LE GRAND DOSSIER DE L'UNÉDIC

COMPRENDRE L'ASSURANCE CHÔMAGE :

son modèle, ses équilibres, ses transformations

RÉFÉRENCES • NOVEMBRE 2026

Unédic

AVANT-PROPOS P. 3

INTRODUCTION P. 5

PARTIE 1.

LA PROTECTION CONTRE LE CHÔMAGE : une adaptation progressive aux mutations du marché du travail

PAGE 8 Un régime qui a progressivement élargi son champ de protection pour accompagner les transformations du marché du travail et des parcours professionnels

PAGE 12 L'adaptation du régime aux réalités du marché du travail : la valeur ajoutée du pilotage paritaire

PAGE 17 De l'indemnisation à la prévention : une nouvelle frontière pour l'Assurance chômage

PARTIE 2.

LE FINANCEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE : permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques

PAGE 24 Le modèle économique du régime et les défis qui l'attendent

PAGE 29 La prévisibilité des recettes à moyen terme, ou les vertus d'un horizon pluriannuel

PAGE 33 La maîtrise des dépenses via la prévention, ou le parachèvement du modèle assurantiel

PAGE 35 La dette et les outils de gestion financière : enjeux et perspectives

PARTIE 3.

LA GOUVERNANCE DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE : garantir une meilleure lisibilité entre les acteurs du Service public de l'emploi (SPE)

PAGE 43 Les transformations successives de la gouvernance de l'Assurance chômage

PAGE 46 Quelle cohérence pour la gouvernance du régime de demain ?

PARTIE 4.

LES GRANDES TRANSITIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL : quels impacts pour l'Assurance chômage ?

PAGE 51 Transition écologique

PAGE 55 Transition numérique

PAGE 60 Transition démographique

CONCLUSION P. 64

ANNEXES P. 67

AVANT-PROPOS

Dans un environnement économique, social et politique marqué par de fortes incertitudes, l'Assurance chômage traverse un moment particulier de son histoire. Près de 70 ans après sa création, et après plusieurs crises majeures d'ampleur exceptionnelle, elle doit aujourd'hui répondre à de nouveaux enjeux.

Prendre le recul nécessaire implique d'abord de revenir aux fondements de l'action du régime, exprimés dans la raison d'être de l'Unédic, organisme par lequel les partenaires sociaux pilotent et gèrent l'Assurance chômage :

> **« Pour le compte des salariés et des employeurs, dans le cadre du paritarisme, indemniser, sécuriser les parcours professionnels, accompagner les transitions. »**

Précision : dans la suite de ce document, le terme « partenaires sociaux » désigne les organisations représentatives des salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, FO) et des employeurs (Medef, Les Entrepreneurs, U2P) au niveau national et interprofessionnel.

Ce dossier rassemble les principaux repères et constats permettant de comprendre la situation de l'Assurance chômage, d'éclairer les questions auxquelles elle est aujourd'hui confrontée et d'anticiper celles qui se dessinent pour les prochaines décennies.

Son ambition est de nourrir la réflexion collective sur l'avenir de ce régime de protection sociale.

INTRODUCTION

La protection sociale française repose historiquement sur une articulation singulière entre la puissance publique et les partenaires sociaux. Si les régimes obligatoires relèvent tous d'une mission d'intérêt général, leurs modalités de gouvernance diffèrent sensiblement selon leur histoire, leurs sources de financement et les choix politiques qui ont présidé à leur construction.

Depuis plusieurs décennies, cette diversité tend toutefois à s'estomper sous l'effet d'un renforcement progressif du rôle de l'État. Cette évolution interroge la place de la démocratie sociale dans l'élaboration des règles applicables aux régimes que les partenaires sociaux ont pourtant largement contribué à fonder, piloter et gérer.

La question est d'autant plus importante que la démocratie sociale permet de prendre en compte les réalités économiques et sociales, de construire des compromis durables et de renforcer la stabilité du système, au-delà des alternances politiques et des contraintes budgétaires de court terme.

La singularité du modèle de l'Assurance chômage

Parmi les grands régimes de protection sociale, l'Assurance chômage occupe une place particulière. Depuis sa création en 1958 par les partenaires sociaux, sous l'impulsion du général de Gaulle, elle repose sur une singularité : confier aux représentants des salariés et des employeurs la définition des règles du régime – par une négociation collective nationale et interprofessionnelle – et sa gestion, dans un cadre fixé par la loi.

Ce modèle, qui conjugue ainsi paritarisme de négociation et paritarisme de gestion, traduit une conception spécifique de la solidarité face au risque de perte d'emploi. Contrairement à d'autres prestations relevant principalement de la solidarité nationale, l'Assurance chômage est étroitement liée au fonctionnement du marché du travail ;

parce qu'ils en représentent les acteurs et en connaissent les réalités, les partenaires sociaux disposent d'une expertise particulière et assument, à travers le pilotage du régime, la responsabilité de rechercher un équilibre entre des exigences multiples : protéger les personnes privées d'emploi et favoriser leur retour à l'emploi, répondre aux besoins des entreprises, tout en assurant la soutenabilité financière du régime.

Au fil des décennies, les partenaires sociaux ont fait évoluer les modalités d'intervention de l'Assurance chômage en lien avec les mutations du marché du travail. Son champ, initialement centré sur l'indemnisation de la perte involontaire d'emploi, s'est progressivement élargi pour prendre en compte la diversification des situations d'emploi, notamment à travers le développement de nouveaux dispositifs. Désormais, le régime contribue également à sécuriser les parcours professionnels et à accompagner les transitions.

Un environnement institutionnel qui s'est profondément transformé

Dans le même temps, le contexte dans lequel s'exerce le pilotage paritaire du régime a sensiblement changé. L'État, qui agrée les conventions d'assurance chômage et leur confère ainsi une portée juridique générale, intervient davantage dans la définition des objectifs et des règles depuis 2018, en particulier à travers des documents de cadrage des négociations. Les conditions de financement ont elles aussi été modifiées : une part des ressources et des dépenses dépend de décisions qui ne relèvent pas directement des partenaires sociaux.

Ces derniers continuent donc d'assurer le pilotage et l'équilibre financier de l'Assurance chômage sans disposer de la maîtrise de l'ensemble de ses déterminants. L'enjeu ici n'est pas d'opposer leur légitimité à celle de l'État, garant de l'intérêt général, ni de revenir au modèle de 1958, mais d'interroger la cohérence d'ensemble d'un système dont les fondements et le fonctionnement ont été largement redéfinis.

Ces constats conduisent à examiner toutes les dimensions du régime, à la lumière des changements déjà intervenus et face aux défis qui se dessinent.

Ce dossier revient d'abord sur l'évolution de la protection contre le chômage et la manière dont elle s'est adaptée aux mutations du marché du travail, jusqu'au développement d'une approche plus préventive. Il analyse ensuite le modèle de financement de l'Assurance chômage et les leviers essentiels au maintien de son rôle assurantiel au fil des cycles économiques. Il interroge également les transformations successives de sa gouvernance et la lisibilité de la répartition possible des rôles entre acteurs du Service public de l'emploi. Enfin, il explore les conséquences possibles des grandes transitions écologique, numérique et démographique sur l'emploi, les compétences, les parcours professionnels et, à terme, sur le régime lui-même.

Préparer l'Assurance chômage aux prochaines décennies ne consiste donc pas à revenir à ce qu'elle était : il s'agit de tirer les conséquences de ce qu'elle est devenue et d'anticiper les enjeux auxquels elle devra faire face pour préserver sa capacité d'action.

PARTIE 1

LA PROTECTION CONTRE LE CHÔMAGE

—

Une adaptation progressive aux mutations du marché du travail

01 Un régime qui a progressivement élargi son champ de protection pour accompagner les transformations du marché du travail et des parcours professionnels

Depuis sa création en 1958, l'Assurance chômage s'est profondément transformée. Conçue à l'origine pour protéger les salariés confrontés à la perte involontaire de leur emploi, elle s'est progressivement adaptée aux mutations du travail : diversification des formes d'emploi, trajectoires professionnelles moins linéaires ou encore alternance plus fréquente entre périodes d'emploi et de chômage.

Sans renoncer à sa vocation assurantielle, le régime a progressivement élargi son champ de protection et les modalités de son intervention. Cette évolution est le résultat d'ajustements successifs décidés par les partenaires sociaux en adéquation avec la réalité des parcours professionnels.

Une assurance sociale historiquement fondée sur le risque de perte involontaire d'emploi dont l'appréciation s'est progressivement assouplie

Dès la création du régime, la **perte involontaire d'emploi** a constitué le principe fondateur de l'Assurance chômage. Cette condition tient à la nature de la protection chômage ; il s'agit d'une assurance sociale (et non d'une logique d'assistance sociale). Ce système assurantiel a pour objet de couvrir un risque social et repose ainsi sur la notion d'aléa, matérialisée par la condition de chômage involontaire.

Au fil des conventions d'assurance chômage, l'exigence de privation involontaire d'emploi a été précisée par la **définition de motifs de rupture** du contrat de travail permettant de satisfaire cette condition (licenciement, terme du CDD, rupture pour une cause économique, etc.).

Dès l'origine, cette condition intrinsèque à la nature du régime assurantiel a néanmoins été appréciée avec souplesse afin de prendre en compte certaines situations de départ volontaire justifiées par un **« motif légitime »** soumis à l'appréciation de la commission paritaire locale (CPL) de l'Assédic compétente. Afin d'assurer une égalité de traitement dans l'examen des situations individuelles au niveau local, la commission paritaire nationale a été chargée d'identifier et de normer les cas de démission légitime, dans le cadre de délibérations (convention de 1984).

Formaliser les situations de démission légitime ne traduit pas un changement de paradigme dans la nature et le champ du régime d'assurance chômage. Il ne s'agit pas de dérogations à la condition de chômage involontaire, mais d'une appréciation réaliste et pragmatique de cette notion : certaines ruptures du contrat de travail sont juridiquement formalisées comme des départs volontaires (par exemple : démission), mais les circonstances permettent de considérer que la rupture ne procède pas véritablement de la volonté du salarié de quitter son emploi.

Les partenaires sociaux ont ainsi pris en considération la réalité des situations professionnelles et les circonstances dans lesquelles la rupture du contrat de travail intervient. La reconnaissance des « motifs légitimes », puis des « démissions légitimes », a permis de couvrir ces situations particulières sans remettre en cause le principe assurantiel du chômage involontaire.

Une protection adaptée à de nouveaux publics et de nouveaux risques professionnels

Initialement limité aux salariés de l'industrie et du commerce, le champ de l'Assurance chômage a été **étendu, dès 1967, à une grande partie des salariés du secteur privé**.

Progressivement, de nouveaux bénéficiaires sont couverts par le régime d'assurance chômage, les modalités d'indemnisation étant souvent adaptées aux spécificités de leurs professions. Le régime s'étend ainsi aux personnels du cinéma en 1965, puis plus largement aux intermittents du spectacle à partir de 1968-1969, tandis que des règles spécifiques sont également mises en place pour les travailleurs intérimaires. À partir de 1974, cette logique de protection s'étend aussi aux situations de licenciement économique, avec la création d'une indemnisation renforcée pour les salariés concernés. Les règles qui leur sont applicables illustrent la capacité du régime à concevoir et organiser une protection adaptée à la succession particulière des périodes travaillées et non travaillées.

Par ailleurs, les transformations du marché du travail – diversification des formes d'emploi, recours accru aux contrats de droit privé dans le secteur public, multiplication des parcours professionnels discontinus, besoins croissants de reconversion – ont entraîné une série d'évolutions du périmètre de l'Assurance chômage afin de couvrir de **nouveaux risques professionnels**.

La multiplicité des contrats de travail (CDI, CDD, intérim, contrats d'usage), des modalités d'exercice de l'activité, des modes de rémunération, ainsi que l'évolution des formes de rupture du contrat de travail imposent une adaptation continue des règles d'indemnisation afin de garantir une couverture effective, adaptée et équitable, à l'ensemble des salariés, dans leur diversité.

Face à l'essor des contrats courts et des trajectoires professionnelles discontinues, les partenaires sociaux ont fait évoluer la réglementation pour mieux prendre en compte certaines situations où l'alternance entre périodes d'emploi et de chômage est davantage anticipée et intégrée aux parcours. L'Assurance chômage constitue ainsi non seulement une **assurance contre un événement imprévisible**, mais aussi un **système de maintien du revenu et de sécurisation des transitions professionnelles individuelles** pendant les périodes d'intercontrat, de formation ou de reconversion.

L'élargissement de la couverture s'est traduit en 2008[1] avec la signature d'un nouvel accord national interprofessionnel entérinant

1. Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail ; Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et du temps de travail.

la création de la rupture conventionnelle individuelle, nouveau mode de rupture du contrat de travail assorti d'une possibilité d'accès à l'indemnisation de la situation de chômage.

Par ailleurs, l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 a traité de l'indemnisation des salariés démissionnaires poursuivant un projet réel et sérieux de reconversion ou d'évolution professionnelle. Cette proposition a été reprise dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018 pour la Liberté de choisir son avenir professionnel qui a entériné l'ouverture de l'indemnisation à certains **salariés démissionnaires**. Cette mesure concerne les salariés démissionnaires engagés dans un projet de reconversion professionnelle[2], à condition que leur projet soit reconnu comme étant réel et sérieux et qu'ils justifient d'une durée d'activité salariée continue durant les cinq années qui précèdent la démission. Cette évolution renforce le rôle de l'Assurance chômage dans la sécurisation des parcours professionnels, en couvrant certains risques économiques liés aux transitions professionnelles.

LES EXTENSIONS RELEVANT DE LA VOLONTÉ DE L'ÉTAT ET DU LÉGISLATEUR

Les extensions plus récentes du champ de la protection résultent, pour certaines, de décisions du législateur ou de l'État et non de la négociation paritaire. Elles concernent notamment la prise en compte de périodes de travail effectuées en détention, l'exercice de certains mandats d'élus locaux ou encore la création de l'allocation des travailleurs indépendants (communément appelée **« ATI »**), dont les modalités d'application ne relèvent pas de la Convention d'assurance chômage mais sont définies par voie réglementaire[3]. Ces évolutions traduisent bien la volonté d'étendre la protection contre la perte d'activité à de nouvelles situations, mais dans une logique distincte des adaptations décidées par les partenaires sociaux.

De l'indemnisation du chômage à la sécurisation des transitions professionnelles

Après la fusion de l'assurance et de l'assistance en un régime unique entre 1979 et 1983, le système est de nouveau scindé à partir de 1984 : l'Assurance chômage, gérée par les partenaires sociaux et financée par des cotisations, indemnise les personnes ayant acquis des droits, tandis que l'assistance, financée par l'État, relève d'une logique de solidarité pour les personnes en fin de droits ou insuffisamment couvertes. Cette réforme rétablit ainsi une distinction de financement, de responsabilité et de logique de protection : la couverture du risque de chômage relève de l'assurance tandis que l'État prend en charge les situations relevant de la solidarité nationale.

Les transformations économiques et la diversification des parcours professionnels ont conduit les partenaires sociaux à interroger le rôle de l'Assurance chômage dans l'accompagnement des transitions professionnelles et le retour à un emploi durable. Ils ont progressivement apporté une réponse à cette interrogation en élargissant les modalités d'intervention du régime.

Au milieu des années 1990, la dynamique d'activation des dépenses de l'Assurance chômage a dépassé le cadre strict des allocations et s'est traduite par l'octroi d'aides à l'embauche (sur la base de nouvelles dispositions législatives). La création, en 1993, de « l'indemnité compensatrice » en est un exemple ; un demandeur d'emploi acceptant un emploi rémunéré à un montant inférieur à son indemnisation la reçoit.

Dans la même logique d'incitation au retour à l'emploi, la convention du 1er janvier 2001 marque un tournant majeur dans l'élargissement des missions du régime à l'accompagnement des demandeurs d'emploi : le « plan d'aide au retour à l'emploi » (PARE) contractualise les engagements réciproques des allocataires et des Assédic.

2. Unédic, « La démission pour projet professionnel », décembre 2024.
3. Avis du Conseil d'État portant sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, n° 394.596, p.14 : souligné que cette allocation constituait un *« régime particulier distinct du régime d'assurance »* et relevait davantage d'une logique de solidarité nationale. Cette nouvelle protection répond à plusieurs objectifs : mieux couvrir les travailleurs indépendants les plus exposés au risque de perte d'activité, notamment ceux en situation de dépendance économique à l'égard d'un donneur d'ordre prédominant, sécuriser les parcours professionnels et les transitions entre les formes d'emploi, en particulier en période de difficultés économiques, tout en encourageant la prise d'initiative entrepreneuriale.

Le PARE peut prévoir des aides au reclassement financées par le régime, telles que des prestations d'accompagnement, des actions de formation courtes facilitant une embauche rapide, une aide à la mobilité, une aide dégressive à l'embauche.

Cette logique a été poursuivie et renforcée dans les conventions suivantes. À la suite d'une évolution législative ayant élargi les possibilités d'activation des ressources du régime, la convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 instaure de nouvelles aides au reclassement. Celles-ci visent à favoriser l'accès à la formation et à la qualification (prise en charge de dépenses liées à la validation des acquis de l'expérience) ainsi qu'à faciliter la reprise d'emploi ou favoriser une embauche (aides financières à la mobilité).

Le maintien de l'indemnisation pendant certaines périodes de formation, organisé sous sa forme actuelle avec l'ARE-Formation (ARE-F) à partir de 2001, la possibilité de cumuler allocation et revenus issus d'une activité reprise, développée progressivement par les partenaires sociaux, et le soutien à la création ou à la reprise d'une entreprise, notamment avec la création de l'ARCE en 2006, sont autant de dispositifs nés de cette logique.

Enfin, la place prépondérante de l'Unédic dans le financement de son opérateur France Travail témoigne de l'élargissement du champ d'intervention du régime. En effet, le financement de l'opérateur Pôle emploi devenu France Travail en 2024 (censé se substituer aux dépenses que l'Unédic consacrait jusqu'alors directement à certaines actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi – *cf. partie 2 « Le financement, permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques »*), est majoritairement assuré par une contribution obligatoire de l'Unédic, et une subvention pour charges de service public de l'État (dont la part relative est bien moindre et en baisse).

Le régime ne se limite ainsi plus à réparer la réalisation d'un risque subi mais accompagne de plus en plus de mobilités professionnelles choisies.

02

L'adaptation du régime aux réalités du marché du travail : la valeur ajoutée du pilotage paritaire

L'évolution du régime d'assurance chômage depuis sa création ne peut être comprise comme une simple succession de modifications réglementaires. Elle résulte d'un processus continu d'observations du marché du travail, de négociations, de décisions, de mises en œuvre et d'évaluations portées par les partenaires sociaux, à travers l'Unédic et ses expertises.

Représentant à la fois les salariés et les entreprises, les partenaires sociaux sont directement confrontés aux réalités de l'emploi. Cette connaissance du terrain nourrit la négociation et permet de rechercher des réponses adaptées aux transformations observées.

La valeur ajoutée du paritarisme réside ainsi à la fois dans la capacité à construire des compromis entre des intérêts différents et dans la capacité à inscrire ces choix dans une logique de gestion responsable au service du bien commun. Le paritarisme revêt deux dimensions qui se complètent : le paritarisme de négociation, par lequel les partenaires sociaux définissent les évolutions du régime, et le paritarisme de gestion au sein de l'Unédic, qui leur permet d'en suivre la mise en œuvre, d'en observer les résultats et d'éclairer les négociations suivantes.

Observer, négocier, mesurer les effets puis adapter : un pilotage du régime dans la durée

Compte tenu de la complémentarité entre le revenu de remplacement versé aux salariés privés d'emploi et l'accompagnement des transitions professionnelles, et parce qu'elle couvre une grande diversité de parcours professionnels et de situations d'emploi, la réglementation d'assurance chômage doit s'adapter en permanence aux évolutions du marché du travail, lui-même impacté par les évolutions sociétales et les fluctuations économiques.

Ce lien intrinsèque avec le marché du travail explique que, historiquement, les partenaires sociaux renégocient les règles d'assurance chômage tous les trois ou quatre ans afin de les adapter à la conjoncture économique, aux transformations de l'emploi, aux besoins

des employeurs et aux évolutions sociétales. Les évolutions réglementaires s'inscrivent dans **« le temps long »** pour qu'elles puissent monter en charge et produire leurs effets, permettant dans un second temps une prise de recul nécessaire à la préparation de modifications réglementaires ultérieures.

Une recherche permanente d'équilibre entre protection, retour durable à l'emploi et soutenabilité financière

La gestion de l'Assurance chômage implique en permanence de concilier plusieurs objectifs : assurer une protection suffisante aux personnes privées d'emploi, favoriser leur retour durable vers l'emploi, tenir compte des besoins des employeurs et préserver la soutenabilité financière du régime afin qu'il puisse continuer à jouer son rôle lors des retournements du cycle économique.

La négociation paritaire vise précisément à rechercher les compromis permettant d'articuler ces différents objectifs. Les solutions apportées n'ont donc pas consisté uniquement à augmenter ou réduire les conditions d'accès, le montant ou la durée de l'indemnisation. Les partenaires sociaux ont développé des dispositifs agissant sur les transitions elles-mêmes, en cherchant à rendre la reprise d'emploi possible et attractive, à préserver les compétences ou à accélérer le reclassement.

La convention de 2001 illustre cette évolution en articulant davantage indemnisation et aide au retour à l'emploi. La convention de 2006 poursuit cette logique avec des aides à la formation, à la mobilité, à la reprise d'un emploi ou à la création d'entreprise.

En 2014, les partenaires sociaux ont répondu à une autre transformation du marché du travail : la multiplication de parcours alternant emploi et chômage. Les droits rechargeables permettent alors de constituer de nouveaux droits lors d'une reprise d'activité, tandis que la rénovation des modalités de cumul de l'allocation avec un salaire cherche à encourager la reprise du travail.

LE CONTRAT DE SÉCURISATION PROFESSIONNELLE (CSP), UNE ILLUSTRATION DE LA CAPACITÉ D'INNOVATION, DE GESTION ET D'ÉVALUATION

Le CSP, encadré par la convention du 26 janvier 2015, illustre la priorité donnée par les partenaires sociaux au reclassement accéléré vers l'emploi durable avec des résultats qui restent significatifs en ce sens.

Le CSP s'inscrit dans une histoire ancienne de l'accompagnement renforcé des salariés licenciés pour motif économique : il prolonge directement la Convention de reclassement personnalisé (CRP) et trouve ses racines dans les conventions de reclassement mises en place dès la fin des années 1980. Le CSP est un dispositif d'indemnisation et d'accompagnement spécifique destiné aux salariés visés par un licenciement pour motif économique, dans les entreprises et groupes de moins de 1 000 salariés (ou en redressement ou liquidation judiciaire, quel que soit l'effectif). Il permet au demandeur d'emploi qui y adhère de bénéficier d'une indemnisation majorée associée à un accompagnement renforcé et personnalisé.

La négociation du CSP n'est pas soumise à l'obligation de respecter un document de cadrage préalablement adressé par le Premier ministre (art. L. 5422-20-1 du code du travail) ; sous réserve de respecter le cadre légal, les partenaires sociaux définissent librement les modalités de mise en œuvre, d'accompagnement et de financement du CSP, à la différence de la négociation des règles d'assurance chômage relatives à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Des évolutions réglementaires ont été arbitrées par les partenaires sociaux afin que le dispositif du CSP demeure exclu du champ des réformes décidées par l'État en matière d'assurance chômage (réforme du calcul de l'allocation, instauration de la dégressivité du montant de l'allocation pour les plus hauts salaires). Le dispositif a ainsi conservé son objectif initial : une intervention précoce du régime afin de favoriser un reclassement durable pouvant inclure des périodes de formation et des reprises d'emploi.

—

Quelques éléments chiffrés relatifs au CSP :
deux ans après leur adhésion au dispositif, 7 bénéficiaires du CSP sur 10 ont accédé à emploi « durable », c'est-à-dire un contrat d'au moins 6 mois (CDD, intérim) ou un CDI, ou créé une entreprise[4].

4. Unédic, « L'accès à l'emploi des bénéficiaires du CSP », avril 2026.

Ces évolutions réglementaires procèdent toutes d'une même démarche : identifier une difficulté dans les parcours professionnels puis concevoir un mécanisme capable d'y répondre, tout en évaluant les conséquences pour le régime.

L'intervention gouvernementale depuis 2018 : une succession de réformes paramétriques et budgétaires au détriment d'une vision globale du régime

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 introduit une nouvelle procédure de négociation des règles d'assurance chômage ; un document de cadrage contraignant modifie profondément la façon d'appréhender ces négociations. L'État s'attribue, par la loi, la prérogative de fixer, en amont des négociations, les objectifs en matière de trajectoire financière et d'évolution des règles, ainsi que la date limite imposée aux négociateurs pour parvenir à un accord paritaire. L'agrément de l'accord est conditionné au respect de ce cadre et, en l'absence d'accord agréé, l'État définit lui-même les règles.

→ LE CADRAGE DE SEPTEMBRE 2018

Le document de cadrage de 2018 vise à la fois une modification de la réglementation et des économies financières pour le régime. Il présente les objectifs finaux suivants : « *inciter au retour à l'emploi et au développement de l'emploi durable, lutter contre la précarité, avec par ailleurs une volonté de résorber les difficultés de recrutement des entreprises* ».

Mais ces objectifs sont aussi expressément présentés comme devant corriger certains effets d'aubaine engendrés par la réglementation et ainsi « *corriger des situations dans lesquelles l'alternance entre emploi et chômage ou le cumul allocation/activité réduite pouvait être financièrement plus avantageux qu'une reprise d'emploi à temps plein* ».

La contrainte de l'État se traduit par une demande de désendettement du régime assortie d'un objectif d'économie ambitieux (réaliser, sur trois ans, entre 1 et 1,3 Md€ d'économie en moyenne annuelle), et par la fixation d'un délai relativement court pour parvenir à un accord paritaire (4 mois).

→ DÉCRET DE CARENCE 2019 ET LOI DE DÉCEMBRE 2022

La période de carence qui fait suite à l'absence d'accord paritaire en 2019 donne l'occasion à l'État de redéfinir sensiblement certaines règles d'indemnisation.
La réglementation d'assurance chômage issue du décret du 26 juillet 2019 entraîne les évolutions suivantes :

- à l'égard des allocataires, en réduisant les droits via le maintien de la prise en compte des périodes sans emploi dans le calcul du montant de l'allocation, en modifiant la durée de travail minimale requise pour être indemnisé (6 mois au lieu de 4 mois), en modulant la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture) ;
- à l'égard des employeurs, en renchérissant le coût des contrats courts, via le mécanisme de bonus-malus appliqué au taux de la contribution d'assurance chômage.

Alors que le terme du décret de carence fixé au 31 octobre 2022 devait préfigurer une nouvelle phase de négociation pour les partenaires sociaux, la loi du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi a instauré un régime dérogatoire, distinct du régime de carence, au cours duquel l'État demeure compétent pour maintenir ou faire évoluer les règles d'assurance chômage. Cette démarche s'est inscrite dans la volonté de l'exécutif de poursuivre la réforme d'assurance chômage, le nouveau volet prévoyant notamment une modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique (réforme dite « contracyclicité »), entrée en vigueur le 1er février 2023[5].

5. Décret n° 2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage. Ce texte modifie les modalités de détermination de la durée d'indemnisation en prévoyant une variation de cette dernière en fonction de l'état de la conjoncture économique

→ L'INTERVENTION DE L'ÉTAT À TRAVERS LE CADRAGE D'AOÛT 2023

Le cadrage de 2023 s'inscrit dans la continuité des évolutions réglementaires engagées depuis 2019, mais marque surtout une nouvelle étape sur le volet financier. Les excédents projetés de l'Assurance chômage servent désormais de fondement à plusieurs demandes adressées au régime : participation accrue au financement de France Travail, réduction de la dette et réaffectation d'une partie de ses recettes au budget de l'État.

Les partenaires sociaux contestent toutefois unanimement les hypothèses financières sur lesquelles repose ce cadrage, considérant que les excédents anticipés sont surestimés. Au-delà de ce désaccord, le cadrage ouvre la voie à un changement plus profond : une partie des ressources qui aurait pu contribuer au désendettement du régime est prélevée au profit du budget de l'État.

Cette évolution se concrétise dès la fin de l'année 2023 par la mise en place de prélèvements sur les recettes de l'Assurance chômage. Elle crée également une contradiction avec les objectifs précédemment assignés au régime : alors que les cadrages antérieurs faisaient du désendettement un objectif de la trajectoire financière de l'Unédic, une partie des ressources permettant de réduire cette dette est désormais soustraite au régime.

→ DEMANDES COMPLÉMENTAIRES DE L'ÉTAT EN OCTOBRE 2024

À la suite du refus d'agrément de la convention d'assurance chômage du 27 novembre 2023, intervenu en mai 2024 (incompatibilité avec la trajectoire financière fixée par le document de cadrage, absence de dispositions relatives aux séniors), l'État a donné la possibilité aux partenaires sociaux de compléter leur accord afin que ce dernier puisse, cette fois-ci, recevoir l'agrément.

Les compléments attendus portaient sur l'indemnisation des séniors ainsi que sur des « mesures permettant de générer annuellement 400 M€ d'économies supplémentaires ».

La négociation s'est ouverte et a abouti à la convention du 15 novembre 2024, agréée par l'arrêté du 19 décembre 2024, mettant fin à la période de carence ouverte en 2019.

→ CADRAGE D'AOÛT 2025 ET COURRIER DU MINISTRE DU TRAVAIL DU 25 NOVEMBRE 2025

Un nouveau document de cadrage a été transmis aux partenaires sociaux début août 2025, 7 mois après l'agrément de la convention du 15 novembre 2024 conclue par les partenaires sociaux. Il reposait sur la dégradation de la trajectoire financière effective du régime, par rapport à la trajectoire attendue et prévue par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Il demandait notamment de maintenir les réformes précédemment engagées par l'État, de renforcer les incitations au retour rapide à l'emploi dans une logique de durcissement des droits à indemnisation, particulièrement pour les demandeurs d'emploi indemnisés à la suite d'une rupture conventionnelle individuelle, et de réaliser entre 2 Md et 2,5 Md€ d'économies annuelles en moyenne de 2026 à 2029.

Ce document de cadrage a finalement été retiré. Le ministre du travail a néanmoins demandé aux partenaires sociaux de négocier un encadrement des ruptures conventionnelles individuelles afin de réaliser au moins 400 M€ d'économies par an.

Ainsi, alors que les dispositions de la loi du 5 septembre 2018 relatives à la gouvernance du régime visaient à « *faciliter l'adaptation du régime d'assurance chômage aux évolutions du marché du travail* » tout en maintenant le rôle central des partenaires sociaux, le bilan apparaît aujourd'hui très mitigé. En effet, les trois documents de cadrage adressés entre 2018 et 2023 fixaient des objectifs trop prescriptifs et n'ont pas été suffisamment discutés en amont avec les partenaires sociaux, réduisant fortement leurs marges de négociation. La « pression » financière pesant sur les négociateurs représente une source d'échec potentiel des négociations ou conduit à des arbitrages majoritairement guidés par cette contrainte, de nature à questionner le sens global des évolutions réglementaires en résultant.

Dans son rapport de mars 2021[6], la Cour des comptes dressait déjà ce constat : *« En outre, la gouvernance globale fonctionne mal : elle est marquée par un échec de la première mise en œuvre de l'encadrement de la négociation et une concertation trop limitée, même en période d'urgence »*.

6. Cour des comptes, « Rapport public annuel 2021 », mars 2021.

De l'indemnisation à la prévention : une nouvelle frontière pour l'Assurance chômage

Intrinsèquement, l'impact de l'Assurance chômage dépasse largement la seule attribution d'un revenu de remplacement. Au niveau macroéconomique, le régime d'assurance chômage assure un rôle d'amortisseur économique et social, afin notamment de soutenir la demande et de limiter le risque de pauvreté.

Au fil des années, l'Assurance chômage a déployé son action en tant qu'instrument de régulation du marché du travail afin d'en optimiser le fonctionnement, favorisant la formation des demandeurs d'emploi, les reconversions, et pacifiant le terme de la relation professionnelle via la rupture conventionnelle.

La prévention fait partie intégrante du rôle de chaque assureur. Pour l'Unédic, les actions préventives sont notamment incarnées par des mesures destinées à réduire le risque de perte d'emploi, avec une potentielle intervention précoce de l'Assurance chômage en amont de la rupture du contrat de travail afin d'en prévenir la réalisation, et par le renforcement de l'employabilité des demandeurs d'emploi indemnisés, laquelle favorise leur reclassement durable.

Les fondements d'une intervention préventive déjà ancienne

L'activité partielle soutient les employeurs confrontés à une baisse temporaire d'activité pour éviter les licenciements de leurs salariés

L'activité partielle (anciennement dénommée chômage partiel ou chômage technique) est un dispositif de sauvegarde de l'emploi encadré par le code du travail et financé par l'État et l'Unédic. Il permet à l'employeur de neutraliser en tout ou partie le coût de l'indemnisation versée à ses salariés en cas de suspension ou réduction temporaire de l'activité de l'entreprise causée par des difficultés économiques ou des circonstances exceptionnelles. L'activité partielle constitue également un dispositif de protection pour les salariés. En évitant que la baisse temporaire d'activité ne se traduise par des suppressions d'emplois, elle leur permet de conserver leur contrat de travail et de maintenir une partie de leur revenu, limitant ainsi les ruptures de parcours

professionnel et le passage par une période de chômage, tout en préservant le lien entre le salarié et son entreprise.

Depuis la création du chômage partiel en 1918, la participation active des partenaires sociaux aux différentes réformes et au financement du dispositif, notamment via des accords nationaux interprofessionnels (ANI), a contribué à en faire un outil efficient de sauvegarde de l'emploi.

L'Unédic finance un tiers de l'activité partielle. Elle cofinance également l'activité partielle de longue durée (APLD) et l'APLD-rebond, deux dispositifs temporaires permettant aux entreprises confrontées à une réduction durable d'activité de diminuer l'horaire de travail de leurs salariés en contrepartie d'engagements de maintien dans l'emploi et de formation.

Le cofinancement de ces dispositifs par l'Unédic est assis sur des dispositions légales et justifié par l'objectif d'éviter au maximum des licenciements économiques, dont le régime d'assurance chômage aurait ensuite à assumer la charge d'indemnisation.

La prévention par des mécanismes incitatifs à l'emploi durable et visant à développer l'employabilité des demandeurs d'emploi et à l'embauche

La logique d'une intervention préventive vise à limiter le risque de survenance du chômage. Les conventions d'assurance chômage se sont progressivement inscrites dans cette logique. Les partenaires sociaux ont conçu des mesures encourageant la reprise d'un emploi durable dans l'objectif de répondre aux besoins des salariés et des employeurs, sans que ces mécanismes n'entraînent nécessairement une baisse des droits.

Les accords paritaires ont ainsi mobilisé plusieurs leviers destinés à favoriser l'employabilité des personnes – indemnisation pendant les formations, aides à la formation – et à rendre la reprise d'un emploi en cours d'indemnisation plus avantageuse financièrement que la seule indemnisation du chômage.

Les conventions de 2006 et de 2014 ont été structurées en ce sens *(cf. partie 2 « Le financement, permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques »)*.

La contribution du régime d'assurance chômage au budget de l'opérateur France Travail

Il revient aux partenaires sociaux de déterminer dans l'accord d'assurance chômage le niveau de la contribution de l'Unédic au financement de l'opérateur. Depuis le décret du 26 juillet 2019, cette part a été relevée à 11 % des recettes du régime, puis maintenue à ce niveau.

Ce niveau de contribution montre que l'action du régime ne se limite pas au financement des allocations de chômage ; elle participe aussi à l'accompagnement et à la formation des demandeurs d'emploi, ceux-ci n'étant d'ailleurs pas nécessairement allocataires ou indemnisés *(cf. partie 2 « Le financement, permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques »)*.

Vers une conception plus préventive de l'Assurance chômage ?

La prévention du risque chômage peut prendre différentes formes : prévenir la perte d'emploi, notamment par l'activité partielle et l'anticipation des restructurations, prévenir la prolongation du chômage, par la formation, l'accompagnement et la sécurisation des parcours, ou encore prévenir les déséquilibres financiers du régime, en agissant sur les facteurs de chômage durable et en améliorant l'anticipation des mutations économiques.

Les évolutions récentes accentuent la dimension préventive de l'Assurance chômage. Les attentes exprimées par l'État à l'égard du régime dépassent désormais la seule indemnisation du chômage[7]. Cette évolution interroge la cohérence entre les

7. Les derniers documents de cadrage, en particulier celui d'août 2023, désignent expressément l'Unédic comme contributeur financier aux politiques nationales de l'emploi et de la formation professionnelle pilotées par l'État.

responsabilités financières confiées au régime, les missions qui lui sont assignées et la place, aujourd'hui très limitée, reconnue aux partenaires sociaux dans la définition des politiques auxquelles il contribue.

Dans ce contexte, plusieurs questions méritent d'être ouvertes. Jusqu'où un régime d'assurance chômage peut-il intervenir en amont de la perte d'emploi pour prévenir les ruptures de parcours ? Comment articuler plus efficacement les politiques d'indemnisation, de formation, d'activité partielle et d'accompagnement vers l'emploi et plus globalement les politiques de l'emploi ? Comment donner aux partenaires sociaux les moyens d'agir sur les risques dont ils doivent assumer financièrement les conséquences ?

Les enjeux pour les prochaines décennies

Préserver la raison d'être du régime suppose de maintenir ce qui a fait sa capacité d'adaptation depuis sa création : la responsabilité et la liberté d'action des partenaires sociaux. Leur connaissance des réalités de l'emploi, leur aptitude à construire des compromis par la négociation et à les traduire dans la gestion du régime constituent des leviers essentiels pour faire évoluer les protections face aux transformations du marché du travail.

L'IMPACT DES RÉFORMES SUR LE DEMANDEUR D'EMPLOI

Les étapes clés de l'Assurance chômage

Les impacts pour les publics concernés

1958

Création du régime d'assurance chômage
Convention du 31 décembre 1958

Permettre aux salariés de bénéficier d'un **revenu de remplacement** en cas de **perte involontaire d'emploi**

1967

Extension du champ d'application du régime

Couverture élargie à une grande partie des **salariés du secteur privé** (au-delà de l'industrie et du commerce)

1984

Réforme du régime d'indemnisation
Convention d'assurance chômage de 1984

Certaines **démissions considérées comme légitimes** sont reconnues selon des règles harmonisées

2001

ARE et PARE
Convention d'assurance chômage du 1er janvier 2001

Allocation **ARE non dégressive**
Aides au reclassement via le PARE (formation, mobilité, aide à l'embauche...)
Allocation couvrant aussi les **périodes de formation**

2006

Nouvelles aides au reclassement
Convention d'assurance chômage du 1er janvier 2006

Nouvelles **aides au reclassement** (ADR) et à la **création d'entreprise** (ARCE)

2008
2009

Rupture conventionnelle
Loi du 25 juin 2008
Convention du 19 février 2009

Accès à l'**indemnisation après** une **rupture conventionnelle** et **abaissement** de la **condition d'affiliation** (4 mois au lieu de 6 mois)

2014

Différé d'indemnisation et cumul emploi/allocations
Convention d'assurance chômage du 14 mai 2014

Allongement du délai maximum du différé d'indemnisation (180 jours au lieu de 75 jours) et **cumul d'allocation et rémunération** en cas de **reprise d'emploi**

2017

Calcul des droits adapté aux jours travaillés
Convention d'assurance chômage du 14 avril 2017

Calcul des droits adapté aux **jours travaillés** et **différenciation accrue** des durées d'indemnisation pour les **seniors**

2018
2019

Liberté de choisir son avenir professionnel
Loi du 5 septembre 2018
Décrets du 26 juillet et 20 septembre 2019

Ouverture de l'indemnisation à certains **démissionnaires en reconversion** et création de l'**allocation des travailleurs indépendants** (ATI)

2019

Conditions d'accès et dégressivité
Décret du 26 juillet 2019

Durcissement de certaines **conditions d'accès** à l'indemnisation et introduction d'une **dégressivité** pour certaines **allocations élevées**

2021

Nouveau calcul de l'allocation
Réforme issue du décret du 16 juillet 2019, applicable au 1er octobre 2021

Prise en compte des **périodes sans emploi** entre les contrats dans le **calcul de l'allocation**, pouvant réduire son montant journalier pour les parcours discontinus

2023

Réforme de la contracyclicité
Loi du 21 décembre 2022
Décret du 26 janvier 2023

Introduction de la contracyclicité : la **durée d'indemnisation** est **modulée** en fonction de l'état du **marché du travail**

2025

Nouvelles règles pour certains publics
Convention d'assurance chômage du 15 novembre 2024 (principales mesures applicables au 1er avril 2025)

Droits dès 5 mois de travail pour les **saisonniers**
Assouplissement des conditions d'accès à l'indemnisation pour les **primo-entrants**, avec une réduction de 6 à 5 mois de la durée minimale d'affiliation

PARTIE 2

LE FINANCEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

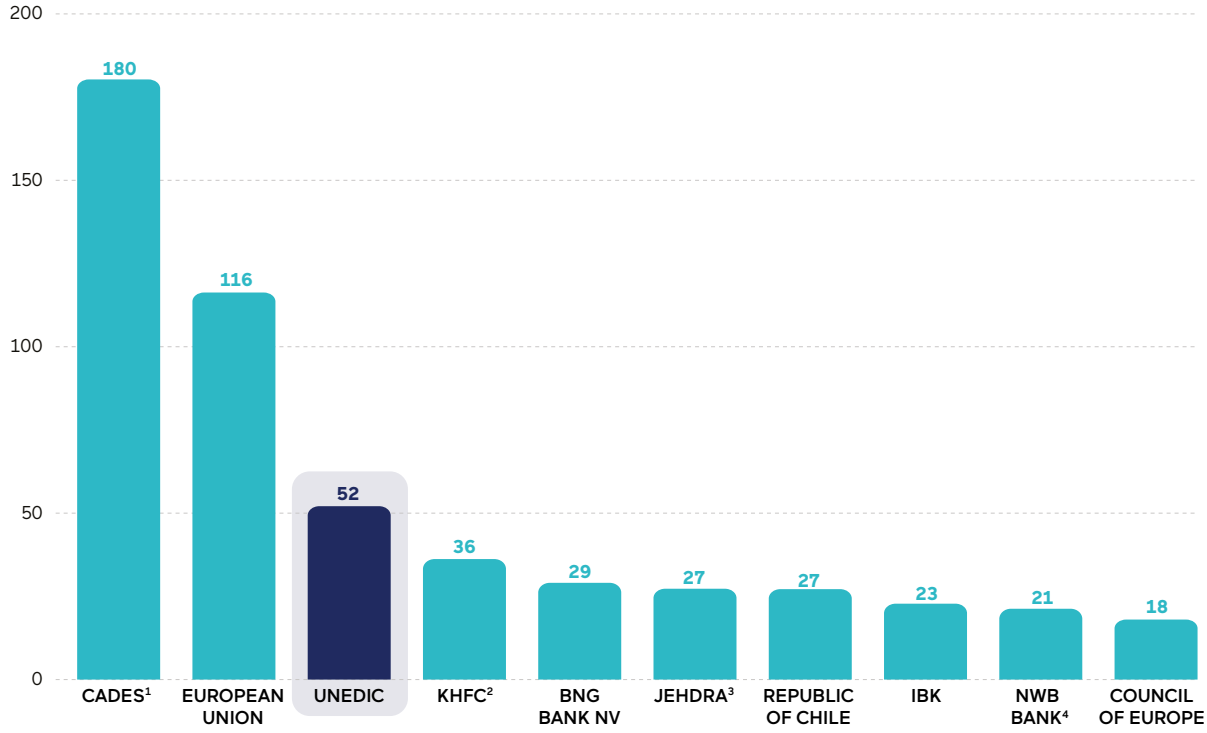
Permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques

L'Assurance chômage occupe une place singulière dans le paysage des finances publiques françaises.

Le régime combine une logique assurantielle, fondée historiquement sur des contributions assises sur les salaires, et une mission macroéconomique essentielle de stabilisation économique et sociale.

L'Unédic est aujourd'hui l'un des principaux émetteurs de dette sociale en France, en Europe et dans le monde ***(voir graphique 1 ci-dessous)***. À la différence de l'État, dont la dette repose sur la souveraineté fiscale, ou de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), dont les ressources sont affectées de manière pérenne par le Parlement dans les lois de financement de la Sécurité sociale, l'Unédic est fortement sensible aux fluctuations de la conjoncture de l'emploi.

Graphique 1 – Principaux émetteurs d'obligations sociales (ou *Social Bonds*)[8] depuis 2020 (en équiv. Md$)



Source : Natixis – données au 15 octobre 2026.

1 Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale.
2 Korea Housing-Finance Corporation.
3 Japan Expressway Hording and Debt Repayment Agency.
4 Nederlandse Waterschapsbank.

8. Les obligations sociales (ou *Social Bonds*) sont des émissions de titres de dette alignés avec les *Social Bond Principles* de l'ICMA (*International Capital Market Association*) sur les marchés financiers. L'ICMA est une association professionnelle mondiale et autorité de fait pour les marchés des capitaux de la dette internationale. Elle établit des normes de marché, notamment les principes de référence pour l'émission de dette verte (*Green Bond Principles*) ou sociale (*Social Bond Principles*).

Lorsque celle-ci se dégrade, l'augmentation des dépenses d'indemnisation concomitante à la diminution de ses recettes, assises sur la masse salariale, peut nécessiter un recours accru aux marchés financiers.

La soutenabilité du régime d'assurance chômage repose donc sur sa capacité à maintenir durablement la confiance des investisseurs en son modèle contracyclique.

Cela suppose que sa trajectoire financière soit lisible et que l'Unédic démontre sa capacité à résorber son endettement lors des phases de reprise. Une autonomie réelle de gestion par les partenaires sociaux, la prévisibilité des recettes, la maîtrise des équilibres financiers sont autant de facteurs nécessaires pour assurer un accès pérenne aux marchés financiers.

Conséquences de la conjoncture



01

Le modèle économique du régime et les défis qui l'attendent

L'évolution de la situation financière du régime au cours des années met en évidence sa forte sensibilité aux fluctuations économiques *(voir graphique 2, page 25)*.

À titre d'exemple, l'Unédic a alterné des périodes de déficit et d'excédent dans les années 1990 et le début des années 2000, permettant au régime de se désendetter et ainsi de dégager de nouvelles marges de manœuvre pour absorber un choc futur.

La grande crise financière de 2008, puis celle des dettes souveraines en 2012 ont été à l'origine d'une lente dégradation du marché du travail en France entraînant une décennie de déficits pour le régime d'assurance chômage et une augmentation significative de l'endettement de l'Unédic, passé d'environ 5,7 Md€ fin 2008 à 36,8 Md€ fin 2019.

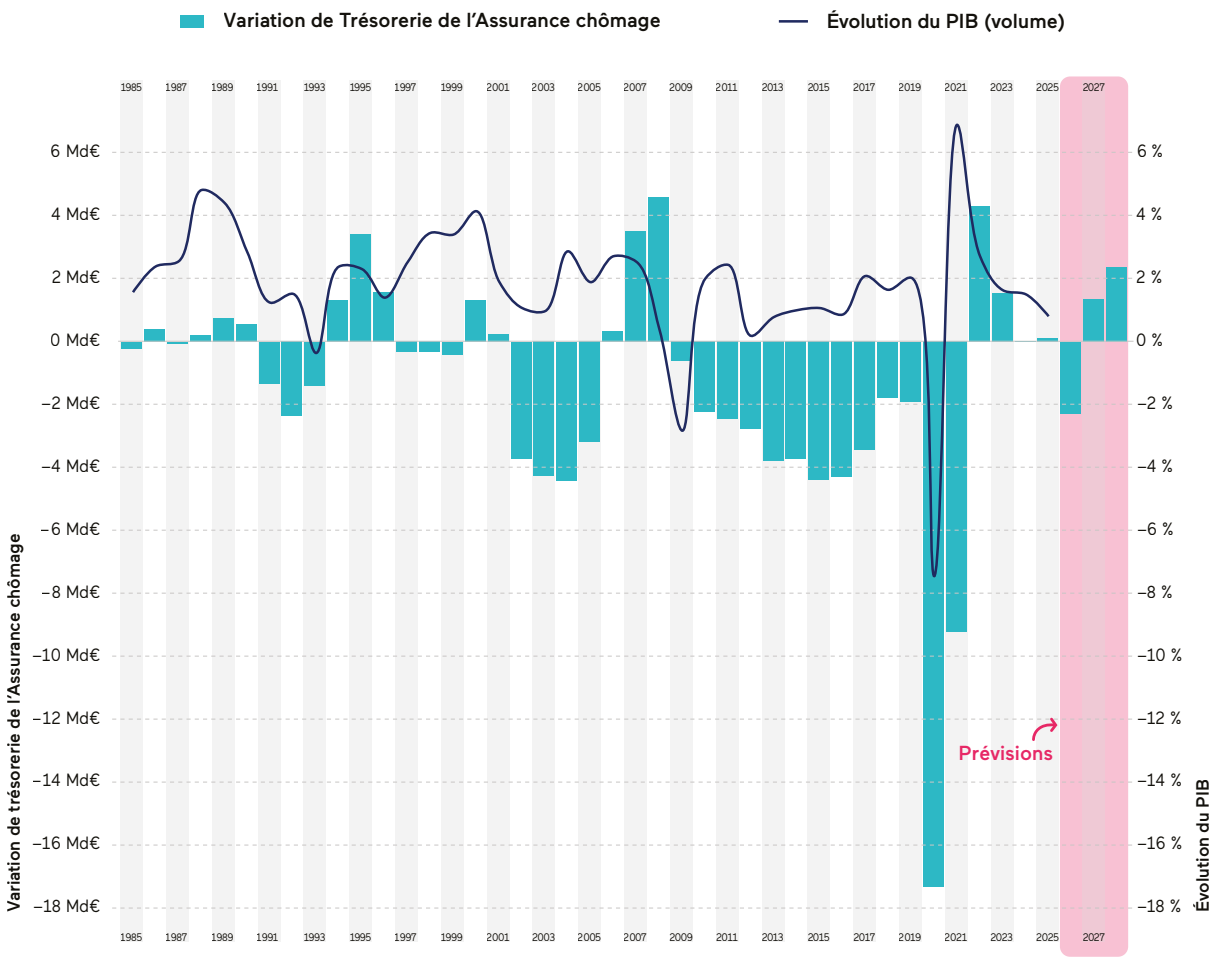
Cependant, les partenaires sociaux ont pris leurs responsabilités pendant cette période. D'une part, ils ont assumé les déficits visant à protéger les demandeurs d'emploi dans un contexte dégradé sur le marché du travail. D'autre part, ils ont négocié de nouvelles règles pour assurer la pérennité du régime sur le long terme :

- la convention d'assurance chômage de mai 2014 se traduit par une moindre dépense et des recettes additionnelles générant des économies estimées à 450 M€ par an en rythme de croisière[9] ;
- la convention d'assurance chômage d'avril 2017, entrée progressivement en vigueur à partir du 1er octobre 2017, se traduit par une réduction rapide du déficit : 550 M€ d'économies dès 2018 et plus de 900 M€ une fois les nouvelles mesures pleinement déployées[10].

L'application de ces nouvelles règles devait permettre le retour à l'équilibre financier de l'Unédic, puis l'enclenchement d'un cycle de désendettement à partir de 2020[11] (cette trajectoire a été interrompue par la crise de la Covid-19).

9. Unédic, « Étude d'impact *ex-ante* de la convention d'assurance chômage », mai 2014.
10. Unédic, « Étude d'impact de la convention d'assurance chômage », juin 2017.
11. Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2018-2021 », juin 2018.

Graphique 2 – Évolution de la situation financière du régime sur longue période (1985-2028)



Source : Unédic, historique des prévisions financières de l'Unédic (dernière mise à jour le 21 octobre 2026).

Ces accords illustrent la capacité des partenaires sociaux à négocier des mesures conciliant protection des demandeurs d'emploi, équité des règles et maîtrise des dépenses, tout en conservant la responsabilité de la gestion du régime.

Un régime robuste sur le temps long

Une très large autonomie normative et financière est confiée aux partenaires sociaux afin de définir les règles du régime et d'en garantir le financement. Un choix justifié par leur connaissance concrète du marché du travail et par l'intérêt commun, pour les employeurs comme pour les travailleurs, de garantir un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi, celui-ci permettant un meilleur fonctionnement de l'économie.

Cette autonomie s'accompagne d'une obligation d'équilibre financier, inscrite dans la loi : *« Les taux des contributions et de l'allocation sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime »* (article L. 5422-12 du code du travail).

L'horizon de cet équilibre n'est pas défini et il serait erroné de le lire comme une injonction à l'équilibre budgétaire annuel. Au contraire, cette obligation légale doit s'entendre comme une nécessité d'assurer un équilibre de moyen terme, en tenant compte à la fois de la vocation du régime d'assurance chômage et de sa très forte sensibilité à la conjoncture. Lorsque la situation du marché du travail se dégrade, non seulement les recettes diminuent, comme pour les autres régimes de protection sociale, mais les dépenses d'indemnisation augmentent dans le même temps, avec une sensibilité nettement plus forte ; ainsi, une baisse de l'emploi de 1 % entraîne une baisse des

recettes de l'ordre de 1 % et une hausse des dépenses d'indemnisation d'environ 3 %. Le solde financier, comme le niveau d'endettement, sont donc susceptibles de varier fortement en fonction du cycle économique. S'ils se dégradent rapidement en cas de ralentissement/crise économique, ils se redressent également très rapidement quand la conjoncture s'améliore.

Ce modèle a démontré sa robustesse sur **un temps long**. Malgré plusieurs épisodes de déficit important, le régime a globalement pu revenir à l'équilibre grâce à la combinaison d'ajustements paramétriques, une croissance de l'emploi et un pilotage financier maîtrisé. Jusqu'au début des années 2000, les partenaires sociaux ont régulièrement ajusté les taux de contribution patronale et salariale ; ce levier a ainsi permis d'adapter les recettes à la trajectoire des dépenses et de restaurer plus rapidement l'équilibre financier.

Une logique contributive fragilisée depuis 2009 et des recettes moins prévisibles depuis 2018

Depuis une vingtaine d'années, le modèle économique du régime a profondément évolué.

D'une part, les **ressources** ont été progressivement modifiées. La suppression de la contribution salariale en 2018 et son remplacement par une fraction de CSG activité a renforcé la fiscalisation du financement. Cette évolution a entraîné plusieurs conséquences :

- une moindre lisibilité du lien entre contribution et indemnisation ;
- un affaiblissement de la prévisibilité des ressources ;
- une dépendance accrue aux arbitrages budgétaires de l'État ;
- une réduction des marges de pilotage direct des partenaires sociaux.

Sur ce même volet des ressources, l'État a également décidé de ne plus compenser à l'euro près les exonérations de cotisations chômage dites « réduction Fillon ». Cette décision représente un montant de 12,05 Md€ de recettes non perçues entre 2023 et 2026.

D'autre part, le périmètre des **dépenses** prises en charge par le régime s'est élargi. Au-delà de l'indemnisation, l'Assurance chômage participe depuis 2009 très fortement au financement de l'opérateur Pôle emploi (devenu France Travail en 2024) chargé de verser les allocations et d'accompagner les demandeurs d'emploi, dans un objectif d'activation et de prévention porté par les partenaires sociaux depuis les années 1990 et le début des années 2000.

La contribution de l'Unédic au financement de l'opérateur est fixée par la loi à hauteur de 10 % de l'ensemble des contributions finançant le régime d'assurance chômage de l'année n-2. Depuis 2019, ce taux est porté à 11 % et augmente tendanciellement alors que la contribution n'est liée ni au volume de personnes prises en charge par l'opérateur, ni à ses résultats.

En pratique, ce montant est calculé sur une assiette établie avant application de la non-compensation partielle des exonérations de cotisations d'assurance chômage. Ce mode de calcul conduit mécaniquement à un taux de contribution annuelle de l'Unédic à France Travail supérieur au taux de 11 % des recettes totales du régime prévu par les textes ; il s'est élevé en réalité à 11,9 % des recettes nettes totales de 2023 pour l'exercice 2025, et atteindra 12,1 % des recettes nettes totales de 2024 pour l'exercice 2026. Dans le même temps, la contribution de l'État au financement de France Travail s'est progressivement réduite. À ce jour, l'Unédic assure un peu plus de 80 % de ce financement, contre 20 % pour l'État. À titre informatif le montant cumulé de la contribution de l'Unédic au budget de fonctionnement de France Travail est de 61 Md€ pour la période 2009-2025. Sur cette période, l'État a financé le fonctionnement de l'opérateur dans un maximum fixé à 23 Md€ par les documents budgétaires[12].

12. Sources : projets de loi de finances.

Certaines dépenses résultent par ailleurs de décisions exceptionnelles exogènes au pilotage paritaire. C'est notamment le cas des mesures d'urgence liées à la crise sanitaire, décidées par l'État, dont le coût s'élève à 18 Md€ : prolongation des droits en 2020 et 2021, « année blanche » pour les intermittents du spectacle, reports de cotisations, révision du financement de l'activité partielle[13]. Ces dépenses exceptionnelles, venues s'ajouter aux dépenses « normales », du régime ont entraîné une détérioration du solde financier de l'Unédic (baisse des recettes et hausse de l'indemnisation) et, par conséquent, une augmentation de l'endettement du régime d'assurance chômage à un niveau historiquement élevé, proche de 63 Md€ fin 2021.

Le modèle économique du régime est aujourd'hui confronté à une situation complexe : une demande croissante de financement de dépenses qui ne relèvent plus exclusivement de sa raison d'être, combinée à un affaiblissement de ses recettes.

Des fondamentaux solides qui doivent permettre au régime de se désendetter

Depuis 2022, les soldes financiers de l'Assurance chômage sont positifs, hors prélèvements de l'État. Sans ces prélèvements sur les comptes, les excédents auraient permis de réduire l'endettement du régime de près de 14 Md€ entre 2022 et 2025. Cette dynamique de désendettement aurait dû se poursuivre de 2026 à 2028 puisqu'en dépit d'une conjoncture macroéconomique défavorable, les prévisions financières anticipent des excédents cumulés d'environ 8 Md€ (hors prélèvements de l'État) ***(voir graphique 3, page 28)***.

L'analyse de la situation financière de l'Assurance chômage ne saurait être complète sans prendre en compte les évolutions structurelles qui ont affecté les dépenses et recettes du régime durant les deux dernières décennies.

Les réformes récentes sur l'Assurance chômage ont induit de nombreuses évolutions *(cf. partie 1 « La protection contre le chômage : une adaptation progressive aux mutations du marché du travail »)*.

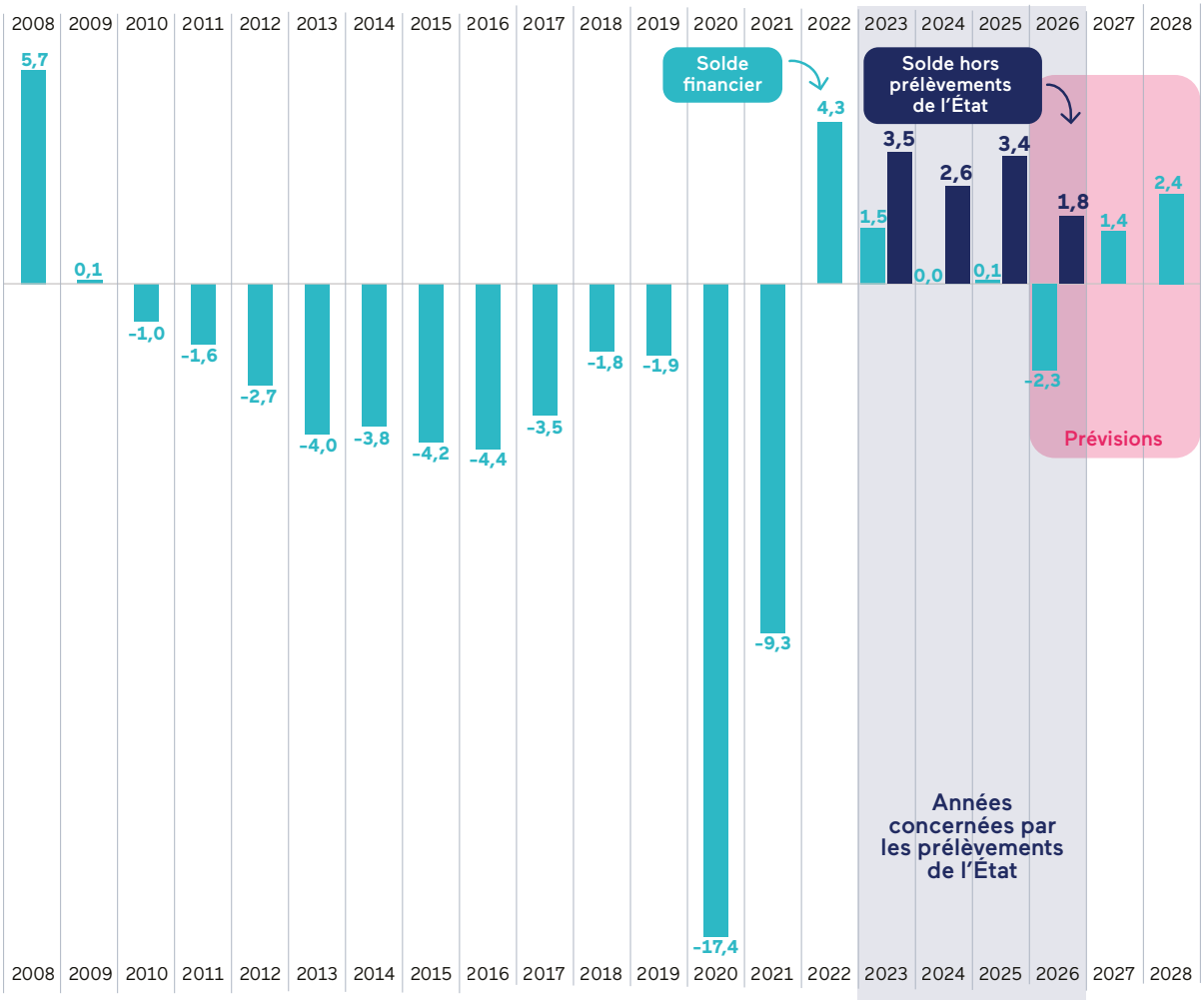
Combinées à une amélioration du marché du travail entre 2021 et 2024, ces évolutions ont permis un retour à des soldes financiers, avant intervention de l'État, largement excédentaires.

Un désendettement complet du régime à l'horizon 2041 supposerait de dégager un excédent financier annuel d'environ 4 Md€ pendant quinze années consécutives. Une telle trajectoire apparaît toutefois très théorique dans la mesure où elle implique un maintien durable d'excédents élevés sur le long terme.

13. Unédic, « Activité partielle : état des lieux et perspectives ».

Graphique 3 – Solde financier de l'Assurance chômage, en Md€

Les soldes financiers de 2027 et 2028 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué au cours de ces deux années-là. Cependant, le Projet de Loi de Finances 2027 indique que le gouvernement prévoit d'ores et déjà un prélèvement de 2 Md€ sur les recettes de l'Unédic.



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic d'octobre 2026.

Lecture : en 2026, le solde prévu est de -2,3 Md€. Sans les prélèvements État de 4,1 Md€, le solde serait de +1,8 Md€ en 2026.

02

La prévisibilité des recettes à moyen terme, ou les vertus d'un horizon pluriannuel

Les recettes de l'Unédic sont fortement corrélées à la masse salariale et donc à la dynamique de l'emploi. Cette spécificité inhérente au régime d'assurance chômage ne se retrouve dans aucun autre régime de protection sociale et nécessite des mécanismes de pilotage adaptés. Les partenaires sociaux peuvent s'appuyer pour cela sur les outils de pilotage financier et réglementaire très réactifs de l'Unédic, à savoir :

- des prévisions macroéconomiques et financières réalisées plusieurs fois par an ;
- des simulations fines *ex ante* sur les impacts des évolutions réglementaires envisagées ;
- des évaluations *ex post* alimentant les diagnostics préparatoires aux discussions paritaires.

Une évolution historique des recettes qui a réduit les leviers de pilotage

Pendant plusieurs décennies, le financement du régime a reposé principalement sur des contributions patronales et salariales dont les taux pouvaient être ajustés par les partenaires sociaux, cette souplesse constituant un élément central du pilotage financier. Entre les années 1960 et les années 1990, les taux de contribution ont été ajustés à plusieurs reprises afin de faire face à la montée du chômage ou rétablir les équilibres financiers.

Les partenaires sociaux ont par exemple décidé de porter le taux global des contributions patronales et salariales de 6,20 % à 7,10 % au milieu des années 1990, pour contenir l'endettement dans une période marquée par la crise de 1992. D'autres ajustements réglementaires, comme la mise en place de la filière unique d'indemnisation, ont permis au régime de revenir à un endettement nul en 1995 puis de connaître une période excédentaire jusqu'à la fin des années 1990, ce qui les

a conduits à abaisser à nouveau le taux de cotisation chômage ramené à 6,68 % à la fin des années 1990.

À partir des années 2000, face à une nouvelle hausse du chômage, les partenaires sociaux cherchent à passer d'un pilotage de court terme, lié à une contrainte de trésorerie, à un pilotage de plus longue perspective, lui permettant de jouer pleinement son rôle de stabilisateur économique et social en période de crise. Ils assument ainsi de ne pas chercher à corriger les déficits conjoncturels à court terme, en période de ralentissement économique, quitte à creuser fortement les déficits, et ce afin de préserver la stabilité des taux de contribution *(voir graphique 4 ci-dessous)*.

L'autonomie de gestion des partenaires sociaux présente plusieurs avantages :

- une forte cohérence entre gouvernance et responsabilité financière ;
- une capacité d'ajustement relativement rapide ;
- une visibilité accrue pour les marchés financiers.

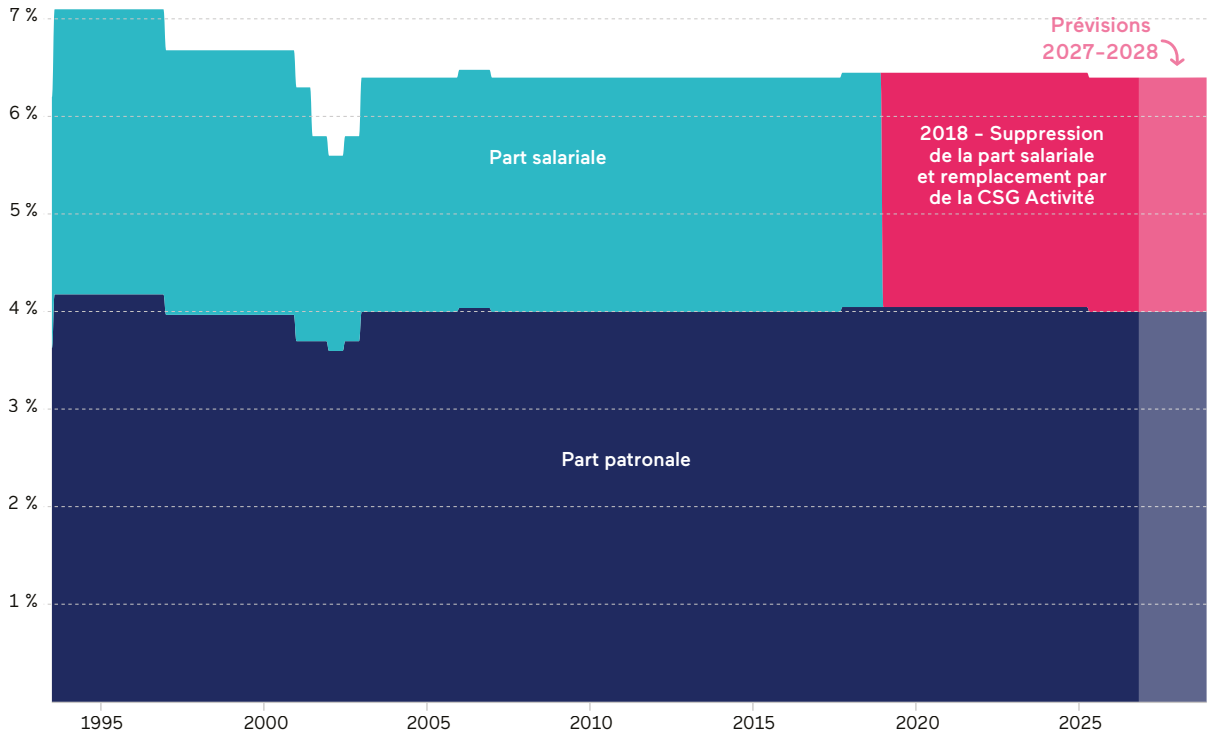
Cette logique s'est progressivement atténuée depuis 2018, une part croissante des recettes dépendant désormais de décisions budgétaires et fiscales extérieures au pilotage des partenaires sociaux.

Une incertitude croissante sur les ressources du régime

Aujourd'hui, plusieurs facteurs fragilisent la prévisibilité des recettes : modification de l'affectation des ressources du régime, transferts de charges, non-compensation partielle des exonérations de cotisations d'assurance chômage depuis 2023 *(voir graphique 5, page 31)*.

Cette situation nourrit une incertitude récurrente sur la stabilité des recettes, alors que la crédibilité financière d'un régime assurantiel repose en partie sur la visibilité de ses ressources futures.

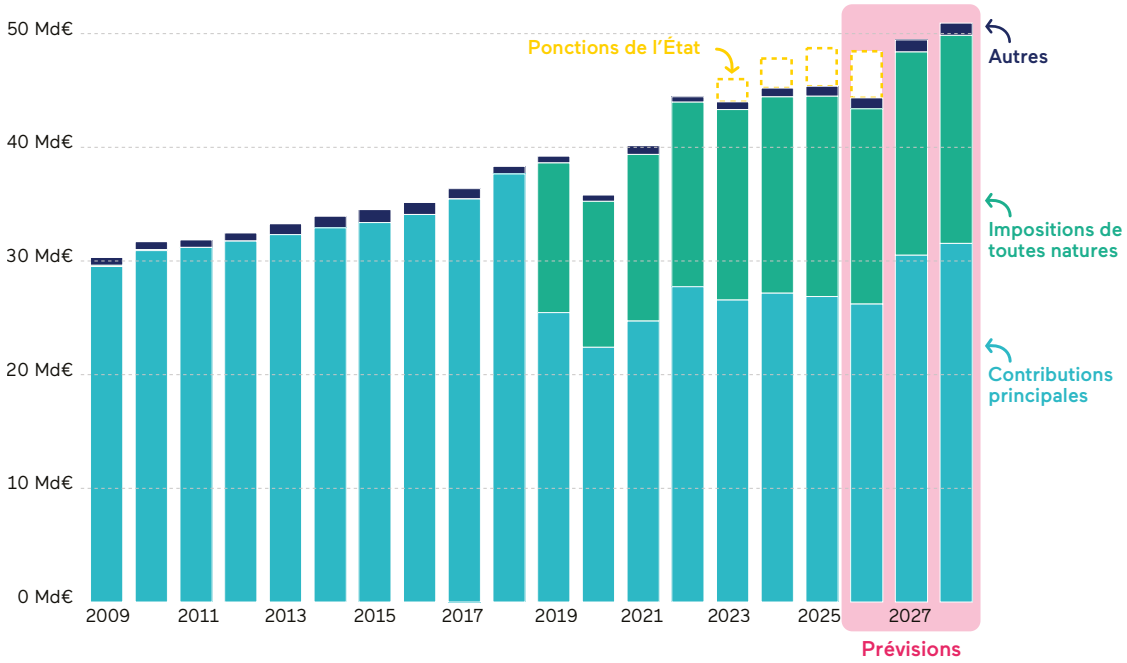
Graphique 4 – Évolution des taux de contribution du régime sur un temps long



Source : Unédic.

Graphique 5 – Évolution détaillée des recettes du régime depuis 2009

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. Cependant, le Projet de Loi de Finances 2027 indique que le gouvernement prévoit d'ores et déjà un prélèvement de 2 Md€ sur les recettes de l'Unédic.



Source : Unédic, historique des prévisions financières de l'Unédic (dernière mise à jour le 21 octobre 2026).

Note : Les contributions principales correspondent aux contributions patronales et salariales jusqu'en 2018. À partir de 2019, la contribution salariale a été remplacée par une quote-part de CSG Activité (impositions de toutes natures dans ce graphique).

Une visibilité nécessaire aux investisseurs

L'Unédic dépend des marchés financiers pour financer ses besoins par des émissions de dette, en particulier quand la conjoncture est défavorable et induit une baisse des recettes du régime. Les investisseurs accordent une attention particulière à la stabilité des ressources et à la lisibilité du cadre institutionnel.

Alors que le modèle français d'assurance chômage, fondé sur un principe contributif, paraît bien compris par les investisseurs et inspire confiance, une forte variabilité des règles de financement ou des décisions publiques imprévisibles peuvent, à l'inverse, accroître la perception d'un risque et renchérir les conditions de financement, et *in fine* avoir un impact négatif sur la situation financière du régime.

Les vertus d'un horizon pluriannuel

La soutenabilité de la dette de l'Unédic dans les années à venir va dépendre de la capacité du régime à préserver son autonomie financière, c'est-à-dire qu'à défaut de retrouver la maîtrise totale de ses ressources, il doit au moins disposer d'une véritable visibilité pluriannuelle sur celles-ci. Cette approche pluriannuelle est non seulement justifiée par la forte dépendance du régime aux cycles économiques – les excédents d'aujourd'hui devant couvrir les déficits de demain – mais également par l'échéancier de la dette que l'Unédic devra rembourser à un horizon de 15 ans, qui impose d'ancrer nécessairement la stratégie de financement dans le moyen terme.

Dans ce contexte, la mise en place d'un cadre financier pluriannuel offrirait à l'Unédic une visibilité sur ses ressources, qu'il s'agisse de la CSG activité comme des montants

de compensation alloués au régime. Sans remettre en cause l'annualité budgétaire, et dans l'esprit des lois de programmation qui peuvent s'appliquer à plusieurs politiques publiques, un tel cadre sécuriserait durablement le modèle économique de l'Assurance chômage.

Un cadre pluriannuel aurait plusieurs avantages :

- celui de restaurer les capacités de pilotage des partenaires sociaux : sans visibilité financière suffisante, leurs marges de manœuvre pour préserver la soutenabilité du régime sont affaiblies au profit d'arbitrages budgétaires de court terme ;
- celui d'optimiser la gestion financière dans l'intérêt du régime, en anticipant davantage les besoins de financement, et en déployant les outils de financement adéquats ;
- celui de renforcer la confiance des investisseurs en leur offrant une meilleure visibilité sur la trajectoire financière globale du régime, ce qui bénéficie *in fine* aux conditions d'emprunt de l'Assurance chômage ;
- celui d'améliorer la lisibilité du financement du régime, auprès de la représentation nationale comme pour le grand public.

L'enjeu dépasse la seule question technique des recettes : il concerne directement la capacité des partenaires sociaux à demeurer, par leur action, au cœur de la régulation du marché du travail *(cf. partie 4 « Les grandes transitions du marché du travail : quel impact pour l'Assurance chômage ? »)*.

La maîtrise des dépenses via la prévention, ou le parachèvement du modèle assurantiel

Une transformation progressive de la structure des dépenses

À sa création en 1958, le régime d'assurance chômage poursuit une mission clairement identifiée : assurer un revenu de remplacement aux salariés involontairement privés d'emploi. Son modèle économique est alors relativement simple : les cotisations financent principalement les allocations chômage, dans une logique assurantielle où les partenaires sociaux pilotent à la fois les ressources et les règles d'indemnisation.

Au fil des décennies, cette architecture s'est progressivement complexifiée. Si l'indemnisation reste le cœur des dépenses, les partenaires sociaux ont fait le choix d'élargir le champ d'action du régime *via* le financement de missions nouvelles. Cet élargissement se caractérise notamment par la participation au financement de France Travail. Cependant, la part croissante du financement de l'opérateur prise en charge par l'Unédic interroge.

Plus largement, certaines dépenses résultent de décisions réglementaires ou législatives extérieures au pilotage des partenaires sociaux, comme les règles applicables à certaines catégories de bénéficiaires ou les mesures exceptionnelles mises en œuvre lors de la crise de la Covid-19.

Un pouvoir de décision partiel sur les dépenses

L'élargissement progressif du périmètre des dépenses s'est accompagné d'une évolution tout aussi importante de leur gouvernance. Alors que les partenaires sociaux sont responsables de l'équilibre financier du régime, une part croissante des dépenses résulte aujourd'hui de décisions qui échappent à leur pouvoir. Cela concerne notamment :

- certaines contributions au financement des politiques de l'emploi (budget de fonctionnement de France Travail) ;
- les mesures exceptionnelles adoptées en période de crise (activité partielle généralisée lors de la crise de la Covid-19).

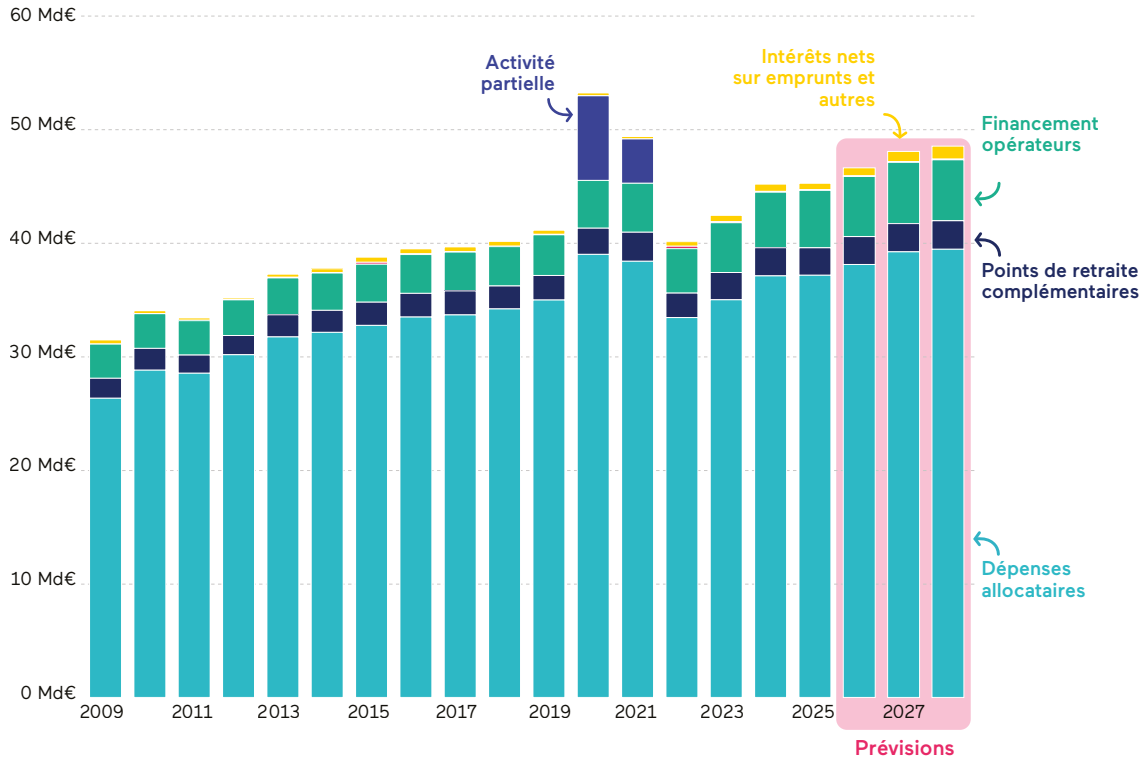
Plus largement, les partenaires sociaux n'ont plus qu'une maîtrise partielle des principaux déterminants des dépenses du régime ***(voir graphique 6, page 34)***.

Par ailleurs, pour contribuer au rétablissement de l'équilibre financier, le principal levier des partenaires sociaux demeure l'ajustement des paramètres d'indemnisation (conditions d'ouverture des droits, durée d'indemnisation ou niveau des allocations). Ces ajustements permettent d'agir directement sur le niveau des dépenses et de contribuer au rétablissement de l'équilibre financier, mais ne suffisent toutefois pas à agir sur les déterminants du chômage ou sur les conditions du retour à l'emploi. Il existe ainsi une dissociation croissante entre la responsabilité financière du régime et sa capacité effective à agir sur l'ensemble des dépenses qu'il finance. Cette situation peut fragiliser la lisibilité du modèle assurantiel et compliquer l'exercice du pilotage financier de long terme.

Dans ce contexte, la question d'une clarification des responsabilités entre l'État et les partenaires sociaux se pose. Dès 2017, à l'issue de la négociation paritaire[14], les partenaires sociaux avaient déjà réaffirmé collectivement leur attachement à leur rôle dans la définition des règles et la gestion de l'Assurance chômage. Cette position souligne le lien qu'ils établissent entre responsabilité financière et capacité de pilotage : assumer l'équilibre et la soutenabilité du régime suppose de disposer des marges nécessaires pour en adapter les règles aux évolutions du marché du travail.

La maîtrise durable de l'équilibre financier implique de réfléchir aux leviers de prévention du chômage et d'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, en articulation avec les acteurs compétents et notamment l'État. Cette clarification permettrait donc de mieux distinguer les dépenses relevant de la raison d'être du régime, tout en renforçant la cohérence et la soutenabilité financière du régime.

Graphique 6 – Évolution détaillée des dépenses du régime depuis 2009



Source : Unédic, historique des prévisions financières de l'Unédic (dernière mise à jour le 21 octobre 2026).

Note : Pour faire face à la crise Covid-19, le dispositif de l'activité partielle a été largement déployé et aura coûté environ 14,5 Md€ au régime d'assurance chômage entre 2020 et 2022 via un double effet :
- 11,7 Md€ de dépenses supplémentaires (8,4 Md€ en 2020, 3,1 Md€ en 2021 et 0,2 Md€ en 2022) ; et
- 2,8 Md€ de manque à gagner sur les recettes (2,0 Md€ en 2020, 0,7 Md€ en 2021 et 0,1 Md€ en 2022).

14. Communiqué des organisations représentatives des salariés et des employeurs au niveau national et interprofessionnel.

04 La dette et les outils de gestion financière : enjeux et perspectives

Une dette longtemps maîtrisée avant les évolutions récentes

Contrairement à une idée parfois répandue, le recours à l'endettement n'a jamais constitué une caractéristique structurelle du régime d'assurance chômage. Depuis sa création en 1958, l'Unédic a eu recours à la dette principalement pour absorber les effets des ralentissements économiques, conformément à son rôle d'amortisseur économique et social.

Durant le premier demi-siècle d'histoire du régime d'assurance chômage, l'endettement de l'Unédic est demeuré relativement contenu malgré des épisodes récurrents de déficit. Le régime bénéficiait systématiquement de plusieurs facteurs favorables permettant de réduire son endettement :

- une croissance plus dynamique de la masse salariale ;
- des capacités d'ajustement des contributions ;
- des périodes régulières de retour à l'équilibre, puis d'excédents.

Cette dynamique s'est progressivement modifiée au cours des deux dernières décennies. La succession de crises économiques majeures, conjuguée à des évolutions du périmètre des dépenses et des modalités de financement du régime, a conduit à une augmentation durable de l'endettement.

La grande crise financière de 2008 a marqué une première rupture, avec une forte dégradation de l'emploi et une hausse rapide des dépenses d'indemnisation. Au regard du creusement de la dette du régime intervenue après la crise financière de 2008, les partenaires sociaux ont, dans le texte de la convention d'assurance chômage signée en 2017, explicitement partagé l'ambition de résorption du déficit structurel et de désendettement du régime. Le préambule de la convention indique notamment que les partenaires sociaux considèrent comme nécessaire de *« résorber le déficit structurel de l'Assurance chômage et d'engager son désendettement »*.

Cette orientation a ensuite été traduite dans plusieurs mesures financières issues

de l'accord du 28 mars 2017 et reprises dans la convention :

- création d'une contribution exceptionnelle temporaire (CET) de 0,05 % à la charge des employeurs ;
- évolution de certaines règles d'indemnisation ;
- modification des durées maximales d'indemnisation pour les allocataires âgés ;
- mesures destinées à améliorer l'équilibre financier du régime.

La convention d'assurance chômage d'avril 2017 devait se traduire par une réduction rapide du déficit : 550 M€ d'économies dès 2018 et plus de 900 M€ dès 2022, une fois les nouvelles mesures pleinement déployées. L'Unédic prévoyait alors un retour à l'équilibre financier, puis l'enclenchement d'un cycle de désendettement à partir de 2020, cette trajectoire a toutefois été brutalement interrompue par la survenance de la crise de la Covid-19.

Cette crise a constitué un choc sans précédent. Face à l'arrêt brutal de l'activité économique au printemps 2020, l'Assurance chômage a pleinement joué son rôle d'amortisseur économique et social, en finançant des mesures exceptionnelles destinées à préserver les revenus des salariés et à accompagner les entreprises.

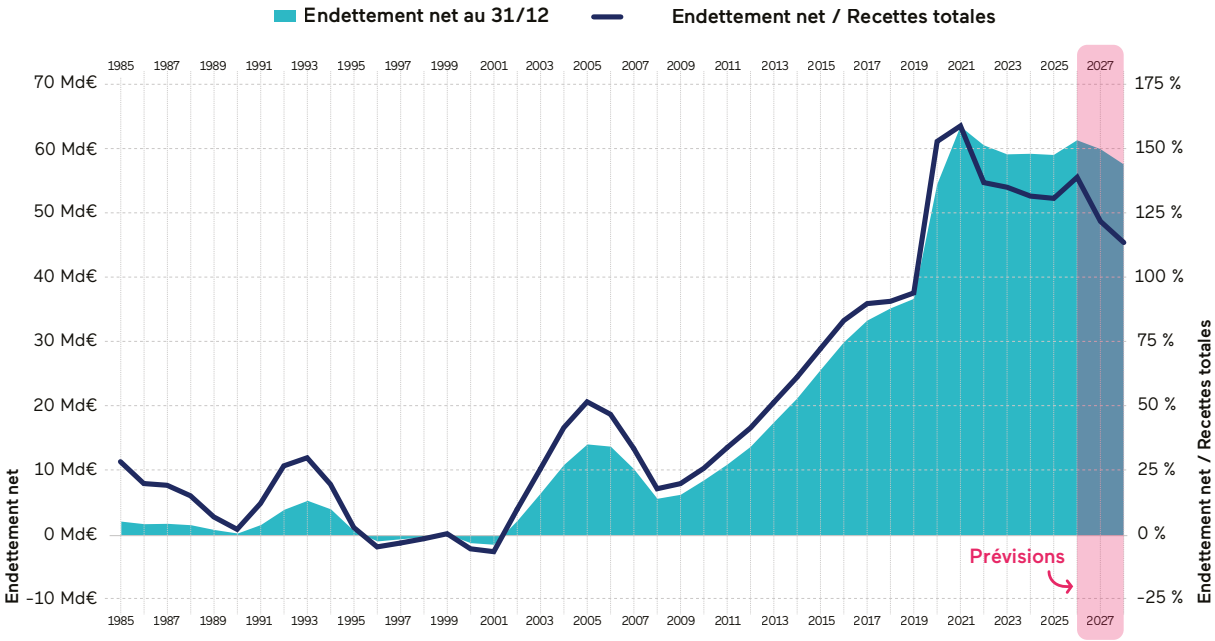
À ces facteurs conjoncturels se sont ajoutées des charges résultant de décisions extérieures au pilotage des partenaires sociaux *(cf. partie 1 « La protection contre le chômage : une adaptation progressive aux mutations du marché du travail »)*. Si ces dépenses répondent à des objectifs d'intérêt général, elles contribuent également à expliquer le niveau actuel d'endettement du régime.

Avec un endettement d'environ 60 Md€ en fin d'année 2026, l'Unédic porte aujourd'hui une dette équivalente à près de 130 % de ses recettes annuelles.

Ainsi, la dette actuelle de l'Unédic résulte à la fois de son rôle contracyclique et de l'élargissement progressif des missions qui lui sont confiées. Cette évolution soulève une question centrale pour l'avenir : dans quelle mesure un régime assurantiel doit-il supporter, seul, le coût financier de crises exceptionnelles ou de politiques publiques qui dépassent sa raison d'être ?

Graphique 7 – Évolution de l'endettement du régime sur longue période (1985-2028)

L'endettement net des années 2027 et 2028 est estimé sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué au cours de ces deux années-là. Cependant, le Projet de Loi de Finances 2027 indique que le gouvernement prévoit d'ores et déjà un prélèvement de 2 Md€ sur les recettes de l'Unédic.



Source : Unédic, historique des prévisions financières de l'Unédic (dernière mise à jour le 21 octobre 2026).

Une dette soutenable mais de plus en plus coûteuse

Malgré son niveau historiquement élevé, la dette de l'Unédic demeure aujourd'hui soutenable. Les perspectives de retour à des excédents, conjuguées à la qualité de la signature de l'Unédic sur les marchés obligataires, permettent au régime de financer ses besoins dans de bonnes conditions. Depuis plus de vingt ans, l'Unédic a démontré sa capacité à accéder de manière régulière aux marchés financiers, y compris lors des périodes de forte volatilité, grâce à une stratégie de financement reconnue par les investisseurs.

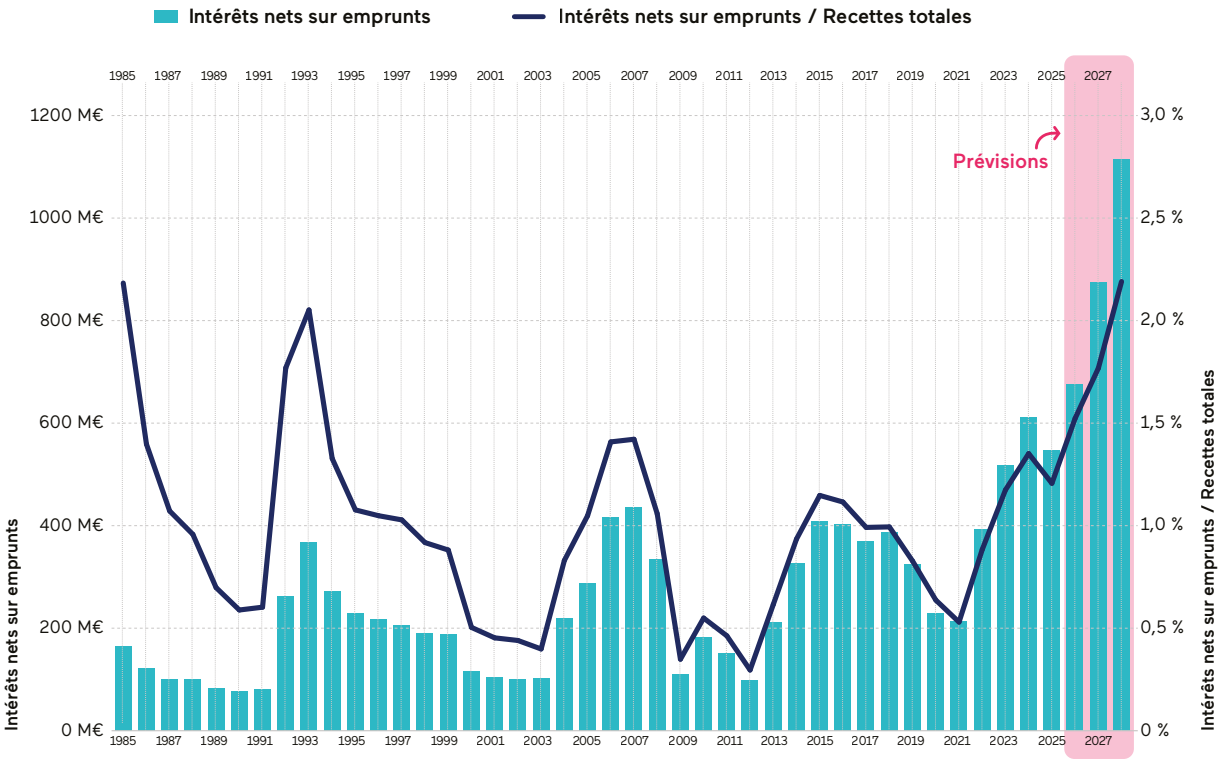
Cette situation ne doit cependant pas masquer les défis qui accompagnent un niveau d'endettement durablement plus élevé. Après une décennie marquée par des politiques monétaires accommodantes et des taux d'intérêt historiquement faibles, le retour à un environnement de taux plus élevés depuis la sortie de la crise de la Covid-19 et le déclenchement des conflits en Ukraine (2022) et au Moyen-Orient (2026) renchérit progressivement le coût du financement de l'Unédic. Les charges d'intérêt (qui représentaient jusqu'alors une part limitée des dépenses du régime) augmentent et cette tendance va se poursuivre à mesure que les anciennes dettes seront refinancées à des conditions moins favorables.

Les charges nettes d'intérêt sont orientées à la hausse depuis 2022 et devraient, d'ici 2028, dépasser 1 Md€, soit un montant jamais atteint auparavant ; néanmoins, en les rapportant aux dépenses annuelles, le ratio retrouverait un niveau proche des pics d'environ 2 % observés dans les années 1980 et 1990, avant que la situation ne s'améliore du fait des décisions prises en responsabilité par les partenaires sociaux ***(voir graphique 8 ci-dessous)***.

Au-delà de leur impact budgétaire, ces charges financières mobilisent des ressources qui ne peuvent être consacrées à la mission première du régime : indemniser

Graphique 8 – Évolution des charges d'intérêt du régime sur longue période (1985-2028)

Les intérêts sur la dette des années 2027 et 2028 sont estimés sous l'hypothèse qu'aucun prélèvement État ne sera effectué au cours de ces deux années-là. Cependant, le Projet de Loi de Finances 2027 indique que le gouvernement prévoit d'ores et déjà un prélèvement de 2 Md€ sur les recettes de l'Unédic.



Source : Unédic, historique des prévisions financières de l'Unédic (dernière mise à jour le 21 octobre 2026).

et accompagner les demandeurs d'emploi. Elles réduisent ainsi les marges de manœuvre financières disponibles pour faire face à de futurs chocs économiques ou accompagner les transformations du marché du travail.

Dans ce contexte, la gestion de la dette ne se limite plus à assurer le financement courant du régime. Elle suppose également de porter une attention particulière à sa structure afin de préserver la résilience financière de l'Unédic sur le long terme. À cet égard, plusieurs enjeux apparaissent déterminants :

- maintenir une capacité à réduire la dette lorsque les conditions économiques le permettent ;
- maintenir l'équilibre entre la dette à court et à long terme pour limiter le risque de refinancement ;
- maintenir une base d'investisseurs diversifiée, gage d'un accès pérenne aux marchés financiers ;
- maintenir une gestion prudente des liquidités pour faire face aux besoins de trésorerie à court terme.

La soutenabilité de la dette repose ainsi autant sur la trajectoire financière du régime que sur la qualité de sa gestion. Elle tient aussi à la capacité d'offrir aux investisseurs une visibilité suffisante sur l'évolution des recettes, des dépenses et du cadre institutionnel de l'Assurance chômage. Dans un environnement financier plus exigeant, la confiance des marchés est à considérer comme un actif stratégique, au même titre que la capacité du régime à retrouver durablement des marges de manœuvre financières.

Une gestion financière autonome, innovante et au service du régime

L'augmentation progressive de l'endettement du régime s'est accompagnée d'une professionnalisation continue de sa gestion financière. Au fil des années, l'Unédic s'est imposée comme un émetteur régulier sur les marchés de capitaux, capable de mobiliser des financements importants dans des conditions compétitives et adaptées à ses besoins.

Cette capacité repose sur une stratégie financière claire et lisible, éprouvée depuis plus de dix ans, qui vise à garantir un accès durable aux marchés tout en limitant les risques financiers. Elle s'appuie notamment sur :

- une combinaison d'émissions de dette à court, moyen et long terme permettant d'adapter l'horizon des financements aux besoins du régime ;
- des émissions de dette à taux fixe et en euros pour limiter l'exposition aux risques de taux et de change ;
- un coussin de liquidité destiné à sécuriser les besoins à très court terme, tout en optimisant le coût de la dette du régime.

Au-delà des outils mobilisés, cette stratégie prend aussi appui sur la relation de confiance construite avec les partenaires financiers, en particulier les banques et les investisseurs. La qualité du dialogue avec la communauté financière, la transparence de l'information et la régularité des émissions renforcent la crédibilité de la signature de l'Unédic et contribuent ainsi à élargir et diversifier sa base d'investisseurs pour limiter la dépendance à un nombre restreint d'acteurs.

Pour compléter cette expertise et sous l'impulsion de sa gouvernance, l'Unédic développe une stratégie extra-financière depuis plusieurs années, à l'exemple des émissions de *Social Bonds*. En effet, après plusieurs années de travaux en chambre, le Conseil d'administration de l'Unédic a décidé en juin 2019 *« d'engager une procédure d'émission de dette "sociale" en visant à labelliser l'Unédic, l'un ou l'ensemble de ses programmes de financement »*.

Cette démarche innovante s'est concrétisée en mai 2020 via la publication du document cadre d'émissions sociales de l'Unédic et met en valeur l'impact social du régime d'assurance chômage, contribue à diversifier encore davantage la base d'investisseurs et inscrit la stratégie financière de l'Unédic dans les meilleures pratiques internationales en matière de finance durable. Depuis 2020, l'Unédic a émis 44 Md€ de *Social Bonds* – ce qui en fait un acteur de référence sur ce marché ***(voir graphique 1, page 22)*** – et publie chaque année un rapport d'allocation et d'impact au titre des financements réalisés.

À l'avenir, la gestion financière du régime devra continuer à s'adapter aux évolutions des marchés de capitaux, aux exigences accrues des investisseurs en matière de transparence et de durabilité, ainsi qu'à un niveau de taux durablement plus élevé. Dans ce contexte, préserver l'autonomie de gestion financière de l'Unédic apparaît comme un enjeu central. Elle conditionne sa réactivité, sa crédibilité et son efficacité pour assurer, dans la durée, le financement du régime dans les meilleures conditions possibles.

Quels défis structurels pour les décennies à venir ?

Au-delà des fluctuations conjoncturelles, le régime doit désormais faire face à des transformations structurelles majeures.

Clarifier le partage du coût des crises et anticiper les grandes transitions du marché du travail

Les crises économiques, sanitaires ou géopolitiques rappellent que l'Assurance chômage constitue un amortisseur essentiel pour l'économie française. En période de ralentissement conjoncturel, le régime joue pleinement son rôle contracyclique en maintenant le revenu des demandeurs d'emploi, en soutenant la consommation des ménages et en contribuant à limiter les effets des chocs économiques sur le marché du travail.

La crise de la Covid-19 a rappelé l'importance du rôle d'amortisseur de l'Assurance chômage. Le régime a absorbé une part significative du choc économique induit.

Cette crise a toutefois révélé une difficulté plus structurelle tenant à la frontière parfois insuffisamment définie entre ce qui relève de la logique assurantielle et ce qui relève de la solidarité nationale. Une partie des dépenses supportées par l'Unédic durant cette période ont répondu à des objectifs de politique économique et sociale qui dépassaient le seul champ de l'Assurance chômage. Leur financement par le régime a de fait contribué à accroître durablement son endettement.

Cette situation appelle une réflexion sur les modalités de prise en charge financière des crises exceptionnelles. Sans remettre en cause le rôle d'amortisseur de l'Assurance chômage, comment mieux définir en amont les responsabilités respectives de l'État et des partenaires sociaux lorsque des mesures exceptionnelles sont prises au nom de l'intérêt général ?

Plusieurs questions se posent :

- Quel cadre de répartition des charges entre l'État et l'Assurance chômage lorsqu'une crise majeure survient ?
- Quels mécanismes de compensation lorsque le régime finance des mesures relevant principalement de la solidarité nationale (exemple : reprise de dette Covid par l'État) ?
- Comment élaborer un cadre pluriannuel afin d'améliorer la visibilité financière du régime et ainsi renforcer la confiance des investisseurs ?

Afin de garantir durablement l'efficacité et la pérennité de l'Assurance chômage, l'enjeu des prochaines années ne se limitera pas à réduire la dette accumulée ; il s'agira aussi de doter le régime d'outils lui permettant d'anticiper les crises futures – plutôt que d'en financer les conséquences – et ainsi de renforcer sa prévisibilité et sa résilience lors des prochains cycles économiques et des grandes transitions.

Au-delà de la gestion des situations de crise, cette réflexion pourrait s'inscrire dans une approche plus globale du pilotage financier de l'Assurance chômage. À titre d'exemple, deux mécanismes pourraient être questionnés :

- le renforcement de la capacité du régime à constituer des marges de sécurité en période favorable afin de mieux faire face aux chocs futurs : en 2002, les instances de l'Unédic ont approuvé la création d'un fonds de régulation, ou de réserve, dont l'objectif était alors de *« garantir la stabilité des prestations et des contributions dans les périodes de fluctuations conjoncturelles »*. Alimenté en période favorable et mobilisable lorsque le chômage augmente et que les recettes diminuent, ce fonds (qui n'a finalement jamais été abondé en raison de la dégradation de la situation financière du régime après 2002) viserait à sécuriser la liquidité du régime et à éviter

des variations brutales des contributions, des allocations ou de l'endettement du régime ;

- le développement d'une approche prospective du pilotage financier, fondée sur des projections à long terme permettant de prendre en compte les effets attendus des grandes transitions économiques, démographiques ou environnementales sur les recettes, les dépenses et les besoins de financement *(cf. partie 4 « Les grandes transitions du marché du travail : quels impacts pour l'Assurance chômage ? »)*.

Dans le contexte actuel, alors que le régime peut dégager des soldes financiers positifs, ces deux exemples soulèvent la même question : quel mécanisme de gestion mettre en place pour servir au mieux la performance financière et la performance extra-financière de l'Assurance chômage à long terme ?

Les enjeux pour les prochaines décennies

La capacité de l'Assurance chômage à jouer durablement son rôle d'amortisseur économique et social suppose de pouvoir raisonner sur l'ensemble du cycle économique. Prévisibilité des ressources, maîtrise du champ des dépenses, capacité à se désendetter et clarification des responsabilités sont dès lors essentielles pour préserver la soutenabilité du régime et lui redonner des marges de manœuvre face aux chocs futurs.

PARTIE 3

LA GOUVERNANCE DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Garantir une meilleure lisibilité entre les acteurs du Service public de l'emploi (SPE)

Depuis sa création, l'Assurance chômage repose sur une gouvernance singulière, fondée sur la responsabilité des partenaires sociaux et articulée avec les politiques publiques de l'emploi. Au fil des réformes, cette articulation s'est profondément transformée, sous l'effet conjoint de la réorganisation du Service public de l'emploi, de l'évolution du financement du régime et de la redéfinition des modalités d'intervention de l'État.

La création de Pôle emploi, puis de France Travail et du Réseau pour l'emploi, a parallèlement inscrit l'Unédic dans un écosystème institutionnel de plus en plus complexe. Ces évolutions ont progressivement dissocié plusieurs dimensions autrefois plus étroitement liées : la définition des règles, le financement, le pilotage et leur mise en œuvre opérationnelle.

Elles interrogent aujourd'hui la lisibilité des responsabilités respectives des acteurs et la capacité de chacun à exercer pleinement les missions qui lui sont confiées. Dans ce contexte, l'enjeu n'est pas seulement de réinterroger la gouvernance du régime ; il faut aussi rechercher une meilleure cohérence entre responsabilités, capacité de décision et financement, et rendre plus claire et lisible l'articulation entre l'Unédic, l'État et les acteurs du Service public de l'emploi.

01

Les transformations successives de la gouvernance de l'Assurance chômage

Les ruptures entraînées par les réformes de 2008 et 2018 : une recomposition des responsabilités

La loi du 13 février 2008 a donné lieu à la fusion du réseau des Assédic avec l'ANPE. Elle avait pour objectifs de faciliter les démarches des usagers et de développer l'accès à tous les demandeurs d'emploi des prestations d'accompagnement et de formation, tout en renforçant les liens avec les autres acteurs du Service public de l'emploi.

Cette loi a entériné une nouvelle organisation du Service public de l'emploi, faisant intervenir trois acteurs principaux sur des champs bien définis : les partenaires sociaux et l'Unédic en tant qu'instrument d'action sur le champ du régime d'assurance chômage ; l'État sur le champ de la solidarité nationale ; les régions sur le champ de la formation professionnelle. Cette nouvelle organisation du Service public de l'emploi a été pensée autour d'un opérateur unique : Pôle emploi.

La loi du 13 février 2008 a entraîné une fragilisation de la compréhension du rôle de l'Unédic : la création de l'opérateur Pôle emploi et la disparition du réseau des Assédic ont rendu moins lisible la compréhension du rôle de l'Unédic et de sa gouvernance paritaire dans la gestion du régime.

La création de Pôle emploi en 2009 a instauré la mise en place d'une gouvernance articulée autour de deux niveaux de gouvernance : d'une part, la Convention tripartite conclue entre l'Unédic, l'État et l'opérateur qui fixe les objectifs stratégiques pluriannuels de ce dernier ainsi que les modalités de son financement ; d'autre part, le Conseil d'administration de l'opérateur, chargé notamment de fixer les orientations annuelles des activités et les modalités de mise en œuvre des orientations stratégiques.

Par ailleurs, la création de Pôle emploi a conduit à un déséquilibre significatif dans la répartition du financement de l'opérateur : lors de la création de Pôle emploi en 2008, le législateur a fixé dans le code du travail la contribution de l'Unédic à un minimum

de 10 % de l'ensemble des contributions finançant le régime d'assurance chômage de l'année n-2. La répartition du niveau de financement entre l'Unédic et l'État est restée assez stable entre 2009 et 2019, à savoir 70 % pour l'Unédic et 30 % pour l'État. En 2019, la décision unilatérale prise par l'État de porter, par décret, la contribution du régime d'assurance chômage à hauteur de 11 % de ses recettes, conjuguée au dynamisme de la masse salariale, a considérablement modifié cette clé de répartition *(cf. partie 1 « La protection contre le chômage : une adaptation progressive aux mutations du marché du travail » et partie 2 « Le financement de l'Assurance chômage : permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques »)*. Par conséquent, sans évolution équivalente de la contribution de l'État au budget de l'opérateur, France Travail, le financement assuré par l'Unédic représente désormais un peu plus de 80 % contre un peu moins de 20 % pour l'État.

La loi du 13 février 2008 visait à moderniser et simplifier l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des entreprises. L'un de ses enjeux principaux était de mutualiser les moyens humains et financiers, d'améliorer la lisibilité du Service public de l'emploi et de renforcer son efficacité territoriale. Si la création d'un « guichet unique » fut une réussite en matière de simplification des démarches et d'accompagnement des usagers, les ambitions relatives à la lisibilité des rôles et responsabilités ainsi qu'à la mutualisation des moyens financiers n'ont pas été atteintes.

Aujourd'hui, bien qu'elle reste le principal financeur de France Travail, la place de l'Unédic reste limitée dans la gouvernance de l'opérateur et faible dans le processus décisionnel. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de 2020[15], le pilotage de l'opérateur est marqué par un déséquilibre entre le poids de l'État et celui de l'Unédic.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a conféré à l'État un rôle inédit dans les décisions relatives aux évolutions des règles d'assurance chômage : le Premier ministre dispose désormais d'un pouvoir d'initiative en matière de négociations sur l'Assurance chômage en transmettant un document de cadrage qui peut contraindre les partenaires sociaux à adapter certaines mesures, impose une trajectoire financière à respecter et fixe le délai dans lequel un accord paritaire doit être conclu.

Ce cadrage réduit les marges de manœuvre des partenaires sociaux dans la négociation de la réglementation d'assurance chômage, régime dont ils assurent pourtant seuls le pilotage. Toutefois, à la suite de la mise en place du premier document de cadrage, en l'absence d'accord entre les partenaires sociaux, une période dite « de carence » s'est ouverte en 2019, l'État définissant alors les règles d'assurance chômage.

Cette période a été marquée par deux réformes successives (2021 et 2023) auxquelles les partenaires sociaux ont été très peu associés.

Par ailleurs, en supprimant la cotisation salariale, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a profondément modifié l'un des fondements du régime d'assurance chômage : son financement. En effet, l'instauration d'une diversification des ressources *(cf. partie 2 « Le financement de l'Assurance chômage : permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques »)* a considérablement diminué la visibilité des partenaires sociaux sur les ressources affectées à l'Assurance chômage.

15. Cour des Comptes, « La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création », juillet 2020.

La création de France Travail et du Réseau pour l'emploi : une réaffirmation nécessaire de la valeur ajoutée de l'Unédic

La loi du 18 décembre 2023 créant le Réseau pour l'emploi (RPE) poursuit une recomposition institutionnelle engagée depuis près de vingt ans avec la fusion des Assédic et de l'ANPE.

Avec le Réseau pour l'emploi, France Travail voit désormais son rôle d'appui à la coordination des acteurs territoriaux consolidé. Cette nouvelle organisation s'accompagne également d'une gouvernance plus complexe, structurée en plusieurs échelons et associant un nombre croissant d'acteurs aux compétences complémentaires.

La création du Réseau pour l'emploi marque ainsi le passage d'une logique d'opérateur intégré à une logique de gouvernance en réseau. Si celle-ci favorise la coopération entre acteurs, elle s'accompagne également d'une multiplication des centres de décision, des instances de coordination et des interfaces institutionnelles, rendant plus complexe la répartition des responsabilités et la lisibilité des rôles de chacun. Dans ce nouvel équilibre, l'Unédic doit réaffirmer sa valeur ajoutée en tant qu'institution paritaire, gestionnaire du régime d'assurance chômage, productrice d'expertise et partenaire stratégique de son principal opérateur.

02

Quelle cohérence pour la gouvernance du régime de demain ?

Depuis la création du régime d'assurance chômage en 1958, son fonctionnement repose sur un partage des responsabilités entre l'État et les partenaires sociaux.

La loi confie à ces derniers la négociation et la gestion du régime, tandis que l'État en définit les principes fondamentaux dans le code du travail, agrée les conventions d'assurance chômage et veille à la soutenabilité financière du régime, notamment en garantissant ses émissions obligataires.

Ce modèle a longtemps assuré un équilibre entre responsabilité paritaire, intervention de la puissance publique et capacité d'adaptation aux évolutions économiques. L'équilibre s'est toutefois profondément transformé au cours des deux dernières décennies. Ces évolutions ont profondément modifié l'écosystème de l'emploi.

La multiplication des niveaux de gouvernance – national, régional et territorial – ainsi que l'élargissement du nombre d'acteurs impliqués renforcent les exigences de coordination, mais rendent également plus complexes la répartition des responsabilités et la clarté des rôles de chacun. Dans ce nouvel environnement, les frontières entre gouvernance stratégique, pilotage opérationnel, financement et mise en œuvre apparaissent moins nettement établies et en conséquence moins lisibles.

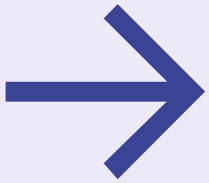
Parallèlement, les réformes engagées depuis 2018 n'ont que partiellement atteint leurs objectifs. Les évolutions réglementaires successives ont complexifié le régime. Les évaluations disponibles, notamment celles de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et de l'Unédic[16], mettent en évidence des effets limités sur le retour durable à l'emploi.

16. Unédic, « Évaluation de la réforme d'assurance chômage 2019-2021 ».

Enfin, l'objectif de désendettement du régime n'a pas davantage été atteint : alors que la lettre de cadrage d'août 2023 prévoyait d'affecter prioritairement les excédents au remboursement de la dette, les prélèvements liés aux moindres compensations d'exonérations de cotisations d'assurance chômage ont absorbé l'intégralité des excédents récents et conduit l'Unédic à accroître son endettement en 2026.

Les enjeux pour les prochaines décennies

Les constats présentés ici font ressortir plusieurs enjeux majeurs pour le régime : rétablir la lisibilité de la réglementation, clarifier les responsabilités des différents acteurs afin que l'Assurance chômage puisse continuer à s'adapter aux transformations du marché du travail et aux évolutions des parcours professionnels.



L'IMPACT DES RÉFORMES SUR LA GOUVERNANCE

Les étapes clés de l'Assurance chômage

Les impacts sur la gouvernance

Création du régime d'assurance chômage
Convention du 31 décembre 1958

1958 — Les **partenaires sociaux** créent et administrent un **régime paritaire**, dans un cadre défini par l'État

Séparation assurance/solidarité
Réforme de l'indemnisation chômage

1984 — Les **partenaires sociaux** gèrent le **régime assurantiel**
L'**État** prend en charge la **solidarité nationale**

Création de Pôle emploi par fusion ANPE–Assédic
Loi du 13 février 2008

2008
2009 — **L'accompagnement et l'indemnisation** sont réunis dans un **opérateur unique, à gouvernance partagée**

Transfert du recouvrement des contributions à l'Acoss

2011 — **Le recouvrement des contributions d'assurance** chômage est **opéré** par l'**Acoss** entraînant une perte de visibilité sur les ressources du régime

Liberté de choisir son avenir professionnel
Loi du 5 septembre 2018

2018 — L'État fixe désormais un cadrage préalable des négociations : objectifs financiers, orientations et délais. La **marge de négociation des partenaires sociaux se réduit**

Début du régime de carence
Échec des négociations paritaires et décret du 26 juillet 2019

2019 — Faute d'accord, l'État reprend la définition des règles d'Assurance chômage par **décret**

Financement de Pôle emploi
Décret du 26 juillet 2019

2019 — L'État porte à **11 % des recettes** du régime **la contribution de l'Unédic à l'opérateur**

Mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail
Loi du 21 décembre 2022

2022 — **L'État prolonge sa compétence** pour définir les **règles par décret**

Réformes d'assurance chômage décidées par l'État
Décrets du 30 mars 2021 et du 26 janvier 2023

2021
2023 — Les **règles d'indemnisation** sont profondément **modifiées par voie réglementaire**

Création de France Travail et du Réseau pour l'emploi
Loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

2023
2024 — La **gouvernance du service public de l'emploi** devient une **organisation en réseau**, avec davantage d'acteurs et de niveaux de décision

Convention du 27 novembre 2023 non agréée par l'État

2023
2024 — L'agrément reste **conditionné au respect des objectifs fixés par l'État**

Nouvelles négociations et convention du 15 novembre 2024 agréée le 19 décembre 2024

2024 — Les partenaires sociaux retrouvent la **définition conventionnelle des règles**, avec des demandes d'économies supplémentaires de la part de l'État

Entrée en vigueur de la convention 2024 au 1er janvier 2025

2025 — Retour à une **convention négociée par les partenaires sociaux**
Fin du régime de carence

PARTIE 4

LES GRANDES TRANSITIONS DU MARCHÉ DU TRAVAIL

—

Quels impacts pour l'Assurance chômage ?

L'emploi et le travail sont confrontés à de vastes transformations qui s'entremêlent.

La transition écologique, que le dérèglement climatique rend nécessaire, appelle une évolution de l'économie, qui doit se décarboner et s'adapter à un environnement changeant. La transition numérique, accentuée par les progrès de l'intelligence artificielle, questionne la place de l'être humain dans le travail et dans la production. Enfin, la transition démographique constitue un défi de long terme qui modifie le rapport au travail et pose la question de la pérennité du système de protection sociale.

L'Assurance chômage est déjà concernée par ces trois transitions. Dans un contexte mouvant, il est essentiel d'anticiper la manière dont se superposent ces trois bouleversements de nature bien différente. Comment leurs effets peuvent-ils peser sur le régime ? Quels sont les ordres de grandeur des impacts attendus ? Quelles sont les inconnues qui demeurent ?

01 Transition écologique

La notion de « transition » en question

Ces dernières années, la notion même de « transition » fait l'objet d'âpres débats, en particulier lorsqu'elle concerne la transformation du système énergétique. Ceux qui doutent qu'elle puisse advenir[17] s'opposent à ceux qui estiment que l'électrification est un changement de paradigme qui rend possible la décarbonation de l'énergie[18]. Sans ignorer ces débats, l'Unédic adopte la perspective d'une « transition écologique », qui correspond aux engagements de la France.

La France s'est en effet fixé pour but d'atteindre la neutralité carbone en 2050, avec un objectif intermédiaire de - 55 % d'émissions nettes de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 au niveau européen.

La Stratégie nationale bas carbone[19] (SNBC) détaille comment l'État compte atteindre ces objectifs, notamment en précisant les baisses d'émissions à réaliser secteur par secteur dans des « budgets carbone ». Ainsi, dans le cadre des travaux menés par l'Unédic, la « transition écologique » est d'abord considérée sous l'angle de la décarbonation, c'est-à-dire celui des enjeux pour l'économie et l'emploi, d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, il ne s'agit pas d'ignorer les questions d'adaptation au dérèglement climatique, qui englobent les conséquences pour l'économie d'un climat qui a déjà évolué et qui pourrait être méconnaissable d'ici quelques décennies.

À l'échelle de la France, des transitions industrielles se sont déjà produites, dont les enseignements peuvent éclairer les perspectives de la transition écologique.

17. Voir par exemple Jean-Baptiste Fressoz, « Sans transition : une nouvelle histoire de l'énergie », janvier 2024 ; Vaclav Smil, « 2050 : pourquoi un monde sans carbone est presque impossible », mars 2025 ou encore, pour le FMI, W. Oman, E. Espagne, et J-B Fressoz, « *The Generalized Jevons Paradox and the Future of Energy* », juillet 2026.
18. Voir par exemple Cédric Philibert, « Climat, les énergies de l'espoir », octobre 2025 ou Jan Rosenow et Nick Eyre, « *Reinventing energy efficiency for net zero* », août 2022.
19. Gouvernement, « Stratégie nationale bas-carbone », juillet 2026.

La fin de l'exploitation du charbon français en est un exemple, en particulier pour ses impacts locaux à fort enjeu : « *La fermeture des mines de charbon a été un défi majeur pour l'économie française en matière de reconversion : plus de 350 000 emplois ont été supprimés sur soixante ans dans un secteur très localisé géographiquement et en synergie avec d'autres industries et secteurs d'activité* », souligne un rapport de l'Institut Veblen et du Réseau Action Climat[20].

Une chose est certaine : la transformation des modes de production et l'évolution des habitudes de consommation, qu'elles soient volontaires ou subies, auraient de lourds impacts sur l'économie, en particulier au niveau local lorsqu'une activité fortement affectée représente une part substantielle de l'emploi. **C'est à ce titre que la « transition écologique » représente un enjeu majeur dont les conséquences sociales et économiques pourraient affecter la pérennité du régime d'assurance chômage.**

Les enjeux de la transition écologique au présent

Dans un contexte marqué par des successions de crises énergétiques aux impacts macro-économiques forts (dernièrement 2022, puis 2026), c'est d'abord la dimension conjoncturelle de ces phénomènes qui concerne l'Assurance chômage : quand les prix des hydrocarbures s'envolent, l'activité économique en pâtit[21].

Cependant, la possibilité que ces événements jouent le rôle d'accélérateurs de transition ne doit pas être négligée, donnant une acuité nouvelle aux interrogations déjà prégnantes : la transition écologique va-t-elle créer plus d'emploi qu'elle n'en détruira ? Dans quels secteurs ces transformations se manifesteront-elles ? Comme les autres régimes de protection sociale, il est nécessaire que le régime d'assurance chômage traite de ces questions.

La littérature livre des ordres de grandeur et des constats partagés : la décarbonation n'entraînerait pas des destructions nettes d'emploi massives, mais engendrerait des réallocations inter et intra-sectorielles. « *Les activités exposées à la transition, car liées à des biens et services dont la production ou l'usage est très émissif (e.g., industrie intensive en émissions, automobile, transport aérien, élevage), représentaient 8 % de l'emploi salarié en 2021* », constate la Direction générale du Trésor[22], qui ajoute que les emplois les plus fortement exposés, par exemple certaines professions de la filière moteur dans l'industrie et la maintenance automobile, représentent « *seulement 3 % de l'emploi salarié, mais ces derniers sont parfois concentrés géographiquement* », à l'image justement de la filière automobile, dont 60 % des salariés sont regroupés dans quatre régions du Nord et de l'Est de la France[23].

La déclinaison macro-économique des budgets carbone de la troisième SNBC permet d'estimer l'impact sur l'emploi des « mesures supplémentaires » qui permettraient de respecter la trajectoire de décarbonation[24] : « *Jusqu'à 360 000 emplois pourraient être créés dans le scénario (avec mesures supplémentaires) en 2035, en écart au scénario (avec mesures existantes), et 340 000 en 2050 [...] Dans les secteurs énergétiques, la majorité des destructions d'emplois bruns serait compensée par des créations d'emplois verts. Le secteur de la construction concentrerait la majorité des créations d'emplois à court terme, grâce à la hausse du nombre de rénovations de bâtiments, mais également la majorité des destructions à moyen terme en raison de la baisse de la construction neuve. La hausse agrégée de l'emploi serait tirée par les services à long terme.* »

Ces chiffres sont d'une ampleur comparable à ceux produits par d'autres acteurs, avec des méthodologies parfois très différentes[25]. Pour l'Assurance chômage, qui couvre un peu plus de 20 millions de salariés du secteur privé, de telles variations de

20. Institut Veblen et Réseau action climat, « Relever le défi des reconversions : le cas du charbon français », septembre 2022.
21. OFCE, « La croissance manque d'énergie – Perspectives 2022-2023 pour l'économie française », octobre 2022 et OFCE, « Houle énergétique et vents d'incertitude – Perspectives 2026-2027 pour l'économie française », avril 2026.
22. Direction générale du Trésor, « Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone – rapport final », janvier 2025.
23. Insee, « Le poids de la filière automobile française : 329 000 salariés et 1,1 % du PIB », décembre 2025.
24. Gouvernement, « Stratégie nationale bas carbone n°3 – Rapport d'accompagnement », juillet 2026.
25. Unédic, « Emploi et décarbonation : panorama des travaux existants », mai 2024.

l'emploi ne sont pas de nature à déstabiliser l'équilibre du régime. Cependant, la transition devrait aussi susciter des tensions de recrutement dans certains secteurs et créer des besoins massifs de formation : la SNBC 3 anticipe qu'il sera nécessaire de « *former professionnellement plus de 200 000 personnes par an pour réussir la transition bas-carbone* »[26]. Dans ce grand mouvement, l'Assurance chômage ne peut rester spectatrice et pourrait mettre à profit son rôle de financeur de la formation des demandeurs d'emploi : pour rappel, l'allocation d'aide au retour à l'emploi formation (ARE-F) est versée à un peu plus de 100 000 allocataires en moyenne chaque mois[27].

À titre d'exemple, un dispositif tel que le Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) – à l'efficacité démontrée[28] et qui n'est à ce jour pas spécifiquement orienté sur la transition écologique – pourrait-il être identifié comme un outil au service de cette transition, parmi les autres types de reconversions professionnelles[29] ? La transition écologique reposera en partie sur le développement des « emplois verts » (et « verdissants »). Ils constituaient 12 % de l'emploi en 2021 selon la Direction générale du Trésor qui fonde son analyse sur le croisement de plusieurs approches afin d'identifier les emplois considérés comme œuvrant à la transition[30].

L'Observatoire national des métiers de l'économie verte (Onemev) a récemment entrepris une refonte de la définition des « métiers verts », c'est-à-dire ceux qui par leur finalité et/ou les compétences mises en œuvre, contribuent à mesurer, prévenir, maîtriser, corriger les impacts négatifs et les dommages sur l'environnement. Avec cette méthodologie plus restrictive, le périmètre concerné comptait un peu moins de 400 000 personnes en 2024 selon le Service des données et des études statistiques du ministère chargé de la transition écologique[31], un chiffre à mettre en regard d'une population active d'un peu plus de 31 millions de personnes en France. Avec un prisme différent, l'Ademe décompte près de 440 000 emplois directs « concourant à la transition énergétique » en 2023, une catégorie dont la croissance s'accélère[32]. Certains de ces emplois peuvent connaître des tensions, avec parfois des enjeux locaux forts[33].

L'attractivité des emplois verts est un sujet clé *(cf. partie 2 « Le financement de l'Assurance chômage : permettre au régime de jouer son rôle assurantiel à travers les cycles économiques »)*. Un suivi des allocataires de l'Assurance chômage est réalisé par l'Unédic afin d'éclairer les débats sur les emplois verts et contribuer à une meilleure compréhension des dynamiques à l'œuvre pour ces emplois.

L'adaptation au dérèglement climatique constitue un autre enjeu lié à la transition écologique. Dans quelle mesure ce dérèglement peut-il avoir des effets délétères sur l'activité économique et sur l'emploi ? Quel rôle l'Assurance chômage peut-elle jouer face aux destructions causées ?

À titre d'exemple, une première étude[34] publiée par l'Unédic en 2025 analyse le lien entre catastrophes naturelles et recours à l'activité partielle. Si les coûts estimés sont restés faibles pour la période 2015-2022, les travaux montrent que la probabilité d'un recours à l'activité partielle est supérieure dans les communes ayant connu une catastrophe naturelle. Ce résultat montre l'importance du dispositif, dans la protection des entreprises et des salariés face aux chocs météorologiques ou climatiques, et invite à une réflexion plus large sur son adéquation avec les enjeux climatiques. À l'été 2026, l'activité partielle a d'ailleurs été mobilisée par des entreprises confrontées aux incendies dans les Landes, en Gironde et dans le Var[35].

26. Gouvernement, ibid.
27. Unédic, « Suivi de l'Assurance chômage », consulté en juin 2026.
28. Unédic, « Contrat de sécurisation professionnelle : profil des bénéficiaires et accès à l'emploi », avril 2026.
29. Direction générale du Trésor, *ibid*.
30. Direction générale du Trésor, *ibid*.
31. Sdes, « Les métiers à finalité environnementale en France – état des connaissances en 2025 », février 2026. Cette estimation s'appuie sur une définition des emplois verts au sens de l'Observatoire national des métiers de l'économie verte (Onemev). Des travaux sont menés pour redéfinir le périmètre des métiers verts et pour étudier celui des métiers dits « stratégiques pour la transition écologique ». L'Unédic est membre de l'Onemev.
32. L'Ademe mesure une croissance de plus de 23 000 ETP par an entre 2021 et 2023, contre 7 000 ETP par an entre 2014 et 2020. Pour en savoir plus : Ademe, « Marchés et emplois concourant à la transition énergétique », septembre 2025.
33. Sdes, « Des difficultés de recrutement persistent en 2022 dans le secteur de l'économie verte », décembre 2023.
34. Unédic, « Catastrophes naturelles et recours à l'activité partielle », avril 2025.
35. Unédic, « La mobilisation de l'activité partielle en lien avec les incendies de l'été 2026 », septembre 2026.

Préparer l'avenir : un cadre possible pour anticiper

Pour préparer l'avenir, des exercices d'anticipation peuvent être utiles. L'Ademe a notamment produit des scénarios qui conduisent à l'objectif de neutralité carbone en 2050, proposant quatre trajectoires différentes pour y parvenir[36]. Les travaux explorent des options économiques, politiques et sociales différentes – et pour certaines très contrastées – avec des effets différents sur l'emploi : le scénario baptisé « Génération frugale », qui mise sur « *la frugalité par la contrainte et la sobriété* », aboutit à une « *baisse du PIB sur les dix premières années et une dégradation de l'emploi par rapport au tendanciel* », mais les trois autres scénarios envisagés « *débouchent sur une réduction du chômage* ».

L'incertitude qui prévaut au plan national et international invite aussi à envisager la possibilité que la transition n'ait pas lieu ; il faut alors s'interroger sur les conséquences possibles d'une action climatique défaillante sur l'emploi et le chômage. Il pourrait s'agir d'impacts directs sur l'activité dans des régions qui se réchauffent, tel le tourisme de montagne[37], de dégâts causés par des événements climatiques extrêmes[38], d'une menace de submersion marine à laquelle 850 000 emplois sont exposés en France[39] ou encore de pertes de productivité liées aux fortes chaleurs[40].

La crise de la biodiversité, fortement associée au dérèglement climatique[41], est également à considérer pour préparer l'avenir. L'Organisation internationale du travail (OIT) rappelle que les emplois dépendent de services fournis par les écosystèmes : plus d'un tiers des emplois dans les pays du G20 leur sont même directement liés[42]. Or, les effets du dérèglement climatique sur les écosystèmes sont déjà manifestes[43] et appelés à s'amplifier si l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre demeure insuffisante. En France, les écosystèmes « *sont le support d'activités économiques représentant un chiffre d'affaires de plus de 80 milliards d'euros ainsi que de centaines de milliers d'emplois directs répartis sur l'ensemble des territoires* », souligne le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan[44], qui précise que « *ces chiffres peuvent être vus comme une limite haute d'un impact de la baisse de la biodiversité sur l'activité économique* ».

Face aux défis de la transition écologique, la connaissance des réalités de l'emploi de la gouvernance de l'Unédic permettra de contribuer aux débats collectifs et de mener une réflexion prospective sur la place de l'Assurance chômage dans les transformations à venir.

36. Ademe, « Transition(s) 2050 – nouvelle édition 2024 », 2024.
37. Hugues François et al., « Enneigement des massifs montagneux et stations de sports d'hiver dans une France à +2,7 et +4°C », mai 2025.
38. Nicoletta Berardi *et al.*, « *The Impact of Floods on Firm Performance and Relocation* », mai 2026.
39. Ministère de la Transition écologique, « Premier bilan annuel des impacts du changement climatique en France », juillet 2026.
40. Direction générale du Trésor, « Flash conjoncture France – Impact des vagues de chaleur sur l'activité en France », juillet 2025.
41. Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, « *IPBES Nexus Assessment : Full Report* », septembre 2024
42. Organisation internationale du travail, « *The employment impact of climate change adaptation* », août 2018.
43. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec), « Rapport de synthèse du Sixième rapport d'évaluation », mars 2023.
44. France Stratégie, « Coût de l'inaction face au changement climatique : que sait-on ? », mars 2023.

02

Transition numérique

Une révolution engagée depuis longtemps

Dans les années 1980, les progrès de l'informatique promettaient de transformer profondément le travail. Le métier de secrétaire, par exemple, apparaissait particulièrement exposé à la numérisation[45] et, aux yeux de certains, voué à disparaître[46].

En février 2000, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail faisait pourtant le constat que, contrairement aux prophéties, le métier de secrétaire n'avait pas disparu avec l'informatisation[47] : *« Alors que certains pronostiquaient leur disparition avec la généralisation de la bureautique, leur nombre s'est accru dans la seconde moitié des années quatre-vingt pour ensuite ne régresser que modérément au cours des années quatre-vingt-dix »*. Un quart de siècle plus tard, cette profession existe toujours, mais les innovations en matière de numérique semblent tout de même avoir conduit à une baisse sensible des effectifs de secrétaires : on comptait un peu plus de 500 000 secrétaires et secrétaires de direction en 2018, bien loin du pic de 790 000 atteint au milieu des années 1990[48]. Une technologie à la diffusion massive et accélérée, des promesses de gains de productivité, des travailleurs sommés de se former pour s'adapter : l'histoire des secrétaires face à l'informatisation ne manque pas de similitudes avec le présent.

En quelques années, les intelligences artificielles génératives (IAG) se sont diffusées à une vitesse remarquable[49] mais elles ne surgissent pas du néant.

45. Voir par exemple, New York Times, « *Worry grows over upheaval as technology reshapes jobs* », juillet 1982 ou Le Monde, « Sus au papier. De la conception par ordinateur à l'automatisation de la dactylographie », mars 1984.
46. François Granier, « Les secrétaires-assistant(e)s au cœur de la transformation digitale des univers de travail », avril 2020.
47. Dares, « Secrétaire, un métier qui s'est adapté à la généralisation de la bureautique », février 2000.
48. Dares, « Portrait statistique des métiers », septembre 2022 (calculs Unédic).
49. Alexander Bick, Adam Blandin et David J. Deming, « *The rapid adoption of Generative AI* », septembre 2024.

Elles s'insèrent dans un environnement déjà largement numérisé puisque l'informatisation, puis la révolution Internet, ont déjà transformé le monde du travail et plus largement la société. En 2025, près de 90 % des Français disposent en effet d'une connexion internet à domicile et la part de la population équipée d'un smartphone est elle aussi proche de 90 %[50]. Les conditions sont donc favorables à un bon accueil des nouveaux outils d'IAG. Les Français les utilisent d'abord dans la sphère privée avant d'y recourir également dans le milieu professionnel.

En toute logique, les premiers effets de la révolution des IAG sur le marché du travail devraient s'observer parmi les professions utilisant des outils numériques et informatiques quotidiennement. Pour certaines d'entre elles, selon la part des tâches à la portée des IAG, la technologie pourrait se substituer partiellement ou totalement au travail humain.

Concrètement, certaines tâches relevant de ces professions dites « exposées aux IAG » seraient, voire sont déjà pour certaines, accomplies par des IAG et non plus par les personnes occupant ces emplois (traduction, rédaction de comptes rendus de réunion, rédaction de code informatique). Et lorsque la majorité des tâches peuvent être confiées à des IAG, les métiers sont confrontés à un risque de substitution totale, les emplois correspondants devenant menacés de destruction.

À l'inverse, lorsque la substitution des tâches reste partielle, donc limitée, les IAG sont perçues comme un assistant, le temps gagné permettant aux personnes occupant ces fonctions de se consacrer davantage aux tâches et missions hors de portée des IAG. On parle alors d'emplois potentiellement valorisés par les IAG et d'une « complémentarité » des IAG avec les travailleurs[51].

De ce point de vue, la littérature économique théorisant les conséquences des IAG sur l'emploi va au-delà du concept de « destruction créatrice » développé par Joseph Schumpeter. Au début du XX[e] siècle, cet économiste établit qu'une révolution technologique est susceptible de transformer les modes de production, y compris le facteur travail, au point de détruire des emplois via la substitution du travail humain par la technologie. Il établit également qu'une révolution technologique doit se traduire par des gains de productivité permettant une croissance accrue, ainsi que de nouveaux besoins, appelant la création de nouveaux emplois.

Le moment des IA génératives

L'intelligence artificielle suscite de nombreuses prédictions qui s'échelonnent entre utopie et catastrophe. Si tous les acteurs de l'intelligence artificielle n'évoquent pas de telles extrémités, ils sont cependant nombreux à promettre des bouleversements radicaux en matière de travail et d'emploi[52].

S'agissant de la révolution IAG, les destructions d'emplois ont fait l'objet de nombreuses évaluations prospectives reposant sur des hypothèses fortes en matière de capacités de ces technologies et des usages qui en découlent (adoption par les entreprises, cadre légal déployé ou encore degré d'acceptabilité sociale à l'égard de ces innovations). Dans un premier temps, en 2023-2024, la fourchette d'évaluation des emplois potentiellement menacés variait entre 5 % et 33 % (employés administratifs, employés de centres d'appels, collaborateurs juridiques par exemple), tandis que 13 % à 27 % d'emplois étaient susceptibles d'être valorisés (selon les publications, sont évoqués les professions médicales, les développeurs, les juristes, les architectes, les artistes…)[53].

50. Crédoc, « Baromètre du numérique – édition 2026 », février 2026.
51. Direction générale du Trésor, « L'intelligence artificielle, quels effets sur l'emploi ? », juin 2026.
52. Voir par exemple : Anthropic, « *Labor market impacts of AI: A new measure and early evidence* », mars 2026.
53. Les fourchettes basses correspondent aux estimations du BIT (2023), de la Commission IA (2024) ou encore de D. Acemoglu (2024) ; les fourchettes hautes à celle du FMI (2024).

Mais rien n'a été produit à date s'agissant d'emplois potentiellement créés. Plus récemment, la naissance médiatique de l'IA agentique[54] confirme que la révolution IAG est différente des précédentes révolutions technologiques, puisque les tâches à sa portée ne sont pas seulement basiques et répétitives mais également créatives et cognitives. Ses effets sur l'emploi pourraient donc dépasser les fourchettes basses précédemment citées, comme l'ont montré les économistes de l'Observatoire des emplois menacés et émergents et de la Coface[55].

Entre les emplois qui risquent de disparaître, ceux qui existent et pourraient perdurer, voire évoluer, et enfin ceux qui pourraient être créés, trois problèmes macroéconomiques majeurs sont constatés :

- la non-concordance entre les compétences détenues par les personnes recherchant un emploi avec les besoins exprimés par les entreprises ;
- l'existence de disparités géographiques entre bassins d'emplois ;
- la non-synchronicité des rythmes entre les destructions d'emplois attendues dans un premier temps et la création de nouveaux emplois induits par la révolution IAG.

Ces facteurs de tension déjà communément ressentis sur le marché du travail et sources de chômage indépendamment de la transition numérique, pourraient être amplifiés par celle-ci. Les études prospectives précédemment citées estiment que le déploiement des IAG s'étendra sur 10 à 15 ans, soit jusqu'en 2035.

Selon le principe de « destruction créatrice », il est vraisemblable que les destructions d'emplois interviennent à court et moyen terme, impliquant des dépenses supplémentaires pour le régime d'assurance chômage. Dans cette configuration, les personnes exerçant des professions dont les tâches sont à la portée des IAG vont perdre ou ont déjà perdu leur employabilité en même temps que leur emploi puisque leurs compétences ne sont plus valorisées sur le marché du travail. Il leur faudra donc acquérir de nouvelles compétences, ce qui impliquera une prise en charge longue par l'Assurance chômage, c'est-à-dire une consommation des droits potentiellement plus importante.

Une littérature économique plus récente (Brynjolfsson 2025, Insee 2026, Banque de France 2026) met davantage en évidence l'hypothèse de moindres créations d'emplois imputables aux IAG plutôt que des destructions d'emplois. Les jeunes actifs[56] seraient particulièrement touchés puisque les tâches qui leur étaient assignées dans certaines entreprises sont précisément celles que les IAG peuvent réaliser. Dans les branches d'activité concernées, au lieu de recruter des salariés juniors tel qu'auparavant, les actifs confirmés ou séniors recourraient à des IAG[57].

Si les secteurs d'activité concernés représentent pour l'heure une proportion limitée de l'emploi salarié total, ils étaient jusque-là dynamiques en matière d'emplois, notamment d'emplois qualifiés, et particulièrement dans le domaine de l'informatique.

Les IAG pourraient donc induire une hausse du chômage au sens du BIT sans toutefois accroître les dépenses d'assurance chômage si les jeunes actifs concernés n'ont pas suffisamment cotisé pour bénéficier de l'ouverture d'un droit.

Cependant, le financement du régime reposant en grande partie sur les cotisations assises sur le travail, toute baisse du volume d'emploi se traduit par un moindre montant de recettes pour le régime d'assurance chômage et affecte sa trajectoire financière. Si la transition numérique en cours détruit des emplois ou freine l'entrée de salariés juniors sur le marché du travail, il faudra s'attendre à de tels effets.

Enfin, dans le périmètre plus large des finances publiques, les conséquences de la révolution IAG sont susceptibles d'aller bien au-delà de l'Assurance chômage.

54. Selon le Conseil de l'IA et du numérique, *« un agent IA est un programme informatique capable de prendre des décisions ou de réaliser des actions, y compris de les coordonner entre elles, en s'appuyant sur des modèles d'intelligence artificielle »*.
55. A. Arquié, A. Duthoit et G. Subileau, *« The next automation frontier: a scenario map of AI labour exposure »*, avril 2026.
56. Banque de France, « IA générative : les premiers changements du marché du travail sur les jeunes », octobre 2026.
57. E. Brynjolfsson, B. Chandar et R. Chen, *« Canaries in the Coal Mine? Six Facts about the Recent Employment Effects of Artificial Intelligence »*, novembre 2025.

L'émergence des IAG pourrait bouleverser la répartition des richesses entre travail et capital, avec le risque de les concentrer dans un petit nombre de pays, obérant le financement des États qui demeureraient à l'écart.

La compétition pour le futur

La transition numérique IAG crée des besoins importants de formation des employés, tant pour les personnes exerçant un emploi potentiellement menacé que pour celles dont l'emploi sera potentiellement valorisé par les IAG. Les premières font face à un risque de déqualification et de perte de sens du travail, voire de perte d'emploi. Elles ont besoin de formations adaptées pour changer de métier et réorienter leur carrière, afin de poursuivre leur vie active. Les secondes sont susceptibles d'utiliser les IAG comme des assistants et de bénéficier d'une hausse et/ou d'une diversification de leurs qualifications. En pratique, elles doivent tout de même bénéficier d'une formation pour être à même d'utiliser correctement les IAG et en tirer tous les gains de productivité attendus. Plus de 70 % des actifs utilisant les IAG à des fins professionnelles expriment en effet des besoins en formation pour ce faire[58]. La proportion résiste aux différences d'âge et de type de profession.

Par ailleurs, comme toute nouvelle pratique, le déploiement des IAG s'accompagne d'un besoin d'encadrement spécifique. Pour l'heure, le recours aux outils d'IAG dans le cadre professionnel relève majoritairement d'initiatives privées, sans articulation ou réorganisation formelle au sein de la plupart des entreprises. Cela entraîne, *a minima*, de moindres gains de productivité issus des IAG si on les compare à ce qu'elles pourraient apporter.

Au-delà de ce constat, se pose le problème du *shadow IA* selon lequel certains employés peuvent être amenés à recourir à des outils d'IAG non validés par leur entreprise, les exposant au risque de réputation, aux cyber risques, etc. Par définition, le *shadow IA* est difficilement mesurable, ce qui justifie les estimations très larges qui en sont faites (de 13 %[59] à 61 %[60]), mais ce phénomène semble s'accentuer à mesure que le recours aux IAG se popularise dans les entreprises, dans l'attente de la mise en place d'un dialogue sur le sujet, voire de chartes ou encore de licences pour encadrer les pratiques.

Les expertises de l'Unédic, outil de pilotage du régime d'assurance chômage au service des partenaires sociaux et observatoire du marché du travail et de l'emploi, analyseront le développement de cette technologie dont les conséquences pour les entreprises et les salariés pourraient être rapides et conséquentes.

58. Centre inffo, « Le baromètre de la formation et de l'emploi 2025 », février 2025 ; Apec, « Les cadres et l'IA », juin 2025.
59. Apec, *ibid.*
60. Microsoft France, « L'usage de l'IA progresse dans les entreprises françaises mais se heurte à un manque d'accompagnement », février 2026.

MÉTIERS MENACÉS, TRANSFORMÉS, NOUVEAUX OU INVISIBILISÉS : QUELS IMPACTS SUR LE TRAVAIL ?

L'IAG ne se contente pas de menacer de disparition certains emplois : elle en réinvente certains, en crée de nouveaux, en déplace d'autres en les invisibilisant.

Quand une partie des promoteurs de l'IAG imaginent une « superintelligence » à même de remplacer la plupart des emplois[61], certains observateurs estiment plus productive la perspective d'une collaboration entre les IAG et les travailleurs. Dans leur plaidoyer pour des intelligences artificielles « pro-travailleurs »[62], les économistes Daron Acemoglu, David Autor et Simon Johnson partagent cette conviction : *« Un choix tranché entre automatisation et collaboration n'est pas inéluctable, et la division du travail entre jugement humain et capacités de l'IA évoluera à mesure que la technologie mûrit.* » D'autres auteurs mettent en garde contre la propension de l'IA à favoriser des gains de productivité qui pousseraient les travailleurs à des tâches plus spécialisées, avec plus d'intensité, accélérant une forme de *« tâcheronnisation »* déjà à l'œuvre[63]. Il s'agirait alors d'une « pulvérisation du travail » selon l'expression du philosophe et informaticien Jean-Gabriel Ganascia[64], un « travail en poudre » en référence au *« travail en miettes »*, expression du sociologue Georges Friedmann pour décrire la parcellisation du travail découlant du taylorisme.

Qu'il soit souhaitable ou pas, avéré ou pas, le remplacement des travailleurs par les IA ne doit pas occulter la quantité de travail humain nécessaire à la construction et au fonctionnement des IAG actuellement disponibles. C'est d'abord en exploitant du travail humain passé, assemblé dans de vastes jeux de données, que les champions de l'IA ont pu entraîner leurs modèles, ce qui leur vaut des dizaines et des dizaines de procédures judiciaires de la part de publications, de majors de la musique, de studios de cinéma, d'auteurs et d'artistes contestant l'utilisation massive de leurs œuvres et productions[65]. C'est encore en s'appuyant sur du travail à bas coût que les entreprises du secteur peaufinent leurs produits : dans les pays en développement, comme au Kenya par exemple, les « annotateurs de données » reçoivent de maigres salaires[66], dans des conditions parfois très difficiles, pour entraîner les IAG, modérer leurs éventuels débordements et, dans certains cas, se substituer à elles, l'humain remplaçant temporairement le robot conversationnel[67].

61. À l'image d'Ilya Sutskever, co-fondateur d'OpenAI, qui envisage une substitution par l'IA de tous les emplois, voir Karen Hao, « *Empire of AI* », mai 2025.
62. Daron Acemoglu, David Autor et Simon Johnson, « *Building pro-worker artificial intelligence* », février 2026.
63. Antonio A. Casili, « En attendant les robots – enquête sur le travail du clic », janvier 2019.
64. Jean-Gabriel Ganascia, « Servitudes virtuelles », mars 2022.
65. Ethical Tech Initiative at the George Washington University, « *The Database of AI Litigation* », consultée le 28 mai 2026.
66. Karen Hao, *ibid*.
67. 404media, « *"AI is african intelligence": the workers who train AI are fighting back* », mars 2026.

03

Transition démographique

Dans la seconde moitié du XXe siècle, de vastes transitions sur le marché du travail

Depuis 1958, le régime d'assurance chômage accompagne les grandes transformations démographiques de la société française. Dès sa création, il est confronté aux enjeux de l'exode rural qui transforme profondément la société et appelle des mesures spécifiques. « *Le régime d'assurance chômage ne pouvait rester à l'écart de ces différents efforts* » pour « *faciliter par différents moyens l'insertion dans le monde industriel ou commercial des ex-ruraux* »[68].

L'Assurance chômage accompagne également la féminisation du marché du travail. Durant la première moitié du XXe siècle, la proportion de femmes dans la population active reste inférieure à 40 %[69]. Elle est d'à peine un tiers en 1962, quatre ans après la création de l'Unédic et du régime d'assurance chômage. Elle augmente sensiblement au cours des décennies suivantes, dépassant durablement 40 % à partir de la fin des années 1970, pour se stabiliser depuis 10 ans à une quasi-parité : 49 % de femmes font partie de la population active en 2024. Le nombre de femmes actives est ainsi passé d'environ 9 millions en 1975 à plus de 15,5 millions en 2025, tandis que celui des hommes actifs a augmenté lui aussi mais moins sensiblement (de 14 millions en 1975 à 16,3 millions en 2024)[70]. Cette hausse sans précédent de la part des femmes dans la population active est restée un phénomène unique mais marqué par une certaine précarité pour les nouvelles entrantes sur le marché du travail. L'Ined relève ainsi que « *La progression de la participation des femmes au marché du travail a [...] pour partie pris la forme d'emplois à temps partiel* »[71].

68. Unédic, « Historique du régime d'assurance chômage – 1959-1982 », 1983.
69. Margaret Maruani et Monique Meron, « Un siècle de travail des femmes en France », octobre 2012.
70. Insee, « France, portrait social », édition 2025 et Insee, « Emploi, chômage, revenus du travail », édition 2026.
71. Ined, « Après plusieurs décennies de forte progression, le taux d'emploi des femmes commence à stagner en France », décembre 2022.

Pour beaucoup de femmes, cette arrivée sur le marché du travail a été synonyme de chômage : jusqu'au milieu des années 1980, elles représentent environ six personnes au chômage sur dix[72], bien qu'elles soient moins nombreuses que les hommes dans la population active.

La proportion plus élevée de femmes parmi les chômeurs ne se retrouve cependant pas parmi les allocataires de l'Assurance chômage[73]. Les hommes sont assez nettement majoritaires tout au long des années 1980, avant un certain rééquilibrage dans les années 1990[74]. Cela peut en partie s'expliquer par une plus grande difficulté pour les femmes récemment entrées dans la vie active à remplir les critères ouvrant droit à l'indemnisation chômage.

L'évolution de la réglementation sur les retraites a par ailleurs nécessité d'adapter la réglementation d'assurance chômage. En 1982, avec l'abaissement de l'âge légal de départ à la retraite à 60 ans, l'âge limite auquel des droits à l'allocation chômage peuvent être ouverts et les dispositions relatives au maintien des allocations des allocataires âgés sont adaptés. Ces paramètres évolueront ensuite à de nombreuses reprises, au rythme des réformes des retraites[75]. Il en est de même pour la « filière seniors », qui prévoit des conditions d'indemnisation spécifiques pour les allocataires les plus âgés : longtemps fixé à 50 ans, son seuil d'âge a été relevé en 2017[76].

Depuis la création du régime, les effectifs d'allocataires indemnisés par l'Assurance chômage sont passés de moins de 100 000 personnes dans les années 1960 à 1,3 million de personnes en 1985[77], puis 2,7 millions de personnes, fin 2025.

La démographie, un enjeu d'actualité aujourd'hui et demain

Fin 2025, la population active de la France s'élevait à 31,8 millions de personnes, soit nettement plus que la projection de l'Insee publiée en 2022, puis amendée en 2023, pour tenir compte de la réforme des retraites entrée en vigueur cette année-là. Cet écart est imputé à *« un solde migratoire plus élevé qu'escompté et conduit à des révisions à la hausse des estimations de population »*[78].

Selon la projection de 2023, la réforme des retraites devait augmenter la population active d'environ 800 000 personnes par rapport à la projection 2022, en conservant les mêmes paramètres démographiques (natalité, espérance de vie, flux migratoire, etc.). L'Insee anticipait alors l'atteinte d'un pic de population active en 2036 avant l'amorce d'un retournement entraînant une baisse d'environ 1,3 million de personnes d'ici 2070. Ce scénario doit être actualisé par l'Insee en 2027 afin d'intégrer notamment les écarts déjà constatés et précédemment cités.

Cette actualisation permettra surtout d'intégrer le scenario 2026 de projection démographique portant sur l'ensemble de la population, dans lequel l'Insee prend acte de la baisse de la natalité et du vieillissement de la population dans son ensemble[79]. La population âgée de 20 à 64 ans devrait stagner jusqu'en 2045 approximativement, avant d'entamer une tendance résolument baissière d'ici 2070. Dans l'hypothèse d'un solde migratoire deux fois moins élevé, le déclin de la population des 20-64 ans interviendrait plus tôt et serait plus prononcé[80].

72. Insee, « Chômeurs au sens du BIT - Ensemble (en milliers) - France hors Mayotte - Données CVS - Série arrêtée », mai 2026 (calculs Unédic).
73. Les notions de « chômeur » au sens du Bureau international du travail et d'« allocataire » de l'Assurance chômage ne se recoupent pas toujours. Le « chômage BIT » est un indicateur de l'Insee, produit à partir de l'Enquête Emploi, qui constitue un baromètre robuste du marché du travail. Les éléments relatifs aux allocataires sont des données administratives, produites par l'Unédic, concernant les personnes qui remplissent les conditions pour être prises en charge par l'Assurance chômage. Pour en savoir plus sur l'articulation entre ces notions et celle de « demandeur d'emploi », voir Unédic, « Comprendre le chômage au sens du BIT », septembre 2026.
74. Unédic, « Statis – Revue trimestrielle de l'Unédic n°158 », 4e trimestre 2000.
75. Jean-Paul Domergue, « Histoire de l'Assurance chômage », avril 2019.
76. Unédic, « Évolutions règlementaires de l'Assurance chômage - 1990-2022 », janvier 2023.
77. Unédic, « Statis », *ibid*.
78. Insee, « Note de conjoncture : l'industrie tient la barre, les ménages accusent le coup », juin 2026.
79. Insee, « Projection de la population 2026 pour la France », juin 2026.
80. Insee, « Projections de population 2026 - Pyramides des âges », juin 2026.

Les conséquences sur l'Assurance chômage sont multiples et divergent selon l'horizon temporel. À court et moyen terme, la population active devrait continuer de progresser sous l'effet d'une tendance actuelle porteuse et de la montée en charge de la réforme des retraites de 2023. Mécaniquement, cela va accroître le taux d'emploi mais aussi le taux de chômage. L'augmentation du premier est favorable au financement de la protection sociale et donc de l'Assurance chômage ; le second pèse sur ses dépenses. L'effet net dépend de l'augmentation relative du taux d'emploi face à celle du taux de chômage. Les mêmes mécanismes jouent à long terme, mais en sens contraire puisque la baisse de la population active donnera lieu à une baisse du nombre de personnes en emploi mais aussi à une baisse du nombre de personnes au chômage.

Enfin, la place de l'immigration dans les évolutions démographiques est à prendre en considération. Dans sa projection de population à l'horizon 2070[81], l'Insee note que « *La population augmenterait légèrement jusqu'en 2037 pour atteindre 69,8 millions d'habitants. Cette croissance démographique tiendrait exclusivement au solde migratoire, le solde naturel devenant négatif à partir de 2025* ». Le Conseil d'orientation des retraites (COR) indique, dans son rapport annuel[82], que « *une hausse du solde migratoire aurait rapidement, à environnement économique inchangé, un effet favorable sur les finances du système de retraite, en augmentant le nombre de cotisants et donc les ressources* », précisant que « *cet effet positif tendrait toutefois à s'estomper progressivement à plus long terme, à mesure que les populations concernées accéderaient elles-mêmes à la retraite* ».

LA PÉNIBILITÉ DES MÉTIERS : UN DÉFI AU CŒUR DES TRANSITIONS

Les trois grandes transitions évoquées ici — écologique, numérique et démographique — auront des effets sur le marché de l'emploi. Ces transitions se distinguent par les populations concernées, les horizons temporels et la nature même des transformations qui s'annoncent. Elles ont cependant pour point commun de soulever la question de la qualité des emplois, de leur attractivité et de leur pénibilité.

Ainsi, les métiers verts sont-ils, pour partie, des métiers pénibles. « *Alors que [...] l'économie verte est une économie qui est censée entraîner une amélioration du bien-être humain et l'équité sociale, tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux, les professions relevant de cette économie sont aujourd'hui associées à de plus fortes expositions aux facteurs de pénibilité que les autres* », pointe un article de la revue « Travail et emploi » de la Dares, qui a examiné les données des deux dernières éditions de l'enquête française « Surveillance médicale des expositions aux risques professionnels » (Sumer) de 2010 et 2017[83].

Ainsi, les emplois qui doivent permettre de répondre aux enjeux du vieillissement de la population sont-ils, bien souvent, des métiers peu attractifs, en raison de faibles rémunérations et de conditions de travail difficiles. Souvent exercés par des femmes, « *les métiers du social et de la santé sont marqués par une forte pénibilité physique : 57 % des professionnelles du social et 64 % des professionnelles de santé effectuent des mouvements douloureux ou fatigants, contre [...] 44 % de l'ensemble des salariés* », souligne la Drees[84]. De quoi alimenter d'éventuelles tensions, ainsi que l'avait documenté la Dares et France Stratégie en 2022[85].

81. Insee, *ibid*.
82. Conseil d'orientation des retraites, « Rapport annuel du COR », juin 2026.
83. Nathalie Havet, Caroline Bayart et Alexis Penot, « La pénibilité au travail dans les professions de l'économie verte », 2021.
84. Drees, « Près d'une professionnelle de santé sur deux et une professionnelle du social sur cinq travaillent sous pression en 2023 », juin 2025.
85. Dares et France Stratégie, « Métiers 2030 », mars 2022.

Plus largement, la littérature économique, si elle se heurte à d'importantes difficultés méthodologiques, n'accrédite pas l'idée que l'immigration participerait fortement à dégrader les salaires ou l'emploi des travailleurs autochtones[86] [87].

En tout état de cause, il est primordial que les évolutions démographiques et leurs impacts sur le système de protection sociale français soient intégrés dans les projections économiques afin d'outiller au mieux les organismes gestionnaires des différents régimes de protection sociale pour anticiper les chocs. L'Unédic, au service du régime d'assurance chômage et des partenaires sociaux, apportera son concours pour participer à cette anticipation.

Les enjeux pour les prochaines décennies

Les transitions écologique, numérique et démographique appellent à renforcer la capacité d'anticipation de leurs effets sur l'emploi, les compétences et les parcours professionnels. L'enjeu est de mieux comprendre ces transformations et leurs conséquences pour l'Assurance chômage afin d'éclairer les adaptations qui pourraient devenir nécessaires, tant en matière de protection et d'accompagnement que de financement.

86. Cepii, « *The Effects of Immigration in Developed Countries: Insights from Recent Economic Research* », avril 2018.
87. France Stratégie, « L'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance – Rapport pour l'Assemblée nationale », juillet 2019.

CONCLUSION

Près de soixante-dix ans après sa création, l'Assurance chômage demeure un acteur essentiel de la protection sociale et de la régulation du marché du travail.

Son histoire témoigne de sa capacité à s'adapter aux évolutions de l'emploi, aux transformations des parcours professionnels et aux crises économiques.

Préparer son avenir suppose désormais de rechercher une cohérence renouvelée entre la raison d'être du régime, les ressources qui lui sont affectées, les responsabilités exercées et les capacités de décision de ceux qui en assurent le pilotage.

Un champ d'intervention élargi, témoin de l'adaptabilité du régime

Initialement centré sur l'indemnisation des salariés involontairement privés d'emploi, le régime a progressivement adapté son champ de protection à la diversification des formes d'emploi et des parcours professionnels. Il ne se limite plus au versement d'un revenu de remplacement : il contribue également à sécuriser les transitions, à soutenir la formation, à favoriser la reprise d'activité et, dans certaines circonstances, à prévenir la perte d'emploi. Cette évolution portée par les partenaires sociaux témoigne de la faculté du régime à répondre aux transformations du marché du travail sans renoncer à sa vocation assurantielle.

Cependant, à mesure que les interventions du régime se diversifient et s'articulent davantage avec les politiques de l'emploi, il devient nécessaire de mieux distinguer ce qui relève de sa raison d'être et découle de décisions librement négociées par les partenaires sociaux et ce qui répond à des objectifs plus larges de politique publique ou de solidarité nationale.

Un modèle financier dont la robustesse suppose une vision de long terme

La robustesse du modèle d'Assurance chômage dépend de la prévisibilité de ses ressources, de la maîtrise de ses dépenses et de sa capacité à conserver les excédents nécessaires au financement des crises futures. Or, les transformations intervenues depuis 2018 ont réduit les leviers de pilotage direct des partenaires sociaux et accru la dépendance du régime à des décisions budgétaires extérieures. Dans le même temps, son niveau d'endettement et la hausse progressive des charges d'intérêt renforcent le besoin de visibilité. La mise en place d'un cadre financier pluriannuel apparaît dès lors comme une condition essentielle pour sécuriser la trajectoire du régime et permettre aux partenaires sociaux d'exercer leur responsabilité dans la durée.

Une gouvernance dont la lisibilité conditionne la capacité d'action

Les transformations successives du Service public de l'emploi ont progressivement dissocié la définition des règles, le financement, le pilotage stratégique et la mise en œuvre opérationnelle.

La création de Pôle emploi, devenu France Travail, puis celle du Réseau pour l'emploi ont rendu plus complexe la compréhension des responsabilités respectives de chaque acteur. Une gouvernance plus lisible suppose donc de mieux articuler la responsabilité financière, la capacité de décision, l'expertise et l'évaluation.

Des transitions qui rendent cette cohérence plus nécessaire encore

Les transitions écologique, numérique et démographique transformeront les emplois, les compétences, les secteurs d'activité et les trajectoires professionnelles. Leurs effets pourront prendre des formes différentes : réallocations entre secteurs et territoires, besoins de reconversion et de formation, évolution des métiers, ralentissement des créations d'emplois, nouvelles formes de précarité ou modification de la structure de la population active.

Dans ce contexte, l'Assurance chômage ne peut être réduite au seul traitement des conséquences des transformations du marché du travail. La connaissance du terrain, l'expertise et les capacités d'observation des partenaires sociaux doivent aussi contribuer à anticiper les risques, à éclairer les choix collectifs et à adapter les protections. Plus les transformations à venir seront profondes, plus il sera nécessaire de disposer d'un pilotage stable, réactif et inscrit dans le temps long.

Préparer l'avenir dans une logique de responsabilité partagée

Préparer l'avenir de l'Assurance chômage ne consiste ni à rechercher le retour à un modèle passé ni à figer son périmètre actuel. Il s'agit de tirer les conséquences de ses transformations et de définir les conditions dans lesquelles le régime pourra continuer à protéger les personnes, accompagner les transitions et jouer son rôle d'amortisseur au cours des prochaines décennies.

Cette perspective suppose de reconnaître pleinement la responsabilité des partenaires sociaux. Leur connaissance des réalités de l'emploi, leur capacité à construire des compromis et à opérer une gestion responsable ont permis au régime de s'adapter dans la durée. Elle suppose également une responsabilité partagée avec l'État, garant de l'intérêt général et du cadre légal.

Les enjeux présentés dans ce dossier interrogent la cohérence d'ensemble du modèle. Le régime d'assurance chômage s'est progressivement transformé : son financement, sa gouvernance, ses opérateurs et le champ de ses bénéficiaires ont été profondément remaniés, tandis que son articulation avec les politiques de l'emploi a elle aussi considérablement évolué. La gestion du régime reste néanmoins assurée par les partenaires sociaux dont la capacité de dialogue et de gestion responsable n'est plus à démontrer.

Le modèle est ainsi devenu plus hybride, et les responsabilités se superposent parfois davantage qu'elles ne se complètent. Les difficultés rencontrées ces dernières années révèlent moins les limites propres à chaque acteur que celles d'une architecture institutionnelle qui n'a pas évolué au même rythme que les missions confiées au régime. L'enjeu pour les partenaires sociaux, aujourd'hui comme demain, est donc non seulement de clarifier les responsabilités mais aussi de repenser leur articulation. Il s'agit de construire un modèle de gouvernance adapté aux réalités contemporaines de l'Assurance chômage, du financement de la protection sociale et des politiques de l'emploi.

ANNEXES

L'Unédic, un observatoire du chômage et de l'emploi

L'Unédic dispose d'une expertise unique sur les questions de chômage et d'emploi.

Ses travaux répondent à trois impératifs : préparer et accompagner les négociations relatives à la réglementation, anticiper les évolutions du marché du travail pour adapter au mieux le régime d'assurance chômage et évaluer l'impact des mesures prises.

Préparer

EN SAVOIR PLUS SUR LE DÉROULEMENT DES NÉGOCIATIONS

Les équipes de l'Unédic assurent une veille juridique et statistique pour les partenaires sociaux. Elles **rédigent les textes réglementaires** de l'Assurance chômage et **réalisent des simulations de changements de règles dans le cadre d'une négociation d'assurance chômage**.

Lorsqu'un accord est trouvé, elles rédigent les nouveaux textes réglementaires et préparent la mise en œuvre des nouvelles règles avec l'opérateur France Travail.

Enfin, **l'Unédic réalise des analyses d'impact afin d'éclairer les partenaires sociaux dans leurs décisions et d'alimenter le débat public.**

Anticiper

EN SAVOIR PLUS SUR LES PRÉVISIONS FINANCIÈRES

Trois fois par an, les services de l'Unédic réalisent des prévisions financières. L'objectif : permettre aux gestionnaires de l'Assurance chômage de prendre des décisions adaptées en matière de financement, mises en œuvre par la direction des finances et de la comptabilité de l'Unédic (endettement, gestion de la trésorerie, relation avec les investisseurs).

Ces prévisions sont réalisées selon une méthodologie éprouvée, gage d'indépendance. Elles s'appuient sur les prévisions de croissance et d'inflation du Consensus des économistes et tiennent compte des mesures réglementaires et législatives en vigueur. Ces prévisions livrent une analyse macroéconomique du marché du travail et des politiques d'emploi. Ces éléments permettent d'obtenir une vision complète de la situation financière du régime, avec des prévisions de dépenses, de recettes, d'endettement de l'Assurance chômage, tout en tenant compte des données comptables et de trésorerie.

EN SAVOIR PLUS SUR L'ÉTUDE « LE TRAVAIL EN TRANSITIONS »

Anticiper, c'est aussi mettre en lumière les perceptions sur les transformations à l'œuvre dans l'économie et sur le marché du travail. À travers son étude « Le travail en transitions », publiée depuis 2023, l'Unédic livre une analyse du regard des actifs et des dirigeants d'entreprises sur les grandes transitions qui affectent l'économie et le travail.

Éclairer et évaluer

EN SAVOIR PLUS SUR LES ÉTUDES ET PRÉVISIONS DE L'UNÉDIC

Après l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation, **l'Unédic en assure un suivi statistique** à travers de multiples études et des indicateurs publiés régulièrement pour faire connaître la réalité des chiffres sur le nombre d'allocataires, leurs profils, les dépenses engagées.

Forte de son expertise, **l'Unédic propose également des évaluations afin d'apprécier les résultats de la réglementation mise en œuvre**. L'objectif est d'identifier et de mesurer l'effet propre d'une mesure, en l'isolant autant que possible des effets liés à la conjoncture ou à d'autres facteurs.

L'Unédic évalue également les moyens déployés dans la mise en œuvre de la réglementation par les différents opérateurs, à travers des missions d'audit régulières. Elle assure aussi un suivi des règles et des pratiques en matière d'assurance chômage dans d'autres pays, **en publiant des études de comparaisons internationales**.

EN SAVOIR PLUS SUR LE DERNIER BAROMÈTRE PUBLIÉ

Éclairer, c'est enfin suivre les évolutions de l'opinion publique. Depuis 2020, l'Unédic publie un Baromètre de la perception du chômage et de l'emploi, qui retranscrit le regard des Français et des demandeurs d'emploi sur les questions de travail, d'emploi et de chômage. Ce Baromètre est un outil précieux pour mesurer et comprendre les représentations prévalant dans la société sur l'Assurance chômage.

L'Assurance chômage en chiffres

Les cotisants au régime d'assurance chômage en 2024

Les entreprises

Près de

2 millions

d'établissements des secteurs privé et public versent des contributions au régime d'assurance chômage pour environ

20 millions de salariés

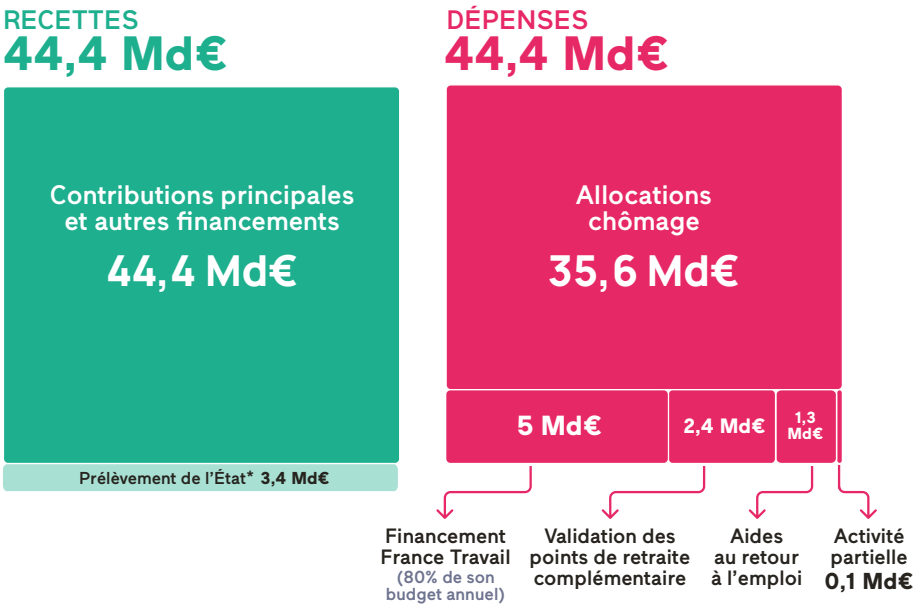
Les salariés

Près de

30 millions

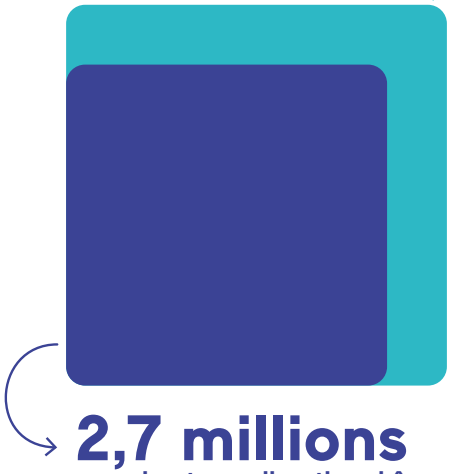
de travailleurs (salariés ou indépendants, des secteurs privé et public) contribuent aux ressources de l'Assurance chômage via la CSG activité

Le budget de l'Assurance chômage en 2025



* Non-compensation partielle des exonérations de cotisations d'assurance chômage.

Les allocataires de l'Assurance chômage au 1er trimestre 2026



3,8 millions
d'allocataires pris en charge par l'Assurance chômage

Les allocataires pris en charge sont ceux qui ont rempli les conditions pour ouvrir un droit à l'Assurance chômage. Ce groupe peut compter en son sein des personnes qui ne sont pas indemnisées, si elles ont :

- perçu un salaire (ou un revenu d'activité non salariée) élevé un mois donné et qui exclut donc la possibilité de cumul allocation-rémunération ;
- ou ont été en arrêt maladie, congé paternité ou congé maternité, et sont alors généralement prises en charge par l'assurance maladie ;
- ou sont en différé d'indemnisation au début de leur droit.

2,7 millions
perçoivent une allocation chômage

Les allocataires indemnisés sont, parmi les allocataires pris en charge, ceux qui perçoivent une allocation.



50 %
de femmes

48 %
des allocataires travaillent

40 %
ont moins de 35 ans



Allocation mensuelle nette versée au 1er trimestre 2026



Note : Ce montant moyen net, qui tient compte des périodes réellement indemnisées, est différent de l'indicateur publié par France Travail correspondant à un montant brut théorique.
Source : Fichier national des allocataires (FNA). Données brutes.
Champ : allocataires ayant un droit ouvert au titre de l'ARE, l'AREF, l'ARE pour projet professionnel, l'ASP, l'ATI ou une allocation antérieure.

Unédic

Suivez-nous sur les réseaux sociaux

unedic unedic unedicofficiel unedictv unedic