

FIPECO le 10.05.2017
Les commentaires de l'actualité

La situation de l'assurance chômage et le projet d'E. Macron

François ECALLE

La ministre du travail a agréé, le 4 mai dernier, la nouvelle convention d'assurance chômage signée le 14 avril par les partenaires sociaux pour trois ans, mais Emmanuel Macron s'est engagé à créer une « assurance chômage universelle », avec des droits et devoirs nouveaux pour les demandeurs d'emplois, dont le pilotage serait pris en charge par l'Etat.

Ce billet fait le point sur la situation financière de l'Unédic en 2016 et ses perspectives d'évolution en 2017 et 2018, compte-tenu de cette nouvelle convention. Il examine ensuite les propositions de réforme présentées par E. Macron. Les principales caractéristiques du régime d'assurance chômage sont présentées dans une [fiche de l'encyclopédie](#).

Les comptes de l'Unédic se sont soldés par un déficit de 4,3 Md€ en 2016, qui est de nature structurelle pour près de 2,5 Md€. L'accumulation des déficits passés se traduit par un endettement de 30 Md€ à la fin de 2016. Les mesures de redressement inscrites dans la nouvelle convention sont insuffisantes pour atteindre l'équilibre structurel des comptes, pour réduire l'endettement et pour respecter les engagements pris par l'Etat vis-à-vis de l'Union européenne en matière de finances publiques.

La création d'une assurance chômage universelle proposée par E. Macron est bienvenue car elle contribuera à unifier les régimes de protection sociale et à faciliter ainsi les transitions professionnelles. L'extension de l'indemnisation aux non-salariés risque toutefois d'avoir un coût budgétaire élevé et les paramètres de cette indemnisation devront être définis avec prudence pour limiter ce risque.

Il est nécessaire de renforcer le contrôle de la recherche d'emploi et la sanction d'une recherche insuffisante, mais cet objectif a déjà été visé par de nombreux gouvernements depuis très longtemps et il n'est pas sûr que les mesures proposées par E. Macron permettent de réaliser des économies substantielles.

Remplacer les cotisations sociales salariales par un impôt, la CSG, est cohérent avec la création d'une assurance chômage universelle. Le lien que les cotisations établissent entre salaires et allocations de chômage, dans une logique d'assurance, sera supprimé, ce qui pourrait conduire à réduire les indemnités des cadres supérieurs, très élevées en comparaison avec les autres pays.

Il faut maintenir les cotisations des employeurs à l'assurance chômage, y compris au niveau du SMIC (leur taux devrait d'ailleurs dépendre du coût qu'ils font supporter à l'assurance chômage, comme aux Etats-Unis). Il ne faudrait donc pas que la transformation du CICE en allègement de cotisations patronales affecte les cotisations versées à l'Unédic. Cet allègement devrait plutôt prendre la forme d'un « crédit de cotisations » appliqué aux seules cotisations des branches maladie et famille.

La création d'une assurance chômage universelle financée par l'impôt pour une part importante, la nécessité de redresser les comptes de l'Unédic et les difficultés de réforme du système dans le cadre de sa gouvernance actuelle justifient que l'Etat assure désormais lui-même le pilotage de l'assurance chômage.

A) La situation et les perspectives financières de l'Unédic

1) La situation financière

Les contributions sociales, acquittées par les salariés et leurs employeurs, constituent l'essentiel des ressources de l'Unédic. L'allocation de retour à l'emploi (ARE) est la principale charge du régime d'assurance chômage mais les versements aux régimes complémentaires de retraite au titre de la validation de points de retraite pour les chômeurs représentent un montant significatif. Les frais de gestion comprennent surtout le financement des dépenses de fonctionnement de Pôle Emploi à hauteur de 3,2 Md€. Au total, le compte de résultat de l'Unédic est déficitaire en 2015 (- 4,4 Md€).

Le compte de résultat de l'Unédic en 2015 (Md€)

Charges		Produits	
Allocation retour emploi	31,0	Contributions sociales	33,3
Reversements nets à d'autres organismes sociaux	2,0	Autres produits	1,1
Autres allocations	1,0		
Aides création entreprises	0,6		
Frais de gestion	3,4		
Intérêts	0,4		
Résultat	- 4,4		

Source : Unédic, rapport financier (toutes les charges ne sont pas mentionnées) ; FIPECO

La situation nette de l'Unédic à la fin de 2015 est fortement négative (- 24,9 Md€), ce qui résulte de l'accumulation de résultats déficitaires. L'association est endettée à hauteur de presque 30 Md€, son endettement net bancaire (dette nette des placements et disponibilités) étant de 26 Md€. Ses emprunts bancaires et obligataires sont garantis par l'État.

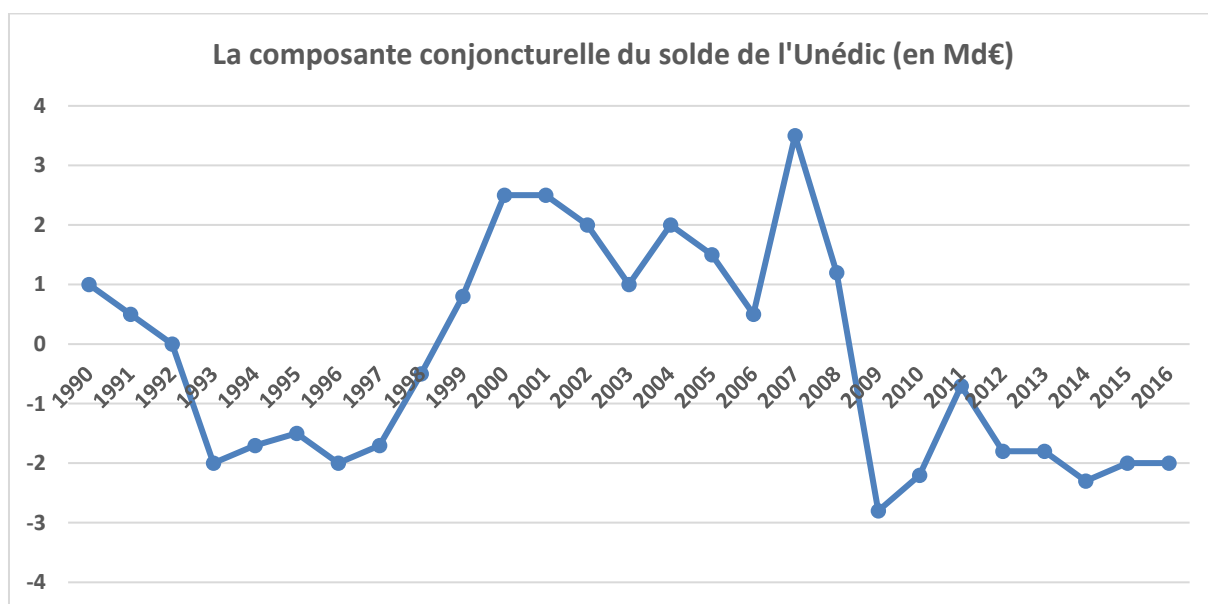
Selon les premières estimations, publiées le 28 février 2017 par l'Unédic, son résultat serait de nouveau déficitaire en 2016 (- 4,3 Md€) et son endettement net bancaire s'élèverait à la fin de 2016 à 30,0 Md€.

Le résultat du régime d'assurance chômage est très sensible à la conjoncture économique. En effet, ses recettes dépendent fortement de l'activité économique, comme celles des autres administrations publiques, et ses dépenses sont elles aussi très dépendantes de la conjoncture.

Pour apprécier la situation financière de l'Unédic, il faut donc déterminer les composantes « conjoncturelle » et « structurelle » de son solde, en appliquant une méthode semblable à celle retenue pour identifier les composantes conjoncturelle et structurelle du déficit public.

La composante conjoncturelle a été estimée par l'Unedic en septembre 2016 jusqu'à 2015. La méthode suivie est la même que celle décrite dans la fiche relative à l'impact de la croissance sur le déficit public en retenant une élasticité de 3,3 des dépenses d'indemnisation à « l'écart de production ». Pour 2016, elle a été estimée par FIPECO sur la base d'un déficit du régime

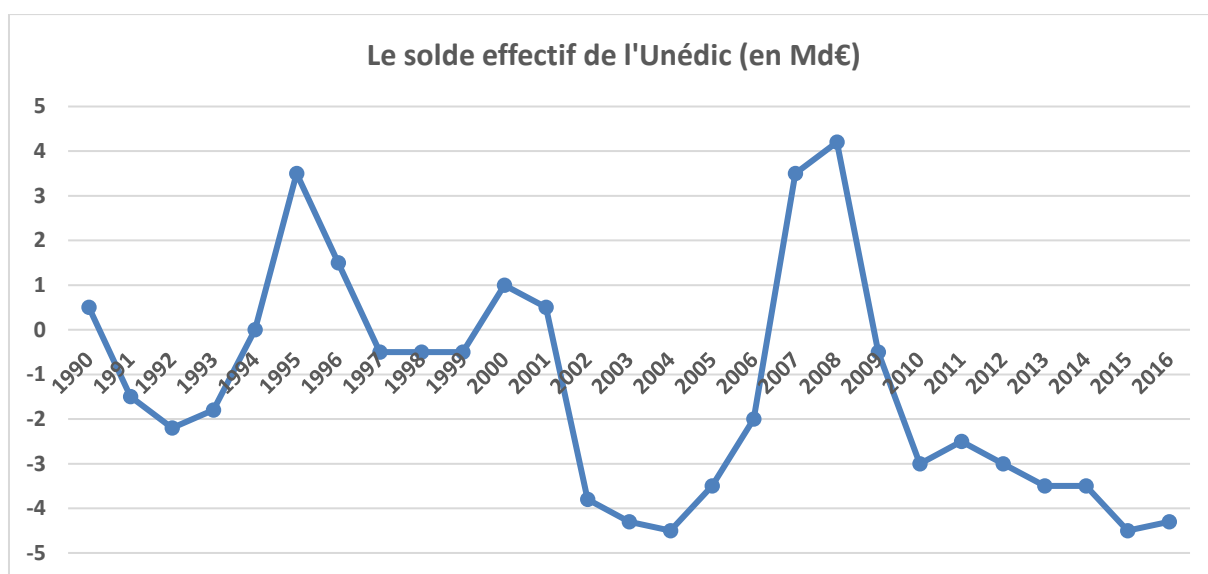
de 4,3 Md€ en 2016 après 4,5 Md€ en 2015 (en variation de trésorerie sur l'année) et en considérant que l'écart de production n'a pas varié de 2015 à 2016.



Source : Unédic ; FIPECO.

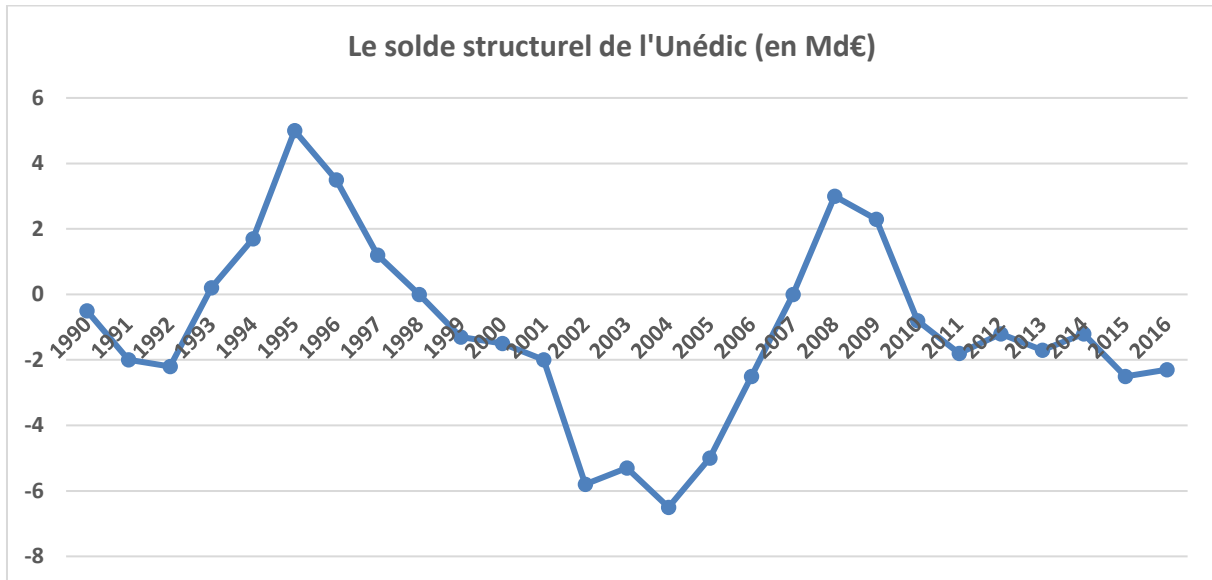
Ce solde conjoncturel s'est dégradé à la suite de la récession de 1993, puis s'est nettement amélioré avec la forte croissance des années 1998 à 2000. Il était excédentaire dans la période 1999-2008. Il s'est de nouveau fortement dégradé en 2009 et est resté déficitaire de 2013 à 2016 à un niveau d'environ - 2 Md€.

Le solde effectif (le résultat comptable) a été négatif ou nul de 1990 à 1994, puis positif ou légèrement négatif de 1995 à 2001, négatif de 2002 à 2006, fortement positif en 2007 et 2008, enfin négatif depuis 2009. Le cumul des soldes de 1990 à 2016 fait - 35 Md€, ce qui explique, avec les autres variations du bilan, la dette nette de 30 Md€ enregistrée fin 2016.



Source : Unédic ; FIPECO.

Le solde structurel est la différence entre le solde effectif et le solde conjoncturel. Il résulte des modifications des règles relatives aux dépenses et recettes. D'importantes mesures de redressement prises à la suite de la dégradation financière du début des années 1990 ont conduit à un excédent structurel substantiel dans les années 1994 à 1997. Elles ont été suivies de hausses des allocations et de baisses des cotisations qui ont entraîné un important déficit structurel de 1999 à 2006. Depuis 2007, le solde structurel a été d'abord excédentaire en 2008 et 2009 puis toujours déficitaire. En 2015 et 2016, le déficit structurel est proche de 2,5 Md€.



Source : Unédic ; FIPECO.

La comparaison des graphiques relatifs aux soldes conjoncturels et structurels montre que les décisions de l'Unédic ont souvent été pro cycliques, (par exemple, dégradation du solde structurel de 1999 à 2004 alors que l'écart de production était positif).

2) Les perspectives financières

L'Unédic a présenté ses prévisions financières pour 2017 et 2018 en février 2017. Elles s'appuient sur un scénario macroéconomique un peu moins favorable que celui du programme de stabilité d'avril 2017. Le résultat du régime resterait très déficitaire en 2017 (- 3,6 Md€) et 2018 (-3,9 Md€). L'endettement net bancaire atteindrait 37,5 Md€ à la fin de 2018. Ces prévisions doivent être corrigées pour tenir compte de l'impact financier des mesures inscrites dans la nouvelle convention, mais cet impact est limité.

Le taux de la cotisation des employeurs sera majoré de 0,05 point, ce qui pourrait rapporter 0,25 Md€, mais le malus introduit par la précédente convention sur les contrats courts est largement remis en cause, ce qui contribuera à réduire ce montant.

L'âge à partir duquel la durée d'indemnisation maximale est supérieure à deux ans (50 ans jusque-là) sera relevé, ce qui permettra une économie de 0,4 Md€. Les modifications des règles de calcul des allocations, pour éviter d'avantager les enchaînements de contrats courts, se traduiront par une économie supplémentaire de 0,45 Md€.

Au total, cette nouvelle convention réduira d'à peine plus de 1 Md€ le déficit de l'Unédic, qui sera donc encore loin de l'équilibre structurel de ses comptes : le déficit structurel sera encore supérieur à 1,0 Md€ en 2018.

L'Unédic serait structurellement en excédent si elle ne finançait pas les dépenses de fonctionnement de Pôle Emploi à hauteur de plus de 3 Md€ (soit près des deux tiers du budget de l'opérateur), mais il est normal que l'assurance chômage prenne en charge le coût de l'aide apportée aux demandeurs d'emplois pour qu'ils trouvent un travail.

B) Les projets de réforme d'Emmanuel Macron

1) La création d'une assurance chômage universelle

Le programme présenté par E. Macron prévoit qu'une « assurance chômage pour tous » sera mise en place. Elle permettra notamment de couvrir les indépendants contre le risque de chômage, mais aussi les salariés qui démissionnent.

Cette réforme s'inscrit dans la même perspective que son projet de retraite universelle ou que le [compte personnel d'activité](#) : passer d'un système de protection sociale éclaté entre de multiples régimes en fonction des statuts professionnels et des secteurs à un système unifié fondé sur des droits personnels et portables. Cette évolution est essentielle pour faciliter les transitions professionnelles qui seront de plus en plus fréquentes et nécessaires, notamment entre le salariat et le non salariat.

Le montant et la durée de l'indemnisation des salariés démissionnaires et des non-salariés devront être calibrés pour en limiter le coût¹. Si l'allocation versée aux salariés démissionnaires pourra être une fonction de leur salaire mensuel, comme c'est le cas pour les salariés licenciés, celle versée aux non-salariés pourra difficilement être calculée sur la base de leurs bénéfices car ceux-ci sont très fluctuants et connus seulement l'année suivante. Le plus simple serait une indemnité forfaitaire.

Cette extension de l'assurance chômage pourrait avoir un coût très élevé en raison d'effets d'aubaine importants et d'une utilisation abusive de ce nouveau droit social. Les salariés pourraient être tentés de démissionner trop souvent et les inactifs pourraient être tentés de s'installer comme entrepreneur individuel et d'abandonner leur activité au bout de quelques mois pour s'inscrire comme demandeur d'emploi et percevoir l'indemnité de chômage. Dans leur cas, le risque d'utilisation abusive serait plus important avec une indemnité forfaitaire.

Pour éviter ces effets indésirables et un coût excessif, le droit à l'indemnisation du chômage ne doit pouvoir être exercé qu'une fois au cours d'une certaine période, ce qui est prévu s'agissant des démissions (une fois tous les cinq ans). Il faudrait que ce soit également le cas pour l'indemnisation des non-salariés, en retenant une longue période pour limiter le risque budgétaire, tout au moins avant d'avoir assez de recul sur l'utilisation du dispositif.

2) Un contrôle renforcé de la recherche d'emploi par les chômeurs

D'après le programme présenté par E. Macron, « la contrepartie des droits nouveaux sera un contrôle accru de la recherche d'emploi, pour lequel les moyens de Pôle Emploi seront renforcés et les sanctions rendus justes et crédibles. A l'arrivée à Pôle Emploi, un bilan de compétences sera réalisé dans les 15 jours. Si plus de deux emplois décents, selon des critères

¹ [L'institut de l'entreprise](#) estime ce coût entre 1,5 et 2,5 Md€ tout en insistant sur la fragilité de ce chiffrage, les modalités précises de la réforme n'étant pas connues.

de salaire et de qualification, sont refusés ou si l'intensité de la recherche d'emploi est insuffisante, alors les allocations seront suspendues ».

Selon le code du travail, les demandeurs d'emplois sont déjà tenus « d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi et d'accepter les offres raisonnables d'emploi ». Celles-ci sont définies comme des offres compatibles avec leurs qualifications et compétences professionnelles, telles que décrites dans le « *projet personnalisé d'accès à l'emploi* » qu'ils établissent avec les conseillers de Pôle Emploi, à une distance de moins d'une heure en transport en commun du domicile et rémunérées à plus de 95 % du salaire antérieur (85 % après six mois d'indemnisation et seulement plus que l'ARE après un an).

Celui qui ne peut pas justifier d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi ou qui, sans motif légitime, refuse deux offres raisonnables est, selon le code du travail, radié de la liste des demandeurs d'emplois et ne peut donc plus être indemnisé. En pratique, il y a environ 13 000 radiations par an pour recherches insuffisantes, soit 0,2 % des demandeurs tenus d'accomplir des actes de recherche alors que, selon un rapport de la Cour des comptes², une enquête menée par Pôle Emploi en 2013-2014 a révélé une insuffisance de recherches dans 8 à 35 % des cas selon les agences.

Si la suspension des droits est probablement plus crédible que la radiation³, le contrôle de la recherche effective d'un emploi par les chômeurs est surtout insuffisant, depuis que le chômage de masse s'est développé, parce que les agents du service public de l'emploi y sont pour la plupart hostiles, considérant que les chômeurs sont des victimes et qu'eux-mêmes n'ont pas les moyens de les aider à trouver un poste.

En fait, la principale mesure envisagée par E. Macron consiste à faire recruter quelques centaines d'agents par Pôle Emploi et à les affecter au contrôle des chômeurs, ce que l'opérateur a commencé à faire en 2015. Dans ces conditions, le contrôle pourrait être plus efficace mais encore faudrait-il que ces nouveaux contrôleurs collaborent avec les conseillers, ce qui n'est pas assuré. La [dégressivité des allocations](#), qui était proposée par F. Fillon, serait sans doute plus efficace pour inciter à reprendre rapidement un emploi.

3) Une réforme du financement de l'assurance chômage

a) Remplacer les cotisations salariales par la CSG

L'Unédic est principalement financée par des cotisations sociales assises sur les salaires aux taux de 4,0 % pour les employeurs (4,05 % après mise en œuvre de la nouvelle convention) et de 2,4 % pour les salariés. E. Macron propose de supprimer la part salariale de ces cotisations, ainsi que les cotisations salariales encore affectées à l'assurance maladie (0,75 %, ce qui fait 3,15 % au total), et de financer cette mesure par une hausse du taux de la CSG (hausse inférieure à 3,15 % car l'assiette de la CSG est plus large).

Remplacer des cotisations sociales salariales par un impôt est cohérent avec la création d'une assurance chômage universelle indépendante du statut, mais supprime le lien que les cotisations sociales établissaient jusque-là entre le salaire et l'allocation de chômage, ce qui pourrait avoir les conséquences suivantes.

² « Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse », Cour des comptes, rapport public thématique, juillet 2015.

³ La suppression temporaire des allocations est toutefois déjà possible, comme leur réduction, et n'est pas très différente de la suspension.

En France, l'indemnité mensuelle maximale (7 300 €) est bien plus importante que dans les autres pays européens, ce qui est justifié, dans une logique d'assurance, par des cotisations qui sont elles-mêmes importantes puisqu'elles sont dues jusqu'à un salaire mensuel de 13 000 €. Si les cotisations salariales sont remplacées par un impôt sans lien avec les allocations, dans une logique de solidarité, cet argument sera moins convaincant et l'indemnité maximale pourra plus facilement être réduite, ce qui pénalisera des cadres.

Le lien entre salaire, cotisation et allocation donne à celle-ci le caractère d'un salaire différé. En conséquence, les salariés acceptent plus facilement qu'une hausse des cotisations salariales se traduise par une diminution du salaire net plutôt que par une augmentation du salaire brut et du coût du travail pour les entreprises. Les hausses de la CSG ont plus tendance à entraîner des revalorisations des salaires bruts et du coût du travail.

b) Réduire les cotisations patronales sur les bas salaires pour remplacer le CICE

Emmanuel Macron propose de supprimer le CICE et d'utiliser le gain budgétaire de cette suppression pour renforcer les allègements de cotisations sur les bas salaires. Il s'agit notamment de supprimer toutes les cotisations patronales au niveau du SMIC.

Toutefois, comme le montre la note sur la [transformation du CICE en allègement de cotisations](#), il ne subsiste au niveau du SMIC, pour l'essentiel, que les cotisations patronales aux régimes de retraite complémentaire (5,85 %) et d'assurance chômage (4,0 %).

Or il est essentiel de faire payer aux entreprises « *l'externalité négative* » que constitue l'indemnisation des salariés qu'elles licencient. Comme le montre la [note d'analyse sur la réforme de l'assurance chômage](#) sur ce site, il faudrait même que le taux des cotisations patronales de chaque entreprise soit modulé en fonction des indemnités versées par l'assurance chômage à ses anciens salariés. Ce système est en vigueur depuis très longtemps aux Etats-Unis et a été proposé par [O. Blanchard et J. Tirole](#) pour la France.

Dans ces conditions, il faudrait maintenir les cotisations patronales à l'assurance chômage, même au niveau du SMIC. Le CICE devrait alors être remplacé par un « crédit mensuel de cotisations sociales », remboursable par les URSSAF, appliquée aux seules cotisations des branches maladie et famille (cf. [note sur la transformation du CICE](#)).

4) Le pilotage de l'assurance chômage par l'Etat

D'après le programme présenté par E. Macron, « parce que tous seront désormais couverts quel que soit leur statut, l'Etat prendra en charge le pilotage du système d'assurance chômage. Il y associera l'ensemble des parties prenantes, et en particulier les partenaires sociaux ». Une prise en main du pilotage de l'Unédic par l'Etat est justifiée pour les raisons suivantes.

L'Unédic est une administration publique au sens de la comptabilité nationale ; en conséquence, son déficit et son endettement sont inclus dans le déficit et la dette publics. L'Etat doit donc contrôler ses décisions pour qu'elles soient conformes aux engagements pris vis-à-vis de l'Union européenne en matière de finances publiques mais aussi pour limiter le risque pris en garantissant ses dettes. Il peut certes refuser d'agréer les accords passés par les partenaires sociaux, mais l'agrément de la nouvelle convention montre qu'il finit souvent par les accepter alors qu'ils ne sont pas conformes à ces engagements.

Les économies permises par la nouvelle convention sont en effet inférieures à 1 Md€ en année pleine alors que le rapport économique annexé à la loi de finances, qui fait partie des documents budgétaires requis par les règles européennes, tablait sur 1,6 Md€ dès 2017. En outre, ces économies sont insuffisantes pour parvenir à l'équilibre structurel des comptes de l'Unédic, *a fortiori* pour réduire durablement son endettement.

Si l'assurance chômage devient universelle et largement financée par l'impôt, les représentants des syndicats d'employeurs et de salariés auront moins de légitimité pour la gérer. C'est au Parlement de voter l'impôt et son affectation. Si les partenaires sociaux gardent le contrôle de l'Unédic, les négociations avec l'Etat sur la compensation financière des pertes de cotisations du régime ainsi que sur l'extension de l'indemnisation aux salariés démissionnaires et aux indépendants risquent d'être très difficiles.

Enfin, si la couverture contre le risque de chômage devient universelle, la distinction actuelle entre l'allocation de retour à l'emploi, versée par l'Unédic dans une logique d'assurance, et « *l'allocation de solidarité spécifique* », versée par l'Etat dans une logique de solidarité, sera beaucoup moins pertinente.