

FICHES CONCOURS
DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI
Le régime d'assurance chômage et ses évolutions

Juin 2025



Georges Scholz, Le livreur de journaux

1. Un système de protection sociale spécifique et, depuis 2018, une histoire troublée

L'assurance chômage, le rôle important des partenaires sociaux

Créée en 1945, la Sécurité sociale ne comportait pas à l'époque de protection contre le risque de chômage : les aides aux demandeurs d'emploi relevaient alors de l'assistance. Le régime d'assurance contre ce risque a été institué plus tardivement, en 1958, sous la pression des organisations internationales.

En 1984, la forte augmentation du chômage a conduit à la partition du régime : les partenaires sociaux ont considéré que l'application du principe d'assurance n'était pas conciliable avec une trop longue période de prise en charge et ont rejeté vers l'aide sociale les chômeurs de très longue durée.

Il existe depuis lors deux régimes de protection contre le chômage :

- le régime d'**assurance** est défini par une convention signée entre les partenaires sociaux qui, réunis au sein de l'UNEDIC¹, la gèrent ensuite. La convention, pour être valide et s'imposer à toutes les entreprises, doit être agréée par l'État. Le régime est réservé en principe aux personnes qui ont acquis des droits par cotisation. En décembre 2024, l'allocation de retour à l'emploi (ARE), calculée sur la base du salaire perçu antérieurement, est versée (hors personnes indemnisées pendant une formation) à 2 550 500 assurés ; c'est l'opérateur public France Travail, dont la mission est d'inscrire et d'accompagner les demandeurs d'emploi, qui se charge de ce versement ;
- le régime de **solidarité**, régime d'aide sociale financé par l'État, couvre les personnes qui ont épuisé leurs droits au régime d'assurance. Il est accordé sous conditions de ressources et d'activité antérieure (cinq ans durant les dix ans qui ont précédé le début du chômage). Les bénéficiaires, qui restent inscrits comme demandeurs d'emploi, sont soumis aux mêmes obligations que les autres demandeurs. C'est également France Travail qui sert, aux 265 500

¹ UNEDIC : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, association gestionnaire du régime dont le conseil d'administration est paritaire (entre représentants des organisations syndicales de salariés et représentants des organisations d'employeurs).

personnes relevant de ce régime fin 2024, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) proche d'un revenu d'assistance (579,90 euros par mois).

L'assurance chômage repose quant à elle, traditionnellement, sur les principes suivants : financement par cotisations et durée minimale de cotisation préalable pour avoir droit à l'assurance ; indemnisation réservée aux personnes involontairement privées d'emploi ; niveau d'indemnisation variable en fonction du salaire antérieur ; lien entre la durée de travail préalable et la durée de versement ; durée maximale de versement variable en fonction de l'âge de l'assuré. L'assurance chômage, malgré quelques aménagements, est un système contributif.

Ces données expliquent que les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage ne représentent que moins de 50 % (47 % en septembre 2024) des demandeurs inscrits à France Travail dans les catégories A, B et C (catégories dont les allocataires sont tenus de rechercher un emploi)². Il est vrai qu'une part plus importante des demandeurs d'emploi inscrits est « indemnisable » sans être indemnisée : tout en demeurant inscrits à France Travail, certains demandeurs exercent en effet une activité partielle ou temporaire qui dans certains cas suspend l'indemnisation.

Une fois la convention d'assurance signée et agréée, les partenaires sociaux suivent la bonne application des règles du régime ainsi que sa situation financière.

Dans le régime d'assurance chômage, **les partenaires sociaux** semblent donc premiers, même si l'État agréé la convention, vérifiant notamment qu'elle n'est pas contraire aux lois et règlements en vigueur.

Cette vision doit cependant être fortement nuancée : juridiquement, aux termes de la Constitution, seule la loi peut déterminer « les principes fondamentaux du droit du travail » et les partenaires sociaux n'ont pas de domaine réservé où ils seraient libres de négocier des règles qui s'imposeraient à tous. C'est donc parce que la loi donne compétence aux organisations représentatives d'employeurs et de salariés pour fixer par accord les mesures d'indemnisation du chômage que la place des partenaires sociaux est reconnue. La loi mentionne en outre les principes du régime d'indemnisation (articles L5421-1 à L5429-2 du Code du travail). Pour autant, l'État peut agir en cas d'échec des négociations ou choisir de prolonger la durée de la convention le temps que les négociations reprennent (cela a été le cas en 2016). Il lui revient également de fixer les règles d'assurance chômage s'il refuse d'agréer la convention qui lui est soumise ou s'il retire l'agrément d'une convention en vigueur, comme il l'a fait dans les années récentes.

Depuis 2018, une histoire mouvementée, liée à une volonté du gouvernement de reprendre la main

Lors de la campagne présidentielle de 2017, le programme d'E. Macron annonçait la création d'un **régime universel d'assurance chômage** qui, au-delà des salariés, couvrirait désormais les

² Cette proportion de chômeurs indemnisés ne tient compte que de l'indemnisation au titre de l'assurance-chômage. Elle ne tient pas compte de l'ASS financée par l'État pour les demandeurs d'emploi qui en remplissent les conditions. Si on prend celle-ci en compte, le pourcentage total de chômeurs indemnisés passe à 54 %.

indépendants et, pour faciliter les mobilités professionnelles choisies, indemniserait les suites d'une démission, droit qui ne serait toutefois ouvert qu'une fois tous les 5 ans. Le projet traduisait une vision nouvelle de l'assurance chômage, celle d'une « sécurité sociale professionnelle » dont le rôle serait aussi d'accompagner les reconversions des salariés ou des indépendants.

Le gouvernement a modifié, à partir d'octobre 2018, le financement du régime d'assurance chômage, en substituant à la cotisation salariée existante l'attribution au régime d'une part de CSG (1,47 point de la CSG activité), signifiant ainsi que le régime, destiné à devenir universel, devait être, au moins partiellement, financé par l'impôt. Auparavant, il avait demandé aux partenaires sociaux de négocier une réforme de l'assurance chômage qui appliquerait son propre programme, droit à indemnisation des démissionnaires salariés, extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants mais aussi institution de règles nouvelles d'abord pour améliorer l'emploi stable (en clair, pour réduire le recours aux CDD), ensuite pour mieux contrôler et accompagner les demandeurs d'emploi et enfin pour modifier la gouvernance de l'assurance chômage.

Les partenaires sociaux ont négocié et signé un ANI (accord national interprofessionnel) en février 2018, qui ne répond pas pleinement à toutes les demandes, notamment sur le changement de gouvernance. L'État n'a pas ensuite agréé l'accord tel quel mais il en a inscrit les principales dispositions dans la **loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018**, en les modifiant à la marge. Tout se passe comme si, à l'époque, l'ANI avait correspondu à une simple consultation des partenaires sociaux, que l'État a pris en compte mais qu'il a complétée, montrant ainsi sa volonté de subordonner la négociation entre partenaires sociaux au respect de ses propres orientations. Surtout, la loi Avenir professionnel comporte une disposition selon laquelle, en amont des négociations d'assurance chômage, l'État exprimerait désormais ses exigences par un **document de « cadrage »** (portant sur la trajectoire financière du régime ou sur les règles du dispositif), dont le respect par les partenaires sociaux serait désormais une condition de l'agrément de la convention.

Fin 2018, le gouvernement a à nouveau demandé aux partenaires sociaux de négocier des amendements à la convention d'assurance chômage alors en vigueur, cette fois-ci pour des motifs d'économies (3,4 Mds d'économies souhaitées sur 2 ans) et pour une meilleure régulation du marché de l'emploi. Les principaux thèmes de négociation devaient porter sur le moyen de limiter les embauches en CDD ; sur les règles de cumul entre activité réduite et indemnités chômage ; sur la différenciation des règles à appliquer selon la catégorie des demandeurs d'emploi et, en pratique, sur la modulation de leur revenu.

La négociation, qui a duré de longs mois, s'est terminée par un échec, au demeurant prévisible : lors des négociations qui avaient conduit à la Convention de 2017, les représentants patronaux avaient pesé pour l'abandon de la pénalisation financière des contrats courts mise en place en 2013 par majoration de la cotisation patronale d'assurance chômage ; ils ne voulaient pas y revenir. Les syndicats de salariés savaient que, si le régime n'économisait pas sur le coût des contrats courts (qui pèse sur son équilibre financier), les droits des assurés devraient être rabotés pour atteindre les objectifs d'économies voulus par le gouvernement et ils s'y refusaient.

L'État a alors décidé de reprendre la main : **le décret du 26 juillet 2019** relatif au régime d'assurance chômage abroge l'agrément de la convention du 14 avril 2017 et définit de nouvelles règles applicables jusqu'au 1^{er} novembre 2022, avec une mise en œuvre échelonnée : certaines mesures se sont appliquées dès le 1^{er} novembre 2019, d'autres devaient entrer en vigueur au long de 2020. La survenue de la pandémie puis, en novembre 2020, l'annulation par le Conseil d'État de deux dispositions du nouveau régime, l'une sur le « bonus-malus » des cotisations (pour des raisons de forme) et l'autre sur le mode de calcul de l'allocation chômage (pour des raisons de fond, tenant à la rupture d'égalité entre les assurés) ont conduit à reculer la seconde partie de la réforme de 2019 jusqu'en 2021. Certaines règles ont été finalement mises en œuvre le 1^{er} juillet 2021, d'autres le 1^{er} octobre 2021.

La **loi du 21 décembre 2022** a prolongé ensuite jusqu'au 31 décembre 2023 la réforme mise en place en 2019. Elle comporte par ailleurs une mesure nouvelle importante, instituant une modulation de la durée de versement de l'indemnisation chômage en fonction de la situation du marché du travail (volonté de faire en sorte que le système devienne contracyclique, plus généreux en situation économique dégradée, moins en situation de chômage faible).

Fin 2023, les partenaires sociaux ont donc négocié et signé un nouveau texte conventionnel d'assurance chômage qui aurait dû entrer en vigueur début 2024. Le gouvernement a toutefois refusé son agrément en mai 2024, au motif que le projet ne respectait pas le cadrage financier fixé par l'État. Le Premier ministre, G. Attal, a alors annoncé une nouvelle réforme de l'assurance chômage, à nouveau décidée unilatéralement par l'État. Toutefois, l'application de la réforme a été suspendue par la dissolution en juin 2024 de l'Assemblée nationale.

C'est en octobre 2024, dès sa nomination, que le nouveau Premier ministre, M. Barnier, a demandé aux partenaires sociaux de négocier à nouveau, en définissant un cadrage financier d'économies moins élevé que les exigences précédemment émises (400 millions par an contre 3,5 Mds au total). Pour des raisons juridiques mais aussi symboliques, le texte conventionnel se présente comme un avenant à la convention signée mais non agréée de 2023. En ce domaine, M. Barnier a tacitement désavoué son prédécesseur (le projet de décret définissant l'assurance chômage et suspendu par la dissolution a été abandonné) et quelque peu bravé le Président, acceptant de revenir au cadre traditionnel des négociations nationales interprofessionnelles paritaires abandonné depuis 2019. Les partenaires sociaux semblent ainsi avoir reconquis leur place, même si le cadrage de l'État perdure, qu'un gouvernement moins bienveillant pourrait à nouveau durcir. Ils ont alors considéré, pour reprendre l'expression de la CFTC, qu'ils avaient « une obligation sociale et morale de parvenir à un accord », pour éviter des projets étatiques plus restrictifs. L'accord a été conclu en novembre 2024 et a été agréé.

C'est donc ce texte, devenu la **nouvelle convention d'assurance chômage de 2025**, qui s'applique aujourd'hui pour quatre ans, jusqu'au 31 décembre 2028.

Un budget UNEDIC assis pour l'essentiel sur les cotisations des employeurs

Le budget de l'assurance chômage est relativement modeste au regard des autres risques sociaux (44 Mds de recettes). Il repose pour l'essentiel sur les cotisations des entreprises (4 % sur les salaires bruts au 1^{er} mai 2025 contre 4,05 antérieurement), qui peuvent être modulées

dans le cadre des règles de bonus-malus (cf. ci-dessous) entre 2,95 % et 5 %, ainsi que sur le versement de CSG que lui verse l'État en compensation de la suppression, en 2018, de la cotisation salariée.

Le régime finance au premier chef l'indemnisation du chômage (l'allocation de droit commun est l'ARE, allocation de retour à l'emploi) et, de manière plus marginale, des aides au reclassement. Le régime finance également l'acquisition de points de retraite par les allocataires, automatique pour les chômeurs indemnisés, plafonnée par période de chômage pour les demandeurs non indemnisés. Le régime finance également, concurremment avec l'État, le chômage partiel (en cas de réduction ou de suspension d'activité d'une entreprise en difficulté). Par ailleurs, il contribue au financement de l'opérateur qui reçoit, oriente, aide et contrôle les demandeurs d'emploi et qui leur verse l'allocation, aujourd'hui France Travail : l'État, l'UNEDIC et France-Travail signent une convention tripartite qui précise les missions données à France Travail et le financement dû à cet organisme par l'État et par l'UNÉDIC.

COMPTE DE RÉSULTAT DE L'EXERCICE		
En milliards d'euros	2022	2023
Contributions principales et autres financements (dont CSG)	43,0	43,4
Contributions particulières	0,4	0,6
Autres produits	1,5	0,3
Total des produits techniques	44,9	44,2
ARE	- 29,5	- 31,1
Autres allocations	- 2,8	- 3,0
Aides au reclassement	- 0,7	- 0,8
Validation des points retraite	- 2,2	- 2,4
Financement de l'activité partielle	- 0,2	- 0,1
Contributions 11% Pôle emploi	- 3,9	- 4,3
Autres charges	- 1,8	- 0,5
Total des charges techniques	- 41,1	- 42,3
Résultat de gestion technique	3,8	2,0
Résultat de gestion administrative	- 0,0	- 0,0
Résultat financier	- 0,3	- 0,4
Résultat exceptionnel	0,0	0,0
Impôts sur les sociétés	- 0,0	- 0,0
Résultat net	3,4	1,5

Source : rapport financier UNEDIC juin 2024

2. 2018-2024, une volonté de durcissement des règles, du moins hors pandémie

Loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018 : l'État impose sa méthode

En 2018, le premier signe de durcissement du dispositif applicable aux demandeurs d'emploi touche le champ de compétences de l'État : c'est l'État en effet qui fixe les règles d'inscription des demandeurs d'emploi, leurs obligations et les sanctions prévues en cas de manquement. Les deux domaines, règles étatiques et assurance chômage, ont toutefois d'étroites connexions : les sanctions imposées aux demandeurs d'emploi qui manquent à leurs obligations sont financières.

Ainsi, le décret 2018-1335 du 28 décembre 2018 pris en application de la loi « Avenir professionnel » modifie-t-il la **définition de « l'offre raisonnable d'emploi »** que le demandeur ne peut refuser plus d'une fois sans motif légitime. Jusqu'alors, la définition de cette offre découlait de l'emploi recherché tel qu'il était mentionné dans le PPAE (projet

personnalisé d'accès à l'emploi) signé entre le demandeur d'emploi et le conseiller de Pôle emploi (organisme qui a précédé France Travail) : le projet définissait la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché (temps plein ou partiel, contenu du travail, zone de recherche, salaire) sachant que, au fur et à mesure que la durée de chômage s'allongeait, certaines caractéristiques (salaire et temps de trajet) pouvaient se dégrader. Désormais, le PPAE négocié entre le demandeur et son conseiller définit directement l'offre raisonnable d'emploi, le demandeur étant dans l'obligation d'accepter, selon la loi, le niveau de salaire pratiqué dans la région pour le type d'emploi considéré en tenant compte de ses compétences. La définition commune de cette offre « raisonnable » permet de mieux l'identifier et de la rendre utilisable. Pour éviter tout abus, notamment pour les travailleurs transfrontaliers, le décret du 20 mars 2025 précisera par la suite que la zone géographique définie dans le cadre de l'offre raisonnable d'emploi est située sur le territoire national et que le salaire attendu dans ce cadre est défini en cohérence avec le salaire normalement pratiqué pour l'emploi ou les emplois recherchés dans cette zone.

Quant aux **sanctions applicables** aux demandeurs d'emploi lorsqu'ils manquent à leurs obligations, à savoir se présenter à un rendez-vous, rechercher activement un emploi, ne pas refuser deux fois une offre raisonnable d'emploi, élaborer le « PPAE » (projet personnalisé d'accès à l'emploi), suivre une formation prescrite, se présenter à un examen médical et suivre une action d'aide à la recherche d'un emploi, le décret de 2018 garde une gradation : pour autant, il durcit les sanctions applicables au premier manquement pour insuffisance de recherche d'emploi, abandon d'une formation ou refus de suivre une action d'aide à la recherche d'emploi. Les sanctions applicables lors du deuxième manquement deviennent fermes, alors que jusqu'alors une marge était laissée aux décideurs. Dans un cas (2^e manquement pour fausse déclaration), la suppression de l'allocation devient définitive. Nous verrons que ces sanctions seront encore modifiées et durcies en 2025.

La communication gouvernementale a alors mis en valeur les **contrôles des demandeurs d'emploi** et leur nécessité. Pour autant, à l'époque, le pourcentage de personnes sanctionnées paraît faible : les résultats en août 2018 d'une campagne vérifiant la recherche active d'emploi évoquent, sur une campagne qui a sélectionné des profils suspectés d'inertie, 12 % de personnes sanctionnées. En 2023 et 2024, le taux monte un peu, dans un contexte d'augmentation des contrôles : 17 % des contrôlés ont alors été sanctionnés pour manquement à l'obligation de recherche active. On est toutefois loin de l'image de demandeurs qui seraient massivement passifs. L'insistance sur le thème du contrôle témoigne que ce sont souvent les chômeurs peu qualifiés ou âgés qui cherchent depuis longtemps qui se découragent : elle met quelque peu mal à l'aise dès lors que l'accompagnement des demandeurs d'emploi reste largement insatisfaisant et que les chances de retrouver un emploi pour certaines catégories sont faibles.

La réforme de 2019-2021 et son impact : détail des mesures nouvelles

Comme indiqué supra, après l'échec de la négociation demandée par le gouvernement fin 2018, l'État a repris la main et défini, par **décret du 26 juillet 2019**, le nouveau régime d'assurance chômage qui devait, selon les mesures, s'appliquer en 2019 ou 2020. Comme indiqué ci-dessus, retardée par la crise sanitaire et par l'annulation par le Conseil d'État de

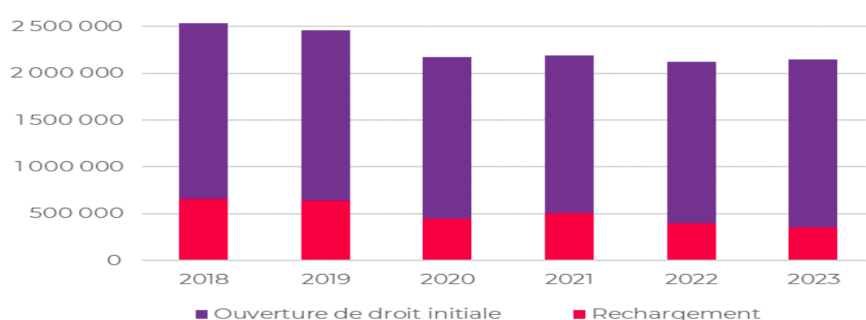
deux mesures, celle instituant un bonus-malus et le mode de calcul de l'ARE, la réforme s'est appliquée en partie dès 2019, en partit en 2021. Elle durcit considérablement certaines règles.

Avant 2019	Durée d'affiliation préalable (période travaillée) : 4 mois sur une période de 28 mois ou de 36 mois pour les 53 ans et plus. Condition de rechargement des droits en cas de reprise d'un travail temporaire après l'admission au chômage : 1 mois de travail Mode de calcul de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) : soit 57 % du SJR, salaire journalier de référence (total des sommes perçues en brut pendant un an avant l'entrée dans le chômage / nombre de jours couverts par un contrat de travail), soit, pour ne pas trop désavantager les petits salaires, 40,7 % du SJB + 11,84 euros, sans pouvoir dépasser 75 % du salaire antérieur. La formule la plus avantageuse est mise en œuvre. Durée de versement : égale au nombre de jours travaillés x 1,4 donc un jour sous contrat = un jour indemnisé. Le minimum de l'indemnisation est de 6 mois. Durée maximale de versement : 2 ans pour les demandeurs avant 55 ans, 2,5 ans à 53 et 54 ans, 3 ans ensuite (âge mesuré au moment de l'entrée dans le chômage).
2019-2021	Durée d'affiliation préalable (période travaillée) : allongement à 6 mois sur une période de référence raccourcie à 24 mois (elle reste à 36 mois pour les plus de 53 ans). Condition de rechargement des droits en cas de reprise d'un travail temporaire après l'admission au chômage : allongement à 6 mois Mode de calcul de l'allocation : l'on divise la totalité des revenus de travail perçus dans la période de référence de 2 ans précédant le chômage (3 ans pour les seniors) non pas par le nombre des jours travaillés mais par le nombre des jours calendaires allant du 1^{er} jour du premier contrat de la période au dernier jour du dernier contrat. De ce fait, une personne qui a travaillé toute la période perçoit une allocation bien plus favorable qu'une personne qui a occupé plusieurs CDD avec des périodes d'interruption. Ces nouvelles règles ont été annulées par le Conseil d'État en novembre 2020 pour rupture d'égalité entre les demandeurs d'emploi : elles avaient en effet un impact très différent selon les cas de figure. Elles ont donc été assouplies à compter du 1^{er} juillet 2021, avec l'institution d'un plancher de jours non travaillés pris en compte destiné à éviter de trop gros écarts entre assurés (pas plus de 75 % de jours non travaillés pris en compte par rapport aux jours travaillés). Dégressivité de l'indemnisation pour les hauts salaires (4500 euros et plus) : - 30 % après 6 mois de chômage pour les moins de 57 ans. Durée de versement : nombre de jours calendaires qui a servi au calcul de l'allocation (à compter du premier jour de la première période d'emploi comprise dans la période de référence de 2 ans (3 pour les seniors) jusqu'au dernier jour d'emploi de cette période de référence). Le minimum de la durée de versement est de 6 mois, le maximum de 2 ans. Il monte à 30 mois pour les 53 ans, 36 mois pour les 55 ans. Institution d'un bonus-malus sur les contrats courts dans 7 secteurs, hors BTP et secteur médico-social : les cotisations patronales sont majorées en fonction du nombre de séparations ayant donné lieu à une inscription à Pôle emploi. La mesure a été annulée par le Conseil d'État en novembre 2020, le texte support n'étant pas du bon niveau, et réinstituée en 2022. Institution d'une allocation en cas de démission : réservée aux démissionnaires ayant eu 5 ans d'activité continue qui ont un projet de reconversion professionnelle qui implique soit une formation, soit la création ou la reprise d'une entreprise. Création d'une allocation pour les travailleurs indépendants : indemnité forfaitaire pendant 6 mois, réservée à des indépendants ayant cessé leur activité.
Financement de Pôle emploi	La réforme fait passer le financement de Pôle emploi de 10 à 11 % des recettes de cotisation de l'UNEDIC.

Depuis 2022, l'**impact de la réforme 2019-2021** a fait l'objet d'une évaluation de l'UNEDIC, dont les conclusions ont été publiées en mars 2025.

S'agissant du **durcissement des conditions d'ouverture de droits** (allongement de la durée d'affiliation préalable nécessaire), la comparaison entre les entrées dans le dispositif d'assurance chômage en 2019 et en 2023 montre que celles-ci ont baissé de 15 % dans ce laps de temps, du fait surtout de la baisse des « rechargements » de droits (supérieure à 40 %) liée au durcissement des conditions. Une part de cette baisse des entrées peut toutefois être liée à l'amélioration de la conjoncture. Les populations impactées par les nouvelles conditions d'affiliation préalable et de rechargement des droits sont surtout les intérimaires et les contrats de courte durée, avec une surreprésentation des jeunes et de personnes faiblement diplômées.

Nombre annuel d'ouvertures de droits (droits initiaux et rechargements) à l'assurance chômage

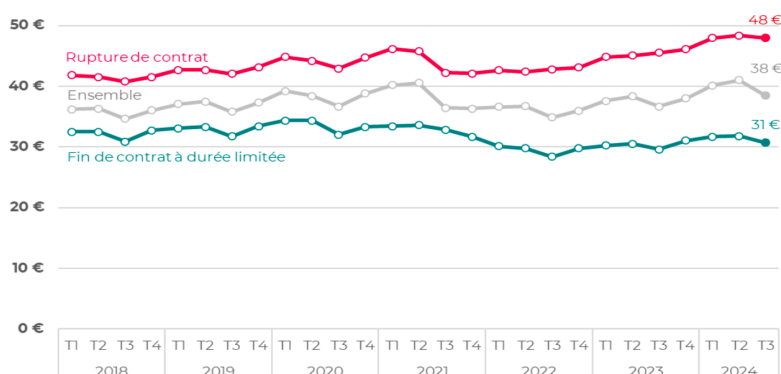


Source : suivi statistique de l'assurance chômage, mars 2025

Quant au nouveau **mode de calcul**, il a impacté l'évolution de l'allocation journalière moyenne qui, entre 2018 et 2024, est passée en euros constants de 35 à 31 euros. Près de la moitié des nouveaux allocataires ont été impactés par cette baisse, avec une perte moyenne de 6 euros/jour à prix constants (180 euros par mois), soit une diminution de 16 % de leur revenu.

Le montant moyen de l'allocation servie est devenu différent selon le motif de la rupture de contrat et ce sont les personnes en fin de contrats courts qui ont été les plus touchées.

Montant moyen d'allocation journalière selon le motif d'entrée dans le régime d'assurance chômage (euros courants)



Source : suivi statistique de l'assurance chômage, mars 2025

Pour les personnes en emploi discontinu, cette situation a accéléré la reprise d'emploi, 58 % d'entre eux (au lieu de 52 % auparavant) reprenant un emploi au bout de 6 mois. Toutefois, il s'agit d'un emploi précaire et pas d'un contrat pérenne et ces personnes déclarent plus souvent qu'auparavant avoir fait des concessions sur l'emploi pris pour des raisons financières.

Les personnes en emploi discontinu ont bénéficié toutefois d'un **allongement de la durée de versement de l'indemnisation** du fait des nouvelles dispositions, puisque la période de référence permettant de calculer l'ARE (qui a été allongée) correspond à la durée de versement.

La population qui a subi la **dégressivité** des prestations versées est plus réduite que celle concernée par la baisse de l'ARE : 100 000 personnes, soit 3 % des allocataires indemnisables, dont une majorité de cadres arrivant au chômage après rupture d'un CDI. Les personnes concernées ont repris plus vite un emploi (la différence est de 24 jours en moyenne) d'autant plus vite que la dégressivité était plus forte, mais avec là aussi des concessions sur la localisation de l'emploi ou le salaire.

L'institution d'un bonus-malus sur les contrats courts a eu un effet limité, même s'il y a eu une baisse des séparations : 30 000 entreprises (15 %) ont été concernées. Le bilan de l'UNEDIC indique d'abord que, dans les secteurs soumis au bonus-malus, le nombre de fins de contrat a baissé en moyenne de 8 % entre 2023 et 2024. Cependant l'étude impute plutôt cette baisse à des facteurs économiques et conjoncturels, et peu au dispositif de sur-cotisation mis en place. Par ailleurs, le plafonnement à 5,05 % du taux de cotisation maximum a dissuadé les entreprises grosses consommatrices de CDD de modifier leurs méthodes (elles sont très loin du seuil qui diminuerait leur cotisation) et affecté la réussite de la mesure.

En 2025, les partenaires sociaux ont négocié pour amender le dispositif et proposent, dans un premier temps, de modifier le périmètre concerné aux fins de contrat de moins de 3 mois et, sachant que la sur-cotisation s'applique quand le taux de séparation de l'entreprise est supérieur au taux médian du secteur auquel elle appartient, de définir les secteurs avec une maille plus fine. Un avenant à la convention d'assurance chômage est en cours de signature début juin 2025. Une nouvelle négociation sur le fond de la mesure est prévue pour fin 2025.

Le dispositif de **démission pour reconversion** profite fin 2023 à 25 500 personnes, ce qui n'est pas négligeable compte tenu des exigences qui l'accompagnent. Quant aux **indépendants**, très peu (600) ont recouru au dispositif d'indemnisation après cessation d'activité, sans doute compte tenu de sa modestie (en moyenne 800 € par mois).

Au total, la réforme 2019-2021 a permis 2,5 Mds d'économies. Les organisations syndicales ont dénoncé sa dureté, d'autant qu'elle diminue les droits des catégories de demandeurs d'emploi les plus fragiles. Les économistes les plus favorables à la pénalisation des contrats courts (tels François Fontaine) ont jugé la mesure mise en place « mal ficelée et trop timide ». D'autres ont souligné combien les annonces initiales du Président de la République sur l'universalisation du droit à indemnisation pour encourager les reconversions professionnelles contrastaient avec le caractère très limité des résultats.

Surtout, les mesures 2019-2021 traduisent une vision très mécaniste des comportements des demandeurs d'emploi, liant réduction des droits et reprise de l'emploi. Ce lien s'est en partie vérifié mais l'emploi choisi n'est pas toujours adapté aux attentes, ce qui peut affecter la qualité de l'adéquation travailleur-emploi et avoir des répercussions sur la stabilité dans l'emploi. Le raisonnement suivi tend en tout cas à présenter les demandeurs d'emploi comme des profiteurs, ce qui n'est pas très favorable à la cohésion sociale.

Le rôle essentiel de l'assurance chômage pendant la pandémie

Parmi les premières mesures d'urgence mises en place en avril 2020 figure le dispositif de **prise en charge de l'activité partielle** pour les salariés empêchés de travailler sur site, dispositif mis en place en cas de fermeture temporaire d'un établissement ou de réduction de l'horaire de travail et dont le financement a été partagé entre l'État et l'UNEDIC (2/3, 1/3). Le dispositif a été élargi aux catégories de salariés qui ne pouvaient en bénéficier jusqu'alors, l'indemnité a été améliorée (70 % du salaire brut et, compte tenu de l'absence de prélèvements sociaux, 84 % du salaire net) et la durée de la prise en charge portée de 6 à 12 mois.

La mesure (très coûteuse, en 2020 25,3 Mds pour l'État et 7,5 pour l'UNEDIC, en 2021 8,1 Mds et 3,9) a été très efficace pour protéger l'emploi. Jusqu'en février 2020, avant le début de la pandémie, le dispositif couvrait chaque mois entre 30 000 et 40 000 salariés. Entre mars et mai 2020, une fois la pandémie déclarée, 7,3 millions de personnes en ont bénéficié chaque mois, puis 2 millions par mois jusqu'en juin 2021 et, jusqu'en février 2022, 400 000 personnes. Le dispositif a reflué ensuite à partir de 2022 jusqu'à retrouver progressivement un étiaje limité.

Loi du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relative au fonctionnement du marché du travail et décret du 26 janvier 2023 : une volonté de contracyclicité

La loi du 21 décembre 2022 prévoit désormais que le demandeur d'emploi qui a refusé par deux fois un CDI ne peut bénéficier de l'assurance chômage. Elle assimile également l'abandon de poste à une démission.

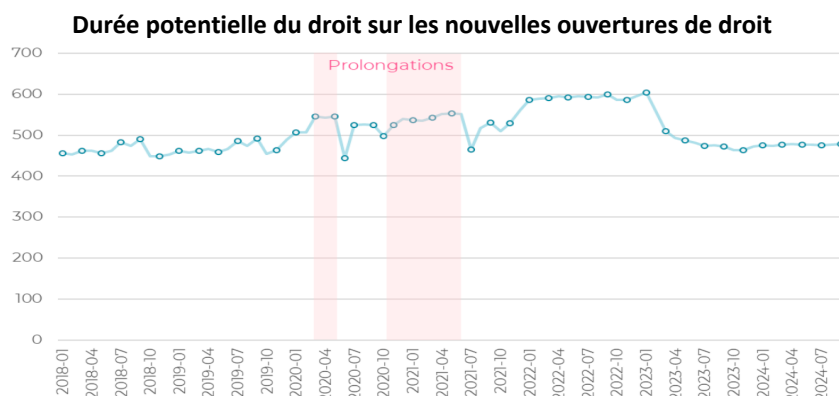
Surtout, elle prévoit que la **durée des droits à l'allocation d'assurance peut être modulée** en tenant compte d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Le **décret du 26 janvier 2023** édicte que, dès lors que le taux de chômage est inférieur à 9 % et n'a pas augmenté de 0,8 point sur un trimestre, un coefficient de 0,75 s'applique à la durée d'indemnisation notifiée lors de l'ouverture de droit à l'allocation chômage (autrement dit cette durée est réduite de 25 %). L'application de cette règle diminue à 18 mois la durée maximale de versement de l'allocation pour les moins de 53 ans, à 22,5 mois celle applicable aux 53 et 54 ans et à 27 mois celle dont peuvent alors bénéficier les plus de 55 ans.

La durée moyenne de droit des entrants en juin 2023 a été, de fait, inférieure de 100 jours par rapport aux entrées antérieures à février 2023.

Le Conseil d'analyse économique (*Repenser l'assurance chômage*, janvier 2021) avait suggéré cette réforme, en indiquant que le Canada comme les États-Unis ont adopté des règles qui accroissent l'indemnisation en période de récession et la diminuent en période de reprise.

Selon le CAE, qui se réfère aux évaluations de la mesure, ces règles sont efficaces car elles accentuent le caractère contracyclique de l'indemnisation.

L'on peut débattre toutefois du niveau du chômage retenu en France pour décider que la situation économique est suffisamment bonne pour permettre une réduction de la durée d'indemnisation (la borne est de 9 % pour ce qui concerne le taux de chômage, ce qui peut être considéré comme un haut niveau).

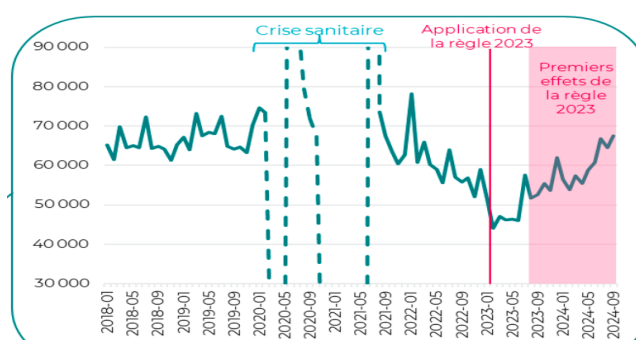


Source : suivi statistique de l'assurance chômage, mars 2025

Toutefois, le constat établi en 2023 sur l'impact de la mesure témoigne d'une stabilité de la durée potentielle moyenne des entrants par rapport à celle de 2018 (478 jours) : en fait, en prenant en compte des périodes non travaillées au-delà des périodes travaillées, la réforme de 2019-2021 avait augmenté jusqu'à 600 jours la durée moyenne du droit et la réforme de 2023 l'a fait baisser ensuite, en la faisant revenir au niveau antérieur.

Cependant, parallèlement, les sorties pour épuisement des droits, qui avaient baissé dans la période précédente, ont progressé à nouveau avec la réforme de 2023.

Sorties pour fin de droits



Source : suivi statistique de l'assurance chômage, mars 2025

Le projet de réforme du printemps 2024

Le Premier ministre de l'époque, G. Attal, a préparé au printemps 2014 une réforme qui durcissait encore le dispositif d'assurance chômage, avec une date d'application prévue au 1^{er} décembre 2024 : les conditions d'affiliation préalable (périodes travaillées) passaient de 6 mois sur les 24 derniers mois à 8 mois sur les 20 derniers. La durée maximale d'indemnisation

passait, pour les moins de 57 ans, de 18 à 15 mois et seuls les seniors de plus de 57 ans avaient droit à un allongement. L'indemnisation mensuelle était calculée sur la base d'un mois de 30 jours. La réforme devait permettre à l'assurance chômage de réaliser 3,5 Mds d'économies.

Un temps, dans le cadre de ce projet de réforme, la suppression de l'ASS, allocation supplémentaire de solidarité versée aux demandeurs d'emploi qui ont cessé d'avoir droit à l'assurance chômage, a été envisagée. Le projet était défavorable aux allocataires : le plafond de ressources qui permet le versement du RSA est très inférieur, notamment pour les couples, à celui de l'ASS et le bénéficiaire du RSA, à la différence de celui de l'ASS, ne valide pas de droits à la retraite. Le projet a été abandonné parce que les départements ont protesté contre le transfert de charges qu'ils auraient subi.

Très mal accueillie, la réforme a été suspendue entre les deux tours des législatives organisées après la dissolution de l'Assemblée nationale en juin 2024, puis définitivement abandonnée ensuite. Comme mentionné ci-dessus, le gouvernement Barnier a demandé aux partenaires sociaux, en octobre 2024, de reprendre et d'amender le projet de convention qu'ils avaient négocié en 2023, en leur fixant un objectif de 400 millions d'économie par an. L'accord signé le 24 novembre 2024 a été agréé par l'État et la nouvelle convention d'assurance chômage s'est appliquée à compter du 1^{er} avril 2025.

3. La nouvelle convention de 2025 et la réforme des contrôles et des sanctions

Les dispositions de la convention 2025

La convention résumée ci-dessous innove peu, l'essentiel des nouvelles dispositions ayant pour objet de **tirer les conséquences de la récente réforme des retraites** reculant de 2 ans l'âge légal, hormis certaines exceptions.

Le nouveau texte institue des règles spécifiques pour les travailleurs saisonniers, 5 mois de durée minimale d'affiliation, avec une durée d'indemnisation minimale également abaissée à 5 mois ; elle baisse à 4 % la cotisation patronale ; en conformité avec la réforme des retraites, elle recule de 2 ans (de 53 à 55 ans) l'âge auquel un assuré bénéficie d'un allongement de la période dans laquelle il devra avoir travaillé pour avoir des droits ouverts (6 mois au cours des 36 mois précédents) et d'une durée plus longue de versement de l'ARE. De même l'âge auquel un bénéficiaire de l'ARE est assuré d'être indemnisé jusqu'à sa retraite à taux plein a été reculé à 64 ans.

A l'inverse, l'âge auquel la dégressivité ne s'applique plus, fixé jusqu'alors à 57 ans, a été abaissé à 55 ans.

Par ailleurs, l'indemnisation est calculée tous les mois sur 30 allocations journalières alors que jusqu'alors, le montant dépendait du nombre de jours dans le mois. Annuellement, l'allocataire perd ainsi 6 jours d'indemnisation dans l'année.

Enfin, les conditions de cumul entre l'ARE et l'aide à la création d'entreprise (ARCE) sont modifiées de même que les conditions du second versement de l'ARCE, l'objectif étant d'éviter les effets d'aubaine.

Les règles essentielles demeurent inchangées (règles d’affiliation, calcul du salaire de référence antérieur, abaissement de la durée de versement à 75 %) sauf que le mode de calcul de l’allocation est affiné et que le plafonnement des jours non travaillés par rapport aux jours travaillés baisse de 75 à 70 %.

L’UNEDIC, dans sa prévision financière 2025-2027 sur la situation de l’assurance chômage (février 2025) table sur des économies de 2,3 Mds au titre des nouvelles mesures de la convention sur la période 2025-2028.

Les autres nouveautés du régime d’assurance chômage de 2025³

Durée minimale d’affiliation	Montant de l’allocation de retour à l’emploi (ARE) (Hormis journaliers, dispositions spécifiques)	Durée de versement de l’allocation
Moins de 55 ans à la fin du contrat de travail : 910 heures (6 mois) au cours des 24 mois précédents Plus de 55 ans à la fin du contrat de travail : 910 heures (6 mois) au cours des 36 mois précédents	Les principes du mode de calcul sont inchangés : le calcul du salaire journalier de référence se fonde sur le rapport entre les salaires soumis à cotisation chômage perçus dans la période d’affiliation préalable retenue, soit 24 ou 36 mois selon le cas, primes comprises mais hors indemnités diverses, et le nombre de jours calendaires qui sépare le premier jour du premier contrat de travail et le dernier jour du dernier contrat de travail figurant dans la période de référence, en prenant en compte, au maximum, 70 % de jours non travaillés par rapport au nombre de jours travaillés. Sur le fondement du SJR, le montant de l’allocation journalière versée est composé, pour les salariés à temps plein, en prenant le calcul le plus favorable : - Soit d’une partie proportionnelle et d’une partie fixe : 40,04 % du SJR + un montant de 13,11 euros ; - Soit d’une partie proportionnelle : 57 % du SJR. Le minimum est de 31,97 € /jour et le maximum est de 75 % du SJR. L’allocation mensuelle est calculée sur 30 jours par mois. Lorsque l’assuré occupait un emploi à temps partiel un coefficient de minoration est appliqué à l’ARE, calculée en fonction de la différence entre l’horaire travaillé et l’horaire de l’entreprise. Au-delà d’un certain montant (92,11 euros par jour, soit un salaire brut de plus de 4900 euros), les allocataires de moins de 55 ans au moment de la rupture du contrat de travail se voient appliquer, à partir d’une durée de chômage de 6 mois, une réduction de 30 % de l’ARE, dans la limite d’un versement de 92,11 euros. Les pensions d’invalidité de 2^e et 3^e catégories sont déduites de l’ARE.	L’indemnisation est soumise à un différé de 7 jours, davantage si les indemnités de rupture dépassent le minimum prévu par la loi et davantage si le salarié a bénéficié d’une indemnité représentative de congés payés. La durée de l’indemnisation est égale au nombre de jours calendaires entre le premier jour du contrat de travail et le dernier jour du contrat de travail pris en compte dans la période d’affiliation au cours des 24 ou 36 mois précédents, selon l’âge, à condition que les jours non travaillés ne dépassent pas 70 % des jours travaillés (et non plus 75 % comme avant). Un coefficient de 0,75 continue d’être appliqué à cette durée dès lors que la fin du dernier contrat de travail a eu lieu à compter du 1^{er} février 2023 (ce coefficient pourrait augmenter si la conjoncture économique se dégradait). La durée est comprise entre un minimum et un maximum qui dépend de l’âge. Le minimum est de 6 mois. Le maximum est de 548 jours (18 mois) pour les moins de 55 ans à l’âge de rupture du contrat, de 685 (22,5 mois) pour les 55-56 ans (822 jours, soit 27 mois en cas de suivi d’une formation) et de 822 jours (27 mois) pour les 57 ans et plus (959, soit 31,5 mois, en cas de suivi de formation). Les seniors suivant une formation bénéficient en effet d’une durée maximale plus longue. Les demandeurs d’emploi indemnisés à 64 ans restent indemnisés jusqu’à la date de leur retraite à taux plein.

³ A la fin de la présente note figure un récapitulatif d’ensemble des règles du régime applicable en 2025

L'application de la loi Plein emploi et la création de France Travail : intensification des contrôles et sanction de « remobilisation »

La loi *Plein emploi* du 18 décembre 2023 a notamment prévu que tous les bénéficiaires du RSA seraient désormais inscrits à France Travail et bénéficieraient d'un accompagnement renforcé. Tous les demandeurs d'emploi devront désormais signer un « Contrat d'engagement » qui remplace le PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi) et précise leurs obligations (ainsi 15 h d'activité/semaine pour les demandeurs nécessitant un accompagnement et pour les bénéficiaires du RSA). Pour les demandeurs d'emploi et bénéficiaires du RSA, la loi prévoit **un nouveau régime de sanctions**, dont une sanction-remobilisation.

Ainsi, en cas de refus de signer leur contrat d'engagement ou de non-respect des engagements, le versement de l'allocation ou du revenu pourra être suspendu pendant une certaine période puis rétabli de manière rétroactive si le bénéficiaire respecte à nouveau ses engagements (sanction dite de « suspension-remobilisation »). Néanmoins, le décret durcit les sanctions précédentes en prévoyant notamment, pour les bénéficiaires du RSA, des cas de suspension ou de suppression totale de l'allocation de l'allocation pendant plusieurs mois. La suspension totale du RSA pendant 4 mois devient ainsi possible en cas de manquements répétés, voire la radiation des bénéficiaires du RSA. Il en est de même des allocations chômage avec radiation pendant 4 mois de la liste des demandeurs d'emploi. Dans ce cas, il est possible au bénéficiaire de redemander le bénéfice de l'inscription et de l'allocation en s'engageant à respecter les règles. Cependant, pour les demandeurs d'emploi, en cas de suppression définitive de l'allocation (fraude), la totalité des droits ouverts sont perdus.

Le tableau ci-après récapitule les dispositions du décret du 30 mai 2025 relatif au régime de sanctions. Le texte fixe des bornes minimum et maximum des sanctions, tout en précisant que le décideur doit tenir compte du nombre et de la nature des manquements et que, s'agissant des bénéficiaires du RSA, leur vulnérabilité sociale doit également être prise en compte ainsi que la composition du foyer.

Manquement ou faute	1^{er} manquement	Persistance (constatée à la fin de la première sanction) ou réitération (dans un délai de 24 mois après le premier constat)
Refus d'élaborer ou d'actualiser le contrat d'engagement	Sanctions applicables aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires du RSA	Sanctions applicables aux demandeurs d'emploi et aux bénéficiaires du RSA
Manquement aux obligations du contrat (assiduité, participation aux actions prévues, actes positifs et répétés de recherche d'emploi)	Suspension d'au moins 30 % du l'allocation ou du RSA pendant 1 à 2 mois	Suspension ou suppression d'au moins 30 % de l'allocation ou du RSA pendant 1 à 4 mois
Pour les bénéficiaires du RSA, refus de se soumettre aux contrôles prévus	Possibilité de mettre fin à la suspension avant le terme si le demandeur se conforme à nouveau à ses obligations	Possibilité de mettre fin à la suspension avant le terme si le demandeur se conforme à nouveau à ses obligations
		Si la décision porte sur la suppression totale des versements pour 4 mois, le demandeur est radié de la liste des demandeurs d'emploi. Si au terme de 4 mois de suspension totale, le bénéficiaire du RSA ne se conforme toujours pas à ses obligations, il peut être radié des bénéficiaires du RSA

Refus à 2 reprises sans motif légitime d'une offre raisonnable d'emploi	Sanction applicable aux demandeurs d'emploi Suppression en totalité de l'allocation pour une durée de deux mois et radiation de la personne de la liste des demandeurs d'emploi pour la même durée.	Sanction applicable aux demandeurs d'emploi La durée de la suppression totale de l'allocation et de la radiation est portée à quatre mois
Refus à 2 reprises sans motif légitime d'une offre raisonnable d'emploi	Sanctions applicables aux bénéficiaires du RSA Les sanctions prévues pour le bénéficiaire du RSA sont les mêmes que pour un manquement simple ou réitéré aux obligations du contrat. Il est prévu que le bénéficiaire puisse être radié des bénéficiaires du RSA et de la liste des demandeurs d'emploi pendant la durée de la sanction.	
Spécificité sanctions bénéficiaires RSA	Pour les bénéficiaires du RSA, le droit suspendu ou supprimé ne peut être supérieur à 50 % si le foyer comporte plus d'une personne	
Fraude ou fausse déclaration (Des sanctions sont déjà prévues par la CAF en cas de fraude pour ce qui concerne les bénéficiaires du RSA)	Sanction applicable aux demandeurs d'emploi Suppression en totalité de l'allocation+ radiation de l'intéressé de la liste des demandeurs d'emploi pour une durée de six à douze mois sauf si l'activité non déclarée est très brève : dans ce cas, suppression pendant 1 mois	Sanction applicable aux demandeurs d'emploi Si activité brève non déclarée de manière réitérée, suppression et radiation portée à deux mois

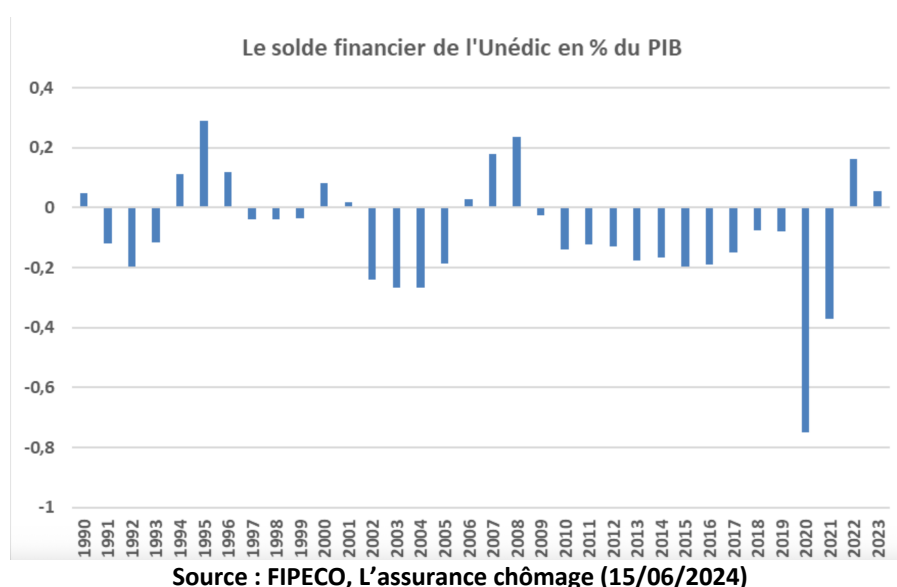
Ces dispositions prennent place dans un contexte où France Travail annonce vouloir **intensifier les contrôles** (l'objectif est de passer de 610 000 contrôles en 2024 à 1 million en 2025 et à 1,5 million en 2027) en s'attachant à vérifier surtout la réalité de la recherche active d'emploi : ainsi un demandeur qui ne se présente pas à un entretien ne sera plus automatiquement sanctionné mais sa situation d'ensemble sera contrôlée pour vérifier qu'il respecte son engagement de recherche active. Le secteur associatif et les organisations syndicales ont fait connaître leur opposition à ce texte qui aligne largement (mais pas complètement) les bénéficiaires du RSA et les demandeurs d'emploi ordinaires et qui peut priver de ressources des personnes en grande difficulté, d'autant que, s'agissant des allocataires du RSA, le traitement sera sans doute inégal selon les départements.

A noter que les résultats des contrôles 2024 sont proches de ceux des années précédentes, sachant que 20 % seulement des 611 000 contrôles ont été définis de manière aléatoire, les autres ayant été décidés sur signalement ou sur des publics spécifiques : 55 % des demandeurs cherchent activement, 21 % moins activement (ils doivent être « remobilisés ») et 17 % ont été sanctionnés pour recherche insuffisante.

4. Les points de préoccupation aujourd'hui

Un solde financier rétabli mais juste à l'équilibre, une dette élevée

Le régime d'assurance chômage a été longtemps confronté à un **lourd déficit**, en particulier pendant les périodes de crise économique et de montée du chômage. Celui-ci, qui s'est atténué à partir de 2017 dans des années de forte créations d'emplois, a culminé lors de la période COVID, avec un déficit de -17,4 Mds en 2020 et de -9,3 Mds en 2021 : les recettes ont alors diminué tandis que les charges augmentaient fortement (paiement d'un tiers du dispositif de chômage partiel et dispositif de prolongation des droits). Le régime a ensuite profité, en 2022, de la fin des mesures d'urgence, du rebond économique et surtout du nouveau cadre réglementaire 2019-2021 de réduction des droits. L'excédent a été net en 2022 (+ 4,3 Mds), moindre en 2023 (+ 1,5 Mds). En 2024, le solde est nul.



Le déficit de l'assurance chômage a conduit à une dette qui s'est considérablement accrue lors du COVID, passant de -36,8 Mds en 2019 à -63,6 Mds, au pire moment, fin 2021, soit une somme proche du double du montant des allocations servies en période hors COVID (33,6 Mds en 2022). Les excédents de 2022 et de 2023 ont permis un léger désendettement et, fin 2024, la dette UNEDIC s'établit à - 59,3 Mds.

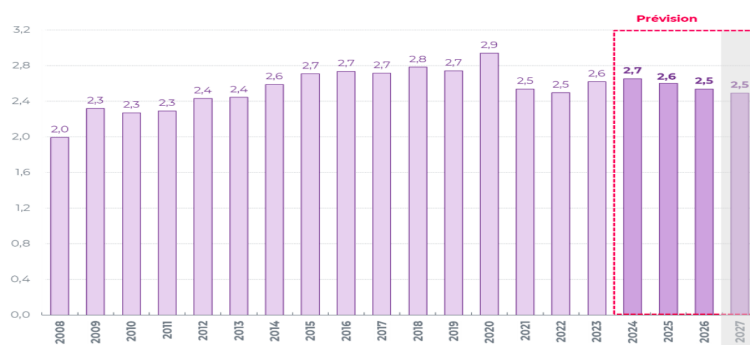
Cette dette est gérée par le régime qui emprunte sur les marchés financiers et bénéficie de la garantie de l'État.

Facteurs d'équilibre ou de déséquilibre, équité du système

La première cause du déséquilibre est bien évidemment la montée du chômage dans certaines périodes, sachant que le taux de chômage en France est plus élevé en moyenne que dans la plupart des pays européens, ce qui pose des questions récurrentes sur l'insuffisance des compétences de la population active en France par rapport aux offres et sur les améliorations à apporter au fonctionnement du marché du travail, en particulier sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi et leur formation. C'est parce que le chômage indemnisé s'est stabilisé à partir de 2015 et a baissé après 2021 que la situation financière s'est améliorée, dans un

contexte, toutefois, de modifications des règles d'assurance et donc de réalisation d'économies.

Effectifs de chômeurs indemnisés en fin d'année, en millions



Source : situation financière de l'assurance chômage 2025-2027

Au-delà de cette cause majeure, l'importance du déficit a souvent été imputée au **caractère excessivement favorable du régime** et à la charge que fait peser sur lui la **multiplicité des contrats courts**.

Ainsi, le rapport de la Cour des comptes de 2013 sur l'UNEDIC, qui jugeait dès cette période la poursuite des déficits « difficilement soutenable », incriminait-il la générosité du régime, rappelant que, dans la plupart des pays européens, la durée maximale de versement des allocations chômage était de 1 an, contre 2 ans en France (davantage au-delà d'un certain âge, longtemps fixé à 50 ans) et que le taux de remplacement était meilleur qu'ailleurs, en particulier pour les hauts salaires (en moyenne 67,3 % contre une moyenne OCDE à 58,6%). Toutefois, depuis les réformes de 2019-2021 et de 2023, la situation n'est plus la même : l'écart entre les règles applicables dans les autres pays européens s'est réduit, comme le montre le tableau suivant, d'autant que le mode de calcul en France du salaire de référence (non indiqué ci-dessous) divise toutes les sommes perçues par le nombre de jours compris entre le premier jour et le dernier jour de travail de la période de référence, en intégrant des jours non travaillés, ce qui défavorise fortement les catégories qui travaillent de manière intermittente.

Comparaison des régimes d'assurance chômage entre plusieurs pays européens (en mai 2024)

	France	Allemagne	Belgique	Pays-Bas	Danemark	Suède	Italie	Portugal
Conditions affiliation	6 mois sur les 24 mois antérieurs, 36 mois si seniors	12 mois sur les 30 derniers mois	De 312 j. sur 21 mois à 624 j. sur 42 mois selon âge	6,65 mois sur les derniers 9 mois	Revenu minimal de 33 063€ pendant les trois années qui précèdent	6 mois au cours des 12 mois + 420 h in période de 6 mois consécutifs	3 mois sur les 4 ans antérieurs et 1 mois dans les 12 derniers mois	360 jours au cours des 2 dernières années
Durée versement	6 mois minimum/ 18 mois maximum sauf seniors (jusqu'à 27 mois)	De 6 à 24 mois, 12 mois la plupart des cas	Pas de limite	Entre 3 et 24 mois selon durée affiliation	2 ans max sur une période de 3 ans	300 jours, 450 si enfant à charge	La moitié du nombre de semaines cotisées au cours des 4 ans qui précèdent	Entre 150 et 540 jours selon durée affiliation et âge

Calcul allocation	57 % du salaire de référence, davantage pour les petits salaires (limite 75 %) avec 30 % de moins après 6 mois si allocation dépasse 2763 €	60 à 67% du salaire net de réf. selon situation familiale	65 % du dernier salaire pendant 3 mois avec une diminution progressive.	75 % du salaire de référence (2 mois) puis 70 %	90 % du salaire de référence	Régime base : 1010€ + si assurance volontaire : 80 % puis 70 % puis 65 % du salaire de référence	75 % du salaire de référence (dans la limite de 1425€ au-delà 25 %) moins 3 % chaque mois à partir du 6 ^e mois	65 % du salaire de réf. + 10 % dans certains cas
Plafond du salaire de référence	15456€	Entre 7450 et 7550€	De 3300 à 2870€	5480€	-	-	-	-
Minimum allocation	Pas de minimum	Pas de minimum	De 1330 à 1705€ selon situation familiale	Pas de minimum	Pas de minimum	1010€	Pas de minimum	509€
Maximum allocation	8811€ avant dégressivité	Entre 3264 et 3300€	2144€	75 % du salaire de référence	3146€	2340€ 100 jours puis 1980€	1550€	1273,15€

Source : UNEDIC tableau de données internationales comparatives

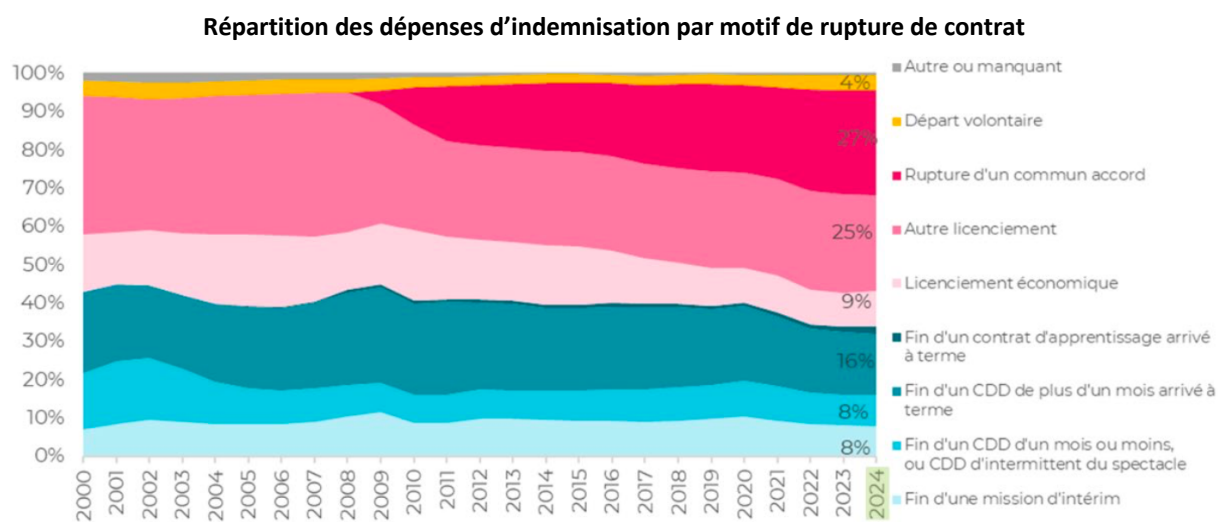
Les comparaisons sont cependant difficiles, parce que les règles de l'assurance chômage se combinent (certaines sont plus souples et d'autres plus strictes) et qu'elles ne sont pas seules en cause : ainsi, l'Allemagne, plus restrictive que la France sur les conditions d'affiliation et la durée de versement, dépense en 2022 davantage par demandeur d'emploi (27 400 €) que la France (21 400€)⁴. L'Italie, qui semble généreuse sur l'accès, dépense peu (15 000€), sans doute parce qu'elle plafonne assez bas le salaire de référence, tandis que, en France, le plafond de l'allocation est très élevé, du moins avant dégressivité.

Au-delà de la définition des règles du régime, la **multiplicité des contrats courts** a longtemps été considérée comme une des causes de l'importance du déficit : un déséquilibre existe en effet entre les recettes de cotisations des contrats courts et les dépenses d'indemnisation liées à la fin des contrats (pour les CDI, la situation est inverse). Certains secteurs qui emploient beaucoup de CDD (hébergement médico-social, restauration, activités de services...) sont ainsi « subventionnés » par le régime : ils ajustent leurs recrutements aux besoins sans payer le juste prix de l'assurance chômage. Au-delà de la question financière, la multiplication des CDD (parmi lesquels ceux de moins d'un mois sont très majoritaires, 87 %) renvoie au constat de la faible qualité de l'emploi : elle précarise certains travailleurs, notamment les jeunes peu qualifiés. C'est au demeurant la volonté de réduire le recours aux contrats courts qui explique la politique du bonus-malus appliquée aux entreprises sur la période 2013-2017 puis ensuite, après divers aléas, à partir de 2021.

Cependant, les mesures prises à compter de 2019 (notamment l'allongement de la période

⁴ Source : La protection sociale en France et en Europe, DREES, édition 2023

d'affiliation préalable et la modification du calcul du salaire journalier de référence) ont réduit le nombre des personnes ayant des droits ouverts à l'issue de contrats courts ainsi que le montant des allocations qui leur sont servies. De 2019 à 2024, le pourcentage des entrées dans le régime à la suite d'un CDD est passé de 60 % à 47 %, et les dépenses occasionnées par les allocations (cf. graphique ci-dessous) de 40 à 32 %. La charge des contrats courts s'est donc allégée. Force est toutefois de constater que cet allègement est dû pour l'essentiel à la pénalisation des personnes en contrat court (leur précarité a été renforcée puisque leur droit à l'assurance chômage a été réduit et leur allocation minorée) et moins à la participation des entreprises qui, en utilisant des contrats parfois très courts, minimisent leurs charges.



Source : suivi statistique de l'assurance chômage, mars 2025

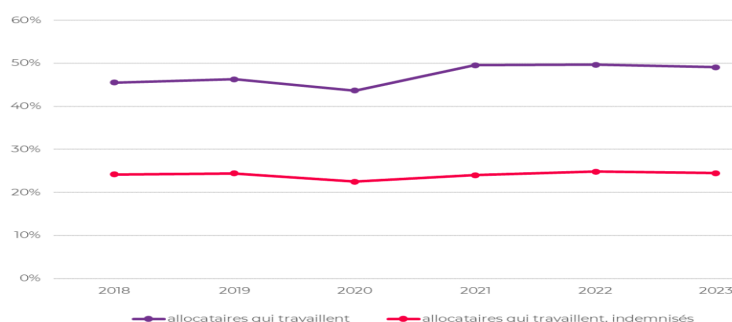
Autre cause de dépenses traditionnellement jugées excessives (au demeurant proche de la précédente), **les règles de cumul** entre le versement de l'ARE et un travail en CDD ainsi que la possibilité d'alterner un CDD avec suspension temporaire de l'indemnisation puis un retour au chômage. Le cumul allocation/revenu de travail est en effet autorisé et les règles, qui prennent en compte le montant du revenu d'activité, permettent, si celui-ci n'est pas trop élevé, de continuer à servir une part de l'allocation chômage⁵. Si la rémunération d'activité dépasse un certain montant, le cumul n'est pas possible et l'allocation est suspendue le temps que dure le contrat de travail. La différence avec une véritable reprise de travail est que le demandeur, qui reste inscrit à France Travail, est toujours censé chercher un emploi.

Déjà, comme mentionné ci-dessus, le gouvernement avait demandé aux partenaires sociaux, en 2018, de modifier les règles de cumul entre l'allocation chômage et un revenu d'activité jugées trop incitatives à se maintenir au chômage.

Le souci de favoriser le retour à l'emploi et le maintien des compétences des demandeurs d'emploi a fait prévaloir le statu quo. Le maintien des dispositions a conduit, depuis 2018, à une augmentation des demandeurs d'emploi qui travaillent. En 2018, 47 % d'entre eux travaillaient, 51 % en 2024, dont une moitié environ restent indemnisés

⁵ Le mode de calcul consiste à soustraire à l'ARE mensuelle 70 % du revenu d'activité et, s'il existe un solde, de verser une ARE résiduelle.

Répartition des allocataires selon leur situation d'emploi et leur indemnisation



Source : suivi statistique de l'assurance chômage, mars 2025

En définitive, s'agissant de la situation financière de l'UNEDIC, l'effet cumulé de l'amélioration de la situation de l'emploi et des plans d'économies engagés en 2023 ont permis de ramener le régime à l'équilibre, au prix toutefois d'une dureté accentuée envers les populations les plus défavorisées et les plus précaires, voire d'une certaine iniquité entre catégories : sont en cause, en particulier, les conditions drastiques du rechargement des droits et le mode de calcul très contestable de l'allocation.

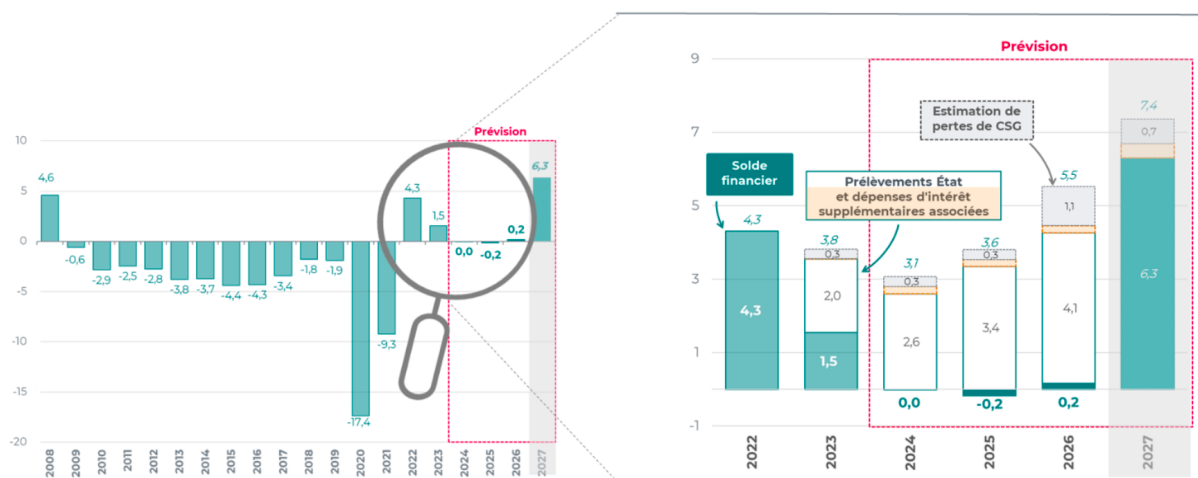
Les fragilités de la situation financière 2025

S'agissant de l'avenir proche, les prévisions financières 2025-2027 de l'UNEDIC ne sont pas optimistes. Sont en cause l'anticipation d'une certaine dégradation de la situation économique ainsi que des choix de l'État qui, privant le régime de recettes, affectent sa capacité de désendettement.

Compte tenu du contexte et des **perspectives économiques**, l'UNEDIC retient des prévisions de croissance limitée, 1 % en 2025, 1,3 % et 1,4 % ensuite, avec une faible évolution de l'emploi après une année 2025 défavorable. Le taux de chômage augmenterait en 2025 et 2026 (7,6 et 7,7 %) avant de diminuer à horizon 2025 (7,5 %). Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés (2,6 millions en 2026, 2,5 ensuite) évoluerait peu.

Par ailleurs, l'UNEDIC considère que l'État lui impose indûment des **manques à gagner** qui, érodant ses ressources, l'empêchent de se désendetter : elle considère que sa contribution au fonctionnement de France Travail (11 % des recettes de cotisations) le conduit à financer indûment la quasi-totalité des frais de fonctionnement de cet organisme ; en outre, l'arrêté du 27 décembre 2023 diminue, pour les années 2024 à 2026, la compensation des exonérations de cotisations jusqu'alors supportées par l'État, soit en 2025, pour le régime d'assurance-chômage, une perte de 3,4 Mds et en 2026, de 4,1 Mds ; enfin, le versement de la CSG qui a remplacé en 2018 la cotisation salariale d'assurance chômage ne compense plus celle-ci depuis 2023 et la baisse de l'assiette de la CSG supportée par les travailleurs indépendants conduit également à baisser la part de CSG reçue par le régime.

Solde financier de l'assurance chômage en Mds et reconstitution d'un solde à recettes en provenance de l'État inchangées



Source : situation financière de l'assurance chômage 2025-2027

Comme l'indique le graphique ci-dessus, les prévisions financières sur 2025 et 2026 montrent un solde proche de zéro : - 0,2 Mds en 2025, + 0,2 en 2026, alors que sans les manques à gagner mentionnés, le solde aurait atteint 3,6 Mds et 5,5 Mds, ce qui aurait permis de diminuer la dette. Celle-ci va probablement stagner au niveau atteint en 2023 : - 59,3 Mds. Les prévisions tablent sur une suppression des manques à gagner en 2027, ce qui explique le rebond du solde, qui n'est nullement certain.

Autre préoccupation, la difficile transition des seniors entre activité et retraite

Les bornes d'âge pour permettre aux travailleurs seniors de bénéficier plus longtemps de l'allocation (durée maximale) ont été plusieurs fois reculées dans la période récente : en 2017, la durée maximale d'indemnisation de 3 ans est désormais réservée aux 55 ans et plus, avec une évolution en biseau de 2 à 3 ans à partir de 53 ans. En 2023, avec la réduction à 75 % de la durée de l'ensemble des droits, la durée maximale d'indemnisation baisse à 22,5 mois pour les 53 et 54 ans et à 27 mois pour les 55 ans et plus. En 2025, les bornes d'âge sont reculées de 2 ans : l'allongement de la durée maximale commence non plus à 53 mais à 55 ans, les 55-56 ans ayant un droit maximum de 22,5 mois et ceux de 57 ans et plus de 27 mois.

Cependant, une étude de l'UNEDIC publiée en avril 2025 *Quel accès à l'emploi durable pour les allocataires seniors ?* montre que 56 ans est l'âge pivot à partir duquel l'accès à l'emploi durable devient significativement plus difficile : entre 50 ans et 61 ans, le taux d'accès à l'emploi durable est divisé par 3 pour deux groupes de seniors, ceux qui ont des problèmes de santé (souvent licenciés pour inaptitude) et ceux qui sont devenus demandeurs d'emploi par rupture de CDI, soit 55 % des seniors. Ainsi, les seniors qui ont subi la rupture d'un CDI de longue durée (plus de 10 ans) voient leur taux d'accès à l'emploi durable baisser dès 54-55 ans. Le taux d'accès des autres seniors (45 %) est divisé par 2.

Ces difficultés peuvent s'expliquer par les recherches des allocataires (ils sont plus nombreux à vouloir travailler à temps partiel ou près de leur domicile), par des questions de formation (les seniors y ont un accès plus difficile), enfin par les discriminations des employeurs.

Le contexte pour ces seniors devient donc difficile à 58-59 ans pour ceux qui ont épuisé leurs droits sans être encore proches de la retraite.

Conscient sans doute de ces difficultés, le gouvernement va soumettre au Parlement en 2025 un projet de loi prévoyant un contrat de travail spécifique pour les plus de 60 ans (57 dans certains cas) avec possibilité donnée à l'employeur de mettre le salarié en retraite quand il a droit à une retraite à taux plein et une exonération des charges sur l'indemnité de départ en retraite. Le texte prévoit la promotion de la retraite progressive (très peu utilisée) et renforce les obligations de négociation sur l'emploi des seniors. Il n'est pas certain que ces choix suffisent à changer le regard des employeurs sur les demandeurs d'emploi âgés, même si, il est vrai, le taux d'emploi des seniors augmente désormais chaque année.

La légitimité de l'intervention de l'État : une question qui reste posée après les années 2019-2024

La période récente a vu un effacement des partenaires sociaux au profit d'une intervention de l'État dans la fixation des paramètres de l'assurance chômage : l'équilibre des responsabilités a été modifiée, avant une sorte de retour à la normale en novembre 2024 dont on ne sait s'il sera durable.

L'on explique l'intervention de l'État par le fait que le pouvoir macroniste, qui a souhaité, dans les ordonnances travail de 2017, développer le dialogue social dans l'entreprise, ne serait pas favorable à l'exercice de responsabilités nationales par les syndicats, jugeant qu'il appartient à l'État de piloter les régimes de protection sociale. Peut-être cela a-t-il été effectivement son dessein. La rigueur du cadrage qu'il a défini en 2018 en prélude aux négociations a sans doute conduit à l'échec de celles-ci en 2019, échec qui a motivé sa décision de reprendre la main.

Cependant, dès lors que l'État définit seul le régime, il lui appartient de prendre toutes les décisions, avec le risque politique que les mesures prises soient jugées injustes et trop restrictives, alors que la discussion entre partenaires sociaux permet d'équilibrer les choix et de les faire mieux accepter. La concentration des pouvoirs aux mains de l'État n'est donc pas nécessairement le meilleur choix. De fait, l'État a, pendant la période, fait prévaloir des choix très orientés, sous-entendant que l'importance du chômage était liée au laxisme des contrôles et à la trop faible mobilisation des demandeurs d'emploi (les mesures issues de la loi Plein emploi reflètent cette conviction), imposant une baisse des allocations et un durcissement des conditions d'indemnisation pour contraindre les personnes à accepter un emploi. C'est méconnaître les difficultés auxquelles se heurtent les demandeurs d'emploi, c'est amplifier les discriminations dont ils se sentent déjà l'objet, enfin, c'est accentuer les inégalités en contraignant davantage les plus précaires. L'État s'est donc exposé.

Si l'État souhaite désormais une gouvernance conjointe avec les organisations syndicales, il doit montrer qu'il les écoute davantage et accepte d'instituer un partage moins inégal des responsabilités. Ainsi, si un cadrage financier peut avoir sa légitimité, dicter les conclusions auxquelles la négociation doit parvenir ne respecte pas les principes de la démocratie sociale.

Améliorer le regard des Français sur l'emploi ?

L'UNEDIC publie régulièrement un baromètre de la perception du chômage et de l'emploi. Selon l'édition de novembre 2024, 80 % des Français déclarent être ou avoir été touchés par le chômage, personnellement ou de par un proche ; les allocations chômage, issues de l'assurance, sont considérées comme un droit (90 %) ; 95 % des Français considèrent que tout le monde peut être frappé un jour ou l'autre et 75 % (un peu moins) que le chômage est subi et non pas choisi. Pourtant, un demandeur sur 3 se sent ostracisé comme « assisté » ou « paresseux » et 6 sur 10 ont déjà eu le sentiment d'avoir subi des questions inquisitoriales et insistantes sur leur recherche d'emploi.

L'existence d'une assurance chômage réduit l'inquiétude du chômage (73 %). Une part importante évoque le chômage comme un « passage » entre deux emplois, voire une possibilité de transition professionnelle. Le baromètre montre toutefois combien le chômage est craint : 3 actifs sur 10 craignent de le connaître dans un horizon proche et 6 demandeurs d'emploi sur 10 sont pessimistes sur le fait de retrouver rapidement un emploi.

Pour autant, parmi les causes du chômage, 37 % des Français incriminent le refus du travail, 25 % la fraude, 24 % le montant des allocations, les autres évoquant le poids des charges, la recherche du profit, la faiblesse de la croissance.

Les Français sont donc ambivalents face au chômage, calamité subie ou régime de protection excessive des paresseux. Il est vrai qu'ils le connaissent mal : ils amplifient son niveau (60 % évoquent un taux de plus de 15 %), surestiment la part des chômeurs indemnisés, sous-estiment la part des demandeurs d'emploi qui travaillent. Ils sont très partagés sur l'appréciation de l'indemnisation : entre 36 et 47 % considèrent que les allocations sont trop élevées ou sont versées trop longtemps ou sont un frein à l'emploi. A noter que ces pourcentages reculent quand l'information est donnée sur la réalité des droits...Le paradoxe est que 36 % des personnes interrogées considèrent les chômeurs comme des assistés mais que 90 % considèrent pourtant les allocations comme un droit puisque résultant de cotisations.

La perception qu'ont les chômeurs d'eux-mêmes (ils se voient comme persévérants, dynamiques et courageux) contrastent nettement avec celle des actifs en emploi, qui non seulement ne les voient pas majoritairement ainsi mais évoquent perte de compétences, malchance, sentiment de culpabilité. Des chercheurs suédois ont mis en évidence, il y a 20 ans un paradoxe : une majorité de personnes sait que le chômage est imputable à l'économie et pourtant, en même temps, jugent que « si les chômeurs le voulaient vraiment », ils retrouveraient du travail. En réalité, les actifs veulent croire en la méritocratie et rester persuadés que l'on a la maîtrise de sa vie... tout en sachant bien que ce n'est pas vrai.

Récapitulatif des principales dispositions applicables en 2025

	Dispositions	Commentaires
Financement du régime	Cotisations de 4 % assises sur le salaire brut dans la limite de 4 fois le plafond de la sécurité sociale, soit 15 700 euros Seuls les employeurs cotisent. En 2018, la cotisation salariale a été remplacée par l'attribution au régime de 1,47 point de CSG (contribution sociale généralisée) Les cotisations peuvent être modulées dans le cadre des textes instituant un bonus-malus pour les entreprises appartenant certains secteurs recourant fortement aux contrats courts, dans une fourchette allant de 5 % pour la pénalisation à 2,95 pour le bonus.	La cotisation patronale a légèrement baissé en 2025 (elle était de 4,05 %)
Conditions pour en bénéficier	Avoir travaillé au moins 6 mois (soit 130 jours ou 910 heures) au cours d'une période de référence (24 derniers mois ou 36 derniers mois pour les personnes d'au moins 55 ans à la date de cessation du dernier contrat de travail) L'exigence est de 5 mois de travail pour les saisonniers. 6 autres conditions doivent être remplies : être inscrit comme demandeur d'emploi, ne pas remplir les conditions permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein, être involontairement privé d'emploi (hors cas de motif légitime de démission et hors cas d'un projet de reconversion répondant à certaines conditions), être physiquement apte, être à la recherche effective d'un emploi. En cas de non-respect des obligations, de refus de 2 offres raisonnables d'emploi ou de fraude et de fausse déclaration, des sanctions sont prévues, allant de la suspension des allocations à leur suppression (décret du 30 mai 2025), la plupart du temps pendant un temps déterminé.	La convention recule à 55 ans la possibilité de bénéficier d'une période de référence plus large Les conditions de contrôle (en particulier de la recherche effective d'emploi) et de sanction éventuelle se sont durcies ces dernières années, notamment en 2025.
Montant de l'ARE	Le montant est calculé sur le fondement du salaire journalier de référence (SJR). Le SJR est obtenu sur la base des rémunérations brutes soumises à cotisations perçues pendant les 24 mois (ou 36 mois pour les personnes de 55 ans et plus) précédant la fin du contrat de travail. Cette somme est ensuite divisée par le nombre total de jours calendaires (travaillés et non travaillés) compris entre le premier jour du premier contrat et le dernier jour du dernier contrat de la période. Le nombre des jours non travaillés pris en compte est plafonné (désormais à 70 %) des jours travaillés. Le montant de l'allocation versée correspond au meilleur résultat entre les deux modes de calcul suivants (30 allocations journalières par mois) - Soit 57 % du SJR - Soit 40,4 % du SJR + 13,11 € (calcul + favorable pour les petits salaires).	Le mode de calcul décidé lors de la réforme 2019-2021, très compliqué, vise à défavoriser les salariés intermittents qui enchaînent des contrats courts avec des périodes de chômage. L'annulation du dispositif par le Conseil d'État a conduit à l'adoucir un peu, en plafonnant le nombre de jours non travaillés pris en compte. La convention baisse le plafonnement à 70 %. Désormais l'allocation mensuelle correspond à SJR x 30.

	L'allocation ne peut pas être inférieure à un minimum (31,97 € depuis juillet 2014) ni dépasser 75 % du SJR.	
Dégressivité applicable aux moins de 55 ans	Les allocataires touchant une allocation journalière supérieure à 92,12€ (correspondant à un salaire de 4915 €) sont soumis, après 6 mois de chômage à une réduction de 30 % mais touchent alors au moins 92,12€.	La mesure qui date de 2021 ne s'applique désormais qu'au moins de 55 ans. Nombre d'économistes jugent que l'accélération de la reprise du travail qui en a découlé (qui concerne surtout les personnes à très haut salaire) est sur le moyen terme contreproductive.
Point de départ	Le versement obéit à un délai de carence de 7 jours auquel s'ajoutent, le cas échéant, un différé pour versement d'allocation compensatrice de congés payés et/ou pour versement d'une indemnité de licenciement supérieure au minimum légal.	
Durée de versement	La durée de versement est égale au nombre de jours calendaires qui est utilisé pour le calcul du SJR (cf. formule rubrique « Montant de l'ARE ») en déduisant certaines périodes d'arrêt (maladie...). Depuis février 2023, cette période n'est prise en compte que pour 75 %. La durée d'indemnisation ne peut cependant être inférieure à 6 mois	La réforme mise en place en 2023 (« contracyclique ») a conduit à diminuer la durée de versement, à peu près dans la proportion où la réforme du mode de calcul de l'allocation (plan 2019-2021) l'avait allongée.
Durée maximale de versement	(18 mois) pour les moins de 55 ans à la date de fin de leur contrat de travail ; 685 jours (22,5 mois) pour les personnes qui ont moins de 55 ou 56 ans à la date de fin de leur contrat de travail ; 822 jours (27 mois) pour les personnes qui ont 57 ans ou plus à la date de fin de leur contrat de travail.	Le maximum a également été réduit de 25 % en 2023. Suite à la réforme des retraites, la convention 2025 recule à 55 ans la borne d'âge qui donne droit à un allongement de la durée maximale (53 ans auparavant)
Poursuite jusqu'à la retraite	Un allocataire ayant atteint l'âge plancher (64 ans aujourd'hui) et indemnisé depuis un an peut bénéficier de l'allocation jusqu'à ce qu'il ait droit à la retraite à taux plein.	Recul de l'âge à la suite de la réforme des retraites
Droits rechargeables	Un allocataire qui prend un travail temporairement peut recharger ses droits à allocation au bout d'un délai de 6 mois travaillés	Le délai avant la réforme de 2019 était de 1 mois et était très incitatif à la reprise de travail. Porté à 6 mois en 2019, le délai a considérablement réduit la possibilité d'un rechargement.
Cumul allocation et salaire	L'allocation peut se cumuler avec un revenu d'activité s'il reste un reliquat une fois déduits de l'allocation 70 % du revenu. Sinon l'allocation est suspendue. Le montant cumulé ne doit pas dépasser le salaire de référence pris en compte pour le calcul de l'allocation.	Pas de changement