

Assurance chômage : retour sur un déficit évitable

Odile Merckling et Muriel Wolfers

La montée de l'extrême droite est corrélée à celle du chômage, qui depuis 40 ans, a déjà réduit plusieurs générations et dix millions de personnes à la pauvreté et au déclassement social. Depuis au moins 20 ans, des politiques de destruction programmée de l'État social et de l'assurance chômage ont contribué à la nourrir, en détruisant les liens sociaux et le tissu social.

La protection sociale, dont l'assurance-chômage, constitue un fondement de la démocratie, car il ne peut exister de droits civiques et politiques sans droits sociaux et économiques garantis aux individus. En France, la Sécurité sociale a été construite après 1945, alors que la crise des années 1930 et la montée massive du chômage avaient mené aux pires excès de la barbarie nazie et des destructions de la Seconde Guerre mondiale.

C'est au nom de la dette du régime de l'assurance chômage, que les pouvoirs publics exigent à présent sans cesse de nouveaux sacrifices de la part des salariés et des chômeurs, voire des mesures de liquidation ou de privatisation de l'assurance-chômage.

I- De nouveaux sacrifices imposés aux chômeurs !

Depuis les années 2000 (et surtout 2008), les gouvernements successifs ont mené des politiques de déréglementation de l'emploi, de fiscalisation de la protection sociale et d'activation des dépenses liées au chômage (financement des politiques d'emploi par l'Unédic, conditionnement des aides sociales) notamment avec des contrôles sans cesse accrus sur les demandeur.ses d'emploi (DE), le passage du RMI au RSA, puis la

mise sous condition de ce dernier à des heures d'activités.

Selon les données issues de la Dares et de France Travail, le nombre de personnes inscrites comme demandeur.ses d'emploi se monte en 2025 à 7,5 millions, alors qu'il n'était que de 4,4 millions en janvier 1996¹. À la veille de la réforme de l'assurance chômage de 2019, seulement 45 % des demandeurs d'emploi étaient indemnisés par l'Unédic, avec un montant d'allocation mensuel moyen de 950 euros net².

La plupart des réformes récentes concernant les droits du travail et les droits sociaux ont été adoptées par le biais d'un recours à l'article 49.3 ou par décrets. La loi Pénicaud du 05/09/2018 – article 56 – a fondamentalement modifié la gouvernance de l'assurance chômage, en permettant dorénavant à l'État de légiférer par décrets sur les modalités de l'indemnisation du chômage.

Deux réformes drastiques en 2019-2021 et au début 2023, ont durci les conditions d'accès aux droits, abaissé le montant des allocations en moyenne de 16 %³ et réduit la durée maximale des indemnités. Cette dernière a été abaissée de 24 mois à 18 mois (respectivement de 36 mois à 27 pour les « seniors »). Chaque année, plusieurs centaines de milliers de personnes supplémentaires arrivent ainsi en fin de droits, et une partie d'entre elles passent dans les dispositifs du RSA ou de l'ASS.

¹ Données rétrospectives sur les demandes d'emploi en fin de mois (DEFM, toutes catégories de DE) issues de France Travail.

² Rapports d'activité annuels de l'Unédic et publications trimestrielles de la Dares et de France Travail (ex-Pôle emploi) sur les demandeurs d'emploi inscrits.

³ Selon le rapport d'activité de l'Unédic de 2023.

Le gouvernement a pour l'instant abandonné le projet de suppression de l'ASS (Allocation de solidarité spécifique), mais il pourrait le remettre à l'agenda, à l'occasion du projet de loi visant à instaurer une « allocation unique », qui a été annoncé par le Premier ministre le 14 décembre 2025. La suppression de l'ASS risque de paupériser encore davantage les demandeur.ses d'emploi en ASS ayant un conjoint en emploi, qui auraient plus difficilement accès à une allocation ⁴ ainsi que les futur.e.s retraité.e.s – le RSA contrairement à l'ASS, ne permettant pas la validation de trimestres en vue de la retraite.

Le gouvernement Barnier (nommé par Emmanuel Macron suite aux élections législatives de juillet 2024) avait exigé à nouveau, dans sa lettre de cadrage aux partenaires sociaux de l'Unédic du 09/10/2024, plusieurs milliards d'économie sur le budget de l'assurance chômage chaque année. Le nouvel accord du 15/11/2024, ensuite agréé par le Ministère du travail, sans pour autant reprendre toutes les mesures de réduction drastique des droits exigées avant la dissolution de l'Assemblée nationale (et qui devaient être imposées par un décret du 01/07/24 – finalement non paru), a entériné la nécessité de nouvelles économies sur l'indemnisation des chômeurs, avec notamment le relèvement à 57 ans de la filière des seniors - la durée d'indemnisation maximale étant ramenée à 18 mois pour tous les moins de 57 ans.

La loi pour le plein-emploi du 19/12/2023 a instauré une obligation de 15 heures d'activités et oblige tous les nouveaux inscrits à France Travail, dont les personnes qui font une demande de RSA⁵, à signer un

⁴ L'ASS est attribuée aux demandeur.ses d'emploi en fin de droits ayant travaillé au moins cinq ans dans les dix dernières années ; elle permet de bénéficier de la validation de trimestres en vue de de retraite. Pour les personnes vivant en couple, elle est attribuée sous conditions de ressources du foyer inférieures à un plafond (de 2126 €) nettement plus élevé que celui du RSA (970 €).

⁵ Depuis la loi « Plein emploi », toutes les personnes qui demandent le RSA sont inscrites automatiquement

« contrat d'engagement » ; celui-ci fixant la nature des heures d'activité à effectuer chaque semaine, sous menace de sanctions financières. Toutefois, aucun moyen n'a été attribué pour réaliser un accompagnement de qualité. À France Travail, la dématérialisation du suivi des dossiers des demandeurs d'emploi continue de s'approfondir, aucune embauche n'a été effectuée et de nouvelles réductions d'emploi ont même été prévues⁶. La multiplication des contrôles et des sanctions vise à désinciter les personnes de s'inscrire à France Travail et à demander des allocations ou des aides sociales, alors que le non-recours était déjà auparavant de l'ordre de 30 %. Elle vise surtout à les inciter, pour échapper aux sanctions, à prendre des petits emplois précaires non ou très peu rémunérés – du type des « mini jobs » allemands dont l'obligation avait été instaurée dans les années 2000 par la [loi Hartz IV](#).

Enfin, le décret du 31 mai 2025 a instauré de nouvelles modalités de sanctions (suspensions ou suppressions de 30 % à 100 % des allocations, pouvant aller jusqu'à 12 mois), avec des modalités de « suspension-remobilisation », en cas de manquement d'un DE à une seule de ses obligations.

II- D'où vient la dette de l'Unédic ?

Depuis la création de Pôle emploi en 2009, l'État a invoqué la « dette de l'Unedic », afin de justifier sans cesse de nouvelles restrictions des droits à indemnisation du chômage. En fin 2023, et à nouveau en 2025, l'Unedic avait, en effet, une dette de 60 milliards d'euros, alors qu'elle n'était que de 5 milliards, en 2009, lors de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC au sein de Pôle emploi.

Il est utile de revenir en arrière sur l'histoire de l'assurance-chômage, pour comprendre les raisons et les mécanismes de

à France Travail.

⁶ Voir notamment le PLFSS de 2026.

la constitution de cette prétendue « dette » de l'Unédic.

À mesure que le système salarial est devenu prédominant dans nos sociétés, que les salarié.es ont représenté plus de 80 % des actifs, un système de protection sociale est devenu indispensable pour couvrir les périodes non travaillées : chômage, maladie, maternité, invalidité, retraites... La France a choisi, en 1945, de faire reposer le financement de la Sécurité sociale sur des cotisations fondées sur le travail, constituant une partie du salaire (le salaire indirect), ce qui justifie que les représentant.es des salarié.e.s aient été majoritaires, après la guerre, dans la gestion de ses caisses.

La création de la Sécurité sociale en 1945 a été fondée sur les principes de solidarité et d'universalité, prônés par le Conseil national de la Résistance (« chacun cotise selon ses moyens et reçoit selon ses besoins ») ; mais elle n'avait pas intégré la couverture du risque du chômage.

L'assurance chômage a été construite à partir de 1958, sur un principe de contributivité stricte⁷ et sur un renforcement du pouvoir des syndicats patronaux pour la définition des règles d'indemnisation. Ceci a eu comme conséquence, à partir de 1980, une dualisation de la protection sociale (division entre un système d'assurance et un système d'assistance⁸), qui a conforté la segmentation en vigueur sur le marché de l'emploi⁹. Les catégories les plus précaires (femmes, jeunes, immigrés, bas salaires) ayant « peu cotisé » (même si les cotisants pour de courtes périodes sont nombreux !) contribuent à financer le régime, mais ne peuvent ouvrir des droits, ou ne peuvent obtenir que de « petits droits »¹⁰. Alors que 85 % des embauches se font désormais en contrats

courts, et que, depuis 2001, la durée moyenne de ces contrats a été abaissée de 3 mois à un mois et demi, la condition minimale d'affiliation pour ouvrir des droits à l'assurance chômage a été portée de 4 mois à 6 mois¹¹.

La Sécurité sociale a été gérée après 1945 très majoritairement par des représentants des salariés élus – système connu sous le nom de démocratie sociale. La création de l'Unédic en 1958 a constitué une première attaque contre la démocratie sociale, du fait de l'institution d'un mode de gestion paritaire de cet organisme, qui donnait un nombre de voix égal aux syndicats de salariés et aux syndicats patronaux. Cette régression sociale a été aggravée par les ordonnances Jeanneney de 1967, qui ont étendu le paritarisme à la Sécurité sociale¹². Les représentants des salarié.es pouvaient encore jouer un rôle dans la gestion ; cependant, au CA de l'Unédic, il suffit au patronat de se concilier les représentants d'une seule des organisations syndicales de salarié.es dites « représentatives », pour faire passer ses décisions.

La fiscalisation du financement de la Sécurité sociale ayant nettement progressé depuis les années 1990, suite à la création de la CSG en 1991 et de la CRDS en 1996, et à la compensation d'un nombre croissant d'exonérations par divers impôts – et en particulier par de la TVA – les cotisations ne représentaient plus en 2024, que 49 % des recettes, au lieu de 82 % en 1993.

Depuis la réforme constitutionnelle introduite par le gouvernement Juppé en 1996, le Parlement vote chaque année le

⁷ Ce sont les cotisations versées qui déterminent le montant des droits

⁸ Colette Bec, *La Sécurité sociale, Une institution de la démocratie*, Paris, Gallimard, 2014.

⁹ Voir notamment la théorie de Peter Doeringer et Michael J. Piore, 1971.

¹⁰ Voir M. Grégoire, Cl Vivès et J. Deyris (2020) et C. Daniel et C. Tuchsirer (1999).

¹¹ *Insee Première*, n° 1736, février 2019, et *Dares Analyses*, n° 26, juin 2018. Et la *Revue Travail et emploi*, n° 173-174-175, 2023-2024. « Des contrats de plus en plus courts ? ».

¹² Et mis fin à l'élection des administrateurs, qui sont maintenant désignés par les organisations syndicales

budget de la Sécurité sociale, dans le cadre du *Projet de Loi de financement de la Sécurité sociale*, ce qui revient à une étatisation de celle-ci.

La loi Pénicaud du 5 septembre 2018 a aussi modifié la gouvernance de l'Unedic, en donnant un rôle prépondérant à l'État. Celui-ci adresse désormais une « lettre de cadrage » aux partenaires sociaux, fixe les conditions des négociations et peut imposer des objectifs d'évolutions des réglementations. Selon M. Wolfers¹³ « avec cette lettre de cadrage, le gouvernement impose donc à l'Unedic la même logique d'enveloppe fermée qu'à la Sécurité sociale avec l'ONDAM »¹⁴.

La gouvernance de l'Unedic a donc été, en pratique, déplacée vers l'État. Avant chaque négociation, l'État fixe dans la lettre de cadrage un montant d'économies à atteindre, inacceptable pour les syndicats de salariés, puis acte l'absence d'accord entre les partenaires sociaux et modifie les règles d'indemnisation par le biais de décrets.

1) De 1997 à 2001 : les partenaires sociaux ont abaissé les taux de cotisation pour l'assurance chômage

Des années 1960 à 1993, les taux de cotisations sociales pour l'assurance-chômage ont progressivement augmenté. De 1993 à 1997, les taux de cotisation étaient de 6,6 % ou 7,15 % – selon le niveau du salaire, en dessous ou au-dessus du plafond de la Sécurité sociale (et jusqu'à 4 fois le plafond de celle-ci)¹⁵.

Mais en 1997 et en 2001, sous prétexte d'une légère diminution du chômage, le patronat a exigé des baisses de cotisations. Les taux ont ainsi été abaissés en 1997 à 6,18 % et 6,68 % – selon le niveau du salaire. En 2001, le taux de cotisation a de nouveau été abaissé à 5,8 %. Il devait être rétabli à 6,4 %, avec un taux unique pour tous les salariés du secteur privé, à compter de janvier 2003 ; mais après 2003, ce taux unique a été maintenu au même niveau de 6,4 %, jusqu'en 2017¹⁶.

Les accords signés par une partie des partenaires sociaux ont donc décidé par deux fois, en 1997 et en 2001 d'abaisser les taux de cotisation. Ces taux ayant été légèrement relevés une fois en 2003, ils n'ont jamais plus été relevés par la suite, alors que le chômage commençait à remonter rapidement, après 2009. ¹⁷ La CGT, qui avait refusé de signer ces accords, avait alors proposé de créer un Fonds de réserve quand le chômage baissait, pour pouvoir financer la « contracyclicité¹⁸ » de l'assurance chômage.

Selon les données issues de France Travail (DEFM, toutes catégories confondues), en vingt ans, de janvier 1996 à janvier 2016, le nombre de chômeurs inscrits en France entière (anciennement à Pôle Emploi ou à l'ANPE) est passé de 4,4 millions à 6,6 millions, surtout du fait du développement des catégories B et C – c'est-à-dire les demandeur.ses d'emploi qui travaillent en CDD, en intérim ou à temps partiel imposé. Le nombre de bénéficiaires adultes du RMI ou de l'API, puis ensuite du RSA socle, a doublé dans la période, passant à

¹³ Muriel Wolfers, « Étatisation ou socialisation de l'assurance-chômage : deux projets de société », p. 2.

¹⁴ ONDAM : Objectif national de dépenses d'assurance maladie - objectif de dépenses global à ne pas dépasser pour les soins de santé.

¹⁵ Voir Jean Paul Domergue – Annexe n°3 – et les textes des Conventions Unedic.

¹⁶ 4 % pour la part « patronale » et 2,4 % pour la part « salariale ».

¹⁷ Il n'y a eu qu'un léger relèvement de 0,5 % en 2017, supprimé en 2024.

¹⁸ Les cotisations étant une part de la masse salariale, les recettes de l'UNEDIC augmentent quand l'emploi et/ou les salaires augmentent et diminuent quand il y a des destructions d'emploi ou quand les salaires baissent.

2,2 millions, et celui des allocataires de l'AAH est passé de 500 000 à plus d'un million. En 2020, le nombre de bénéficiaires du RSA et de l'ASS (2,5 millions) équivalait à celui des chômeurs indemnisés par l'Unédic¹⁹.

Dans ce contexte, les minima sociaux ont joué un rôle croissant de substitution vis-à-vis de l'assurance chômage, et la stagnation du taux de cotisation pour l'assurance-chômage a eu comme conséquence une dualisation du système entre assurance chômage (financée par le salaire indirect – l'indemnisation étant versée en fonction des droits acquis) et minima sociaux (financés par l'impôt – les prestations étant versées sous conditions de ressources), avec une très forte montée des bénéficiaires des minima sociaux. Or, les minima sociaux (dont le RSA, soit 646 € pour une personne vivant seule actuellement) ne permettent pas de vivre et sont pour la plupart attribués en fonction des ressources totales du foyer et non de celles de la personne au chômage.

2) Années 2000 : la multiplication des exonérations de cotisations, puis leur non-compensation par l'État

Les exonérations de cotisations patronales ont constitué, dès le début des années 1980, des mesures des politiques publiques de l'emploi visant à « réduire le coût du travail ». Elles se sont développées à partir des années 1990²⁰, par exemple pour les emplois aidés, les bas salaires et pour les salarié.es en temps partiel.

Les exonérations spécifiquement liées au temps partiel, qui concerne à plus de 80 % des femmes, ont été supprimées en fin 2002,

suite aux mobilisations des féministes (le temps partiel imposé constituant une discrimination indirecte envers les femmes) ; tandis que les exonérations liées aux bas salaires horaires ont été étendues.

Amorcées en 1993, les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires ont été généralisées en 2003 (Fillon), sous la forme d'une réduction dégressive sur toutes les cotisations patronales (hors assurance chômage), aboutissant en 2015 à une suppression totale des cotisations patronales de Sécurité sociale au niveau du Smic²¹. À partir de 2019, ces réductions ont été étendues à l'assurance chômage et aux retraites complémentaires, avec notamment la transformation par le gouvernement Macron du CICE (Crédit d'impôt compétitivité-emploi créé sous F. Hollande) en « baisses de cotisations patronales pérennes »²².

Les allègements généraux de cotisations sociales patronales sur les bas salaires représentent en 2023 87 %²³ du montant de l'ensemble des mesures d'exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale. Leur dégressivité jusqu'à 2,5 Smic (et en quasi-totalité jusqu'à 1,6 Smic) a abouti à constituer des « trappes à pauvreté ». Les patrons n'ont aucun intérêt à relever le niveau des salaires, car alors, en plus de la hausse du salaire direct, ils perdent l'avantage des exonérations de cotisations. Actuellement, au niveau du Smic, il n'y a plus que très peu de cotisations à verser (soit 4 %, au lieu de 45 %²⁴).

²¹ Hors cotisation AT/MP

²² Voir AC !, *Pour une sécurité sociale chômage*, Syllepse, 2019, p. 80-81.

²³ PLFSS 2025 - Annexe 4 p.25

²⁴ L'article 2 du « pacte de responsabilité et de solidarité » (loi du 8 août 2014) a créé un dispositif « zéro cotisation URSSAF » sous la forme d'une exonération complète, au niveau du SMIC, de l'ensemble des cotisations patronales de sécurité sociale recouvrées par les URSSAF, à l'exception des cotisations AT-MP.

¹⁹ Les statistiques publiques, dont celles de la CAF, comptabilisent les ménages allocataires, un ménage pouvant compter plusieurs bénéficiaires, dont une ou deux personnes adultes, voire davantage.

²⁰ Voir [paragraphe 1.2 Historique des exonérations sociales](#).

Les heures supplémentaires non soumises à cotisations ont été instaurées sous N. Sarkozy – avec aussi leur défiscalisation – puis supprimées sous F. Hollande, et rétablies sous E. Macron, mais sans la défiscalisation.

Une loi de Simone Veil (Loi n°94-637 du 25/07/1994 relative à la Sécurité sociale, section 2) oblige l'État à financer lui-même ses politiques publiques de l'emploi par une compensation intégrale « à l'euro près » de toutes les exonérations qu'il met en place. Mais depuis 2015, l'État ne compense plus que partiellement les exonérations de cotisations. En 2023, les exonérations non compensées ont représenté près de 3 milliards d'euros²⁵, qui ont augmenté d'autant le déficit de la Sécurité sociale – 5 Mds en tenant compte de l'assurance chômage.

Jusqu'en 2018, l'assurance chômage était encore financée à 100 % par les cotisations. En 2018, E. Macron a décidé de supprimer les cotisations salariales pour l'assurance maladie et l'assurance chômage. Le taux des cotisations versées par les employeurs a été ainsi ramené à 4 % – alors qu'il avait été proche de 7 % avant 1997. Ceci a pu être présenté, dans l'immédiat, comme un « gain de pouvoir d'achat » pour les salariés. Mais en réalité, c'est faux, car cela remet en cause la possibilité d'un revenu de remplacement décent en cas d'absence d'emploi – ce qui engendre un cercle vicieux de dévalorisation du travail.

À partir de 2019, la cotisation salariale pour l'assurance chômage a été supprimée. Elle a été remplacée par 1,47 point de CSG Activité – le taux de cette dernière ayant été relevé de 7,5 % à 9,2 % – soit autour de 15 Mds par an. L'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale)²⁶ gère la CSG Activité, dont elle perçoit et redistribue la

fraction destinée à l'Unédic. Or, selon le rapport de l'Unédic de 2025, « l'affectation d'une part de la CSG Activité à l'Unédic ne garantit pas forcément une compensation exacte à la suppression de la cotisation salariale d'assurance chômage... »²⁷. De plus, ce sont les salariés et les travailleurs indépendants qui paient la CSG Activité. Les revenus du patrimoine et des placements, ponctionnés à un taux qui a été lui aussi porté à 9,2 %, ne sont pas concernés par les prélèvements pour l'assurance chômage.²⁸

La fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale et de l'assurance chômage a permis de justifier la mainmise de l'État sur la gestion de ces deux régimes, et l'éviction des syndicats de salariés – tout cela dans une certaine opacité. En réalité, l'État ne compense plus en totalité ce qui manque au budget de la Sécurité sociale, ou bien utilise pour cela une partie des recettes de la TVA.²⁹ Les fractions de la CSG et de la TVA affectées aux budgets de la Sécurité sociale ou de l'assurance chômage (inscrites dans le PLFSS) peuvent varier d'une année à l'autre.

Après 2017, le gouvernement Macron a encouragé toutes les formes de rémunération des salariés qui ne donnent pas lieu à des versements de cotisations (primes, participation, intéressement, épargne salariale...). Il a aussi affirmé une volonté de substituer le dispositif de la prime d'activité

aux allocations chômage, pour les personnes en activité réduite ou ayant de faibles revenus (sous conditions de revenus du travail compris entre 0,35 Smic et 1,33 Smic), ce qui revient là encore à augmenter le rôle de la fiscalité au détriment des cotisations. La logique consiste ici à récompenser une

²⁵ PLFSS 2026 - Annexe 4, p. 20.

²⁶ Renommée URSSAF caisse nationale en 2020.

²⁷ Unédic, Rapport d'octobre 2025, p. 9.

²⁸ Muriel Wolfers, « Étatisation ou socialisation de l'assurance chômage : deux projets de société », Formation Attac, du 27/11/2020, p. 2.

²⁹ M. Wolfers, op.cit. p. 3.

activité partielle peu rémunérée, plutôt qu'à indemniser le chômage.

Une modulation des taux de cotisation en fonction des types de contrats ayant été instaurée en 2013 (Loi de sécurisation de l'emploi du 14/06/2013), puis supprimée en 2017, la loi Pénicaud de 2019 a institué un « bonus-malus » pour les entreprises de certains secteurs, qui a été mis en application pour sept secteurs en fin 2022, et pourrait être étendu par la suite. Celui-ci consiste à moduler les taux de cotisation pour l'assurance chômage en fonction d'un « taux de séparation moyen » défini par secteur (nombre de licenciements suivis d'inscriptions de salariés à France travail, suite à des fins de CDD). Ce bonus-malus ne permet pas de recettes supplémentaires pour l'Unedic, puisque son effet est censé être globalement neutre. Or, si l'idée de taxer des entreprises qui abusent des contrats courts peut paraître justifiée, on comprend beaucoup moins pour quelles raisons des entreprises dites « vertueuses » (notamment de grandes entreprises donneuses d'ordres), qui recourent peu aux CDD et ne font qu'appliquer – du moins en apparence – le droit du travail, devraient être récompensées par des baisses de taux de cotisation, et ainsi dispensées de contribuer à la solidarité interprofessionnelle.

Il faut enfin souligner que le plafonnement du prélèvement de cotisations sociales pour l'assurance chômage à 4 fois le plafond de la Sécurité sociale (15 700 euros mensuel) épargne les très hauts salaires, ce qui n'est pas anodin, dans un contexte où les inégalités de rémunérations ont explosé.

3) Le désengagement de l'État du financement de l'assurance chômage et des politiques d'emploi et de formation

À la création de Pôle Emploi, l'État a affecté à l'Unedic une partie des frais de

fonctionnement de Pôle Emploi, qui étaient à sa charge à l'époque de l'ANPE. À partir de 2009, l'État s'est ainsi désengagé du financement de Pôle emploi, et 10 % des cotisations perçues par l'Unedic ont désormais dû être consacrés au fonctionnement de celui-ci, au détriment de l'indemnisation des chômeurs.

En 2019, au moment même où l'État acquérait une place prépondérante dans la gestion de l'Unedic, cette part a été portée à 11 % par la Loi *Avenir professionnel* ; puis en 2023, à 13 % par la Loi pour le *plein emploi*. Suite à la création de France compétences en 2018 ³⁰, puis celle de France travail en 2023, l'État a décidé de reporter désormais largement sur les caisses de l'Unedic la charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et celle des politiques d'emploi et de formation, en s'exonérant de ses obligations à l'égard du service public de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'État a ainsi vidé les caisses de l'assurance-chômage, tout d'abord par cette nouvelle dépense, puis à partir de 2018 par la suppression de la cotisation salariale et par l'extension à l'assurance chômage de la réduction de cotisations pour les bas salaires.

Il accuse en outre, de façon incessante, les assurés sociaux « d'abus » ou de « fraudes », afin de pouvoir justifier des mesures de restriction continue des droits sociaux.

4) La financiarisation de l'Unedic

Dans les années 2000, la direction de l'Unedic est entrée dans une logique d'endettement de cet organisme, par le biais d'un recours aux marchés financiers, avec l'émission régulière d'obligations, pour le plus grand bonheur des investisseurs privés. Alors que les taux de chômage remontaient fortement, elle a choisi, après 2009, de s'endetter, plutôt que de relever les taux de

³⁰ Organisme national responsable de la certification des formations

cotisations pour l'assurance chômage. Comme l'a souligné un rapport du GACDAC (Groupe pour un audit citoyen de la dette de l'assurance chômage), la dette de l'Unédic a été « titrisée » et peut désormais être rachetée par des opérateurs privés de placement non connus du grand public, dont de grandes banques privées.³¹

La dette de l'Unédic fait en outre l'objet d'une évaluation par des agences de notation. L'argent des salariés, issu des cotisations versées par les employeurs – constitutives du salaire socialisé – devient à présent une manne, que de grandes entreprises du secteur privé peuvent chercher à accaparer par le biais de l'achat de titres.

Cette logique de financiarisation, alors même que s'accumulaient des signes d'une nouvelle crise financière, est lourde de menaces pour l'avenir. La crise sanitaire a considérablement aggravé l'endettement de l'assurance chômage – le gouvernement ayant mis à sa charge 19 Mds d'euros pour financer le chômage partiel, sans recette supplémentaire. La remontée des taux d'intérêts, à compter de 2022, devait aussi contribuer à alourdir les charges liées à cet endettement du régime vis-à-vis du secteur privé – que les administrateurs du régime ont jusqu'ici cherché à limiter à 10 %³².

5) Les effets de la crise sanitaire et de la hausse des taux d'intérêt

Selon l'économiste Michaël Zemmour, les exonérations et les exemptions de cotisations entraînent un manque à gagner d'environ 80 Mds par an pour la Sécurité sociale et l'assurance chômage³³.

³¹ Voir le rapport intermédiaire du GACDAC d'avril 2018, *Audit de la dette de l'assurance chômage* et le documentaire d'Hélène Cruzillat : « L'effet Bahamas »).

³² Voir le rapport financier de l'Unédic de 2024.

³³ Michaël Zemmour, « Exonérations, exemptions et dépenses fiscales : quels coûts pour la protection sociale ? » La Revue de l'IREs n°87, avril 2015 et divers articles.

La dette de l'Unédic était déjà, en 2019, de 37 Mds d'euros (au lieu de 5 Mds en 2008) ; elle est passée en 2023 à 60 Mds, soit un accroissement de plus de 60 % en quatre ans. L'État a en effet largement ponctionné la caisse de l'Unédic pour financer les mesures de chômage partiel, à hauteur d'un tiers de leur coût. Ces dernières ont concerné jusqu'à 12 millions de salariés durant la période de crise sanitaire.

L'État a ainsi progressivement, et par différents moyens, vidé les caisses de l'Unédic, et démultiplié les aides aux entreprises, censées leur permettre de créer ou de maintenir des emplois. Il a accordé plusieurs centaines de milliards d'aides au patronat pendant la crise sanitaire, en plus de celles déjà existantes du fait du CICE et des exonérations de cotisations patronales. En fait, les employeurs ont adopté de plus en plus souvent des comportements d'opportunité pour toucher des aides, et peu de créations d'emplois durables s'en sont suivies.

Il apparaît désormais clairement que, par un curieux tour de passe-passe, les économies exigées sur le montant total des allocations chômage versées n'ont d'autre finalité que de permettre la poursuite d'une politique d'exonérations de cotisations patronales (voire de suppression de toutes les cotisations sociales) tout en faisant en même temps assumer à l'Unédic à la place de l'État une partie croissante des dépenses liées au fonctionnement de France Travail et de France compétences³⁴.

Les emprunts liés à la crise du Covid arrivant à échéance, l'Unédic se retrouve maintenant dans l'obligation de s'endetter pour les rembourser, à des conditions de taux d'intérêt bien moins avantageuses³⁵.

³⁴ Rapport de l'Unédic de 2024, op.cit, p. 9.

³⁵ Rapport de l'Unédic de 2025, p. 16.

Si l'on se réfère aux textes de lois sur le financement de la Sécurité sociale (PLFSS), les interactions entre les comptes de l'État et les comptes sociaux sont désormais nombreuses, complexes et très difficilement lisibles. Compte tenu de l'ampleur de son déficit, l'État est susceptible, par exemple, de ponctionner la caisse de l'Unedic (comme celles de la Sécurité sociale) pour assumer une partie des dépenses publiques qui relèvent de ses obligations. Or, le déficit du budget de l'État, désormais souvent invoqué, est nettement plus important que celui des comptes sociaux, et a beaucoup d'autres causes.

Dans l'immédiat, la complexification des sources de financement a permis au gouvernement de ponctionner sur les caisses de l'Unedic, 2 Mds en 2023, 2,6 Mds en 2024 (12 Mds étant prévus en tout sur 2023-2026), sans autre justification que celle, pour financer France Travail et France Compétences, d'une moindre attribution de TVA en compensation des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires³⁶.

Ainsi, selon le rapport de l'Unedic sur la *Situation financière de l'assurance chômage pour 2024-2027*, « en application de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024, l'arrêté du 27 décembre 2023 précise que le financement de France Travail et de France compétences se traduira par des moindres compensations d'exonérations de 12,05 Mds d'euros sur les recettes de l'assurance chômage de 2023 à 2026 [...] Pour l'Unedic, ces prélèvements prendraient la forme de moindres compensations sur les allègements généraux de cotisations patronales. »³⁷ La non-compensation des exonérations de cotisations ayant été rendue possible, depuis la loi de financement de la Sécurité sociale de 2019.

On ignore bien entendu encore si ces prélèvements de l'État sur le budget de l'Unedic se prolongeront au-delà de 2026... On peut toutefois noter qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une logique « d'activation des dépenses », car ils conduisent à consacrer une partie des dépenses au financement de la politique d'emploi et de formation, au détriment de l'indemnisation du chômage proprement dite.

Les craintes au sujet du caractère pérenne de l'attribution d'une fraction de CSG (1,47 point de la CSG sur les revenus d'activité, créée par la Loi de finances de la Sécurité sociale pour 2019) en remplacement des anciennes cotisations salariales semblent aussi être fondées : la direction de l'UNEDIC estime la perte de recettes de CSG provoquée par les mesures de l'État en faveur des travailleurs indépendants à 800 millions d'euros pour 2026³⁸.

Le rapport de 2025 sur la situation financière de l'assurance-chômage³⁹ signale ainsi qu'en dépit des effets incontestables des réformes sur la baisse des dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi, l'Unedic a été contrainte de stopper son désendettement du fait de ces ponctions de l'État, et donc de réemprunter pour refinancer les emprunts arrivant à échéance. « En 2025, cela s'est traduit par un programme d'émission obligataire de 4 milliards d'euros, afin de refinancer les échéances de dette à moyen et long terme ».

En dernier ressort, une hypothèse à vérifier est que le gouvernement Macron se serait « *de facto* », sans débat au Parlement, orienté vers l'instauration d'une « TVA sociale » – proposition qui avait été faite sous la présidence de N. Sarkozy, mais qui avait suscité un rejet dans l'opinion.

³⁶ [Arrêté du 27 décembre 2023](#).

³⁷ Rapport de l'Unedic de février 2024, p. 9.

³⁸ Prévisions financières de l'Unedic, octobre 2025, p. 9.

³⁹ Prévisions financières de l'Unedic, octobre 2025, p. 16.

Entre 2015 et 2024, les recettes fiscales nettes de l'État ont augmenté de 424 Mds à 553 Mds⁴⁰ – et ceci malgré au moins 80 Mds de manque à gagner du fait de l'évasion fiscale⁴¹. Mais alors que la part des recettes de la TVA orientées vers le financement de la protection sociale était marginale avant 2019, en 2024, environ le quart de ces recettes (27% sur 210,7 Mds) a été affecté à la Sécurité sociale, et un autre quart aux collectivités locales⁴².

'impôt le plus injuste que constitue la TVA permet donc à l'État de pérenniser une politique de soutien au patronat, au détriment des classes populaires. L'État a donc pris le contrôle du budget de la protection sociale dans le but de conforter des logiques de marchandisation et de financiarisation de celle-ci, au profit du secteur privé et au détriment de la solidarité. L'invocation incessante du « déficit public » sert à justifier le démantèlement du système de protection sociale.

III- Conquérir de nouveaux droits pour les salariés et les chômeurs

Depuis 20 ans, et surtout sous les présidences de N. Sarkozy et d'E. Macron, les politiques gouvernementales et patronales ont organisé, en vidant les caisses, la disparition programmée de l'assurance chômage. Ceci signifie un retour à la concurrence généralisée sur le marché de l'emploi, à la « guerre de tous contre tous », et la fin des espoirs d'émancipation du monde du travail qui étaient associés à la

mise en œuvre d'une solidarité interprofessionnelle.

Un objectif à peine dissimulé des politiques néolibérales consiste aujourd'hui à mener jusqu'au bout la suppression des cotisations sociales (tant salariales que patronales) pour la sécurité sociale et l'assurance chômage – ce qui permet de faciliter le démantèlement de ces institutions.

Il serait indispensable, tout au contraire, de relever les taux de cotisation, de supprimer les exonérations et les exemptions de toute nature, et de déplaçonner le versement des cotisations, afin de les étendre vers les très hauts revenus.

Le chômage a des effets massifs et très négatifs sur la vie familiale, les liens sociaux, le niveau de formation et l'état de santé de la population, surtout pour les catégories sociales les plus défavorisées. Le montant du budget de l'Unédic, qui ne représente que 1,6 % du PIB de la France aujourd'hui, n'est nullement à la hauteur des enjeux et des besoins de la population. Il serait nécessaire au moins de doubler ce chiffre, pour assurer un revenu décent à tous les chômeur.ses et précaires.

Toute solution au problème du chômage repose bien sûr d'abord sur une réduction du temps de travail permettant un réel partage du travail entre toutes et tous (« Travailler tous, travailler moins ! »). Elle suppose aussi d'instituer un système de sécurité sociale réellement universel, fondé sur la solidarité et couvrant le risque du chômage. Ce système devrait être adapté aux nouvelles réalités de l'emploi discontinu et aux nouvelles formes de l'activité professionnelle, considérée dans un sens large et non plus identifiée à la « norme fordienne » du CDI à temps plein.

Plusieurs pistes sont apparues pour le faire : de la proposition de la CIP (Coordination des intermittents et précaires) d'un *nouveau modèle d'indemnisation du*

⁴⁰ DGFIP : « Les recettes fiscales gérées par la DGFIP en 2024 », *DGFIP Statistiques*, n° 29, mars 2025.

⁴¹ Attac et U. S. Solidaires, Rapport « Fraude fiscale, sociale, aux prestations sociales. Ne pas se tromper de cible. » Doc ronéoté, 2022

⁴² Intervention du député LFI David Guiraud à l'Assemblée nationale en octobre 2024 et DGFIP, mars 2025, op. cit. p. 3.

chômage adapté à l'emploi discontinu, à celles de la CGT et du CNTPEP d'une Sécurité sociale *professionnelle* incluant une indemnisation de tous les chômeurs au moins au niveau du Smic ou à 80 % de l'ancien salaire brut, et à celle d'AC ! d'une *Sécurité sociale chômage* ⁴³.

Une mesure pourrait consister à intégrer l'assurance chômage à la Sécurité sociale en tant que branche de celle-ci ⁴⁴ – voire à restaurer une caisse unique, afin de garantir la continuité des droits, avec une gestion majoritaire par des représentants des salariés.

Les arguments en faveur d'un tel système, qui assurerait un salaire socialisé, ainsi qu'un revenu garanti de niveau décent à toutes et tous, ont été souvent débattus dans le mouvement des chômeurs et des précaires ⁴⁵.

L'institution d'une Sécurité sociale chômage pourrait permettre d'améliorer le niveau de formation et l'état de santé de la population. Elle permettrait aussi d'améliorer les possibilités de choix d'un métier, les conditions et la durée des formations, les possibilités de formations réellement qualifiantes et la mise en adéquation entre la formation et l'emploi occupé.

Le fait que les jeunes de moins de 30 ans et les femmes puissent obtenir des conditions d'emploi et de salaire décentes, permettrait de faire rentrer davantage de cotisations dans les caisses de la Sécurité sociale, de rompre le cercle vicieux de la dévalorisation du travail – la précarité en début de vie active

déterminant souvent toute la suite de la carrière.

Le rétablissement d'un niveau de salaire et d'un niveau de vie décent pour toutes et tous permettrait également d'améliorer le niveau de consommation des classes populaires, de sortir d'une spirale de crise économique et sociale.

Lutter contre le chômage ne peut consister à s'en prendre aux chômeurs. L'assurance chômage est une obligation incontournable de la société pour que ceux qui se retrouvent sans emploi – plusieurs millions chaque année – puissent percevoir un revenu permettant de retrouver un emploi de qualité et une dignité sociale.

La Sécurité sociale appartient aux travailleurs et doit être gérée par les travailleurs. Les fondateurs de la Sécurité sociale en France n'ont pas souhaité que l'État gère la protection sociale (comme c'est le cas dans d'autres pays), mais que les assurés et leurs représentants dûment mandatés puissent le faire, dans le respect des principes du salaire socialisé, de la solidarité interprofessionnelle et entre catégories sociales.

La séparation du budget de l'État et de celui de la protection sociale est, aujourd'hui, comme hier, une nécessité incontournable. Les interactions entre le budget de l'État et ceux de la sécurité sociale et de l'assurance chômage sont inévitables, dès lors que l'État a acquis un rôle prépondérant dans la gestion de ces institutions. Dans la situation présente, étant donné l'éviction des partenaires sociaux de la gestion de l'Unédic et, en plus, le danger de l'arrivée de l'extrême droite au gouvernement, nous voyons à quel point les fondateurs de la Sécurité sociale avaient raison de refuser un mode de gestion étatiste de la protection sociale.

⁴³ Voir le site de la CGT (Repères revendicatifs), celui de la CGT chômeurs et la brochure d'AC ! (2019).

⁴⁴ Actuellement, la 5e « branche » de la Sécurité sociale, qui n'en est en réalité pas une, mais plutôt une agence financée par de la CSG, est la branche autonomie confiée à la CNSA.

⁴⁵ Plusieurs propositions de loi avaient été déposées à l'Assemblée nationale en ce sens, dont celle (n° 1907) déposée par Frédéric Dutoit et le groupe des députés communistes, le 4 novembre 2004.

- **Les auteures**

Odile Merckling est socio-économiste, membre du Collectif national pour les droits des femmes et de la Commission Travail, santé et protection sociale d'Attac.

Muriel Wolfers, a été au bureau du CNTPEP (Comité national des travailleurs privés d'emploi et précaires de la CGT).

Bibliographie

AC ! (Agir ensemble contre le chômage) (2019), *Pour une sécurité sociale chômage. Des droits nouveaux pour les chômeurs-ses et les précaires*, Paris, Syllepse.

BEC Colette, (2014) *La sécurité sociale : une institution de la démocratie*. Paris, Gallimard.

CGT, (2022), « [Dix mesures d'urgence pour les salaires et le pouvoir d'achat](#) ».

CGT, Syndicalistes (2021), *Sans emploi.... Mais pas sans salaire, Petite histoire de l'indemnisation du chômage*, Paris, Ed. syndicalistes.

CHANU Pierre Yves, « Pour une Sécurité sociale du XXI^e siècle bâtie sur les fondements de 1945 » *Les dossiers d'Economie et politique*, n° 796-797, novembre-décembre 2020.

CNTPEP-CGT (Comité national CGT des travailleurs privés d'emploi et précaires) et CGT chômeurs. (2020), « [Indemniser 100 % des privés d'emplois, conquérir une sécurité sociale professionnelle : c'est urgent et possible !](#) ».

COQUET Bruno (2022), *Les deux réformes de l'assurance chômage*, Étude OFCE, n° 03, Paris.

CROUZILLAT Hélène (2023), « L'effet Bahamas », Documentaire Les Alchimistes et Lyon Capitale TV.

DANIEL Christine, Carole Tuchsirer (1999), *L'État face aux chômeurs*, Paris, Flammarion.

DARES (Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques) (2022), « Quantifier le non-recours à l'assurance

chômage, » Documents d'études n° 263, par Carole Hentzen, Chloé Pariset et col.

DARES et France Travail (2025), « Demandeurs d'emploi inscrits à France Travail au 3^e trimestre 2025 », Dares indicateurs n°51, octobre.

DOERINGER Peter B., Michael. J. Piore, *Internal labor markets and manpower analysis*, Heath & Co Lexington Books, DC, 1971.

DOMERGUE Jean Paul (2019), *Histoire de l'assurance chômage*, Paris, Comité d'histoire de la Sécurité sociale.

DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) (2022): « Minima sociaux et prestations sociales. Panoramas de la Drees », Paris, Editions 2022, 2021, 2020.

FONDATION COPERNIC (2003), *Pour un Grenelle de l'Unedic* (par Robert Crémieux, Claire Villiers et col.), Paris, Syllepse.

FRIOT Bernard (2012), *L'enjeu du salaire*, Paris, La Dispute.

GACDAC (Groupe d'audit citoyen de la dette de l'assurance chômage) (2018), « Audit de la dette de l'Assurance chômage », Rapport.

GREGOIRE Mathieu, Claire Vivès, Jérôme Deyris (2020), *Quelle évolution des droits à l'Assurance chômage ? (1979-2020)*, Étude pour la CGT, IRES, IDHES Université de Paris-Nanterre, mai.

INSEE (2022), « Emploi, chômage, revenus du travail », *Insee Références*, [2021, 2020, 2019]

MERCKLING Odile (2023), *Femmes, chômage et autonomie*, Syllepse.

- (2020), « Prospective, Le "risque chômage" », *Les Utopiques*, n°12.

MNCP (Mouvement national des chômeurs et des précaires), (2017), [Le revenu : Propositions et revendications](#), déc.

- (2017), [Plateforme revendicative](#), déc.

REMILLON Delphine, Claire Vivès, Olivier Baguelin, Mathieu Grégoire, « Contrats à durée limitée et indemnisation du chômage. Une diversité des trajectoires. » *Revue Travail et emploi*, n°173-174-175, 2023-2024.

UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), « Situation financière de l'assurance chômage pour 2025-2027 » (Prévisions financières, 22 octobre 2025) et pour 2024-2027 (Prévisions financières février 2024).

- Rapport d'activité et rapport financier annuels de 2024.

- Conventions d'Assurance chômage de 2001 à 2021 (www.unedic.org/indemnisation/textes-reglementaires/conventions-dassurance-chomage).

UNION SYNDICALE SOLIDAIRES (2020), « Pour une protection sociale du XXI^e siècle », *Les Utopiques, Cahier de réflexions*, n° 12, Hiver 2019-2020, Paris, Syllepse.

WOLFERS Muriel, (2021), « [Étatisation / socialisation de l'Assurance chômage ? Deux projets de société](#) ». CNTPEP-CGT, mars.

- (2017) « [Le lien entre revenu de remplacement et contrôle de la mobilité](#) » Contribution aux Assises d'AC ! des 7-8 octobre Pour la RTT, un revenu personnel garanti et la sécurité sociale professionnelle. Table ronde sur l'avenir de l'assurance chômage. Brochure d'AC ! février 2018,

ZEMMOUR Michaël, (2015) : « Exonérations, exemptions et dépenses fiscales : quels coûts pour la protection sociale ? », *La revue de l'IRES*, n°87, avril.