

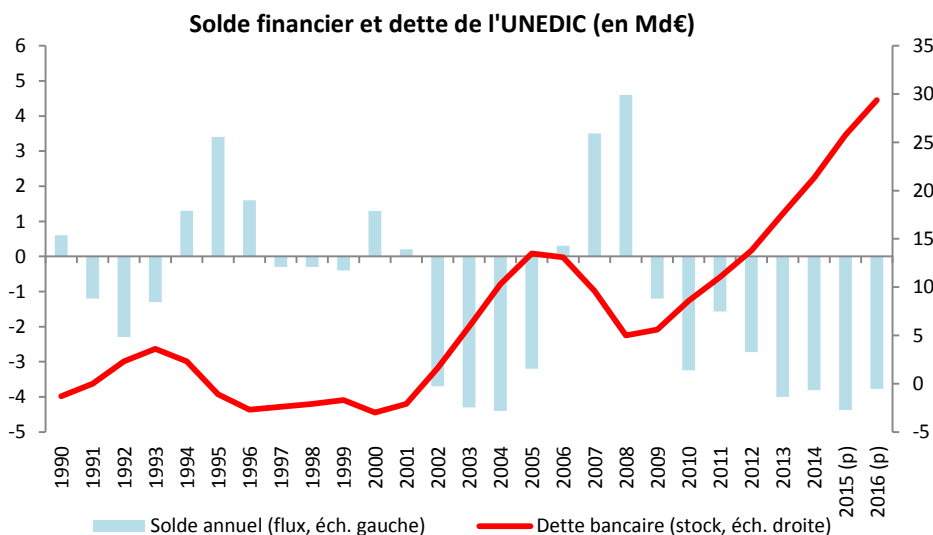
Réforme de l'UNEDIC : éléments de contexte

Vendredi 12 février 2016

A quelques jours de l'ouverture de la négociation sur la future convention d'assurance-chômage (UNEDIC), le présent flash propose un cadrage général sur la question.

1. Une situation financière fortement dégradée : comment l'expliquer ?

Organisme privé chargé d'une mission de service public, l'UNEDIC est dirigée par les partenaires sociaux qui « fixent les conditions d'indemnisation des bénéficiaires de l'Assurance chômage et du financement de ce régime par voie de convention ». En dépit de son statut juridique, l'UNEDIC appartient au périmètre des administrations publiques¹. La situation financière du régime a donc un **impact direct** sur les finances publiques de la France et, inversement, les conditions de financement de l'Etat français conditionnent celles de l'UNEDIC dans la mesure où le premier garantit les émissions de la seconde. Sous « l'effet de ciseaux » traditionnel de la forte hausse du chômage (+ 750 000 demandeurs d'emploi indemnisés), le régime est passé d'une situation d'excédent en 2008 à des déficits successifs conduisant à une **multiplication par six de son endettement** en moins d'une décennie. Malgré ceci, le régime bénéficie actuellement de **conditions de financement** exceptionnellement favorables du fait du niveau des taux sur les obligations souveraines et de son éligibilité au programme de rachat d'actifs de la BCE.



Source : Afep à partir d'UNEDIC et « La nouvelle assurance-chômage » (cf. note 2).

Dans une étude récente², l'économiste Bruno Coquet développe une **analyse fondamentalement différente** : selon lui, l'origine de la dette de l'UNEDIC est liée à la multiplication des dépenses hors indemnisation, notamment le **financement du service public de l'emploi**³. D'après ses calculs, l'activité d'indemnisation aurait généré une capacité de financement (i.e. des dépenses inférieures aux recettes) de près de 12Md€ depuis 1990, la dette de 26Md€ fin 2015 s'expliquant intégralement par le coût du SPE (29Md€) et les dépenses mises à la charge du régime (9Md€) par les pouvoirs publics. Pour Coquet, la conclusion est claire : « l'UNEDIC et les chômeurs sont lourdement taxés ».

2. Que sait-on des demandeurs d'emploi ?

A la fin du mois de juin 2014, l'UNEDIC indemnisait **2,3 millions de demandeurs d'emploi**, dont 1,7 million d'allocataires n'exerçaient aucune activité et 600 000 cumulaient leur allocation et un salaire. Derrière ces grandes masses, il apparaît essentiel d'opérer une distinction plus fine afin de mieux

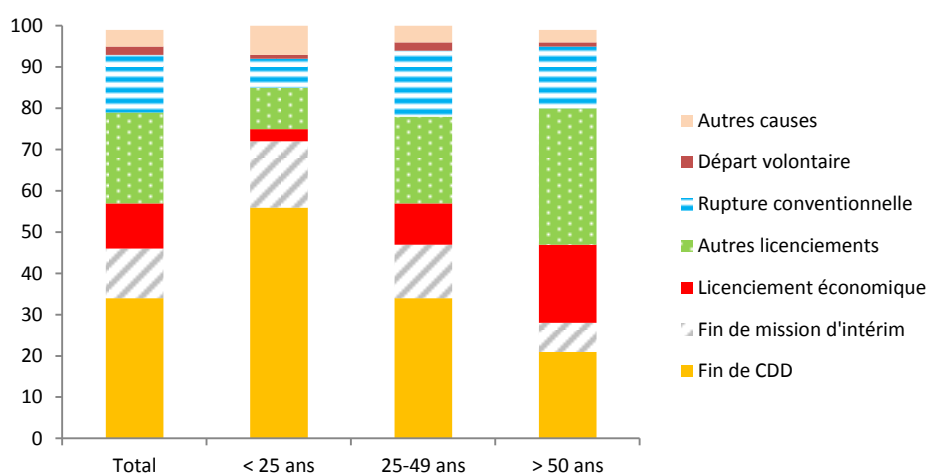
¹ Deux conditions (action à des fins de politique générale, ressources provenant majoritairement de contributions obligatoires).

² « La nouvelle assurance-chômage » par Bruno Coquet, Les notes de l'Institut de l'entreprise, décembre 2015.

³ L'UNEDIC contribue à hauteur de 10 % de ses ressources au financement de Pôle Emploi.

connaître les allocataires. Du point de vue du **niveau de diplôme**, trois allocataires sur cinq n'ont pas le baccalauréat et seuls 6 % des allocataires ont un bac + 5 (ou plus). En termes de **durée**, 50 % des bénéficiaires de l'assurance-chômage ont un droit d'au moins deux ans, contre 23 % entre 12 et moins de 24 mois, 16 % entre 6 et moins de 12 mois et 11 % en dessous de 6 mois. Cette part est sans doute biaisée à la hausse par le résultat des 50 ans et plus (71 % ont un droit d'au moins 24 mois), dont la durée maximale d'indemnisation est de 36 mois, contre 24 mois pour les autres. S'agissant du **taux de remplacement** et du **niveau d'allocation**, la moyenne est de, respectivement, 71 % du salaire de référence net et de 1 100€. **Un demandeur d'emploi sur deux perçoit moins de 1 000 €** par mois et 95 % moins de 2 000€. Bien qu'élevée (6 357€), l'allocation maximale ne concerne toutefois que 1 000 personnes (cadres masculins de 50 ans et plus pour la plupart), soit 0,04 % des bénéficiaires. Enfin, le profil des allocataires selon le **motif de fin de contrat** fait apparaître une ventilation fortement marquée par l'âge du bénéficiaire : tandis que pour les plus jeunes, la fin de CDD est de loin la cause principale d'entrée au chômage (56 %), l'écart se réduit pour les 25-49 ans (montée en puissance des licenciements ainsi que des ruptures conventionnelles) et la hiérarchie se modifie singulièrement pour les 50 ans et plus (l'ensemble « licenciements » atteignant 52 %).

Allocataires indemnisés selon le motif de fin de contrat



Source : Afep à partir d'UNEDIC.

3. Quelles économies, et pour quel rendement ?

La Cour des comptes vient de publier un rapport dans lequel elle évalue les **économies** que généreraient différentes mesures portant sur les paramètres du régime. D'un strict point de vue financier, aucune « solution miracle » n'apparaît pour redresser les comptes du régime et certaines mesures pourraient se traduire par des dépenses supplémentaires pour d'autres pans des finances publiques.

Paramètre	Mesure	en Md€
Durée d'affiliation	Passage de 4 à 6 mois*	1,8
Seniors	Suppression du régime spécifique (36 mois max)*	1,1
Seniors	Resserrement à 55 ans du régime spécifique*	0,45
Mode de calcul	1 jour cotisé = 0,9 indemnisé*	1,2
Mode de calcul	- 1 point sur le taux de remplacement	0,422

Source : Afep à partir de Cour des comptes. * : économie brute hors dépenses de solidarité.

Pâtissant encore des effets de la Grande récession, le déficit de l'UNEDIC comporte une composante conjoncturelle certaine qui ne pourra être résorbée à brève échéance. Toutefois, le niveau élevé de l'endettement pose la question de la soutenabilité du régime et exige des choix. A l'heure de les effectuer, tout comme dans une vision de moyen terme, deux critères devraient servir de « fil rouge » : 1) au-delà de son traditionnel rôle « défensif » (indemnisation), il convient de mieux appréhender l'impact de l'UNEDIC sur le fonctionnement du marché du travail (volet « offensif »), 2) adopter systématiquement une approche consolidée des finances publiques afin de responsabiliser l'ensemble des acteurs (le raisonnement en « silo » est incompatible avec l'objectif général de réduction du déficit public).