



Le

23 DEC. 2015

Le Premier président

à

Monsieur Manuel Valls
Premier Ministre

Réf. : S2015-1437-1

Objet : Les comptes et la gestion de l'Unédic et la gestion de l'assurance chômage

En application des dispositions des articles L. 111-7 et R. 133-4 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de l'Unédic, organisme gestionnaire de l'assurance chômage, pour les exercices 2008 à 2014. Des observations définitives détaillant les données évoquées ci-après ont été adressées à l'Unédic et aux administrations concernées.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-1 du même code, d'appeler plus particulièrement votre attention sur les observations suivantes.

La situation financière de l'assurance chômage est préoccupante. Depuis 2008, les comptes du régime sont caractérisés par une détérioration rapide et marquée : les résultats sont devenus négatifs à compter de 2009 et le sont restés depuis de façon continue. L'endettement bancaire est passé de 5,3 Md€ en 2008 à 21,5 Md€ en 2014, soit l'équivalent d'environ un point de PIB ; selon les estimations de l'Unédic, il devrait atteindre 25,9 Md€ à la fin de l'année 2015 et 35 Md€ en 2018.

Un tel niveau d'endettement est problématique : non seulement, son coût pourrait augmenter fortement à l'avenir, en cas de hausse des taux d'intérêt, mais, compte tenu du nombre actuel de chômeurs, il n'est pas possible, à conditions inchangées de gestion du régime, d'attendre de la seule reprise de la croissance économique la résorption de la dette de l'Unédic.

La Cour estime qu'il est indispensable de disposer d'un cadre de moyen terme pour s'assurer de la soutenabilité du régime d'assurance chômage, à laquelle l'État doit veiller au titre de l'agrément qu'il accorde aux conventions et de la garantie qu'il octroie à la dette de l'Unédic. Cette orientation implique que l'Unédic propose aux partenaires sociaux, dans le cadre de son conseil d'administration, une trajectoire de désendettement du régime.

Il est aussi nécessaire que la clause de réduction automatique des cotisations, prévue par les conventions en cas d'excédent du régime d'assurance chômage, soit supprimée, afin d'être en mesure, le moment venu, de constituer des réserves.

Ce cadre de moyen terme suppose également la mise en place d'un dispositif conventionnel plus stable, grâce à un allongement de la durée de validité des conventions d'assurance chômage, ce qui n'exclurait pas la possibilité de prendre en compte par voie d'avenant, si nécessaire, une évolution brutale de la conjoncture économique. Cette plus grande durée des conventions éviterait la multiplication des renégociations. Elle créerait, en outre, un cadre plus favorable à la prise en compte des conditions de soutenabilité du régime à moyen terme, cette préoccupation n'ayant pas été suffisamment prise en compte jusqu'ici dans la gestion de l'Unédic. Sur ce point, la production du rapport annuel de l'Unédic au Gouvernement et au Parlement, prévu par l'article 29 de la loi de finances pluriannuelle pour les années 2014 à 2019, constitue une première étape positive ; mais ce rapport devrait, de surcroît, intégrer l'hypothèse d'un plafonnement de la garantie de l'État.

Enfin, si la Cour n'a pas à se prononcer sur le choix des paramètres des recettes et des dépenses des conventions d'assurance chômage, qui relève des partenaires sociaux dans les conditions fixées par la loi, elle souligne qu'ils doivent être établis en prenant en compte un horizon global et de moyen terme.

La soutenabilité du régime d'assurance chômage à moyen terme dépend en effet des paramètres de l'assurance chômage. D'une manière générale, la France se caractérise par un taux de remplacement (indemnisation/salaire) élevé par rapport aux autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'éligibilité au régime d'assurance chômage est acquise après quatre mois de travail, ce qui constitue la durée la plus courte des pays de l'OCDE. La durée maximale d'indemnisation est, en revanche, une des plus élevées, avec 24 mois sans dégressivité, voire 36 mois pour les plus de 50 ans. De même, le montant maximal d'indemnisation (6 200 € nets par mois) apparaît comme le plus élevé parmi les pays comparables.

En ce qui concerne les recettes du régime d'assurance chômage, par-delà la question particulière soulevée par l'absence d'affiliation systématique des employeurs publics au titre de leurs effectifs non statutaires, trois paramètres essentiels dépendent des décisions des partenaires sociaux, avec des enjeux dont l'ordre de grandeur peut être estimé :

- *la limitation de l'assiette des contributions* à quatre fois le plafond de la sécurité sociale représente 800 M€ de pertes de recettes ;
- *le taux des contributions* (4 % pour les employeurs et 2,4 % pour les salariés) est resté inchangé depuis 2007, sans que soit précisément déterminé le niveau permettant d'assurer la pérennité du mécanisme assurantiel sur la durée d'un cycle économique. En 2014, une variation de 0,1 point de cotisation représente un montant d'environ 500 millions d'euros ;

- *la modulation des contributions*, introduite par l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 en fonction du type de contrat et de l'âge de l'embauche, a pour l'instant une portée limitée. L'Unédic a simulé l'effet financier qu'aurait le renforcement de l'augmentation des contributions patronales en cas de recours à des contrats précaires (contrats à durée déterminée - CDD ou intérim) : l'ordre de grandeur des recettes nouvelles annuelles associées à une augmentation d'un point des cotisations patronales serait de 250 M€ pour les CDD et de 150 M€ pour l'intérim.

Pour les dépenses du régime d'assurance chômage, on peut identifier trois types principaux de paramètres, dont certains enjeux peuvent être chiffrés :

- *la durée d'affiliation requise* : la durée minimale d'affiliation pour bénéficier de l'allocation chômage est de 4 mois cotisés sur les 28 derniers mois, cette période de référence étant portée à 36 mois pour les plus de 50 ans. Avant les conventions de 2006 et de 2009, les conditions exigées étaient plus restrictives. Le passage de la durée minimale d'affiliation de 4 à 6 mois représenterait ainsi une économie brute annuelle d'1,8 Md€, dont il faudrait toutefois déduire les montants qui seraient reportés sur les prestations de solidarité ;
- *la durée maximale d'indemnisation* : la durée maximale d'indemnisation est de deux ans, mais elle est portée à trois ans pour les plus de 50 ans. Le coût supplémentaire de la durée maximale spécifique pour les plus de 50 ans est estimé à 1,08 Md€ par an ; il serait réduit de 450 M€ si cette durée maximale ne s'appliquait qu'aux plus de 55 ans ;
- *le mode de calcul de l'indemnisation* : la valeur d'un point du taux général de remplacement est de 422 M€. Le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé » a également un impact important : ainsi, le passage à un ratio de 0,9 jour indemnisé pour un jour cotisé représenterait une économie de 1,2 Md€ par an.

Il existe ainsi une palette de choix (extension du champ des employeurs publics affiliés, déplafonnement ou hausse du plafond des contributions, adaptation des taux de cotisation, modulation renforcée des contributions, etc.) à la disposition des partenaires sociaux pour répartir l'effort à consentir en faveur du redressement des comptes de l'assurance chômage, en fonction de critères d'équité, d'impact sur les finances publiques (en cas de report des coûts sur les régimes de solidarité) et d'incitation à des comportements favorables au maintien des salariés dans l'emploi.

De même, la mise en œuvre récente des droits rechargeables devrait faire l'objet d'une analyse approfondie, prenant en compte les caractéristiques du marché du travail qui, comme l'activité réduite, ont un impact sur l'équilibre à moyen terme de l'assurance chômage.

Enfin, la Cour a fait part à l'Unédic d'un certain nombre de mesures d'ordre interne nécessaires pour rendre sa gestion plus performante. Mais il revient également à l'État de veiller à la qualité de la gestion financière du régime : les modalités techniques de gestion de la dette et de la trésorerie pourraient en particulier être mieux contrôlées. De même, la participation du régime d'assurance-chômage au financement de Pôle emploi, soit actuellement 10 % des contributions perçues, devrait être étayée par des études détaillées.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication¹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-5) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.



Didier Migaud

¹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (<https://correspondancejfecomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ecomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).