

# LE FINANCEMENT

## de l'Assurance chômage

D'où viennent les recettes de l'Unédic ?

Que financent ses dépenses ?

Comment s'explique le déficit ?

### Les recettes issues des cotisations sont en progression régulière

L'Assurance chômage est financée par des contributions prélevées sur les salaires bruts du secteur privé.

**Elles constituent environ 98 % des recettes de l'Assurance chômage et représentent 34,8 milliards d'€ en 2016.**

Depuis 2003, les contributions sont, en règle générale, de 4 % pour l'employeur et de 2,4 % pour le salarié (hors intermittents du spectacle et contrats concernés par la modulation des contributions issue de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013).

Le montant collecté a toujours progressé au cours des dernières années car les contributions sont assises sur la masse salariale, qui progresse en général de +1 à +4 % par an sur les 20 dernières années. Entre 2010 et 2016, les contributions collectées ont augmenté de 13 %.

### Les allocations ne constituent pas les seules dépenses de l'Unédic

**Les dépenses en 2016 se composent de :**

- ▶ 33,9 milliards d'€ d'allocations chômage brutes (dont 1,4 milliard finance une partie des points de retraite complémentaire des allocataires)
- ▶ 700 millions d'€ d'aides favorisant le retour à l'emploi
- ▶ 2 milliards d'€ pour valider les points de retraites complémentaires des demandeurs d'emploi
- ▶ 3,3 milliards d'€ pour le financement de Pôle emploi, soit 64 % de son budget annuel.

En effet, en plus des allocations et aides, l'Unédic assure la continuité du versement des cotisations aux caisses de retraite complémentaire afin que les demandeurs d'emploi en bénéficient au moment où ils sortiront de la vie active<sup>1</sup>.

Enfin, depuis la création de Pôle emploi en 2008, l'Unédic lui verse chaque année une dotation représentant 10 % des contributions, pour son fonctionnement, sur le fondement de la reprise par Pôle emploi des missions des Assédic.

<sup>1</sup> Le régime de base de l'Assurance vieillesse prend en compte les périodes d'indemnisation. 50 jours de chômage indemnisé valident 1 trimestre, dans la limite de 4 trimestres par an. Des points de retraite complémentaire sont accordés aux demandeurs d'emploi indemnisés qui ont cotisé à certaines caisses. Ces points de retraite complémentaire sont financés par les caisses et par l'Assurance chômage. Les allocataires participent à ce financement *via* une retenue sur leur allocation brute.

## Le déficit s'explique principalement par des facteurs conjoncturels

### L'Assurance chômage joue un rôle essentiel d'amortisseur social

**Les partenaires sociaux définissent, par la négociation, les règles d'indemnisation du chômage et le montant des cotisations.** Ils sont également responsables de la gestion du régime. Depuis le début des années 2000, ils ont fait évoluer l'Assurance chômage pour lui permettre de jouer pleinement son rôle de stabilisateur économique et social : en période de crise, il s'agit de maintenir le pouvoir d'achat des ménages et de ne pas alourdir les charges des entreprises.

Cette gestion contracyclique, inscrite sur le moyen terme, a pour conséquence depuis 2009 un déficit annuel et une dette croissante, après une période excédentaire de 3 années entre 2006 et 2008. Elle suppose que, sur la durée, les années de conjoncture favorable permettent de dégager des excédents compensant les déficits des années où la conjoncture est moins favorable.

### L'Assurance chômage est environ 4 fois plus sensible à la conjoncture que les autres régimes de protection sociale

Contrairement à d'autres régimes de protection sociale, **l'Assurance chômage reflète la conjoncture non seulement sur ses recettes (cotisations) mais encore plus fortement sur ses dépenses (allocations).**

Fin 2016, le déficit annuel de l'Assurance chômage est de **4,1 milliards d'€.**

Sa dette cumulée est de **30 milliards d'€.**

En période de dégradation de la conjoncture, le ralentissement de l'activité - destruction d'emplois et moindre hausse des salaires - conduit en effet à une moindre augmentation des recettes et à la hausse du chômage, donc à une augmentation des dépenses d'indemnisation. Inversement, une croissance plus élevée engendre des recettes supplémentaires et de moindres dépenses.

Une autre partie du déficit est d'origine structurelle, c'est-à-dire qu'elle n'est pas liée à la conjoncture. Dans le cadre de ses perspectives financières à 3 ans, l'Unédic analyse la part structurelle du déficit. Elle a recours pour cela aux mêmes méthodes que la Commission européenne.

Depuis 2010, la part structurelle du déficit de l'Assurance chômage est estimée à 1,5 milliard d'€ par an en moyenne.

## La convention du 14 avril 2017 renforce la pérennité financière du régime

Plusieurs mesures introduites par la dernière convention engagent la réduction des dépenses et ouvrent des perspectives de recettes nouvelles.

Les règles d'indemnisation ont été ajustées aux réalités du marché du travail d'aujourd'hui. Les adaptations, qui portent notamment sur le calcul de l'allocation et l'indemnisation des allocataires de 50 ans et plus, permettront de réduire le déficit du régime de 930 millions d'€ au terme de leur montée en charge (en 2022). Dès 2018, le déficit serait réduit de 550 millions d'€.

Si, en parallèle, la révision des règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers aboutit (voir encadré), **l'ensemble des changements de règles réduirait le solde structurel de l'Assurance chômage de 1,4 milliard d'€.**

Par ailleurs, pour engager le désendettement de l'Assurance chômage, les partenaires sociaux appellent l'Etat à ouvrir la discussion sur plusieurs postes de dépenses relevant aussi de sa responsabilité. Le plus conséquent concerne le financement de Pôle emploi.

La contribution de l'Unédic représente actuellement les deux tiers du budget de Pôle emploi. **Un financement à part égale entre l'Etat à l'Unédic générerait une économie de 920 millions d'€** par an pour le régime.

### Travailleurs transfrontaliers : un gisement d'économies supplémentaires ?

Les chômeurs résidant en France mais qui travaillaient dans un pays frontalier sont indemnisés par l'assurance chômage française. La réglementation européenne prévoit un remboursement partiel des sommes par l'Etat dans lequel ils travaillaient. Or, les règles en vigueur sont très défavorables à la France. Chaque année, la France verse plus d'allocations qu'elle ne perçoit de remboursements et la situation se détériore. **Le coût pour l'Assurance chômage atteint 670 millions d'euros** en 2016. Les travailleurs frontaliers qui ont perdu un emploi en Suisse en génèrent les deux tiers.

La Commission européenne a engagé la modification de ces règles. **Les changements envisagés aboutiraient à une économie d'environ 480 millions d'euros pour l'Assurance chômage**. Les partenaires sociaux demandent à l'Etat d'appuyer cette initiative.

## La gestion de la dette de l'Unédic repose sur une stratégie prudente

### L'Unédic établit des prévisions pour anticiper les besoins de financement

Pour le pilotage financier de l'Assurance chômage, les partenaires sociaux disposent trois fois par an d'une prévision de recettes et de dépenses. Elle se fonde de manière systématique depuis 2011 sur les prévisions de croissance publiées par le Consensus des économistes et elle établit des perspectives d'emploi, d'évolution de la masse salariale et de chômage.

Ces prévisions permettent d'anticiper les recettes et les dépenses auxquelles l'Assurance chômage devra faire face pour verser les allocations et assurer l'ensemble des dépenses.

### Le déficit est financé par des emprunts obligataires sur longue période à taux fixe

**La stratégie financière de l'Unédic est fondée sur des instruments financiers simples et diversifiés** : obligations pour le long terme, créances négociables pour le court et moyen terme. Le Conseil d'administration assume l'entière responsabilité des choix financiers à opérer. Il a opté pour des emprunts à taux fixe, en Euros, dont la durée a été allongée pour se prémunir contre une éventuelle remontée des taux d'intérêt. En effet, les taux particulièrement bas de ces dernières années ont permis de contenir le coût de la dette autour de 300 millions d'€ par an.

La diversification des outils financiers permet à l'Unédic de faire face à des aléas de conjoncture avec souplesse. Ses emprunts obligataires sont aujourd'hui garantis par l'Etat dans le cadre de la loi de Finances. Les investisseurs sont européens à plus de 60 %.

En milliards d'€	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Déficit ou excédent annuel</b>	- 3,9	+ 344	+ 3,5	+ 4,6	- 0,6	- 2,8	- 2,4	- 2,7	- 3,8	- 3,7	- 4,3	-4,1
<b>Endettement net cumulé</b>	13,4	13,1	9,5	4,9	5,6	8,5	11	13,8	17,6	21,3	25,7	30

## Sources

- ▶ Chiffrages Unédic
- ▶ « Etude d'impact de la convention d'assurance chômage 2017 », Unédic, juin 2017
- ▶ « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2016-2019 », Unédic, septembre 2016
- ▶ Perspectives financières de l'Assurance chômage 2016-2022 », Unédic, juin 2017