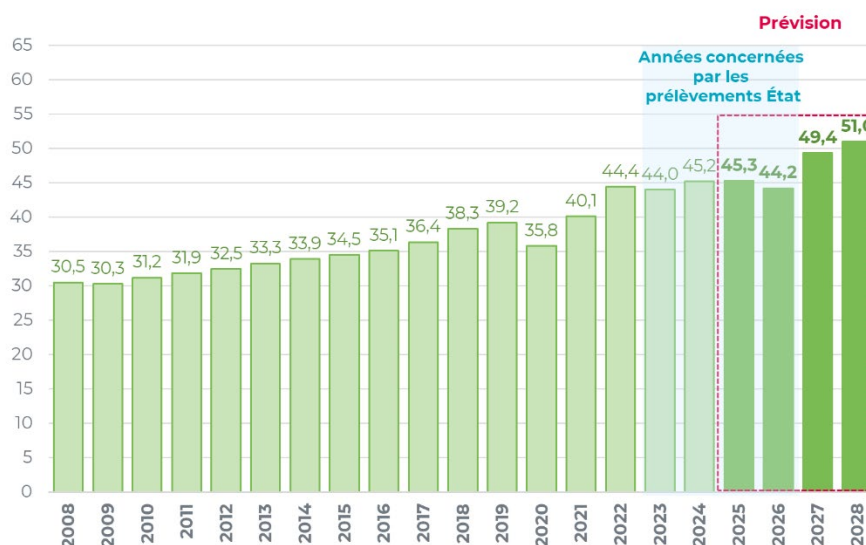


Sources : Urssaf Caisse nationale, Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026

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

Note : les recettes de 2027 et 2028 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué au cours de ces deux années-là.

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



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026

Note : les recettes de 2027 et 2028 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué au cours de ces deux années-là.

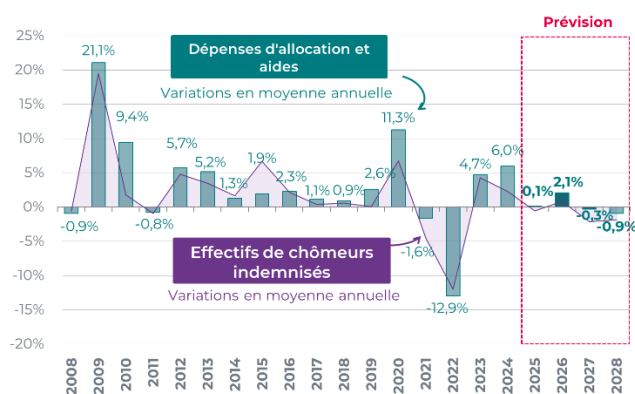
LES DÉPENSES D'ALLOCATIONS CHÔMAGE ET AIDES CONSERVERAIENT UN NIVEAU ÉLEVÉ EN PRÉVISION

Après avoir sensiblement augmenté en 2024, les dépenses d'allocation et aides ont stagné à 37,2 Md€ en 2025. En prévision, elles augmenteraient à nouveau en 2026 pour s'établir à 38,0 Md€ sous l'effet d'un nombre indemnisés encore situé à un niveau relativement élevé, d'une nouvelle progression des dépenses en CSP et dans une moindre mesure par la progression de certaines aides.

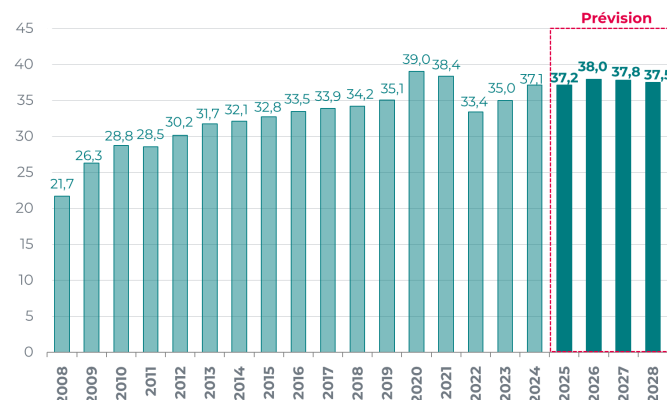
En 2027 et 2028, les dépenses d'allocation et aides ne diminueraient que marginalement grâce au repli des effectifs indemnisés et au reflux du CSP. L'effet baissier de ces facteurs serait contrarié par l'augmentation attendue des allocations journalières par suite de la reprise de l'inflation. Les dépenses d'allocations et aides s'élèveraient ainsi à 37,8 Md€ en 2027 et 37,5 Md€ en 2028 (*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 de février 2026.

Champ : France entière.

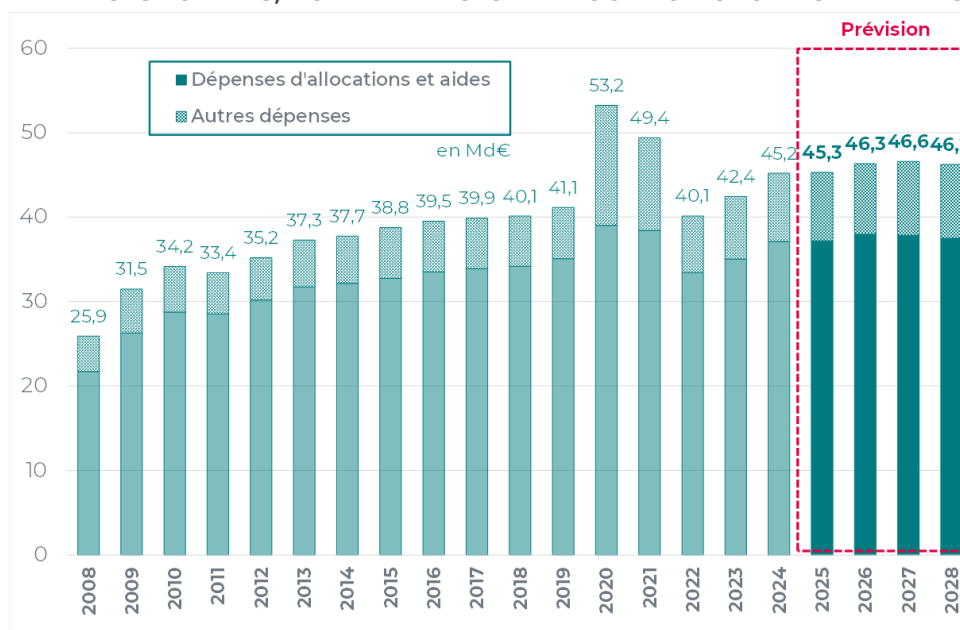
LE POIDS CROISSANT DES AUTRES DÉPENSES ALIMENTERAIT AUSSI L'AUGMENTATION DES DÉPENSES TOTALES

L'Unédic ne finance pas seulement 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. Une partie des dépenses du régime est consacrée également 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 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 (c'est-à-dire après les prélèvements État), ce taux correspondrait à 11,5 % des recettes en 2025, 11,6 % en 2026, 11,8 % en 2027 et 12,0 % en 2028.

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 devraient stagner à 45,3 Md€ en 2025, mais progresseraient plus sensiblement en 2026 compte tenu de la hausse des dépenses d'indemnisation** (*Graphique 11*). En 2027, les dépenses totales augmenteraient mais de façon plus modérée : malgré la décrue des dépenses d'indemnisation, les dépenses d'intérêt seraient en augmentation. Enfin, une légère réduction des dépenses est attendue en 2028 à 46,2 Md€ en raison d'une nouvelle baisse des dépenses d'indemnisation.

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



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Champ : France entière.

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

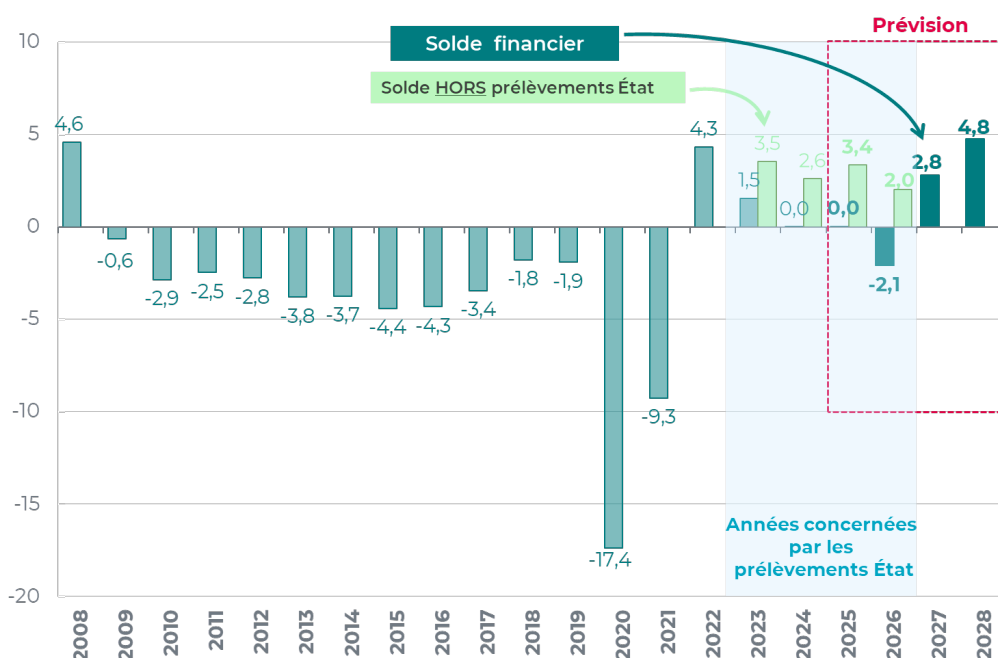
En 2025, le solde financier du régime devrait se maintenir une nouvelle fois à l'équilibre, à 0,0 Md€

(Graphique 12) malgré les fortes contraintes sur les recettes. Sans les prélèvements État, le solde aurait été positif de +3,4 Md€.

En prévision, le solde financier se dégraderait de manière significative et passerait en territoire négatif à

-2,1 Md€ en 2026 : les recettes se contractant de près de 1,1 Md€ alors que les dépenses totales augmenteraient de près de 1,0 Md€. La prévision d'un **solde financier positif de +2,8 Md€ en 2027 et de +4,8 Md€ en 2028 repose, quant à elle, sur l'hypothèse d'une absence de prélèvement de l'État à partir de 2027** (Graphique 12). Cependant, ces ponctions continueraient de peser sur le solde du régime à travers les dépenses d'intérêt supplémentaires induites (cf. infra).

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



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Note : les soldes financiers de 2027 et celui de 2028 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué ces années-là.

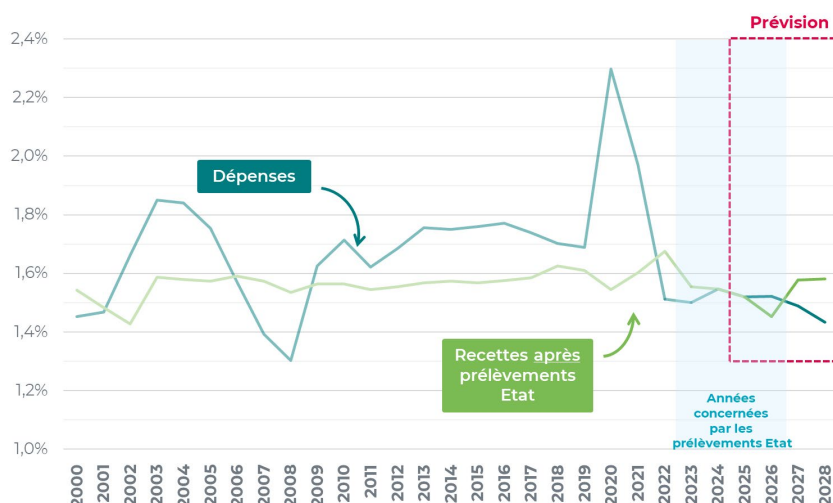
Lecture : en 2026, le solde prévu est de -2,1 Md€. Sans les prélèvements État de 4,1 Md€, le solde serait de +2,0 Md€ en 2026.

Exprimées en proportion du PIB, les recettes de l'Unédic atteindraient un point bas à 1,45 % du PIB en 2026.

Cette diminution de la part des recettes effectives de l'Unédic dans le PIB s'expliquerait par les différentes mesures réglementaires intervenues depuis 2023 comme les moindres compensations sur les allègements généraux, l'évolution sur l'assiette de la CSG des travailleurs indépendants qui présente un effet « double » en 2026 et la réduction de 0,05 point de la contribution employeur à compter de mai 2025.

À partir de 2027, sous l'hypothèse d'absence de prélèvements de l'État, les recettes reviendraient à leur moyenne historique à 1,6 % du PIB. Les dépenses, quant à elles, se maintiendraient autour de 1,5 % du PIB jusqu'en 2027 et se rapprocheraient de 1,43 % en 2028. **Ainsi, le poids de l'Assurance chômage dans l'économie retrouverait son niveau de 2008** (Graphique 13).

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



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Note : les recettes de 2027 et de 2028 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué ces années-là.

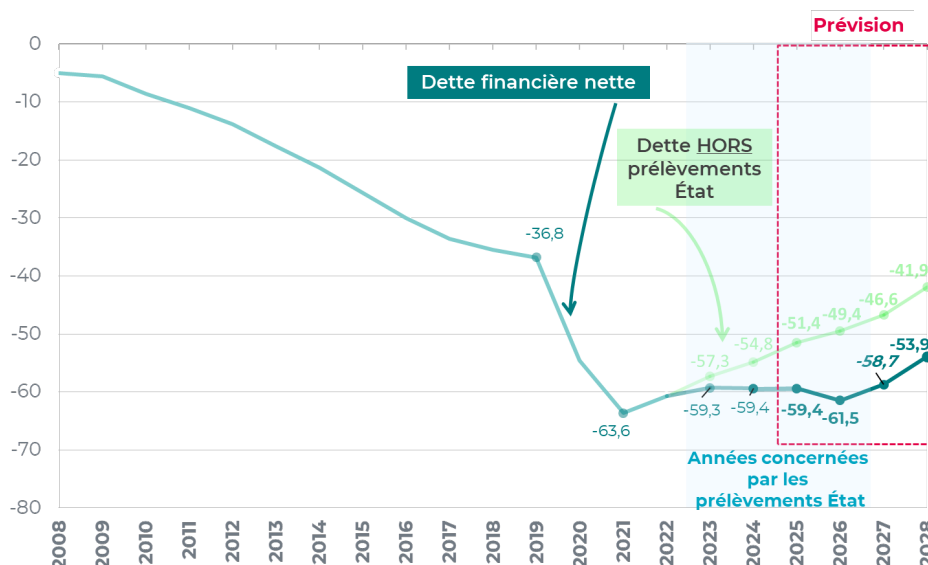
L'ENDETTEMENT DU RÉGIME REPARTIRAIT À LA HAUSSE EN 2026

L'endettement du régime d'assurance chômage avait touché un point haut en 2021 à 63,6 Md€. Cette situation a été suivie de deux années de solde positif en 2022 et 2023, puis de deux années de solde à l'équilibre en 2024 et 2025, ramenant l'endettement à 59,4 Md€ fin 2025.

Il devrait de nouveau se creuser en 2026, sous l'effet de la dégradation du solde, pour atteindre 61,5 Md€, avant de se résorber à nouveau en 2027 et 2028 pour s'établir à 53,9 Md€ en fin de prévision (sous l'hypothèse d'absence de prélèvements État en 2027 et 2028) (*Graphique 14*).

Sans les prélèvements État réalisés entre 2023 et 2026, l'endettement aurait atteint 41,9 Md€ fin 2028, proche du niveau pré-crise Covid-19 (36,9 Md€).

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



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Note : la dette financière nette de 2027 et celle de 2028 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué ces années-là.

TABLEAU 4 – RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2023 À 2028, EN MD€

En milliards d'euros, au 31 décembre	2023	2024	2025	2026	2027	2028
			Provisoire	Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	44,0	45,2	45,3	44,2	49,4	51,0
Contributions d'Assurance chômage	43,3	44,4	44,4	43,4	48,5	50,2
dont Contributions principales après prélèvements État	26,6	27,2	26,8	26,3	30,6	31,8
Contributions principales	28,6	29,8	30,2	30,4	30,6	31,8
Prélèvements État	-2,0	-2,6	-3,4	-4,1		
dont Contribution Sociale Généralisée (CSG)	16,8	17,3	17,6	17,1	17,9	18,4
Autres recettes	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
Dépenses	42,4	45,2	45,3	46,3	46,6	46,2
Allocations brutes et aides*	35,0	37,1	37,2	38,0	37,8	37,5
Activité partielle	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Caisses de retraite	2,4	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5
Autres dépenses	4,9	5,5	5,6	5,9	6,2	6,2
dont financement France Travail**	4,3	4,8	5,0	5,2	5,3	5,2
dont dépenses nettes d'intérêt	0,5	0,6	0,5	0,6	0,9	0,9
Solde financier	1,5	0,0	0,0	-2,1	2,8	4,8
Dette financière nette***	-59,3	-59,4	-59,4	-61,5	-58,7	-53,9

* 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 de février 2026.

Note : les recettes, le solde financier et la dette financière nette de 2027 et de 2028 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué ces années-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. Depuis 2023, à la faveur d'une amélioration de la conjoncture économique, la priorité aurait donc dû être donnée à la réduction de la dette afin de restaurer la pleine capacité du régime à jouer son rôle d'amortisseur économique et social, en prévision de futures phases de dégradation conjoncturelle. Les moindres compensations d'exonérations sur les recettes (12,05 Md€ entre 2023 et 2026) ont privé le régime des ressources qui auraient dû contribuer à son désendettement et l'ont même conduit à se réendetter : ce sont 14 Md€ d'émissions obligataires qui seront émises entre 2025 et 2026, pour combler à la fois les moindres compensations, la charge d'intérêt associée ainsi que le surfinancement de France Travail résultant de ces ponctions.

En 2023 et 2024, les garanties accordées par l'État sur les émissions obligataires de long terme, limitées pour ces deux années à 1 Md€, n'ont pas permis d'absorber ces moindres compensations : l'Unédic a été contrainte de financer les besoins du régime par un recours accru à l'endettement à court terme. Cette situation a entraîné une augmentation marquée de l'encours de dette à court terme, bien au-delà de la cible (4 à 5 Md€), ainsi qu'une hausse des dépenses d'intérêts afférentes, dans un contexte de taux élevés décidé par la Banque centrale européenne (BCE) pour juguler l'inflation en zone euro.

Depuis 2025, les émissions de dette obligataire à long terme ne sont plus seulement utilisées pour financer les besoins structurels du régime - à savoir la couverture des déficits et le refinancement des échéances de dette - mais également pour réduire un endettement à court terme jugé trop élevé. Si ce rééquilibrage des programmes de financement permet une diminution progressive de la dette à court terme, l'augmentation des émissions de dette à long terme dans un environnement de taux plus élevés génère en contrepartie une hausse structurelle des dépenses d'intérêts.

Pour l'année 2026, le Conseil d'administration du 4 février 2026 a réaffirmé la nécessité d'augmenter le programme d'émissions obligataires de long terme à 10 Md€, ce qui représente un volume historiquement élevé hors période de crise Covid-19. Ce programme permettra notamment de rembourser les premières échéances de la dette contractée durant la crise sanitaire liée à la Covid-19, qui avait été émise dans des conditions particulièrement favorables (parfois à taux nul, voire négatif) accroissant mécaniquement la charge de la dette du régime pour les années futures.

Au total, les dépenses nettes d'intérêt de l'Unédic atteindraient 0,6 Md€ en 2026, puis 0,9 Md€ en 2027 et 2028, portant leur poids à environ 1,7 % des recettes à l'horizon 2028, contre moins de 1 % jusqu'en 2022.

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

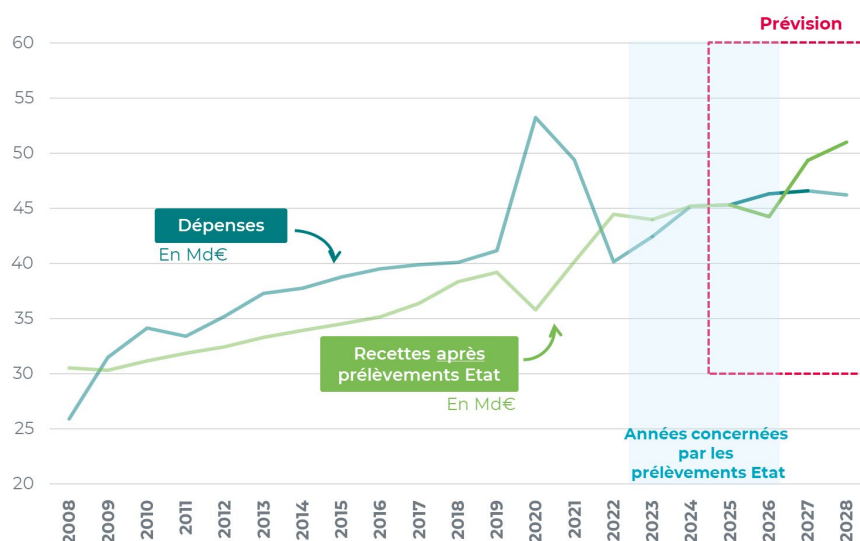
	2025	2026	2027	2028
Solde financier avant variation des financements	0,0	-2,1	2,8	4,8
Variation de l'encours de dette moyen/long terme	1,0	3,8	-0,3	-2,0
<i>Nouvelles émissions de dette moyen/long terme</i>	<i>4,0</i>	<i>10,0</i>	<i>5,0</i>	<i>3,0</i>
<i>Remboursements de dette moyen/long terme</i>	<i>3,0</i>	<i>6,3</i>	<i>5,3</i>	<i>5,0</i>
Variation de l'encours de dette court terme	-1,0	-1,7	-2,5	-2,8
Variation de l'encours de trésorerie	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation de l'endettement net	0,0	2,1	-2,8	-4,8
Endettement net	59,4	61,5	58,7	53,9

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026

Note : les recettes, le solde financier et la dette financière nette de 2027 et 2028 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué ces années-là.

ANNEXE

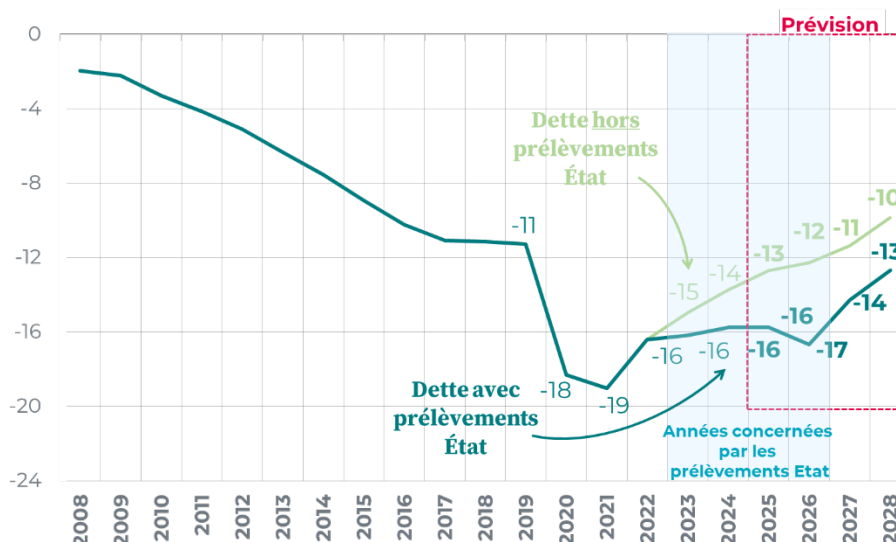
GRAPHIQUE A – DÉPENSES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ET RECETTES Y COMPRIS PRÉLÈVEMENTS ÉTAT, EN MD€



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Note : les recettes de 2027 et de 2028 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué ces années-là.

GRAPHIQUE B – ENDETTEMENT (AVEC ET HORS PRÉLÈVEMENTS ÉTAT) EN MOIS DE RECETTES



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de février 2026.

Note : la dette financière nette de 2027 et celle de 2028 sont estimées sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué ces années-là.



SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE À HORIZON 2028

3 mars 2026

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

Unédic

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

unedic.org

