

LES COMPOSANTES DES VARIATIONS DU SOLDE STRUCTUREL DEPUIS 2007-2008

Le solde structurel de l'Assurance chômage, positif, s'élevait à la veille de la crise économique de 2008 à +3 Md€. Il s'est ensuite rapidement dégradé les années suivantes, et est resté négatif jusqu'à aujourd'hui (autour de -1,5 Md€). Plus précisément, entre 2008 et 2014⁹, le solde s'est dégradé de près de 4,1 Md€.

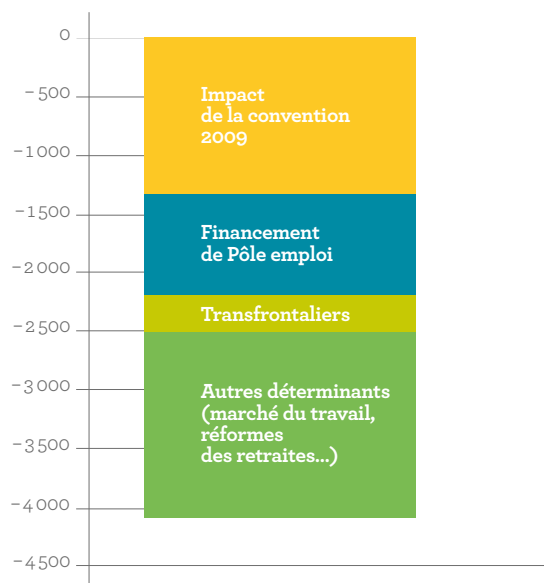
L'analyse est menée sur la période 2008-2014 pour plusieurs raisons. Le point de démarrage est 2008 car c'est la dernière année avec un solde structurel positif. D'autre part, il nous est difficile, pour des raisons méthodologiques de décomposer les effets réglementaires au-delà de cette date. L'analyse s'arrête à 2014 car, comme précédemment évoqué, les années plus récentes sont encore sujettes à révision.

Le Graphique 24 présente les principales composantes réglementaires de la variation de ce solde entre ces deux dates. Il omet donc par construction les mesures dont les effets sont stables ou presque sur la période.

Les principaux changements réglementaires de cette période sont les dépenses supplémentaires pour le financement de l'opérateur de Service public de l'emploi (Pôle emploi) et les effets de la convention d'assurance chômage 2009. Ces évolutions résultent de décisions prises en 2008, période au cours de laquelle l'assurance chômage était en excédent et où les effets de la crise qui a touché la France à la fin de l'année ne pouvaient être anticipés. L'évolution des règles organisant la prise en charge des allocataires transfrontaliers et du nombre de ceux-ci contribue également à une dégradation récurrente de l'équilibre financier. L'ensemble de ces modifications pèsent pour près de deux tiers de la variation observée du solde structurel entre 2008 et 2014. D'autres déterminants, externes aux décisions de l'Unédic, tels que les transformations de long terme du marché du travail (effets des réformes des retraites, ruptures conventionnelles...) expliquent eux aussi son évolution.

9. Des problèmes d'actualisation des données sur les années récentes ne permettent pas, comme nous l'avons vu précédemment, d'expliquer les variations expliquées du solde de ces dernières années. D'ailleurs, la dernière mise à jour des données de la Commission européenne est antérieure aux dernières révisions de PIB effectif de l'Insee sur les années 2014-2016 (publiées en mai) et aux dernières prévisions de croissance du PIB. Pour mieux comprendre cette période, un recul supplémentaire serait nécessaire.

GRAPHIQUE 24 - COMPOSANTES PRINCIPALES DE LA VARIATION DU SOLDE STRUCTUREL ENTRE 2008 ET 2014 (EN MILLIONS D'EUROS)



Source : Unédic, calculs et chiffrages Unédic.

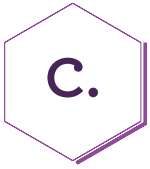
Plus précisément, on peut distinguer deux sous-périodes (de plus amples détails sur chacun des dispositifs évoqués et l'estimation de leur impact sur le solde sont présentés en annexe p. 47).

De 2008 à 2010 : une forte et rapide dégradation du solde

Après avoir atteint son apogée en 2008, le solde structurel se dégrade : il perd près de 3 Md€ en 2 ans et ce pour plusieurs raisons :

- ❖ **La mise en place de la « règle des 10 % » pour le budget de fonctionnement de Pôle emploi :** en 2008, c'est-à-dire dans un contexte où les finances de l'Unédic étaient excédentaires, a été décidé qu'un minimum de 10 % des recettes de l'Unédic de l'année N-2 serait chaque année alloué à Pôle emploi. La mise en place entre 2008 et 2009 de cette règle a généré une dépense supplémentaire de 850 M€ par an pour l'Unédic par rapport à la gestion antérieure des Assédic.
- ❖ **La fin des filières et la réduction de la durée minimale d'affiliation :** afin d'établir une meilleure lisibilité des règles, la convention 2009 a mis fin au système des filières en passant à la règle « 1 jour cotisé équivaut à 1 jour indemnisé ». Par ailleurs, afin de faciliter l'accès des jeunes à l'assurance chômage, elle a raccourci la durée d'affiliation nécessaire à l'ouverture d'un droit : les allocataires devaient avoir cotisé 4 mois avant de pouvoir ouvrir un droit au lieu des 6 de la convention antérieure. Cette meilleure couverture des demandeurs d'emploi a accru les dépenses d'environ 580 M€ dès 2009 et 980 M€ en 2010.
- ❖ **Le surcoût croissant de l'indemnisation des demandeurs d'emploi transfrontaliers :** de par la réglementation européenne actuelle, les demandeurs d'emploi résidant en France et travaillant à l'étranger pèsent chaque année un peu plus dans le budget de l'Unédic. La perte nette s'élevait à 340 M€ annuellement entre 2005 et 2010 et 670 M€ en 2016 (dont 475 M€ pour la Suisse¹⁰), soit près de 50 M€ supplémentaires par an.

10. En 2016, la France a versé 620 M€ en allocations chômage à des demandeurs d'emploi transfrontaliers suisses alors que les remboursements demandés par la France à la Suisse au titre de l'année 2016 s'élevaient à 145 M€.



De 2010 à 2014 : la stabilisation du solde

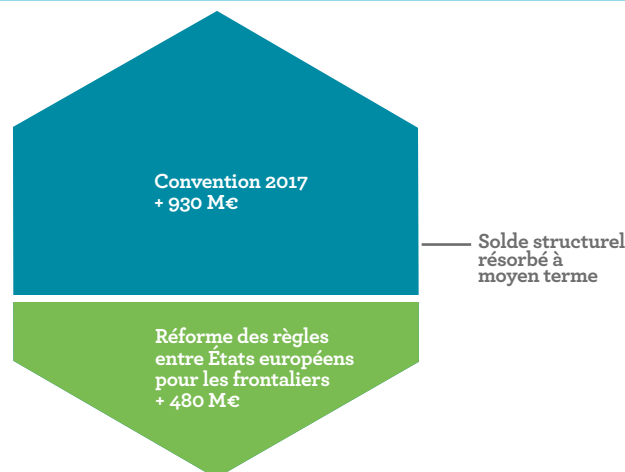
Ces années ne connaissent pas de changements réglementaires notables. Seul le financement des demandeurs d'emploi transfrontaliers continue, comme évoqué, de se dégrader d'environ 50 M€ par an. Le solde structurel se stabilise alors autour de -1,2 Md€ sur la période.

C.4

UN SOLDE STRUCTUREL RÉSORBÉ À L'HORIZON 2022

Selon le chiffrage présenté dans l'analyse de l'impact de la convention 2017, la mise en œuvre des nouvelles règles d'Assurance chômage conduit à réduire le solde structurel de 930 M€ par an, ce qui correspond aux économies réalisées en régime de croisière. Par ailleurs, la Commission européenne a présenté en décembre 2016 un projet visant à modifier les règles de coordination de l'Assurance chômage au sein de l'Union européenne. Ce projet prévoit notamment une réforme des règles d'indemnisation et de compensation entre États pour les prestations d'assurance chômage versées aux travailleurs transfrontaliers, selon le principe suivant : l'État membre qui a perçu les cotisations doit verser les allocations d'assurance chômage pour tous les salariés ayant travaillé au moins 1 an sur son territoire. Ce projet, s'il était mis en œuvre en l'état, conduirait à une réduction du solde structurel de l'ordre de 480 M€ par an.

GRAPHIQUE 25 - UN SOLDE STRUCTUREL RÉSORBÉ À L'HORIZON 2022



Ces deux mesures cumulées permettraient de résorber presque totalement le solde structurel de l'Assurance chômage moyen.

D'autres points de discussion entre les partenaires sociaux et l'État, évoqués dans le protocole d'accord du 28 mars 2017 relatif à l'Assurance chômage, permettraient de résorber son déficit structurel, voire d'engager le désendettement du régime :

- Un financement à parts égales de Pôle emploi entre l'État et l'Unédic réduirait la contribution annuelle de l'Unédic de 920 M€.
- La prise en compte par l'État de l'équilibre financier du document de cadrage relatif aux intermittents du spectacle (annexes 8 et 10). Le document de cadrage a fixé un objectif de réduction de 185 M€, dont une partie est couverte par les nouvelles règles issues de l'accord négocié par les organisations du secteur.

D.

ANNEXE - LES PRINCIPAUX CHANGEMENTS RÉGLEMENTAIRES INTERVENUS ENTRE 2008 ET 2016

Afin de mieux comprendre l'évolution du solde structurel depuis 2008, voici les différents éléments réglementaires qui ont pu jouer à la hausse ou à la baisse sur les recettes et les dépenses structurelles d'assurance chômage depuis.

Les évolutions réglementaires

La convention 2009

La Convention d'assurance chômage du 19 février 2009 apporte trois changements notables dans le calcul des droits :

- ❖ la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture d'un droit est abaissée de 182 jours à 122 jours ;
- ❖ le principe des filières est supprimé au profit d'une filière unique où la durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation (« 1 jour cotisé = 1 jour indemnisé »).
- ❖ la période de référence de la durée d'affiliation augmente jusqu'à 28 mois pour les moins de 50 ans. Elle était de 20 à 26 mois en Convention 2006.

Suivant leur durée d'affiliation au moment de leur ouverture de droits, certains allocataires se retrouvent dans une situation plus favorable que celle qui aurait été la leur selon les dispositions de la Convention 2006. À l'inverse, certains allocataires se retrouvent avec une durée d'indemnisation plus faible que celle prévue par l'accord précédent. Le premier effet l'emporte sur le second, du fait principalement de l'entrée en indemnisation des personnes ayant effectué entre 4 et 6 mois de travail rémunéré avant leur ouverture de droit : les dépenses sont accrues d'environ 600 M€ la première année, 1 Md€ la seconde. En 2011, la montée en charge est finie, le surcoût atteint 1 280 M€. Depuis, on considère que le dernier évolue comme le volume de chômeurs indemnisés pour atteindre 1 410 M€ en 2016.

La convention 2014

L'économie générée par la convention 2014 sur les dépenses d'assurance chômage avait été mesurée ex-ante par l'Unédic dans le cadre du dossier d'impact de la convention 2014 à 450 M€ par an en régime de croisière. Le suivi de la montée en charge des droits rechargeables et de cumul entre allocation et salaire par des indicateurs trimestriels a montré que la trajectoire anticipée alors a été globalement respectée.

Les dépenses dues à la contribution au budget de Pôle emploi

La loi du 13 février 2008 définit les conditions dans lesquelles l'Unédic participe au financement des charges d'administration de Pôle emploi, à hauteur de 10 % des sommes collectées, c'est-à-dire 10 % des recettes de l'Unédic de l'année N-2.

La mise en place entre 2008 et 2009 de la règle du seuil minimal des 10 % a généré une dépense supplémentaire de 850 M€ pour l'Unédic. Depuis, puisque les recettes de l'Unédic augmentent chaque année comme la masse salariale du secteur privé, les dépenses destinées au financement de Pôle emploi progressent régulièrement : de 2,9 Md€ en 2009 à 3,3 Md€ en 2016. En rapportant ce montant à ce qu'aurait été le budget de fonctionnement et de l'accompagnement géré par les Assédic sur la même période, on obtient un surcoût de 920 M€ en 2016.

Les prestations chômage pour les travailleurs transfrontaliers et la réglementation européenne

Les dispositions du règlement CE n° 883/2004 prévoient les modalités de coordination des régimes de sécurité sociale et d'assurance chômage entre pays de l'Union Européenne (UE), de l'Espace économique européen (EEE), et avec la Suisse, dans le but de favoriser la mobilité des travailleurs en Europe et la sécurisation de leurs parcours professionnels.

Lorsqu'un individu vit en France et justifie d'un travail à l'étranger pour ouvrir ses droits, il est indemnisé par son pays de résidence. En fin d'année, selon les règles européennes, une régularisation a lieu entre le pays de résidence et le pays d'accueil.

Cependant, un déséquilibre croissant a été constaté entre les prestations versées par le régime français au titre de périodes de travail effectuées dans les pays transfrontaliers, et les montants remboursés par plusieurs de ces pays à l'assurance chômage française : en 2008, le solde était négatif d'environ -340 M€ par an, il atteignait en 2016 -670 M€.



**PERSPECTIVES FINANCIÈRES
DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2017-2020**

Directeur de la publication :
Vincent Destival

Conception graphique et réalisation :
A noir, www.anoir.fr

Dépôt légal : juin 2017

Unédic

4, rue Traversière – 75012 Paris

Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr – [@unedic](https://twitter.com/unedic) – LinkedIn 