

Paris, le 08 AOUT 2025



Les partenaires sociaux ont été invités par la ministre chargée du travail et de l'emploi à une concertation sur les règles d'indemnisation de l'assurance chômage.

Je n'ignore pas que ces règles ont fait l'objet d'évolutions successives, dernièrement par un accord signé en novembre 2024. Je veux d'abord vous assurer que les principes majeurs issus de cet accord sont préservés.

En premier lieu, tout en mettant en cohérence les bornes d'âge des filières seniors avec le décalage de deux ans de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, les partenaires sociaux signataires de l'accord ont choisi de conserver des régimes d'indemnisation plus favorables pour les demandeurs d'emploi à compter de 55 ans. Je souhaite donc que le principe de telles règles dérogatoires soit conservé.

En deuxième lieu, l'accord prévoit des conditions d'affiliation plus souples pour ceux qui ont recours pour la première fois à l'assurance chômage et pour les travailleurs saisonniers. De la même manière, si ces conditions peuvent évoluer, je souhaite que le principe de conditions d'affiliation plus favorables pour ces personnes soit conservé.

En troisième lieu, votre accord de novembre dernier ne comporte pas d'objectif de renforcement du caractère contracyclique de l'assurance chômage par l'instauration de paramètres spécifiques lorsque le taux de chômage ou son évolution caractérisent une situation de plein emploi. Après les réunions de concertation menées par la ministre en charge du travail et de l'emploi, il apparaît que la mention de ce renforcement ne doit pas être retenue. Je prends acte de cette volonté.

Toutefois, la situation financière du régime de l'assurance chômage et la nécessité de travailler plus nombreux rendent nécessaire une évolution des règles de l'assurance chômage. Par rapport à l'accord de novembre dernier, je souhaite que vous puissiez notamment négocier sur la multiplication si souvent observée ces derniers temps des ruptures conventionnelles individuelles et des détournements de leur objet, avec un impact fort sur le régime de l'assurance chômage. Cette situation rend nécessaire des adaptations des règles qui leur sont applicables.

De manière générale, l'incitation au retour à l'emploi passera par une évolution des conditions d'affiliation et d'indemnisation des demandeurs d'emploi, pour que la France se rapproche en la matière de la moyenne des pays de l'Union européenne. En ouvrant cette nouvelle étape de négociations, je souhaite que les partenaires sociaux dotent notre assurance chômage de règles efficaces et justes pour contribuer à l'effort de relance de la production.

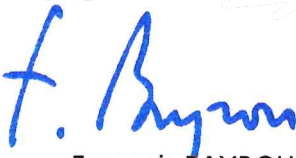
PJ : Document de cadrage



Je vous prie à cet effet de trouver ci-joint le document de cadrage prévu à l'article L. 5422-20-1 du code du travail. Conformément à la loi, ce document précise les objectifs de la négociation de la convention d'assurance chômage. Il indique également les grands principes de l'assurance chômage, tels qu'ils ressortent de la convention du 15 novembre 2024 que vous avez conclue et qui a été agréée, que le Gouvernement vous invite à conserver.

Je vous en souhaite bonne réception.

Je vous prie d'agréer, (. . .)


François BAYROU

I. Contexte général

L'atteinte du plein emploi à l'horizon 2027, en travaillant plus nombreux, plus et mieux, est une priorité du Gouvernement. Ces dernières années, des progrès significatifs ont été réalisés sur le marché du travail. Le taux de chômage, hors Mayotte, est passé de 9,6 % au premier trimestre 2017 à 7,4 % au 1^{er} trimestre 2025, selon les critères du Bureau international du Travail (BIT). Cette période a vu également la qualité de l'emploi s'améliorer. Entre 2017 et 2024, la part des contrats à durée déterminée (CDD) ou en intérim dans l'emploi total est ainsi passée de 11 % à 9,5 %. Le taux d'activité et le taux d'emploi ont atteint leurs plus-hauts historiques, notamment pour les seniors.

Malgré ces progrès importants, le marché du travail fait face à des défis persistants avec un nombre encore trop important d'emplois vacants et des indicateurs qui restent moins performants que dans les autres pays européens :

- Malgré sa baisse historique, notre taux de chômage reste plus élevé que chez nos principaux voisins européens ;
- Même si notre taux d'emploi des 15-64 ans atteint ses plus-hauts historiques à 69 % en 2024, il est plus faible que dans les économies européennes les plus performantes. En Allemagne par exemple, le taux d'emploi est de 77,5 % ; aux Pays-Bas, il est de 82,3 % et la moyenne européenne est à 70,8 %.

Pour continuer à faire progresser notre taux d'emploi et pour réenclencher la baisse de notre taux de chômage qui stagne autour de 7,5% depuis la fin d'année 2023 et pour réussir à travailler plus nombreux, plus et mieux, il convient de renforcer les incitations à la reprise d'activité.

En outre, l'état des finances publiques s'est sensiblement dégradé depuis l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. Le rapport sur la situation financière du régime d'assurance chômage, remis par le Gouvernement au Parlement le 22 juillet 2025 fait état d'une dégradation sensible du solde de l'assurance chômage par rapport à la prévision de la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 : le solde prévu pour 2025 serait ainsi de 0,7 Md€, alors que le sous-jacent assurance chômage de la trajectoire de la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui intégrait déjà un prélèvement de l'Etat, était en excédent de 6,5 Md€. Il y aurait donc un écart, par rapport à la LPFP, de 5,8 Md€ en 2025. Pour 2026, cet écart serait de 8,5 Md€. La comparaison des prévisions de l'Unédic de juin 2025 avec celles établies par l'organisme en 2023, fondées sur une méthodologie et des hypothèses différentes, conduisent à des conclusions similaires.

L'article L. 5422-25 du code du travail prévoit que : *« si la trajectoire financière décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement, le Premier ministre peut demander aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel de prendre les mesures nécessaires pour corriger cet écart en modifiant l'accord mentionné au même article L. 5422-20, dans un délai qu'il détermine. »*. Au regard de l'écart constaté entre le solde prévu dans la loi de programmation des finances publiques et le solde constaté en 2023 et 2024 et prévu dans le rapport annuel d'avancement en 2025 et 2026, qui s'évalue à plusieurs milliards d'euros, il apparaît impératif que les partenaires sociaux puissent prendre les mesures pour corriger cet écart.

II. Les objectifs

Au regard de ces éléments de contexte, les partenaires sociaux sont invités à déterminer les règles du régime d'assurance chômage pour répondre aux objectifs suivants :

1. Conserver les grands principes de l'assurance chômage tels qu'ils ressortent de la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage : le caractère contracyclique du régime, les modalités de calcul du salaire journalier de référence, la dégressivité et la mensualisation du versement de l'allocation, l'application d'une condition d'affiliation spécifique pour les primo-entrants et les saisonniers, l'existence et le décalage des bornes d'âges pour la filière seniors, permettant le bénéfice d'une durée d'indemnisation plus élevée pour les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans.

2. Favoriser le retour rapide à l'emploi des demandeurs d'emploi :

- i) en renforçant les incitations à un retour rapide en emploi pour les personnes ayant conclu une rupture conventionnelle individuelle ;
- ii) en modifiant les paramètres de l'accès à l'assurance chômage, notamment la durée minimale d'emploi et la période de référence nécessaires à l'ouverture d'un droit au chômage qui détermine la durée maximale d'indemnisation. La France est en effet l'un des pays de l'Union européenne où les conditions d'indemnisation sont parmi les plus favorables et présente une durée maximale d'indemnisation plus élevée que la moyenne européenne ;
- iii) en examinant l'opportunité d'adapter les différences d'incitation de retour à l'emploi selon le niveau de rémunération et le montant d'allocation afin de tenir compte des capacités effectives à retrouver un emploi : les paramètres d'indemnisation (montant et durée par exemple) pourraient être mieux adaptés au niveau de revenu préalable à la perte d'emploi.

3. Intensifier l'effort réalisé pour le retour en emploi des seniors, via une adaptation des règles spécifiques applicables aux salariés seniors et sur les moyens de les inciter à reprendre un emploi.

4. Poursuivre l'incitation à l'allongement de la durée des contrats de travail et la dissuasion d'un recours excessif aux contrats courts.

5. Au regard de l'effort général demandé aux Français en ne revalorisant pas l'ensemble des prestations en 2026, envisager, par parallélisme et dans un souci de justice, une mesure similaire pour les prestations d'assurance chômage versées au titre du régime général et des annexes VIII et X.

6. Tenir compte des modalités de négociations spécifiques aux intermittents du spectacle (annexes VIII et X). Conformément à la procédure prévue à l'article L. 5424-22 du code du travail, à la suite de la réception du présent document de cadrage, les partenaires sociaux interprofessionnels devront envoyer aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle, un document de cadrage.

7. Tenir compte du régime propre à Mayotte. Il est demandé aux partenaires sociaux de prendre des mesures prévoyant la continuité du régime applicable à Mayotte, le cas échéant dans un souci de convergence progressive vers le régime d'assurance chômage de droit commun.

III. Hypothèses macroéconomiques et trajectoire financière à respecter pour le régime d'assurance chômage

D'après les hypothèses du Rapport d'avancement annuel 2025, l'activité économique devrait évoluer de 0,7 % en 2025, 1,2 % en 2026 et 1,4 % en 2027. Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'ARE/AREF se réduirait de -3,2 % en 2025, de -4,4 % en 2026 et de -2,7 % en 2027. Enfin, l'évolution de la masse salariale des branches marchandes non-agricoles est estimée à 1,9 % en 2025, 2,9 % en 2026 et 3,5 % en 2027.

La nouvelle convention d'assurance chômage conclue pour une durée de quatre ans de 2026 à 2029, devra permettre de dégager entre 2 Md€ et 2,5 Md€ d'économies par an en moyenne au cours des 4 années de la convention, avec une montée en charge progressive des nouvelles règles générant des gains croissants sur la période entre 2026 et 2029, pour atteindre *a minima* 4 Md€ d'économies en régime de croisière à partir de 2030.

Les montants ainsi dégagés auront pour unique vocation de contribuer au désendettement de l'Unédic.

Par ailleurs, de 2025 à 2028, le produit des impositions de toute nature affecté à l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage sera maintenu à un niveau s'élevant à 1,47 point de CSG activité.

La contribution de l'Unédic à France Travail sera maintenue à 11 %, conformément à la convention tripartite Etat-Unédic-France Travail 2024-2027 d'avril 2024, afin de continuer à soutenir la réforme de France Travail, en particulier l'accompagnement renforcé des publics éloignés de l'emploi et l'offre de services aux entreprises.

IV. Délai de négociation

Il est demandé aux partenaires sociaux de parvenir à la conclusion d'un accord d'assurance chômage d'ici le 15 novembre 2025 au plus tard.