Cour des comptes

S2015-1438

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-1 du code des juridictions financières)

L'UNEDIC ET SA GESTION DE L'ASSURANCE CHOMAGE

Exercices 2008-2014

13 rue Cambon – 75100 PARIS 01 – Téléphone : + 33.1.42.98.98.28 – Télécopie : + 33.1.42.60.01.59

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES III
SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS V
INTRODUCTION 1
1 UN REGIME D'ASSURANCE CONFRONTE A UN DESEQUILIBRE PREOCCUPANT 2
1.1 Les conventions d'assurance chômage 2
1.1.1 Les objectifs visés par les conventions d'assurance chômage 2
1.1.2 L'équilibre institutionnel et juridique 4
1.1.3 La convention de 2014 9
1.2 Des performances inégales 17
1.2.1 Des bénéficiaires plus nombreux, des niveaux d'indemnisation qui progressent 17
1.2.2 Des indicateurs de qualité de service en dégradation dans le contexte particulier de la mise en place de la convention de 2014 26
1.3 Un déséquilibre financier inédit 29
1.3.1 Une très forte dégradation des comptes de l'assurance chômage 29
1.3.2 Une innovation récente : le rapport annuel au parlement et au gouvernement 29
1.3.3 Des prévisions défavorables 31
1.3.4 Une situation qui n'est pas uniquement conjoncturelle 32
2 L'ADAPTATION DU REGIME AUX EVOLUTIONS DU MARCHE DU TRAVAIL 36
2.1 Des transferts internes au mécanisme assurantiel à replacer dans une perspective longue 36
2.1.1 Contributions et allocations selon le type de contrat de travail 36
2.1.2 Contributions et allocations selon la tranche d'âge 38
2.1.3 Contributions et allocations selon le niveau de salaire 38
2.2 Une adaptation à la dualisation du marché du travail dont les effets doivent être mieux mesurés 40
2.2.1 L'articulation problématique entre activité réduite et droits rechargeables 40
2.2.2 Les autres dispositifs incitatifs à la reprise d'un emploi 44
2.2.3 La question des secteurs en tension 46
2.3 Des conventions d'une durée trop limitée 46
2.3.1 Quatre conventions successives applicables entre 2008 et 2014 46
2.3.2 Une clause de réduction automatique des taux de contribution contradictoire avec la constitution de réserves 49
2.3.3 Une durée de validité des conventions trop réduite pour permettre leur évaluation 50

3 LES PARAMETRES DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE : DES CHOIX A EFFECTUER 52

3.1 Les paramètres exogènes aux conventions 52

3.1.1 Evolution de la population active 52
3.1.2 Evolution du PIB 53
3.1.3 Evolution du nombre de chômeurs 53
3.1.4 Evolution des salaires moyens 54
3.1.5 Evolution des profils des chômeurs 54
3.1.6 Les prestations de solidarité 54
3.1.7 Droit du travail 54

3.2 Les paramètres endogènes aux conventions pour les recettes 54

3.2.1 Le champ des employeurs affiliés 55
3.2.2 L'assiette des contributions 57
3.2.3 Les taux des contributions employeurs et salariés 58
3.2.4 La problématique de la modulation des contributions 60

3.3 Les paramètres endogènes aux conventions en termes de dépenses 64

3.3.1 La durée d'affiliation requise 64
3.3.2 Les autres conditions d'attribution 65
3.3.3 Les durées maximales d'indemnisation 65
3.3.4 Le mode de calcul de l'indemnisation 68

3.4 Un pilotage à inscrire dans une perspective globale 72

3.4.1 Une interaction entre facteurs qui doit être prise en compte 72
3.4.2 L'Unédic au sein de la protection sociale 74

4 LA GESTION DE L'UNEDIC 75

4.1 L'organisation et la gouvernance de l'Unédic 75

4.1.1 La révision des statuts de l'Unédic 75
4.1.2 Une organisation adaptée aux nouvelles missions de l'Unédic 75
4.1.3 Une gouvernance en évolution 77

4.2 Les comptes de l'Unédic 79

4.2.1 La production des comptes 79
4.2.2 Analyse du bilan 81
4.2.3 Analyse du compte de résultat 83

4.3 Le fonctionnement 90

4.3.1 Le budget de fonctionnement 90
4.3.2 la gestion des ressources humaines 91
4.3.3 La gestion immobilière 93
4.3.4 Les dépenses liées au paritarisme 94
4.3.5 La politique de contrôle et d'audit 97

4.4 La gestion financière et l'endettement 99

4.4.1 Les supports de la gestion financière 100
4.4.2 Les relations financières avec l'Etat 103
4.4.3 Le coût du financement de l'assurance chômage 105
4.4.4 Les procédures : des axes d'amélioration à mettre en œuvre 107

ANNEXES 109

SYNTHESE ET RECOMMANDATIONS

Un régime d'assurance confronté à un déséquilibre préoccupant

Créé en 1958, le dispositif national interprofessionnel d'assurance chômage a pour objectif principal d'assurer aux salariés involontairement privés d'emploi un revenu de remplacement. Il poursuit également deux objectifs complémentaires : il doit être incitatif à la reprise d'un emploi et il doit être adapté au fonctionnement du marché du travail. L'équilibre financier du système à moyen terme apparaît enfin comme un autre objectif, dans la mesure où il est le garant de la pérennité du mécanisme assurantiel.

L'assurance chômage est régie par des conventions conclues entre les partenaires sociaux, qui ont confié leur gestion à l'Unédic. L'Unédic intervient dans les négociations des conventions d'assurance chômage en réalisant des études, en chiffrant les mesures envisagées, et en prescrivant les conditions de leur application.

Fin 2014, l'assurance chômage indemnisait 750 000 chômeurs de plus qu'au début de 2008, soit 2,6 millions de personnes. La part des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage, en léger recul sur cinq ans, représentait fin 2013 environ 42% des demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi en catégorie A, B, C ou dispensés de recherche d'emploi : cette proportion monte à 54% si l'on tient compte également des demandeurs d'emploi qui ont un droit ouvert sans percevoir d'allocation (chômeurs dits indemnisables). Le revenu moyen de remplacement fourni par l'assurance chômage a progressé de 7,8% en cinq ans. Les trois quart des allocataires percevaient moins de 1 200 € par mois en septembre 2013.

La qualité de service, en matière d'indemnisation des bénéficiaires et de recouvrement des contributions, s'est dégradée légèrement entre 2012 et 2014 : les délais de traitement des demandes d'indemnisation et les délais des premiers paiements se situent en dessous des objectifs fixés.

L'augmentation du nombre de personnes indemnisées et du niveau d'indemnisation s'est réalisée au prix d'une détérioration rapide et marquée des comptes de l'assurance chômage : le résultat est devenu négatif à compter de 2009 et l'est resté constamment depuis lors. L'endettement bancaire du régime 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 se situer à 25,9 Md€ à la fin de l'année 2015 et atteindre 35 Md€ en 2018. Le niveau de la dette de l'Unédic est devenu préoccupant et soulève la question de la soutenabilité du régime.

Des travaux sont désormais réalisés chaque année pour informer le Parlement et le Gouvernement sur les perspectives de financement de l'assurance chômage, ainsi que sur son poids dans la dette et le déficit publics. Il apparaît en effet indispensable de disposer d'un cadre de moyen terme pour s'assurer de la soutenabilité de l'assurance chômage : dans un contexte marqué depuis plusieurs décennies par un taux élevé de

chômage, il n'est pas possible d'attendre de la seule reprise de la croissance la résorption de la dette de l'Unédic.

L'adaptation du régime aux évolutions du marché du travail : une durée de validité des conventions d'assurance chômage trop courte

Le régime d'assurance chômage a été adapté pour tenir compte de la progression de l'emploi précaire au travers du mécanisme de l'activité réduite qui permet de combiner, sous certaines conditions, allocation et revenus du travail, et depuis 2014, au travers des droits rechargeables. Si les seuils d'activité précédemment appliqués dans le cadre de l'activité réduite ont été supprimés, ce système n'en est pas moins d'un coût élevé et il apparaît complexe pour les bénéficiaires. Conçue pour favoriser le retour à l'emploi, l'activité réduite peut conduire à installer les salariés de certains secteurs dans la précarité : des travaux menés dans les branches concernées pourraient permettre d'éviter que ne s'installe ainsi une nouvelle forme de « permittence ». Sur la base des évaluations prévues par l'Unédic, il convient également d'examiner les redondances qui peuvent exister entre le régime de l'activité réduite et les nouveaux droits rechargeables.

La durée de validité des conventions d'assurance chômage - soit deux ans – paraît insuffisante face aux principaux enjeux auxquels est confronté le régime. D'une part, les droits étant calculés au moment de l'entrée en indemnisation, la succession rapprochée des régimes conventionnels est une source de grande complexité pour les gestionnaires comme pour les bénéficiaires. D'autre part, le rythme de changement des conventions ne permet pas de procéder aux évaluations nécessaires des dispositifs mis en place. Il conduit également à laisser subsister au sein des conventions des dispositions paradoxales, telles que l'existence d'un mécanisme de réduction automatique des taux de contribution, qui interdit en pratique la constitution de réserves au sein du régime. La mise en place d'un dispositif conventionnel plus stable éviterait la multiplication des renégociations et permettrait de situer le régime paritaire de l'assurance chômage dans une perspective de moyen terme, faisant davantage place aux conditions de soutenabilité du régime.

Les paramètres de la soutenabilité du régime d'assurance chômage : des choix à effectuer par les partenaires sociaux

La soutenabilité du régime d'assurance chômage à moyen terme dépend 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'OCDE (de l'ordre de 70% du salaire moyen net pour un célibataire sans enfant, selon les analyses de la direction générale du trésor). Elle est aussi l'un des pays dont le régime d'assurance chômage couvre le plus grand nombre de chômeurs avec une éligibilité 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 également l'une des plus élevées, avec 24 mois sans dégressivité, voire 36 mois pour les plus de 50 ans. Enfin, le montant maximal d'indemnisation (6 200 € nets par mois) apparaît comme le plus élevé parmi les pays comparables.

Certains paramètres sont exogènes aux conventions d'assurance chômage. Il en va ainsi, notamment, de l'évolution de la population active ou encore du droit du travail, qui sont des données fondamentales pour l'assurance chômage. D'autres paramètres sont endogènes aux conventions négociées et dépendent directement des décisions

prises par les partenaires sociaux. La Cour a procédé à leur analyse, tant du côté des recettes que du côté des dépenses.

En ce qui concerne les recettes du régime d'assurance chômage, 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* est resté inchangé depuis 2007 : 0,1 point de cotisation représente un montant d'environ 500 millions d'euros.
- *la modulation des contributions* : 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.

En ce qui concerne 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 :* les dépenses relatives à l'indemnisation des droits de 4 à 6 mois représentent 6% de l'ensemble des charges d'indemnisation, soit 1,8 Md€ dont une partie serait toutefois, à défaut, à la charge des prestations de solidarité.
- *la durée maximale d'indemnisation :* 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 elle 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.

Les paramètres à la disposition des partenaires sociaux sont donc nombreux et variés. Leur évolution peut entraîner des économies pour l'UNEDIC, mais également des coûts pour les finances publiques : ainsi, la baisse des durées d'indemnisation peut entraîner une hausse des prestations versées dans le cadre du régime de solidarité.

La gestion de l'Unédic : des axes d'amélioration indispensables en matière de gestion de la trésorerie et de la dette

L'organisation et la gouvernance

La loi du 13 février 2008 a modifié l'organisation de l'indemnisation du chômage : Pôle emploi, fusionnant le réseau des Assedic et celui de l'ANPE, a repris les fonctions de liquidation et de paiement des allocations versées par l'assurance chômage ; l'Acoss assure depuis 2011 le recouvrement des contributions à l'assurance chômage, après une période transitoire où cette mission a été exercée par Pôle emploi.

L'Unédic a adapté son organisation et ses missions à la nouvelle répartition des compétences. Elle est passée de 15 000 salariés, dans le périmètre Unédic-Assedic en 2008, à un effectif de 100 salariés pour les fonctions propres de l'Unédic. Dans le cadre de la révision des statuts de 2012, les missions de l'Unédic ont été redéfinies autour de quatre fonctions : la prescription réglementaire des conventions issues des négociations

entre partenaires sociaux, la gestion financière de l'assurance chômage, la production d'études et d'analyses pour l'information et l'aide à la décision des partenaires sociaux et des instances de l'Unédic, le contrôle et l'audit des conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage.

D'une manière générale, l'Unédic a su trouver sa place dans le nouvel ensemble créé par la loi de 2008.

Les comptes de l'Unédic

Le transfert du recouvrement des contributions à l'Acoss et de la liquidation et du paiement des allocations à Pôle emploi a eu pour conséquence la mise en place d'un environnement comptable nouveau. Après une phase de démarrage tendue en termes de calendrier, notamment pour l'exercice 2011, le processus d'établissement et de clôture des comptes est maintenant normalisé.

La gestion du « cycle finance et trésorerie » constitue, en revanche, un point d'attention nécessaire. Des dysfonctionnements ont été relevés lors du contrôle de la Cour (processus non sécurisé d'émission des paiements, absence de séparation des tâches d'ordonnancement, de comptabilisation et de paiement). L'Unédic a toutefois identifié en 2015 des mesures destinées à sécuriser la gestion financière et de la trésorerie.

Le fonctionnement de l'Unédic

Suite à la réforme de 2008, les charges de gestion administrative de l'Unédic sont passées de 1,45 Md€ en 2008 à moins de 60 M€ en 2013.

S'agissant des ressources humaines, l'Unédic continue à employer des personnels pour le compte de l'AGS, association garantissant le paiement des salaires dans le cas de redressement ou de liquidation judiciaire d'entreprises (236 personnes). Les montants facturés à l'AGS ont augmenté afin de se rapprocher des coûts complets supportés à ce titre par l'Unédic. Par ailleurs, l'Unédic dispose de deux dispositifs de retraite supplémentaire pour ses cadres dirigeants, dont un régime par capitalisation à rente définie dont l'extinction est programmée.

Depuis la réforme de 2008, l'Unédic a vendu une partie du patrimoine immobilier appartenant auparavant aux Assedic (394 sites). Ce processus n'est toutefois pas achevé : 224 sites restaient à céder fin 2014.

Les dépenses liées au paritarisme (4 M€ par an) ont été réduites par rapport à la période antérieure à 2009. Elles sont désormais remboursées aux organisations de salariés et d'employeurs sur la base d'une convention et de justificatifs. L'Unédic doit veiller à ce que la double signature par le responsable de l'organisation et son responsable financier, telle qu'elle est prévue par la convention, soit effective. En outre, les dotations comportent une dotation annuelle et une dotation exceptionnelle qui est reconduite chaque année depuis 2009, ce qui est contradictoire avec la notion de caractère exceptionnel. La création d'un nouveau mécanisme de financement du paritarisme par la loi du 5 mars 2014, fondé sur une cotisation de 0,016% sur les salaires, pose désormais la question du maintien à terme d'un mode de financement particulier au sein de l'Unédic.

Enfin, la politique de contrôle et d'audit de l'Unédic s'est structurée durant la période et porte pour l'essentiel sur les fonctions déléguées à l'Acoss et à Pôle emploi.

La gestion financière et de l'endettement

Entre 2008 et 2014, l'endettement de l'Unédic a changé de dimension : avec 21,3 Md€ d'encours fin 2014, soit plus d'un point de PIB, il représente un montant très important, vis-à-vis duquel l'Unédic n'a pas suffisamment adapté ses procédures.

Le financement de l'assurance chômage repose sur trois types de supports : billets de trésorerie, obligations à moyen terme et, depuis 2014, bons à moyen terme négociables. Le code monétaire et financier encadrant les conditions dans lesquelles les associations peuvent se porter sur les marchés financiers, l'Unédic a besoin de la garantie de l'Etat pour émettre ses obligations. Jusqu'en 2012, elle a sollicité une modification de la loi pour se dispenser de cette garantie : le niveau très important de la dette de l'Unédic rend toutefois non pertinent d'accorder une dérogation à l'Unédic par rapport aux dispositions du code monétaire et financier.

Le financement par des billets de trésorerie s'accompagne de l'engagement pris par l'Unédic auprès de ses banques de disposer en permanence d'une réserve de liquidité d'au moins 2 Md€, ce qui la conduit à augmenter son endettement à moyen terme d'autant. Sur ces 2 Md€, l'association ne dépose que 1,5 Md€ sur son compte au Trésor en fin d'année, dégradant ainsi chaque année la dette publique, au sens du traité de Maastricht, de 500 M€. Les relations de l'association avec l'agence France trésor devraient être plus précises et faire l'objet d'une convention : l'Unédic et l'agence France trésor se sont rapprochées à cet effet.

L'examen des procédures internes de l'Unédic dans le domaine de la gestion financière fait ressortir trois points : il n'existait pas jusqu'à l'été 2015 de document formalisant le processus d'émission de la dette de l'Unédic qui ait été soumis et adopté par son conseil d'administration ; les documents présentés en conseil d'administration et en bureau ne faisaient pas, jusqu'à l'été 2015, apparaître les risques associés au financement de l'association et, notamment, le risque lié à une remontée des taux d'intérêt ; enfin, il n'existe pas de plan prévisionnel de désendettement qui permettrait d'examiner à quelle échéance et dans quelles conditions l'Unédic pourrait résorber sa dette. Les mesures adoptées par le conseil d'administration de l'Unédic de juin 2015 ainsi que le rapport annuellement rendu par l'Unédic au Parlement et au Gouvernement, constituent une première étape dans la prise en compte de la nécessité de résorber la dette du régime. Ce rapport devrait intégrer l'hypothèse d'un plafonnement de la garantie de l'Etat.

Au total, la situation financière du régime nécessite d'effectuer des choix pour garantir sa pérennité. S'il ne revient pas à la Cour de préconiser des solutions à la place des partenaires sociaux, il lui revient d'attirer l'attention sur la nécessité d'opérer des choix dans une perspective globale et de moyen terme.

Dans cette perspective, la Cour formule les six recommandations suivantes :

1. Placer le champ des réflexions sur les paramètres de l'assurance chômage dans une perspective globale et de moyen terme soutenable au plan financier (Unédic, partenaires sociaux, Etat) (*)[2].
2. Permettre à l'Unédic de constituer des réserves en supprimant la clause de réduction automatique des taux de contribution en cas d'excédent du régime (Unédic, partenaires sociaux, Etat).
3. Allonger la durée de validité des conventions d'assurance chômage (partenaires sociaux).
4. Engager la concertation prévue sur le périmètre des employeurs publics et des entreprises sous statut affiliés à l'assurance chômage (Unédic, partenaires sociaux, Etat).
5. Poursuivre et achever la mise en œuvre des mesures destinées à sécuriser la gestion financière et de la trésorerie (Unédic).
6. Adopter un plan de désendettement sur la base de scénarios présentés annuellement au conseil d'administration (Unédic).

---

[2] (*) *Recommandation dont la mise en œuvre est susceptible de générer des économies* : des exemples de chiffrage sont mentionnés p. VIII ci-dessus : ainsi, le passage de la durée d'affiliation requise de 4 à 6 mois représenterait une économie brute annuelle de 1,8 Md€ (mais il faut tenir compte du fait qu'une partie de ce montant se reporterait sur les prestations de solidarité) ; de même, le passage de la durée maximale d'indemnisation à trois ans pour les plus de 55 ans (au lieu de 50 ans aujourd'hui) représenterait une économie de 450 M€ ; une diminution d'un point du taux général de remplacement représenterait une économie de 422 M€ ; le passage à un ratio de 0,9 jour indemnisé pour un jour cotisé se traduirait par une économie de 1,2 Md€ par an.

INTRODUCTION

En application 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.

Ces observations définitives s'appuient sur les observations provisoires adressées par la Cour à l'Unédic et aux services concernés par la gestion de l'assurance chômage en juillet 2015 et sur les réponses reçues à ces observations provisoires en septembre 2015. Une audition de l'organisme a également été organisée à la Cour le 21 octobre 2015. Les constatations ont été étayées par l'analyse des conventions successives d'assurance chômage sur la période allant de 2001 à 2015, ainsi que par des comparaisons internationales. Des investigations ont également été conduites auprès des services des ministères en charge de l'économie et de l'emploi. Outre les responsables de l'Unédic, les partenaires sociaux, membres du bureau de l'association, ont été rencontrés[3]. Les travaux se sont concentrés sur les salariés relevant du régime général hors annexes.

L'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) est une association loi 1901 à durée illimitée. Elle a été créée le 31 décembre 1958 par les partenaires sociaux pour gérer le régime d'assurance chômage. Ce régime d'assurance est obligatoire (art. L 5422-10 du code du travail) et sa gestion relève des partenaires sociaux (art. L 5422-13), sur la base de conventions qui font l'objet d'un agrément de l'Etat (art. 5422-21).

Durant la période examinée par la Cour, l'organisation de l'indemnisation du chômage a été profondément modifiée, suite à la loi du 13 février 2008 portant réforme de l'organisation du service public de l'emploi : Pôle emploi, fusionnant le réseau des Assédic[4] et celui de l'ANPE, a repris les fonctions d'indemnisation ; l'Acoss a pris en charge les fonctions de recouvrement des contributions le 1er janvier 2011, après une période transitoire de deux ans durant laquelle celles-ci avaient été assurées par Pôle emploi ; l'Unédic est restée gestionnaire de l'assurance chômage, les contributions étant collectées et redistribuées pour son compte.

L'Unédic a aujourd'hui quatre missions : prescrire les conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage, assurer la gestion financière du régime, produire des études et des analyses pour éclairer les partenaires sociaux, en particulier dans la négociation des conventions d'assurance chômage et, enfin, contrôler et auditer la mise en œuvre de l'assurance chômage et des dispositifs conventionnels associés.

Les observations définitives de la Cour portent successivement sur les évolutions du régime d'assurance chômage (I), son adaptation aux évolutions du marché du travail (II), les paramètres à la disposition des partenaires sociaux et, le cas échéant, de l'Etat, pour assurer sa soutenabilité (III), et, enfin, sur la gestion de l'association (IV).

---

[3] La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

[4] Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

1 UN REGIME D'ASSURANCE CONFRONTE A UN DESEQUILIBRE PREOCCUPANT

1.1 Les conventions d'assurance chômage

1.1.1 Les objectifs visés par les conventions d'assurance chômage

1.1.1.1 Une institution paritaire créée en 1958

L'assurance chômage a été instaurée par la convention du 31 décembre 1958, sur un modèle proche de la convention de 1947 sur les retraites complémentaires des cadres. Elle ne fait ainsi pas partie de la sécurité sociale telle qu'elle a été établie par l'ordonnance du 4 octobre 1945, la question du chômage n'apparaissant pas prioritaire dans le contexte de l'immédiat après-guerre[5].

De cette situation de départ, continuent à résulter d'importantes conséquences : le régime d'assurance chômage est demeuré géré paritairement par les organisations représentatives des salariés et des employeurs ; ses recettes ne sont pas des cotisations sociales, mais des contributions ; si l'Unédic fait partie du champ de la protection sociale, elle n'est pas concernée par les textes régissant la sécurité sociale, comme par exemple les lois de financement de la sécurité sociale.

Dès sa création, ce régime d'assurance a été distingué des aides aux chômeurs relevant de la solidarité et donc de l'Etat, financées par un fonds spécifique, le fonds de solidarité. Jusqu'en 1979, l'assurance chômage est intervenue sous la forme d'une allocation spéciale qui s'ajoutait à l'allocation d'aide publique. Ce n'est que durant quatre ans (entre 1979 et 1983) qu'un régime unique d'assurance et de solidarité a été mis en œuvre.

L'architecture actuelle du système résulte de la convention du 24 février 1984 et de l'ordonnance du 21 mars 1984 : les chômeurs ayant cotisé sont couverts par l'assurance chômage pendant une période déterminée ; ceux qui n'ont pas cotisé, ou qui sont arrivés à la fin de leurs droits assurantiels, sont pris en charge par la solidarité.

L'allocation d'aide au retour à l'emploi est la prestation majeure assurée par l'assurance chômage avec 2,350 millions de personnes indemnisées fin décembre 2014 (coût total 28,85 Md€ en 2013, avec une allocation brute médiane de 954 €). Par ailleurs, 499 000 personnes étaient indemnisées fin 2014 au titre du régime de solidarité (hors allocations de

[5] Pour les références historiques, *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes*, tome VI, comité d'histoire de la sécurité sociale, 2005

formation). Le détail des dispositifs gérés par l'Unédic et des allocations de solidarité destinées aux chômeurs figure en annexe.

1.1.1.2 Des accords qui formalisent les attentes des partenaires sociaux

L'adoption des conventions d'assurance chômage est précédée d'un accord, dit politique, entre les partenaires sociaux qui seront signataires de la convention. Ces accords prennent aujourd'hui la forme d'accords nationaux interprofessionnels (ANI) relatifs à l'indemnisation du chômage. Ces documents formalisent les objectifs assignés au régime d'assurance chômage.

L'objet principal de l'assurance chômage est d'assurer un revenu de remplacement aux salariés involontairement privés d'un emploi pendant une durée déterminée et de leur permettre ainsi de chercher un nouvel emploi dans des conditions satisfaisantes.

Deux objectifs supplémentaires ressortent de l'examen des accords conclus depuis 2001 :

1. Favoriser le retour à l'emploi

Il s'agit de faire en sorte que le régime d'indemnisation soit incitatif à la reprise d'un emploi. Cet objectif se traduit notamment dans les dispositifs de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi ou encore dans celui de l'activité réduite.

2. Sécuriser les parcours professionnels en adaptant le régime d'assurance chômage au fonctionnement du marché du travail

Cette préoccupation apparaît dans l'accord préalable à la convention de 2009, après avoir été présente auparavant sous d'autres dénominations[6]. Elle vise à disposer d'un régime assurantiel adapté au fonctionnement du marché du travail, en particulier face au développement des contrats de travail de courte durée.

Ces deux objectifs ne sont pas inscrits dans une conception statique du marché du travail mais dans une vision dynamique, visant à ce que les règles d'indemnisation du chômage contribuent également à réduire le nombre de chômeurs.

L'accord national interprofessionnel du 22 mars 2014 fait intervenir un terme nouveau, non explicite dans les accords conclus depuis 2000 : les règles d'indemnisation doivent aussi renforcer l'équité entre allocataires.

L'ensemble de ces objectifs portant sur les finalités de l'assurance chômage s'accompagne d'objectifs portant sur les modalités de gestion du régime. Ils concernent la gestion paritaire du système d'indemnisation du chômage et son équilibre financier. La préoccupation d'un équilibre financier du régime apparaît sous des formes différentes selon que les comptes de l'Unédic sont en déficit ou en excédent. Elle figure explicitement dans les accords politiques de 2005, 2011 et 2014. Ces deux derniers textes font état de « *la nécessité d'un retour à l'équilibre financier du régime d'assurance chômage* », l'accord de 2014 ajoutant la mention de « *l'ampleur historique du déficit cumulé* » à fin 2013 et « *la*

[6] « réinsertion durable des personnes privées d'un emploi » (2005) ou encore « définir les solutions le mieux adaptées aux problèmes posés par la situation de l'emploi » (2000).

persistance, à règles de fonctionnement identiques du régime, d'un endettement cumulé de l'ordre de 35 à 40 milliards d'euros à horizon fin 2017 ».

Telles qu'elles sont définies par les partenaires sociaux, les conventions d'assurance chômage visent ainsi à fournir un revenu de remplacement aux salariés involontairement privés de leur emploi, dans des conditions incitatives à la reprise d'une activité, adaptées au fonctionnement du marché du travail, l'équilibre financier du système à moyen terme apparaissant comme un moyen de garantir sa pérennité.

1.1.2 L'équilibre institutionnel et juridique

1.1.2.1 Une négociation confiée aux partenaires sociaux

La négociation et la signature des conventions d'assurance chômage relèvent de la responsabilité des partenaires sociaux. Toutes les organisations qui sont membres de l'Unédic participent à la négociation, pouvant choisir de signer ou non le texte de l'accord final.

En pratique, les négociations se déroulent au siège du MEDEF, sur la base du texte qu'il a préparé, durant des séances dont il assure le secrétariat. L'Unédic assiste aux négociations. L'Etat n'y est pas représenté.

Lors de la dernière négociation de la convention sur le contrat de sécurisation professionnelle, un autre lieu de négociation a été choisi : le conseil économique, social et environnemental.

1.1.2.2 L'intervention des pouvoirs publics

1.1.2.2.1 Le rôle de la loi

La négociation des conventions d'assurance chômage est confiée aux partenaires sociaux dans le cadre de la loi :

- l'Unédic fait partie du service public de l'emploi (art. L5311.2 du code du travail).
- c'est la loi qui instaure deux régimes pour l'indemnisation des travailleurs involontairement privés d'un emploi, un régime d'assurance et un régime de solidarité (art. L5421.1 et 2).
- c'est également en application de la loi que les mesures d'applications concernant l'assurance chômage sont négociées par voie d'accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés (art. L 5422.20 à 22). Ces accords – les conventions d'assurance chômage – doivent respecter les dispositions légales en vigueur et être agréés par l'Etat pour que leurs dispositions deviennent obligatoires. En l'absence d'accord entre les partenaires sociaux ou en l'absence d'agrément, le régime d'assurance chômage est déterminé par décret.
- La possibilité de recourir à un organisme privé - en l'occurrence l'Unédic - pour gérer le régime d'assurance chômage est prévue par la loi et l'Etat se réserve la

possibilité, en l'absence de convention, de faire gérer le régime par un établissement public administratif (art. L 5427.1 et 7).

La loi encadre également l'exercice des missions des partenaires sociaux et de l'Unédic.

La convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi est prévue par la loi, qui fixe à 10% minimum des sommes collectées par l'assurance chômage la contribution que celle-ci verse à Pôle emploi (art. L 5312-3 et 5422-24).

Les parties législatives et réglementaires du code du travail contiennent des dispositions sur les conditions d'attribution, les modalités de calcul et de paiement, le financement de l'allocation d'assurance, les obligations de déclaration des rémunérations, les modalités de recouvrement et de contrôle des contributions (art. L 5422-2, L 5422-2-1, 3, 6, 9, 11, 13, art. R 5422-1, 2).

Il existe ainsi une forte intrication entre les dispositions sur lesquelles s'accordent les partenaires sociaux et celles qui figurent dans le code du travail, celui-ci évoluant en fonction des accords conclus par les partenaires sociaux. Ainsi, la loi du 14 juin 2013 y a intégré la possibilité de moduler les taux de contributions, de même que le principe du rechargement des droits à indemnisation.

La loi encadre enfin la gestion financière du régime : un arrêté du ministre en charge de l'économie et de l'emploi détermine les mesures propres à assurer la sécurité et la liquidité des fonds de l'Unédic et de Pôle emploi (art. L 5427-10). L'article L 5422-12 fixe le principe selon lequel « *les taux des contributions et de l'allocation sont calculés de manière à garantir l'équilibre financier du régime* ». Cet article résulte de la loi du 31 décembre 1992 relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage. Cette disposition pourrait permettre à l'Etat de refuser l'agrément de la convention dans l'hypothèse où l'absence d'équilibre financier ne garantirait pas la pérennité du régime.

1.1.2.2.2 Les prérogatives de l'Etat

Le rôle joué par l'Etat se matérialise par l'agrément des conventions d'assurance chômage, qui a pour effet de les rendre obligatoires. A travers cette procédure, l'Etat exerce un contrôle de légalité des accords d'assurance chômage, ceux-ci ne devant comporter aucune stipulation incompatible avec les dispositions légales en vigueur. Si une incompatibilité est décelée, le ministre en charge de l'emploi doit refuser l'agrément, ou bien proposer un agrément partiel excluant les dispositions incompatibles, ou encore modifier les dispositions légales ou réglementaires. En pratique, l'Etat retient le plus souvent cette dernière solution.

Toutefois, l'agrément ne consiste pas seulement en un contrôle de légalité. Comme le précise le Conseil d'Etat (décision du 11 juillet 2001), le pouvoir d'appréciation du ministre réside également dans la possibilité de s'opposer à l'agrément sollicité pour des motifs d'intérêt général tirés notamment de la nécessité de garantir l'équilibre financier du régime ou de la protection des travailleurs privés d'emploi. En l'absence d'agrément, les règles de l'indemnisation du chômage sont fixées par décret en conseil d'Etat. Cette situation s'est ainsi produite en 2000 : suite au refus d'agrément par le ministre de la convention du 29 juin 2000, l'Etat a prorogé par décret la convention de 1997 jusqu'à ce qu'intervienne l'agrément d'une nouvelle convention conclue le 1er janvier 2001.

Pendant la période sous revue, les conditions d'agrément ont été les suivantes :

Convention de 2009 : signée, d'une part, par le MEDEF, la CGPME et l'UPA et, d'autre part, par la CFDT, cette convention a recueilli un avis favorable du conseil national de l'emploi, assorti d'une opposition à l'agrément de la part de la CGT-FO et de la CGT. La convention a été agréée par un arrêté du 30 mars 2009 à l'exception de l'article 9 paragraphe 1 alinéa 2. Cet article portait la durée minimale d'affiliation à 6 mois pour une seconde ouverture de droits dans les 12 mois suivant la première ouverture : il a été jugé incompatible avec les critères fixés par l'article L 5422-1 du code du travail et constitutif d'une rupture de l'égalité devant le service public.

Convention de 2011 : signée le 6 mai 2011, d'une part, par le MEDEF, la CGPME et l'UPA et, d'autre part, par la CFDT, la CFE-CGC et la CGT-FO, la convention a été agréée par un arrêté du 15 juin 2011.

Convention de 2014 : signée le 24 mai 2014, d'une part, par le MEDEF, la CGPME et l'UPA et, d'autre part, par la CFDT, la CFTC et la CGT-FO, la convention a été agréée le 25 juin 2014. Le 11 juin 2014, la CGT a saisi le TGI de Paris de deux demandes, l'une en référé en vue de la suspension de la convention, l'autre au fond en annulation de l'accord national interprofessionnel et de la convention d'assurance chômage de 2014, au motif que des irrégularités auraient entaché la loyauté et le sérieux des négociations. La CGT a été déboutée de ces deux demandes, cette décision étant confirmée par la Cour d'appel de Paris le 12 mars 2015. Par ailleurs, trois recours en excès de pouvoir ont été formés devant le Conseil d'Etat en vue de l'annulation de l'agrément de la convention[7]. Suite à ces recours, le Conseil d'Etat a annulé, dans une décision du 5 octobre 2015[8], l'arrêté du 25 mai 2014 par lequel le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social avait agréé la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014. Le Conseil d'Etat a retenu trois motifs :

a) La convention de 2014 avait porté à 180 jours maximum le différé spécifique d'indemnisation au titre des indemnités de ruptures supra-légales (article 21 du règlement général). Le Conseil d'Etat n'a pas remis en cause la faculté des parties à la convention de prévoir qu'une part de ces indemnités soit prise en compte pour déterminer le point de départ du versement de l'indemnisation. Il a en revanche jugé qu'« *en prenant en compte l'intégralité de ces indemnités pour le calcul du différé d'indemnisation des salariés licenciés alors qu'ils comptaient moins de deux ans d'ancienneté ou qu'ils étaient employés par une entreprise comptant moins de onze salariés, elles ont adopté des stipulations aboutissant à ce que certains salariés victimes d'un licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse puissent être privés de l'intégralité des sommes destinées à assurer la réparation du préjudice qui en résulte ; qu'elles ont ainsi porté atteinte au droit de ces salariés d'en obtenir réparation* ». Le paragraphe 2 de l'article 21 est ainsi entaché d'illégalité.

b) La convention avait également prévu que les allocations de chômage indûment versées seraient recouvrées par retenue sur les allocations à verser (2ème et 3ème alinéa de l'article 27 du règlement général). Le Conseil d'Etat a considéré que ces stipulations ne rentraient pas dans le cadre des mesures d'application du code du

[7] Ces recours ont été déposés respectivement par 1) l'association des amis des intermittents et des précaires, l'association recours radiation ; le collectif les matermittentes, sud culture solidarités, hempire scene logic et autres requérants, 2) la fédération « mouvement national des chômeurs et précaires », 3) la CGT.

[8] Association des amis des intermittents et précaires et autres

travail sur lesquelles les parties à la convention étaient compétentes et qu'elles ne pouvaient donc faire légalement l'objet d'un agrément.

c) Le troisième motif d'illégalité retenu par le Conseil d'Etat a trait aux incidences du défaut de déclaration des activités (paragraphe 1er de l'article 28 du règlement général et accord d'application n°9 du 14 mai 2014). La convention de 2014 prévoyait, en effet, que les activités non déclarées à terme échu ne seraient pas prises en compte pour l'ouverture ou le rechargement des droits à indemnisation. Comme dans le cas précédent, le Conseil d'Etat a jugé que cette disposition ne relevait pas des compétences des partenaires sociaux, d'autant qu'en l'occurrence les obligations déclaratives des demandeurs d'emplois sont fixées à l'article L. 5411-10 du code du travail qui renvoie expressément à un décret en Conseil d'Etat la détermination de ses conditions d'application.

En définitive, le Conseil d'Etat a estimé que les deuxièmes et troisièmes motifs retenus étaient détachables du reste de la convention d'assurance chômage : les stipulations concernées sont annulées et réputées n'être jamais intervenues. Il a en revanche considéré que les modalités de fixation du différé spécifique d'indemnisation n'étaient pas divisibles du reste de la convention agréée par arrêté ministériel, les mesures d'économies attendues du différé spécifique permettant de financer les mesures nouvelles prévues par la convention. Toutefois, compte tenu de l'intérêt qui s'attache à la continuité du régime d'assurance chômage, le conseil d'Etat a reporté au 1er mars 2016 la date à laquelle l'annulation de la totalité de l'arrêté d'agrément prendra effet « *pour permettre au ministre chargé du travail ou, à défaut au Premier ministre de prendre les dispositions nécessaires à cette continuité* ».

Par-delà l'agrément des conventions, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est chargée de l'élaboration du cadre juridique du régime de solidarité et des règles communes aux régimes de solidarité et d'assurance. Ces règles concernent, en particulier, les obligations d'inscription des demandeurs d'emploi, le contrôle de la recherche active d'un emploi et les sanctions applicables.

Enfin, comme l'a relevé la DGEFP dans une réponse à la Cour, l'Etat intervient, de façon plus ou moins directe, au cours de l'ensemble du processus de négociation des conventions d'assurance chômage, en amont, en cours et en aval des négociations.

Avant les négociations, il peut s'agir de déclarations officielles, de contacts bilatéraux ou de l'organisation de manifestations comme la conférence sociale de 2013. Pendant les négociations, la DGEFP ou la DARES peuvent être présentes à certaines réunions, comme ce fut le cas en 2014 lors de la présentation du bilan du contrat de sécurisation professionnelle. Dans la période séparant la conclusion de l'accord national interprofessionnel de l'agrément de la convention, des échanges interviennent également entre la DGEFP et l'Unédic sur la légalité des dispositions et sur leur transcription juridique. Ces échanges peuvent conduire à ajouter certaines dispositions, comme celles qui ont prévu un droit d'option en 2014 pour les droits rechargeables des apprentis. Des travaux entre les services de l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi portent également sur la mise en œuvre de la convention et peuvent déboucher sur la préparation d'avenants ou enrichir les sujets traités durant la négociation suivante.

1.1.2.3 Le rôle de l'Unédic dans la négociation des conventions d'assurance chômage

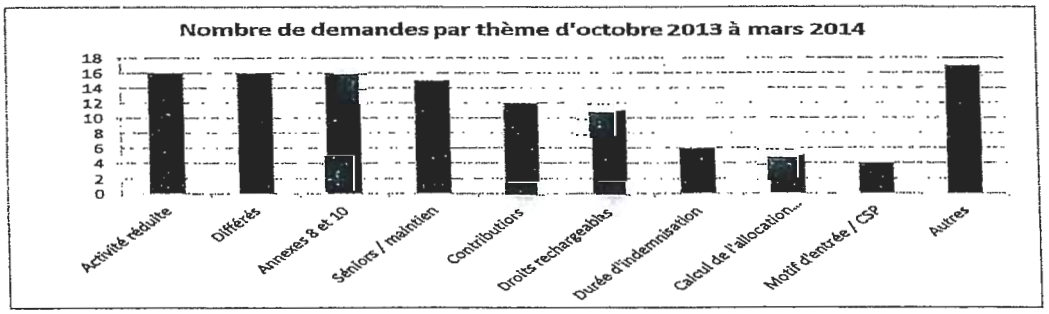
En application de ses statuts, l'Unédic a, lors de la négociation des conventions d'assurance chômage, une mission d'information et d'aide à la décision au bénéfice des partenaires sociaux.

1.1.2.3.1 L'information et l'aide à la décision

Cette mission consiste à répondre aux demandes des partenaires sociaux lors de la préparation des conventions d'assurance chômage. Chaque organisation syndicale ou patronale peut ainsi avoir recours à l'Unédic pour analyser et chiffrer les mesures qu'elle envisage de proposer dans le cadre de la négociation. Ces demandes sont traitées par la direction des études et analyses[9] et, si nécessaire, par la direction des affaires juridiques. Elles sont validées par le directeur général avant que la réponse ne soit adressée au demandeur.

Au cours des sept mois précédant la signature de la convention du 6 mai 2014, 160 demandes ont ainsi été formulées, dont 130 émanaient des partenaires sociaux. A la demande de la Cour, la direction des études et analyses a classé les demandes des partenaires sociaux par thèmes principaux.

Tableau n° 1 : Nombre de demandes par thème



Les demandes classées dans « Autres » portent sur les effectifs d'allocataires en fin de droit, l'annexe 4, les retraites, les contrats courts ou la formation.

Source : Unédic en réponse à la Cour

L'Unédic joue ainsi un rôle de cellule d'expertise et de simulation pour chacune des organisations. Le délai de traitement des demandes est variable, en fonction notamment de la difficulté des questions posées. L'Unédic veille à assurer la confidentialité des demandes qui lui sont adressées, ainsi que des réponses qu'elle fournit. Il revient au destinataire de l'étude, s'il le souhaite, de communiquer la réponse reçue à certains ou à tous les négociateurs.

L'Unédic a souhaité renforcer les informations transversales et partagées sur les conventions d'assurance chômage. C'est ainsi qu'elle a élaboré un dossier de référence de

[9] La direction des études et analyses, en charge de la production des réponses aux demandes des partenaires sociaux et des études transversales, est composée de 12 personnes. Elle est également chargée de la production, trois fois par an, des prévisions relatives à la situation financière de l'assurance chômage. Elle réalise par ailleurs, régulièrement, des études sur des dispositifs particuliers (CSP, ARCE,...) ou encore sur les profils des allocataires et le rapport entre le salaire et l'indemnisation.

l'assurance chômage qui a été présenté aux partenaires sociaux lors de la première séance de négociation de la convention de 2014. Ce dossier comportait des données de cadrage, des éclairages européens, des éléments de bilan sur l'alternance emploi-chômage, des fiches sur certains paramètres de l'assurance chômage et la copie des rapports sur la réglementation présentés au bureau de l'Unédic[10]. Dans le même esprit de transparence et de partage de l'information, l'Unédic a élaboré et rendu public, en mai 2014, un dossier sur l'impact de la nouvelle convention. Ces éléments d'information transversaux sont particulièrement utiles.

1.1.2.3.2 La prescription des conditions de mise en œuvre des conventions : le rôle joué par la direction juridique

Bien que cela ne soit pas explicitement prévu par les statuts, les projets de conventions d'assurance chômage sont examinés sur le plan juridique par l'Unédic avant leur signature afin de déceler les éventuelles difficultés qui pourraient en résulter. Ce travail se déroule durant la phase qui s'écoule entre la signature de l'accord national interprofessionnel par les partenaires sociaux et celle de la convention. Il se concrétise par un guide de lecture adressé aux négociateurs. Pour la convention de 2014, il comportait des propositions rédactionnelles de cohérence et d'harmonisation ainsi que des propositions de mise en œuvre différée de certains aspects de la convention, suite aux discussions intervenues entre l'Unédic et Pôle emploi.

Les organisations représentatives d'employeurs et de salariés négocient et signent les conventions d'assurance chômage. Toutefois, le paritarisme s'exerce dans un cadre fixé par le législateur et où l'Etat joue un rôle important. L'Unédic intervient dans les négociations en répondant aux demandes de simulations et de chiffrages qui sont formulées par les différentes organisations, en veillant à la transcription juridique des accords, et en fournissant depuis 2014 à tous les partenaires sociaux des éléments transversaux sur les paramètres des conventions et l'impact des mesures qu'ils ont arrêtées.

1.1.3 La convention de 2014

1.1.3.1 Le contenu de la convention et du règlement général

La convention du 14 mai 2014 est construite selon la même architecture que toutes les conventions examinées depuis 2001. Brève (14 articles), elle est accompagnée d'un règlement général de 64 articles, daté du même jour, ainsi que de 11 annexes qui définissent des règles particulières pour certaines professions, dont les annexes 4 (salariés intérimaires des entreprises de travail temporaire), 8 (ouvriers et techniciens de l'édition d'enregistrement

[10] Les négociateurs désignés par les organisations représentatives ne sont pas nécessairement les mêmes personnes que celles qui siègent au nom de l'organisation au bureau de l'Unédic.

sonore, de la production cinématographique et audiovisuelle, de la radio, de la diffusion et du spectacle) et 10 (artistes du spectacle)[11].

La convention, en elle-même, comporte les principes directeurs du régime d'indemnisation du chômage :

1. Elle confie la gestion du régime à l'Unédic (art. 1er) ;
2. Elle détermine les principes de l'indemnisation : revenu de remplacement avec une durée équivalente à la durée d'affiliation dans la limite d'une durée maximale, différenciée selon que le bénéficiaire a plus ou moins de 50 ans (art.2) ;
3. Elle liste les actions destinées à favoriser le retour à l'emploi et à lutter contre la précarité : droits rechargeables, cumul activité-chômage, aide différentielle au reclassement, aide à la reprise ou à la création d'entreprises (art. 3) ;
4. Elle définit les contributions et ressources du régime : assiette, taux, principes de majoration et d'exonération, clause de réduction automatique des taux de contribution en fonction des résultats de l'assurance chômage (art. 4) ;
5. Elle précise le cadre juridique retenu : existence d'un règlement général, d'un accord d'application et d'annexes (art. 6) ; définition du territoire et de la durée d'application, modalités de dépôt et d'entrée en vigueur (art. 5 et 12 à 14) ;
6. Elle fixe un certain nombre de modalités de gestion de la convention : existence d'instances paritaires régionales pour statuer sur les cas particuliers (art. 7), fonds de régulation pour garantir la stabilité des prestations et contributions (art. 8), versement à Pôle emploi de 10% des sommes collectées (art. 9) ; double évaluation, ex-post et ex-ante, réalisée par l'Unédic (art.10) ; groupe paritaire chargé d'étudier des évolutions possibles des règles conventionnelles (art. 11).

C'est au sein du règlement général qu'est déterminé le niveau de l'indemnisation du chômage, au travers en particulier du mode de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), présenté en annexe. Le règlement général est le texte de référence pour les utilisateurs du régime.

1.1.3.2 Les modifications par rapport à la précédente convention et leur impact

La convention de 2014 prévoit trois séries de mesures, présentées comme des novations, qui visent à tenir compte des évolutions du marché du travail ainsi que de la situation financière du régime.

Lors de la signature de la convention en mai 2014, l'Unédic a rendu public un dossier sur son impact financier. Selon ce dossier, la convention de 2014 se traduira par des

---

[11] Les autres annexes sont les suivantes : annexe 1 : VRP, journalistes, personnels navigants de l'aviation civile, assistants maternels et assistants familiaux, bûcherons-tâcherons, agents rémunérés à la commission ; annexe 2 : personnels navigants de la marine marchande, marins-pêcheurs ; annexe 3 : ouvriers dockers ; annexe 5 : travailleurs à domicile ; annexe 6 : anciens titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée, ayant obtenu une prose en charge des dépenses afférentes au titre d'un CIF ; annexe 7 : définition de l'assiette spécifique des contributions employeurs et salariés pour certaines professions ; annexe 9 : salariés occupés hors de France ou par des organismes internationaux, ambassades et consulats ; annexe 11 : apprentis et titulaires d'un contrat de professionnalisation.

économies estimées à 295 M€ en 2014, à 825 M€ en 2015, 775 M€ en 2016 et 450 M€ en année de croisière.

Tableau n° 1 : **Impact financier de la convention de 2014 estimé lors de sa signature**

en M€	2014	2015	2016	Année de croisière
Alternance emploi-chômage	**-55**	**-180**	**-50**	**250**
Droits rechargeables	0	40	150	380
Cumul activité réduite	-60	-230	-210	-140
Salariés multi-employeurs	5	10	10	10
Ajustement du montant de l'allocation journalière	**-20**	**-85**	**-115**	**-120**
Plafonnement ratio capital/salaire à 75%	0	-35	-45	-50
Taux minimum de remplacement à 57%	-20	-50	-70	-70
Mesures spécifiques à certaines populations	**-220**	**-560**	**-610**	**-580**
Différé spécifique d'indemnisation	-90	-270	-260	-140
Age de maintien de l'indemnisation jusqu'à la retraite	0	0	-30	-120
Contribution des salariés de 65 ans et plus	-60	-130	-130	-130
Différé d'indemnisation dans les annexes 8 & 10	-20	-70	-100	-100
Plafonnement du cumul salaire-allocation annexes 8 & 10	-20	-30	-30	-30
Taux de contribution annexes 8 & 10	-30	-60	-60	-60
Total	**-295**	**-825**	**-775**	**-450**

sources : données Unédic mai 2014 (estimation à partir du FNA recalée sur la prévision d'équilibre financier de janvier 2014)
totaux et sous totaux Cour des comptes

L'existence de ce dossier relatif à l'impact de la nouvelle convention d'assurance chômage, qui comporte une fiche détaillée par mesure prise, est un facteur de transparence quant aux résultats des négociations.

a) Les mesures spécifiques à certaines populations

Les mesures nouvelles de la convention de 2014 portent sur trois populations spécifiques : les bénéficiaires d'une indemnité de rupture supérieure au minimum légal, les salariés de plus de 60 ans et les bénéficiaires des annexes 8 et 10. C'est dans ce domaine que se concentrent les économies (580 M€) visant, d'une part, à financer les mesures en faveur de l'alternance emploi-chômage et, d'autre part, à contribuer à contenir le déficit du régime.

- Les modifications des **annexes 8 et 10** représentent un tiers des économies ou des recettes supplémentaires attendues en régime de croisière (190 M€). L'économie la plus substantielle concerne le mode de calcul du différé d'indemnisation (100 M€). Avec la formule précédente de calcul, 91% des allocataires n'avaient aucun jour de différé ; la convention de 2014 crée un différé pour près de la moitié des allocataires (50 000 personnes environ). L'impact de cette mesure croît avec le salaire : 50 jours de différé moyen pour les

salaires de plus de 30 000 euros sur la période de référence (10 mois), 0 à 2 jours de différé moyen pour les salaires de moins de 10 000 euros sur la période de référence[12].

La deuxième modification concerne le plafonnement du cumul salaire-allocation des annexes 8 et 10. Elle consiste à reporter en fin de droits l'indemnisation quand la somme des revenus d'activité et d'indemnisation dépasse 1,4 plafond de la sécurité sociale (4 281 euros en 2014). Cette mesure, estimée à 30 M€ d'économie, concerne 6% des allocataires des annexes 8 et 10.

La dernière modification concernant ces annexes est une augmentation du taux de contribution qui passe de 10,8% à 12,8%. Depuis 2002, les annexes 8 et 10 ont des taux spécifiques. La convention renforce la spécificité de cette contribution, avec des taux de respectivement 4,8% pour les salariés et 8% pour les employeurs. L'impact de cette mesure est estimé à 60 M€ en tenant compte de la majoration de 0,5 point de contribution pour les contrats courts issue de l'ANI du 11 janvier 2013.

On observe que ces mesures ne visent pas à rapprocher les annexes 8 et 10 du régime général, mais à mettre en place des règles qui restent spécifiques, tout en ayant pour effet de limiter le déficit de ces annexes. Par ailleurs, les mesures portant sur les employeurs du secteur (environ 35 M€ de contributions supplémentaires) ont un impact moindre que celles portant sur les salariés (environ 155 M€ de contributions supplémentaires ou d'indemnités plus faibles).

Postérieurement à la signature de la convention de mai 2014, l'Etat a décidé de prendre à sa charge le coût du différé d'indemnisation supplémentaire applicable aux intermittents par rapport au régime de 2003. Cette mesure, financée en gestion dans le budget de la DGEFP en 2014 et en 2015, a été édictée par le décret du 13 octobre 2014 et a donné lieu à un avenant n°1 à la convention d'assurance chômage en date du 14 novembre 2014. Le 17 février 2015 le bureau de l'Unédic a examiné un projet de convention entre l'Etat, Pôle emploi et l'Unédic, définissant les modalités pratiques de ce versement. L'Etat fera l'avance de trésorerie des financements nécessaires, ainsi que des cotisations retraites associées. Au 31 décembre 2014, la somme due par l'Etat était de 13,7 M€.

La principale mesure d'économie prévue par la convention de mai 2014 pour les annexes 8 et 10 a ainsi été modifiée par l'Etat en octobre de la même année. Une telle décision n'est pas de nature à renforcer la crédibilité ou la portée des négociations menées par les partenaires sociaux, qui avaient pris la décision d'adapter sur ce point les annexes 8 et 10.

- Par ailleurs, la convention de 2014 a pris en compte **l'évolution du régime de retraite**. Les salariés de 65 ans et plus (240 000 personnes environ) qui étaient auparavant exonérés de contributions chômage y sont désormais assujettis (+130 M€ de recettes annuelles dès 2015). En outre, l'âge auquel se déclenche le maintien de l'indemnisation jusqu'à la prise effective de la retraite est progressivement reculé de 61 à 62 ans (-120 M€ de dépenses en année de croisière).

Ces mesures s'inscrivent dans le contexte plus général du recul de l'âge effectif de départ à la retraite. Bien que le dossier d'impact de l'Unédic ne l'évoque pas, la seconde de ces mesures peut avoir un effet sur les dépenses de l'assurance retraite ainsi que sur celles de l'Etat au titre des minima sociaux : au niveau global des finances publiques, l'économie de

[12] La page 23 du dossier de l'Unédic donne le détail par tranches de salaires.

120 M€ attendue par l'Unédic peut se traduire pour une part par un transfert de dépenses vers d'autres administrations publiques.

- Le plafond du **différé spécifique d'indemnisation** au titre des indemnités de rupture supérieures au minimum légal a été porté de 75 jours maximum à 180 jours (sauf pour les licenciés économiques où il demeure de 75 jours). Sa formule de calcul a été également modifiée pour retenir, non plus le ratio indemnités supra-légales / salaire journalier de référence, mais le ratio indemnités supra-légales / 90.

Cette modification entraîne une économie substantielle à court terme, du fait du décalage du versement des indemnisations qui en résulte, mais moindre en vitesse de croisière. L'économie nette se concentre, en effet, sur les droits qui n'auront pas été consommés. C'est ce qui explique la variation de l'économie de dépense attendue du fait de cette mesure (270 M€ en 2015, 140 M€ en vitesse de croisière).

Sur la base des droits ouverts en 2012 et selon les estimations de l'Unédic, cette mesure touche un peu moins de 200 000 allocataires : les deux tiers voient leurs droits légèrement améliorés du fait du calcul sur 90 et non plus sur le salaire de référence, et le dernier tiers voit son différé d'indemnisation s'allonger sensiblement (de 75 à 162 jours en moyenne pour les allocataires qui étaient déjà au plafond et de 25 à 40 jours en moyenne pour les autres).

L'annulation de l'arrêté portant agrément de la convention de 2014 par le conseil d'Etat, analysée ci-après, portait en particulier sur ce point, dans les cas où il a pour effet de priver totalement les bénéficiaires de l'assurance chômage des indemnités supra-légales venant réparer un préjudice.

b) L'ajustement de l'allocation journalière

Deux mesures prévues par la convention de 2014 ajustent le montant de l'allocation journalière.

La première plafonne le ratio entre l'indemnisation totale qui pourra être versée et le salaire brut de la période de référence à 75% du montant de ce dernier. De fait, les règles de calcul antérieures pouvaient conduire à dépasser ce ratio. Désormais, la durée maximale d'indemnisation sera réduite pour plafonner le montant des indemnités versées à 75% des salaires perçus. Selon les estimations de l'Unédic, environ 67 000 allocataires par an, dont 48 400 relevant de l'annexe 4, disposent d'un droit à allocation supérieur à 75% de leur salaire. Près des deux tiers de ces allocataires, soit environ 40 000 (dont 30 000 pour l'annexe 4) consomment entièrement leurs droits et les verront ainsi réduits. Il s'agit pour les deux tiers de fins de mission d'intérim et pour un tiers de fins de CDD. Cette disposition remédie à une situation dans laquelle les droits à indemnisation se révélaient très élevés au regard de la durée du contrat de travail.

La seconde mesure, le passage du taux de remplacement brut minimum de 57,4% à 57% (70 M€ d'économie à partir de 2016 et en vitesse de croisière), touche un nombre nettement plus important d'allocataires, avec des effets financiers individuels limités. En pratique, elle concerne les bénéficiaires dont le salaire horaire de référence était supérieur à 1,5 SMIC, soit le quart des personnes indemnisées par le régime (600 000 personnes) qui voient leur allocations baisser en moyenne de 0,7%. Pour 2 SMIC, l'allocation journalière brute passe de 54,70 € à 54,32 € en 2014.

c) L'alternance emploi-chômage

Les précédentes mesures ont été présentées dans le dossier de l'Unédic sur l'impact de la nouvelle convention d'assurance chômage comme des « *mesures d'économie* » visant à « *veiller à la maîtrise financière de l'Assurance chômage dans un souci d'équité et d'effort partagé* ». En revanche, les trois mesures qui portent sur l'alternance emploi-chômage y sont exposées comme des réponses concrètes, qui « *simplifient d'une manière générale les règles pour les rendre plus lisibles* », « *incitent plus fortement à la reprise d'emploi* » et « *renforcent la sécurisation des salariés dans leurs parcours entre emploi et chômage* », « *car elle leur permettra systématiquement d'améliorer leurs revenus et/ou de cumuler des droits à indemnisation, autrement dit d'allonger leur duré d'indemnisation en repoussant la date de fin des droits* ».

La situation est en réalité plus complexe et nuancée, comme il ressort de la lecture des fiches techniques présentes dans le dossier d'impact de l'Unédic.

- Les **salariés multi-employeurs** bénéficient de droits allongés sans perte d'allocation du fait de la prise en compte dans le calcul de la durée d'indemnisation des activités conservées à l'ouverture des droits, puis perdues. L'impact financier est limité (10 M€ par an), correspondant à 16 000 personnes dont les droits sont allongés, dont 4 000 atteignant la fin de droits et bénéficiant effectivement de la mesure.

- Les règles de cumul pour bénéficier du régime de **l'activité réduite** sont modifiées : le cumul entre allocation et salaire devient possible quels que soient le nombre d'heures travaillées dans le mois et le montant du salaire, sous réserve que le cumul des deux ne dépasse pas le salaire antérieur à la perte d'emploi ; le calcul de l'allocation est également modifié, avec la suppression des règles spécifiques applicables aux plus de 50 ans et aux salariés en intérim.

Ces règles conduisent à supprimer les effets de seuil qui existaient auparavant (110 heures d'activité par mois, 70% du salaire de l'ancienne activité, entre plus et moins de 50 ans et entre les salariés en intérim et les autres salariés), à plafonner le montant de l'indemnisation par rapport au salaire antérieur, et à adopter une formule de calcul de l'indemnisation légèrement moins favorable pour la majorité des allocataires ; en contrepartie, les droits non versés sont décalés dans le temps.

Cette mesure de simplification n'en conduit pas moins à conserver un régime complexe comme l'illustrent les effets du nouveau régime sur les bénéficiaires de l'assurance chômage : 70 000 allocataires qui ne sont pas soumis aux seuils car ils relèvent de l'intérim ne touchent plus d'indemnité, tout en disposant d'un droit à indemnisation future ; sur les 470 000 allocataires qui atteignaient les seuils, 120 000 seront indemnisés grâce au nouveau système sur 6 jours en moyenne ; enfin sur les 590 000 allocataires qui cumulaient allocation et salaire, 20 000 bénéficieront d'une indemnisation plus élevée, 130 000 d'une indemnisation inchangée et 440 000 d'une indemnisation plus faible (en moyenne trois jours d'indemnisation de moins), avec une consommation des droits plus lente[13]. Au total, sur les

[13] Le dossier de l'Unédic détaille les pertes et les gains par tranches d'âge et régime.

1,13 millions d'allocataires percevant un revenu d'activité, 12,5% ont une indemnisation supérieure, 49,5% une indemnisation inchangée et 38% une indemnisation en baisse.

L'orientation retenue vise à disposer plus longtemps d'une allocation, même si cette dernière est moins élevée. L'impact financier est sensible en 2015 (230 M€) et 2016 (210 M€), moins en vitesse de croisière (140M€) du fait de la consommation plus lente des droits qui résulte de la moindre indemnisation. L'économie pour l'Etat sur l'allocation de solidarité spécifique est estimée à 10 M€ par an.

- La mise en place des **droits rechargeables** est la mesure sur laquelle la convention insiste le plus. De fait, c'est la seule mesure qui génère des dépenses supplémentaires. Ces dernières montent en puissance durant la convention (40 M€ en 2015, 150 M€ en 2016, 380 M€ en année de croisière). L'impact présenté par l'Unédic est le suivant : 1,1 millions d'allocataires voient leurs droits allongés sur la durée de la convention du fait du rechargement des droits.

Ce système se substitue à celui de la réadmission qui existait auparavant. Dans celui-ci, en cas de retour au chômage après une période d'activité, un chômeur voyait ses droits calculés en montant et en durée en fonction de la période d'activité la plus favorable pour lui, les droits associés à l'autre période d'activité étant perdus. Désormais, aucun droit n'est perdu : le calcul des droits se fait d'abord en prenant en compte la première période d'affiliation, puis, à son épuisement, la seconde. Ce calcul a pour effet que les personnes dont la première période d'affiliation correspondait à un salaire nettement inférieur à la seconde disposent d'une indemnité plus faible que celle résultant du précédent mode de calcul.

Cette situation explique la lente montée en puissance du coût des droits rechargeables, les dépenses supplémentaires dues à l'allongement des droits étant, dans un premier temps, compensées par la moindre dépense due au versement d'un montant d'allocation en moyenne plus faible. Globalement, le coût net pour les finances publiques en vitesse de croisière est d'environ 265 M€, soit 380 M€ pour l'assurance chômage, compensés par -115 M€ au titre des prestations de solidarités du fait de l'allongement des droits à l'Unédic.

Comme le relève le dossier de l'Unédic, « *le fait de verser le montant relatif au reliquat de droit, plutôt que l'allocation maximale, se traduit sans un premier temps par une baisse de l'indemnisation pour environ 500 000 allocataires* ». Le niveau de cette baisse est quantifié pour les CDD et les intérimaires : environ 200 000 personnes en fin de CDD (soit 20% des entrants suite à un CDD) bénéficieront dans un premier temps d'une allocation plus faible, leur premier emploi étant moins bien rémunéré, avec une baisse moyenne de 208 € par mois sur une durée potentielle de 9 mois ; pour les intérimaires, la baisse concerne 28% des entrants, soit environ 100 000 personnes avec une réduction moyenne de 225 € par mois sur une durée potentielle de 8 mois.

Les organisations signataires de la convention étaient conscientes de cette situation et ont prévu un droit d'option pour les fins de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, le nouveau mode de calcul issu des droits rechargeables étant trop pénalisant pour ces populations dont le revenu tiré de l'apprentissage était en moyenne très faible au regard du premier salaire d'un contrat classique[14].

---

[14] Le coût de cette dérogation est estimé nul par le dossier d'impact, jugé « *équivalent à la moindre dépense engendrée par la vérification de la condition de chômage involontaire* ».

L'impact des nouvelles règles de reprise des droits et de cumul pour les contrats courts

Les effets de la modification du cumul et des droits rechargeables se combinent.

Pour les CDD, soit 1,2 millions d'allocataires entrant en 2013, 60% voient leurs dates de fin de droit retardées.

Pour les intérimaires, soit 0,4 millions d'allocataires entrant en 2013, l'impact des deux mesures est neutre financièrement (+100 M€ au titre des droits rechargeables, -100 M€ au titre du cumul). Le coût de l'allongement des durées d'indemnisation est en effet compensé par le versement d'une allocation moins élevée.

Source : impact de la nouvelle convention d'assurance chômage, Unédic, mai 2014

Si les fiches détaillées de l'Unédic sur l'impact de la convention sont claires sur l'existence des effets en matière d'indemnisation, la synthèse sur l'impact global de la nouvelle convention n'en fait pas état et n'évoque que le surcroît de droits associés aux droits rechargeables.

Lors de son instruction, la Cour a pu constater que certains services de l'Etat n'avaient apparemment pas conscience du fait qu'il y aurait des perdants dans la mise en place des droits rechargeables. De fait, l'importance des dépenses nouvelles associées aux droits rechargeables pouvait conduire à occulter le fait que ce surcroît de dépenses était le fruit du cumul, d'une part, d'une baisse des indemnités versées et, d'autre part, d'une augmentation plus que proportionnelle de la durée des indemnisations.

C'est dans ces conditions qu'un débat s'est ouvert en février 2015 et a débouché en mars sur un avenant à la convention, ouvrant, dans certaines conditions, un droit d'option.

* *
*

Au total, la convention de 2014 a introduit des changements importants dans le régime d'assurance chômage : ajustement de l'allocation journalière (120 millions d'euros d'économies en année de croisière), mesures spécifiques portant sur certaines populations (580 millions d'euros d'économies en année de croisière), alternance emploi-chômage (250 millions d'euros de dépenses supplémentaires en année de croisière, du fait de la mise en place des droits rechargeables).

La mise en œuvre de cette convention a été délicate. D'une part, à l'automne 2014, l'Etat a décidé de prendre financièrement à sa charge une partie des économies qui avaient été prévues par la convention, ce qui a nui à la crédibilité des décisions prises dans le cadre du paritarisme. D'autre part, la communication effectuée lors de la conclusion de la convention n'a pas fait ressortir l'impact connu des mesures prises s'agissant des droits rechargeables, ce qui n'a pas permis aux bénéficiaires d'anticiper les conditions dans lesquelles ils allaient être indemnisés et ce qui a conduit à modifier dès 2015 les modalités de calcul de ces droits.

Enfin, lors de son audition par la Cour des comptes le 21 octobre 2015, l'Unédic a fait connaître une première estimation des montants en jeu pour les cas visés par la décision du Conseil d'Etat sur le différé spécifique, soit 4 millions d'euros et indiqué que rien ne

s'opposait au plan technique au règlement de cette question par la voie d'un avenant (y compris la détermination de la contrepartie financière nécessaire à la préservation des équilibres financiers de la convention).

1.2 Des performances inégales

Par rapport à ses objectifs, les performances du régime d'assurance chômage peuvent être analysées à divers titres. Les résultats peuvent concerner le nombre de chômeurs indemnisés, la part des chômeurs qu'ils représentent, ainsi que les revenus de remplacement qui leur sont versés par l'assurance chômage. Les résultats peuvent être également analysés au regard de la qualité du service rendu par les opérateurs auxquels s'adresse l'Unédic, à savoir Pôle emploi et l'Acoss. Les performances obtenues apparaissent inégales selon les critères retenus.

1.2.1 Des bénéficiaires plus nombreux, des niveaux d'indemnisation qui progressent

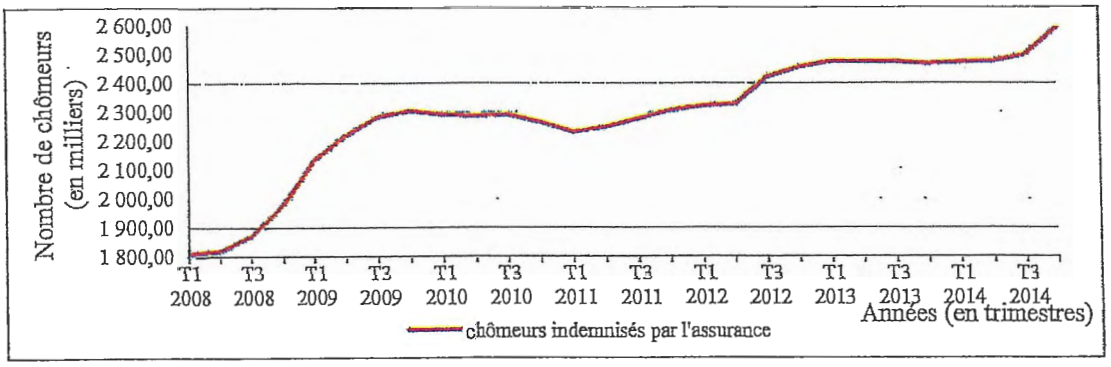
1.2.1.1 Une forte augmentation du nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage

a) *Plus de 750 000 chômeurs supplémentaires indemnisés entre 2008 et 2014*

Entre la fin 2007 et la fin 2014, le nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage a augmenté de plus de 750 000, passant de 1 835 000 personnes indemnisées au quatrième trimestre 2007 à 2 620 000 au dernier trimestre 2014[15].

L'augmentation a été particulièrement forte entre le deuxième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009 (+ 470 000 chômeurs indemnisés par l'assurance chômage). Le nombre de chômeurs indemnisés s'est stabilisé ensuite et a même connu une légère décrue jusqu'au premier trimestre de l'année 2011 (2,230 millions de chômeurs indemnisés). Il a progressé par la suite à nouveau, à un rythme moins soutenu (2,48 millions de chômeurs indemnisés au deuxième trimestre 2014). Sur les troisième et quatrième trimestres 2014 enfin, on constate une forte remontée du nombre de chômeurs indemnisés (+ 140 000 chômeurs indemnisés en deux trimestres, selon les données de la DARES). Les deux tiers de l'évolution constatée au deuxième semestre 2014 sont liés aux effets de la nouvelle convention d'assurance chômage (suppression des seuils pour l'activité réduite et mise en œuvre des droits rechargeables).

Tableau n° 2 : Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (en milliers)



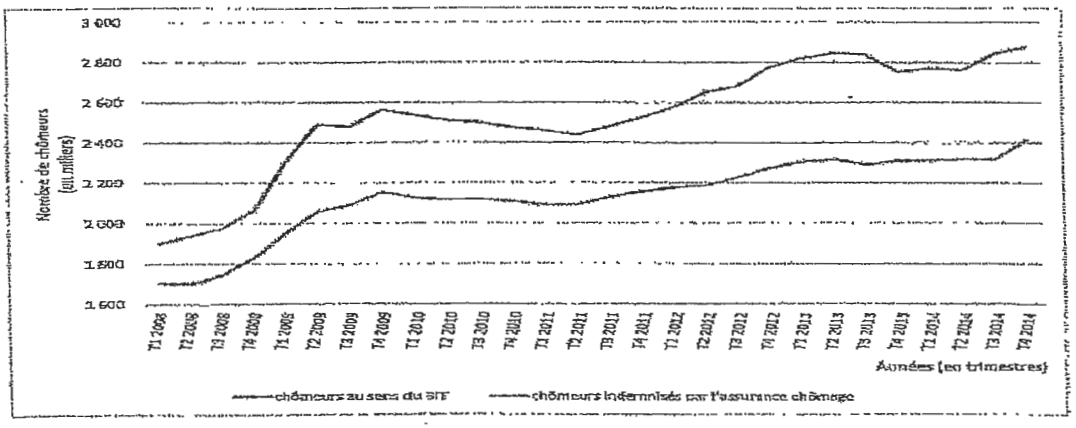
Source : données CVS, France entière, y compris CTP/CRP/CSP et AREF, Pôle emploi fournies par l'Unédic

Dans le même temps, les chômeurs indemnisés par le régime de solidarité sont passés de 452 800 (1er trimestre 2008) à 577 600 (4ème trimestre 2014), soit +125 000 personnes sur sept ans, représentant une augmentation deux fois moins rapide que celle des allocataires de l'assurance chômage[16].

b) Une évolution fortement corrélée à celle du nombre de chômeurs

La variation du nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage est fortement corrélée à celle du nombre de chômeurs et du taux de chômage au sens du BIT. Ce dernier est en effet passé de 6,8% de la population active au premier semestre 2008 à 10% de la population active au dernier trimestre 2014, soit 2 877 000 chômeurs.

Tableau n° 3 : chômeurs indemnisés par l'assurance et chômeurs au sens du BIT (en milliers) entre 2008 et 2014



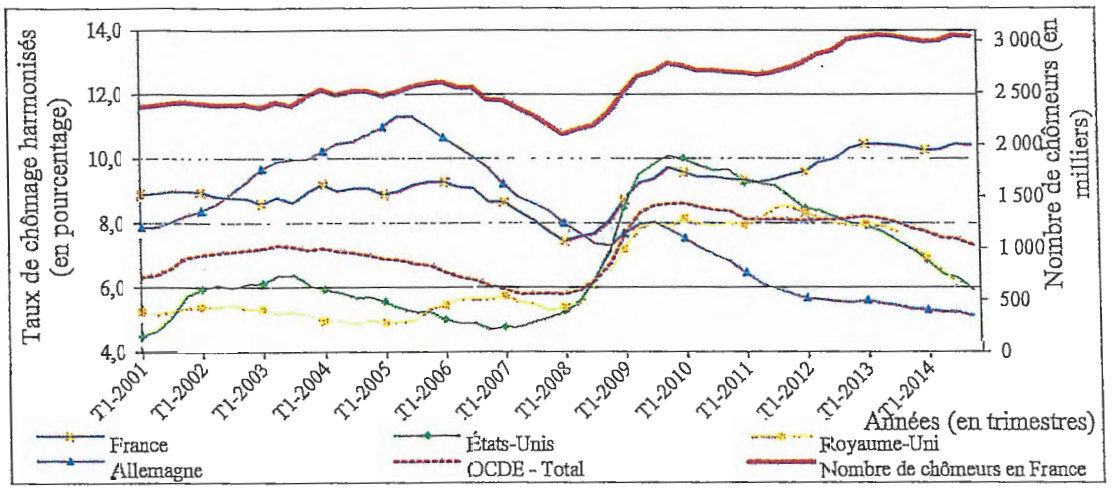
Source : Unédic (chômeurs indemnisés France métropolitaine) et INSEE (chômeurs BIT France métropolitaine)

[16] Ces données comprenant les allocations de formation proviennent de la DARES. Il existe de légères différences entre les données DARES et Unédic, celles-ci étant fondées sur des méthodes d'échantillonnage différents du fonds national des allocataires.

c) Un contexte de crise économique internationale et de chômage durablement élevé en France

Cette évolution s'est déroulée dans un contexte marqué par la crise financière de 2008 qui a entraîné une forte augmentation du chômage dans toute la zone OCDE, la France se caractérisant par le niveau durablement élevé de son chômage sur les dernières années.

Tableau n° 4 : Taux de chômage en France et dans l'OCDE depuis 2001



Source : statistiques à court terme sur le marché du travail de l'OCDE

1.2.1.2 Une part des chômeurs couverts par l'assurance chômage en léger recul

a) Des bases de référence très contrastées

La part des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage peut être analysée par rapport à différentes références.

Si l'on rapporte le nombre de chômeurs indemnisés, toutes prestations confondues, au nombre de chômeurs au sens du BIT tel que le calcule l'INSEE[17], on obtient un ratio de 95% en 2008, 87% au deuxième trimestre 2013, et 89% en moyenne en 2014 (90% au dernier trimestre). S'il baisse ainsi légèrement sur la période, ce ratio demeure d'un niveau très élevé[18].

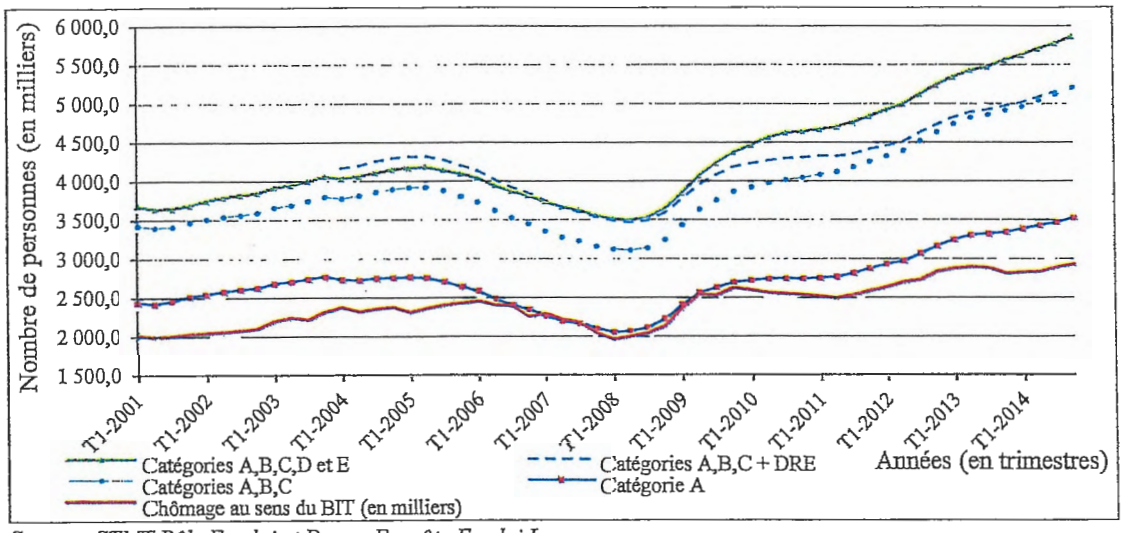
C'est en général par rapport au nombre de demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi qu'est analysé le taux de couverture du régime d'assurance chômage. Or, il existe de fortes différences entre le nombre de demandeurs d'emplois inscrits sur les listes de Pôle

[17] Ce sont les données utilisées dans les graphiques précédents.

[18] Il ne s'agit donc pas du ratio de la proportion des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage, puisqu'il intègre les prestations de solidarité pour les demandeurs d'emploi qui ne sont pas ou plus couverts par l'assurance. Il en résulte qu'il ne constitue pas un rapport entre deux données statistiquement homogènes, mais un rapprochement entre deux ordres de grandeur.

emploi et le nombre de chômeurs au sens du bureau international du travail. Une annexe ci-jointe présente ces différences.

Tableau n° 5 : Evolution du chômage BIT et des demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi depuis 2001



Source : STMT Pôle Emploi et Dares, Enquête Emploi Insee

b) Le choix de dénombrer les personnes indemnisées ou indemnisables

Une autre question a pris une portée importante depuis le développement de l'activité réduite : celle de savoir si le taux de couverture de l'assurance chômage doit être établi par rapport aux personnes qui perçoivent une allocation ou par rapport à la population plus large des personnesqui ont un droit ouvert à l'assurance chômage, sans nécessairement percevoir d'allocation (personnes indemnisables, mais non indemnisées, en particulier dans le cadre de l'activité réduite).

c) Des travaux d'harmonisation qui doivent aboutir sur des résultats concrets.

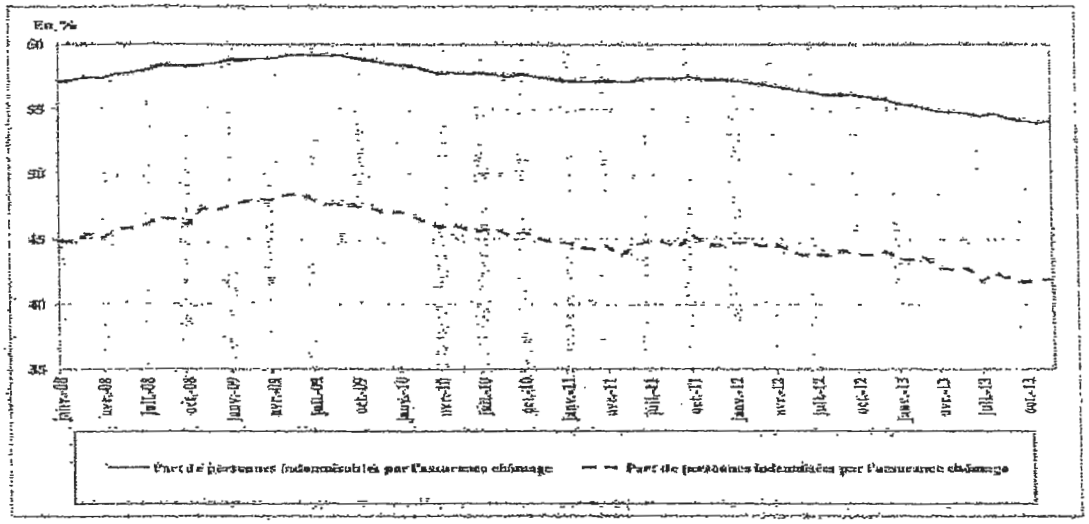
Il n'existe pas aujourd'hui de données harmonisées sur le taux de couverture de l'assurance chômage.

Pôle emploi, l'Unédic et la DARES ont cherché à définir un référentiel commun. Un groupe de travail du comité technique tripartite a réuni l'UNEDIC, Pôle Emploi et la DARES dans le cadre de la vonvention 2012-2014. Il a établi des documents relatifs à la mise en œuvre d'un référentiel harmonisé des méthodes de calcul et de la définition du taux de couverture. Ce référentiel n'est toujours pas appliqué en raison de divergences entre l'Unédic et Pôle emploi sur les sources à utiliser et leur présentation dans la note méthodologique.

A la demande de la Cour, la DARES a estimé cette part entre 2008 et 2013 en se fondant sur les deux populations de référence retenues par le comité technique. La part des personnes indemnisées par l'assurance chômage augmente légèrement entre janvier 2008 et mai 2009 (elle passe de 45 % à 48 % au sein des demandeurs d'emploi en catégorie A, B, C ou dispensés de recherche d'emploi) avant de diminuer progressivement, en connaissant quelques faibles fluctuations, jusqu'à un taux de 42 % en décembre 2013. Parmi les 5,3 millions de personnes inscrites en catégories A, B, C ou dispensées de recherche d'emploi en

décembre 2013, 54 % sont indemnisables par l'assurance chômage ; la part des indemnisables a progressé jusqu'à mi-2009 avant de diminuer.

Tableau n° 6 : Part des indemnisables et indemnisés parmi les demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B, C ou dispensés de recherche d'emploi



Données CVS-CJO.
Champ : demandeurs d'emploi en catégories A, B, C et personnes dispensées de recherche d'emploi; France entière.
Source : Pôle emploi, Fichier historique statistique (échantillon au 1/10e) et Segment D3 ; calculs Dares.

La production des données relatives à l'année 2014 et 2015 devrait permettre de constater une augmentation de la part des indemnisés. Il importe à cet égard que le référentiel commun de calcul soit rapidement stabilisé et puisse donner lieu à la production rapide et régulière de statistiques harmonisées.

1.2.1.3 Une rotation de plus en plus importante

L'Unédic établit des profils types des demandeurs d'emplois indemnisés. Les dernières statistiques, publiées mi-2014, portent sur l'exercice 2013. L'évolution la plus significative concerne le niveau des entrées et sorties du régime d'assurance chômage, qui progresse fortement.

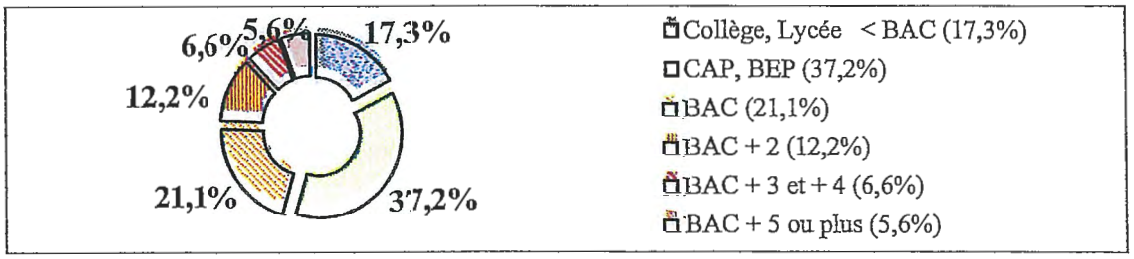
La moitié des allocataires se sont inscrits après une fin de CDD ou de mission d'intérim. Ce phénomène illustre les évolutions récentes du marché du travail caractérisées par le développement des contrats de travail de courte durée. La part des ruptures conventionnelles a également augmenté par rapport à 2011 : elle s'élève à 13 % contre 11,4 % fin 2011.

Tableau n° 7 : Répartition des allocataires indemnisés par motifs de fin de contrat

Source : UNEDIC, données à fin 2013 NB : les départs non légitimes correspondent à des démissions jugées non légitimes et admises en indemnisation suite à un recours devant une instance paritaire régionale

Plus de la moitié des personnes indemnisées n'ont pas le bac ; il s'agit essentiellement de personnes de plus de 50 ans. A l'opposé, moins d'un allocataire sur huit dispose d'un niveau de diplôme bac +3 ou plus.

Tableau n° 8 : Répartition des allocataires indemnisés par niveau de diplôme



Source : UNEDIC, données à fin 2013

L'Unédic distingue au total six profils types parmi ses allocataires :

- Le premier groupe (25% des allocataires) est celui des salariés licenciés sur la base d'un contrat à temps plein. Ce groupe est plus masculin et plus âgé que la moyenne (33% de plus de 50 ans). Les quatre cinquièmes sont affiliés depuis plus de deux ans. 33% des allocataires de ce groupe sont indemnisés au moins un an.
- Le deuxième groupe (23% des allocataires) correspond aux fins de temps partiels, quels qu'en soient les motifs. Les personnes indemnisées à ce titre sont pour les trois quart des femmes.
- Le troisième groupe (20% des allocataires) est constitué par les fins de CDD à temps plein. Les jeunes y sont surreprésentés (36% des allocataires).
- Le quatrième groupe (13% des allocataires) comprend les intérimaires. Les hommes y sont surreprésentés, ainsi que les titulaires d'un BEP-CAP.
- Le cinquième groupe (12% des allocataires) correspond aux ruptures conventionnelles et aux départs volontaires. Ce groupe, dont la proportion est croissante, est majoritairement masculin, avec des durées d'affiliation supérieures à 2 ans dans quatre cas sur cinq et avec une surreprésentation des 25-49 ans et des diplômés.
- Le sixième groupe (3,6% des allocataires) est celui des intermittents du spectacle. Les hommes, les bac + 3 et plus et les 25-49 ans y sont surreprésentés.

1.2.1.4 Des niveaux d'indemnisation qui progressent, mais moins vite pour les revenus de remplacement les plus faibles

a) Un niveau moyen d'indemnisation en progression

En 2013, l'allocation minimale était de 863 € par mois et l'allocation maximale de 7 084 € par mois (pour un mois de 31 jours en temps complet)[19]. Selon les calculs effectués par la DARES en réponse à la Cour, entre fin septembre 2008 et fin septembre 2013, **le revenu de remplacement brut moyen** fourni par l'assurance chômage a augmenté de **7,8 %** en euros courants, passant de 950 euros en 2008 à 1 024 euros en 2013[20]. À titre de comparaison, l'indice des prix à la consommation hors tabac a augmenté de 6,0 % sur la même période.

Cette hausse de 74 euros résulte principalement d'une augmentation du **montant moyen de l'allocation journalière brute** de 3 euros environ (+7,9 %), alors que le **nombre moyen de jours indemnisés** a reculé légèrement sur la période (-0,4 %). L'augmentation du montant moyen de l'allocation journalière reflète, pour partie, l'évolution des salaires journaliers de référence[21] (+6,3 %). Elle est également la conséquence des revalorisations successives des paramètres intervenant dans le calcul de l'ARE et de l'AREF. De fait, ces paramètres (allocation minimale et partie fixe) sont revalorisés annuellement sur décision du conseil d'administration de l'UNEDIC. Ainsi, l'évolution des revenus de remplacement entre 2008 et 2013 a été marquée par de fortes hausses en 2009 (+1,5 %), 2011 (+2,5 %) et 2012 (+1,9 %), années où les taux de revalorisation et d'inflation ont été élevés.

Tableau n° 9 : Décomposition du revenu de remplacement brut mensuel moyen fourni par l'assurance sur la période 2008-2013

Fin septembre	Revenu de remplacement brut moyen	Nombre de jours moyen indemnisés en jours / mois	Montant moyen de l'allocation journalière brute	Salaire journalier de référence brut moyen
2008	950	26,4	36,1	62,5
2009	964	26,6	36,3	62,6
2010	973	26,4	36,9	63,7
2011	998	26,4	37,8	64,5
2012	1 017	26,3	38,6	66
2013	1 024	26,3	38,9	66,5
Evolution 2008-2013	7,8 %	-0,4 %	7,9 %	6,3 %

Source : DARES (2015), les montants sont en euros courants ; ils couvrent les personnes indemnisables par une allocation d'assurance chômage tout au long du mois de septembre et indemnisées au moins 1 € au titre de ce mois.

b) Les trois quart des allocataires perçoivent moins de 1 200 euros par mois.

---

[19] UNEDIC, donnés au 31 décembre 2013. En 2015, l'allocation maximale est de 7 228 € brut.

[20] On considère ici l'ensemble des allocations relevant de l'assurance chômage et pas seulement l'ARE. Les données sont calculées sur le champ des personnes indemnisables tout au long du mois et indemnisées en fin de mois. Les personnes entrées ou sorties de l'assurance chômage au cours du mois sont exclues du champ afin de ne pas sous-estimer le montant mensuel d'allocation. Inversement, les personnes ayant exercé une activité réduite, tout en ayant perçu une allocation d'assurance chômage au titre de ce mois, sont inclues dans le champ.

[21] Cette évolution traduit le différentiel de salaire journalier de référence entre les sortants et les entrants, ainsi que la revalorisation annuelle du salaire journalier de référence pour ceux qui continuent à percevoir une allocation.

Tableau n° 10 : Répartition des allocataires de l'assurance chômage selon le montant mensuel d'indemnisation net

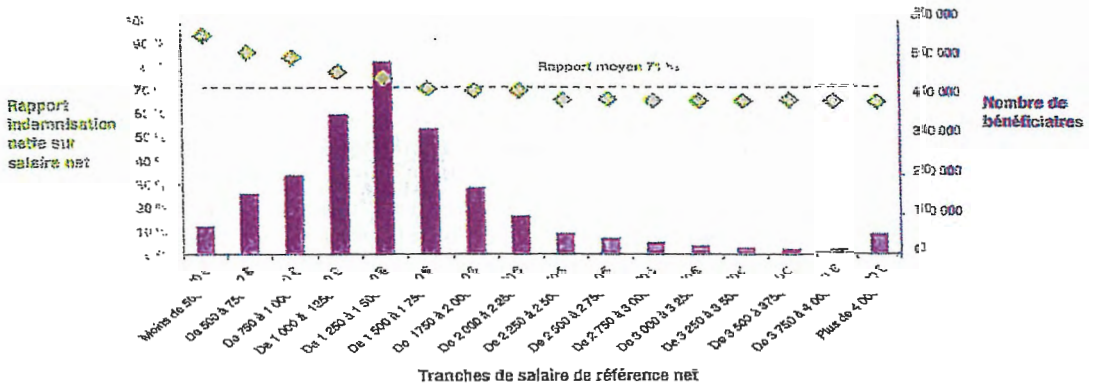
Fin septembre	Moins de 1 200 €	Entre 1 200 et 1 500 €	Entre 1 500 et 2 000 €	Entre 2 000 et 3 000 €	[illegible]	Ensemble	Effectif (en milliers)
2008	79 %	9 %	6 %	4 %	2 %	100 %	1 599
2013	76 %	11 %	7 %	4 %	2 %	100 %	2 160

Source : DARES (2015)[22]

La répartition des allocataires de l'assurance chômage selon la tranche de revenu de remplacement a peu varié entre 2008 et 2013 et demeure fortement concentrée. Ainsi, en septembre 2013, 76 % des personnes indemnisables au titre de l'assurance chômage tout au long du mois de septembre et indemnisées au cours de ce mois, ont perçu un revenu mensuel inférieur à 1 200 euros. Elles ne sont que 6 % à avoir perçu un revenu de remplacement supérieur à 2 000 euros et 2 % un revenu de remplacement supérieur à 3 000 euros.

L'UNEDIC analyse de son côté la répartition des allocataires selon le taux de remplacement net, ainsi que selon les tranches de salaire de référence net. Le graphique suivant concerne les allocataires indemnisés par l'assurance chômage (hors annexes 8 et 10, en France entière) en cours d'indemnisation au 30 juin 2014.

Tableau n° 11 : Rapport indemnisation nette / salaire net et nombre de bénéficiaires par tranches de salaire



Source : UNEDIC (2014) Eclairages n°9 Etudes et Analyses

[22] Pour que les tranches soient comparables dans le temps, la DARES a déflaté les montants d'allocation perçus de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) pour être convertis en euros septembre 2013. Le tableau concerne les personnes indemnisables par une allocation d'assurance chômage tout au long du mois de septembre et indemnisées au moins 1 € au titre de ce mois.

c) Les revenus de remplacement les plus faibles ont moins progressé que les plus élevés entre 2008 et 2013

Tableau n° 12 : Distribution de l'allocation brute mensuelle sur 2008-2013

Fin septembre	Moyenne	1er décile	1er quartile	Médiane	3e quartile	9e décile	Ratio du 9e et du 1er décile	Ratio du 3e et du 1er quartile
2008	950	357	585	871	1 070	1 534	4,3	1,8
2009	964	365	611	895	1 090	1 540	4,2	1,8
2010	973	359	605	904	1 103	1 556	4,3	1,8
2011	998	372	616	922	1 134	1 612	4,3	1,8
2012	1 017	372	623	945	1 163	1 634	4,4	1,9
2013	1 024	370	625	954	1 176	1 648	4,5	1,9
Evolution 2008-2013	7,8 %	3,7 %	6,9 %	9,5 %	9,9 %	7,5 %		

Source : DARES (2015) ; le tableau ci-dessus concerne les personnes indemnisables par une allocation d'assurance chômage tout au long du mois de septembre et indemnisées au moins 1 € au titre de ce mois.

Sur la période 2008-2013, **le revenu de remplacement médian** apporté par l'assurance chômage a connu une évolution plus importante que celle du **revenu moyen**. En septembre 2013, la moitié des demandeurs d'emploi indemnisés perçoivent un revenu de remplacement brut d'un montant supérieur à 954 euros, contre 871 euros en 2008, soit une hausse de 9,5 %.

En septembre 2013, les demandeurs d'emploi ayant perdu un emploi exercé à **temps partiel** ont perçu, en moyenne, un revenu de remplacement brut de 728 euros, soit 423 euros de moins que les demandeurs d'emplois ayant perdu un emploi exercé à temps plein. Sur la période 2008-2013, le revenu de remplacement brut moyen perçu par les demandeurs d'emploi ayant des références à temps partiel a évolué plus rapidement que celui perçu par les demandeurs d'emploi ayant travaillé à temps plein.

Tableau n° 13 : Revenu de remplacement brut mensuel fourni par l'assurance chômage selon que la personne a des références à temps plein ou à temps partiel

Fin septembre 2013	Revenu de remplacement brut moyen	Nombre moyen de jours indemnisés	Allocation journalière brute moyenne	Salaire journalier de référence brut moyen
Temps plein *(1)*	1 151	27,2	42,2	72,8
Temps partiel *(2)*	728	28,7	25,6	41
Ecart *(1)-(2)*	423	-1,5	16,7	31,7
En % *((1)-(2))/(2))*	58 %	-5,2 %	65,2 %	77,2 %

Source : DARES (2015), les montants sont en euros ; le tableau ci-dessus concerne les personnes indemnisables par une allocation d'assurance chômage tout au long du mois de septembre et indemnisées au moins 1 € au titre de ce mois.

Entre 2008 et 2013, les revenus de remplacement les plus faibles ont moins progressé que les plus élevés. Un quart des demandeurs d'emploi perçoivent un revenu de remplacement brut inférieur à 625 euros fin septembre 2013, contre 585 euros en 2008, soit une augmentation de 6,9 %. Parallèlement, un quart des demandeurs d'emploi perçoivent un revenu de remplacement brut supérieur à 1 176 euros fin septembre 2013, contre 1 070 euros 5 ans plus tôt, soit une hausse de 9,9 %.

1.2.2 Des indicateurs de qualité de service en dégradation dans le contexte particulier de la mise en place de la convention de 2014

Le tableau de bord de l'assurance chômage pour la période 2012-2014 produit en mars 2015 fait ressortir des résultats en dessous des cibles et en dégradation. Trois séries d'indicateurs ont été retenus.

1.2.2.1 La mise en place de l'allocation

Elle est appréciée par trois indicateurs :

- **Le taux de décision en moins de 15 jours**

A fin décembre 2014, il est de 89,5% et se dégrade de 2,9 points sur un an. Il était de 93,9% en moyenne en 2012. La cible de 95% de demandes d'indemnisation traitées en moins de 15 jours n'est pas atteinte.

- **Le taux des premiers paiements dans les délais**

A fin décembre 2014, il est de 86,3%. Il se dégrade de 2,3 points par rapport à la moyenne de l'année précédente et de 3 points par rapport à celle de 2012, tout en étant éloigné de la cible de 93%.

- **Le taux de qualité de traitement des demandes d'allocation**

Le taux de qualité de traitement des demandes d'allocation se situe, en 2014, chaque mois en dessous des résultats obtenus le mois correspondant en 2012 et 2013. En fin d'année, le résultat cumulé est de 90,1% en 2012, 89,4% en 2013 et 88,4% en 2014. Il est très nettement en dessous de la cible pour 2014 (92%). Depuis 2009, où ce taux est mesuré, il est en constante dégradation (plus de 92% en 2009).

Ce pourcentage correspond à la part des dossiers de demande d'allocation dont le traitement a été conforme. L'écart avec un taux de 100% correspond à des anomalies de traitement qui peuvent jouer au détriment des demandeurs d'emploi (5,26 M€ en 2014) ou de l'assurance chômage (5,51 M€ en 2014). Pôle emploi explique cette situation par la montée en puissance des contrôles exercés sur les trois types principaux de traitement des dossiers que sont l'admission, le rejet et la reprise de droits.

Ces montants peuvent par ailleurs paraître faibles au regard des indemnités versées. Il convient toutefois de relever :

- d'une part, que ces anomalies peuvent être d'un montant unitaire très significatif pour les bénéficiaires : 2,39% des contrôles, représentant 20% des erreurs et 80% du montant des anomalies, relèvent des erreurs supérieures à 10% du montant du droit. Elles représentent en moyenne 2 940 € par dossier pour la tranche d'erreurs comprise entre 10% et 50% du montant du droit et 11 200 € par dossier pour la tranche supérieure à 50% et, au total, 8,2 M€.
- d'autre part, que ces constats sont établis sur la part des dossiers contrôlés (63 000 en 2014). Si l'on extrapole ces résultats à l'ensemble des décisions prises en 2014 (3,5 millions), les conséquences financières des erreurs seraient de l'ordre de 600 M€ sur l'année, la moitié au détriment de l'assurance chômage et l'autre au détriment des allocataires, selon l'estimation effectuée par l'Unédic dans le tableau de bord de l'assurance chômage présenté au bureau du 17 mars 2015. Dans sa réponse aux

observations provisoires de la Cour, Pôle emploi considère que cet impact financier est trop élevée et retient une valeur estimée autour de 418 M€ pour ses comptes de l'année 2014.

Depuis plusieurs années, l'Unédic a, par exemple, identifié des chômeurs qui sont indemnisés sur le compte de l'assurance chômage, alors que leur employeur n'est pas contributeur de l'assurance chômage : le stock de versements indus, identifié à ce titre par l'Unédic au titre des quatre derniers exercices, est de 61 M€ fin 2014[23].

1.2.2.2 La gestion des droits

Elle concerne les indus versés aux allocataires.

- **Gestion des indus**

En 2014, 1,55 millions d'indus ont été constatés et notifiés contre 1,69 millions en 2013. Ils représentent 751 M€ en 2014 (783 M€ en 2013) et l'équivalent de 2,6% des allocations. Fin 2014, le stock d'indus est de 597 M€ (539 M€ fin 2013).

- **Recouvrement des indus**

Le taux de recouvrement des indus se dégrade fortement : de 73% en janvier 2012, il passe à 60,3% en décembre 2014 (soit 434,9 M€ d'indus recouvrés) dans un contexte où, depuis 2013, Pôle emploi a mis en place une application stricte du principe de la quotité saisissable.

- **Remise des indus**

Un peu plus de 3% des indus font l'objet d'une demande de remise en 2014 (55 800 dossiers). 14 300 remises ont été accordées (un peu plus de la moitié par les instances paritaires régionales et le reste par les services de Pôle emploi), pour un montant de 10 M€, sensiblement équivalent à celui de l'année précédente.

1.2.2.3 Le recouvrement des contributions

Le recouvrement des contributions est suivi par le taux de restes à recouvrer sur les contributions principales (gérées par l'Acoss) et celui portant sur les contributions particulières dont la gestion est confiée à Pôle emploi.

- **Recouvrement des contributions principales**

Le taux de restes à recouvrer sur les contributions principales est à peu près stable sur les années 2012 à 2014, même si on constate une très légère dégradation : 1,53% en décembre 2014, soit 488 M€ non recouvrés sur 12 mois glissants contre 1,47% en décembre 2014. Ce taux continue à se situer nettement au-dessus de celui de l'Acoss sur son champ global (avec les cotisations sociales) puisque ce dernier n'est que de 1,04% en décembre 2014. L'écart

[23] Soit un stock de 49 M€ fin 2013 correspondant aux trois exercices précédents et un montant de 12 M€ sur 2014.

s'accroit par rapport à 2013 où les restes à recouvrer de l'Acoss sur son champ global étaient de 1,06%.

Il convient d'être attentif à cette situation.

➢ **Recouvrement des contributions particulières**

Les restes à recouvrer pour les contributions particulières concernent, pour l'essentiel, le contrat de sécurisation professionnelle dont les contributions sont gérées par Pôle emploi. Le taux de recouvrement est faible : 26,2% de restes à recouvrer en décembre 2014 (185 M€). La comparaison des taux de restes à recouvrer mensuels entre 2012 et 2014 ne conduit pas à constater de réelle amélioration.

Pôle emploi mène des travaux pour remédier à cette situation, notamment dans les régions où les résultats sont particulièrement dégradés (la région PACA en particulier). Les effets des actions entreprises méritent d'être suivis régulièrement. Cette situation dégradée est toutefois à examiner dans le cadre particulier de la conjoncture économique, le recouvrement des contributions particulières étant en lien exclusif avec cette dernière puisqu'il concerne les entreprises procédant à des licenciements économiques.

Dans sa réponses aux observations provisoires de la Cour, Pôle emploi a fait également valoir qu'il a été confronté dans ce contexte à un nombre important de demandes d'étalement de paiements auxquelles il répond souvent positivement. Il précise que les actions contentieuses et précontentieuses sur ce recouvrement ont dû être interrompues durant dix mois du fait de l'absence de cadre juridique et enfin que l'AGS considère que ces créances ne sont pas « super privilégiées » en cas de liquidation.

D'une manière générale, Pôle emploi met en avant le contexte particulier créé par le déploiement de la convention de 2014 pour expliquer la dégradation des indicateurs de qualité de service enregistrée ; il relève que les premiers résultats disponibles sur l'année 2015 font état d'une amélioration de la situation.

Ces indicateurs reflètent les difficultés pratiques d'application des conventions d'assurance chômage. Face à la dégradation des performances, la réponse à apporter ne doit en aucun cas être une remise en cause des indicateurs ou des valeurs cibles qui leur sont attachées, mais une attention soutenue aux modalités de mise en œuvre des conventions d'assurance chômage.

Il est vrai que la gestion des allocations et contributions est déléguée et que l'Unédic ne dispose pas de tous les leviers d'action pour améliorer la qualité de service. C'est d'abord au travers des conventions qui la lient à Pôle emploi et à l'Acoss et du suivi de leur mise en œuvre que passe cette amélioration.

L'Unédic n'en dispose pas moins d'un autre levier, celui-là direct, sur la qualité du service rendu : la simplicité de la réglementation de l'assurance chômage. La rapidité avec laquelle le régime se modifie au gré des différentes conventions apparaît à cet égard comme un handicap, dont les effets se font plus nettement percevoir depuis la réforme de 2008 qui a déchargé l'Unédic de la gestion directe des contributions et des indemnisations, même si elle reste responsable des conventions d'assurance chômage.

1.3 Un déséquilibre financier inédit

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'assurance chômage depuis 2008, conjuguée à celle de l'allocation moyenne, a abouti à une forte croissance des dépenses de l'Unédic, alors que, dans le même temps, les recettes issues des contributions ont évolué moins vite. C'est dans ce contexte que les comptes de l'assurance chômage, tels qu'ils ont été analysés dans le premier cahier, ont connu une très forte dégradation.

1.3.1 Une très forte dégradation des comptes de l'assurance chômage

Sur cinq ans, les contributions versées à l'Unédic ont augmenté de 3,1Md€, soit un taux de croissance moyen annuel de 2%. Cette progression est portée à respectivement 3,5 Md€ et 2,2% en tenant compte de l'ensemble des recettes de gestion technique de l'Unédic.

Dans le même temps, les dépenses d'allocation ont augmenté de 9,7 Md€, soit un rythme annuel de progression de 7,9%. En tenant compte de l'ensemble des dépenses de gestion technique, y compris le versement effectué à Pôle emploi et à l'AGIRC-ARCCO, le taux de progression moyen des dépenses est de 9% par an. Durant toute la période, néanmoins, le produit des contributions reste supérieur aux dépenses d'allocation.

Tableau n° 14 : Dégradation des comptes de l'Unédic entre 2008 et 2013

Compte de résultat consolidé (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TCMA	2014 Prev	2015 Prev
Contributions	30 339	30 562	30 558	32 314	32 958	33 453	2,0%	*33 608*	*34 051*
total des recettes de gestion technique	30 636	30 886	30 810	32 721	33 212	34 107	2,2%		
Allocations (ARE, autres allocations)	21 090	25 906	27 682	27 545	29 309	30 825	7,9%	*31 288*	*31 861*
total des dépenses de gestion technique	24 342	31 884	34 021	33 975	35 790	37 509	9,0%	*37 748*	*38 733*
RESULTAT	**4 974**	**-1 165**	**-3 247**	**-1 461**	**-2 843**	**-3 647**	-194,0%	*-3 959*	*-4 663*
Total de la dette	**5 260**	**5 560**	**7 913**	**11 522**	**13 837**	**17 675**	27,4%	*21 816*	*25 911*

Source : comptes de l'Unédic, prévisions de l'Unédic avec un champ légèrement différent pour 2014 et 2015

1.3.2 Une innovation récente : le rapport annuel au parlement et au gouvernement

1.3.2.1 Les rapports de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques

La Cour avait noté dès son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012 que des réflexions pourraient être engagées sur une éventuelle extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire. En effet, les règles et objectifs de la loi de programmation de décembre 2012 ne couvrent pas le régime d'indemnisation du chômage, alors que la directive européenne du 8 novembre 2011 prévoit que les Etats mettent en place des mécanismes appropriés de coordination permettant d'intégrer l'ensemble des dépenses

des administrations publiques, dont l'Unédic fait partie, dans leur programmation pluriannuelle.

Le rapport de juin 2014 de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques relève que les articles 2 et 4 de la loi organique permettent désormais d'ajouter dans les lois de programmation de nouvelles « *orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes, du solde ou du recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* ». Dans ce cadre, la Cour estimait que les lois de financement de la protection sociale pourraient préciser le cadre financier des régimes conventionnels, tel que celui de l'assurance chômage après concertation avec ces régimes. Ce cadre pourrait même comprendre un objectif de dépenses par catégorie de régime et l'agrément ministériel des conventions pourrait être lié au respect de ce cadre financier.

Cette recommandation a été réitérée dans le rapport de la Cour de juin 2015, qui invite à ce qu'une loi de financement de la protection sociale obligatoire précise le cadre financier dans lequel le régime de l'assurance chômage devrait évoluer en recettes et en dépenses.

1.3.2.2 L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019

L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a introduit une nouvelle disposition dans le code du travail[24] : l'Unédic « *transmet chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage. Au vu de ce rapport et des autres informations disponibles, le Gouvernement transmet au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'organisme mentionné à l'alinéa précédent, avant le 31 décembre, un rapport sur la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier.* »

Le Parlement n'était jusque-là destinataire d'aucune information spécifique sur la situation financière de l'assurance chômage. Le suivi financier instauré vise à améliorer son information dans un contexte d'évolution défavorable du déficit et de la dette du régime d'assurance chômage, qui ont une incidence directe sur les prévisions de solde fixées par la loi de finances et le respect des objectifs du traité de Maastricht.

Le nouveau dispositif s'inscrit dans la ligne des recommandations de la Cour, en conduisant l'Unédic à présenter des prévisions à trois ans. Il ne répond toutefois pas aux préoccupations de la Cour sur l'encadrement des négociations des conventions d'assurance chômage par les perspectives financières qui leur sont associées.

De fait, c'est aujourd'hui uniquement dans les lois de programmation des finances publiques et dans les prévisions de solde affichées par l'article liminaire des lois de finances annuelles que l'impact financier du régime d'assurance chômage est constaté, hors tout cadre normatif, bien que celui-ci soit une composante directe de la dette et du déficit des administrations publiques.

---

[24] Article L.5422-25

L'Unédic a transmis son premier rapport fin juin au gouvernement et au parlement. Ces rapports, prévus à un rythme annuel, pourraient être l'occasion de rendre compte de la trajectoire de désendettement pluriannuelle dont la Cour recommande à l'Unédic de se doter, après l'avoir fait adopter par sa gouvernance.

1.3.2.3 Les recommandations du Conseil européen dans le cadre du programme de stabilité

Ces évolutions se situent dans un contexte de surveillance renforcée du déficit et de la dette publique de la France par l'Union européenne.

Ainsi, les recommandations du 13 mai 2015 du Conseil européen concernant le programme national de réforme de la France pour 2015 évoquent l'assurance chômage en ces termes[25] : « *La dégradation persistante de la situation sur le marché du travail a affecté le système d'assurance chômage, au point de remettre en cause la viabilité du modèle. La nouvelle convention d'assurance chômage, qui est entrée en vigueur le 1er juillet 2014, est insuffisante pour réduire le déficit. Les différentes mesures mises en place ont permis d'économiser 0,3 Md€ en 2014. D'après les estimations, elles réduiront le déficit de 0,8 Md€ supplémentaire en 2015, le faisant passer de 5,2 Md€ à 4,4 Md€, et la dette du système augmenterait encore pour s'élever à 25,9 Md€. Des mesures structurelles sont nécessaires pour garantir la viabilité du système. Les conditions d'éligibilité, la dégressivité des allocations et les taux de remplacement pour les salaires les plus élevés devraient être réexaminés.* »

Le conseil encourage en conséquence la France, dans sa recommandations n°6, à « *entreprendre une réforme du système d'assurance chômage afin d'en rétablir la viabilité budgétaire et d'encourager davantage le retour au travail* ».

1.3.3 Des prévisions défavorables

Selon la loi de programmation, le solde du régime d'indemnisation du chômage demeurerait négatif à horizon 2017, tout en se redressant de 2,2 Md€ entre 2014 et 2017 sous l'effet de l'amélioration progressive de l'emploi et des mesures prises par les partenaires sociaux (+ 0,5 Md€ à l'horizon 2017 au titre de l'accord de 2014, + 0,1 Md€ en 2015 au titre du gel partiel des indemnisations), qui seraient complétées à partir de 2016 afin d'atteindre un effort total de 2 Md€ à l'horizon 2017.

La prévision incluse dans la loi de programmation suppose ainsi un effort supplémentaire de redressement de 1,4 Md€ à horizon 2017 par rapport à ce que les partenaires sociaux ont prévus.

---

[25] COM(2015) 260 final

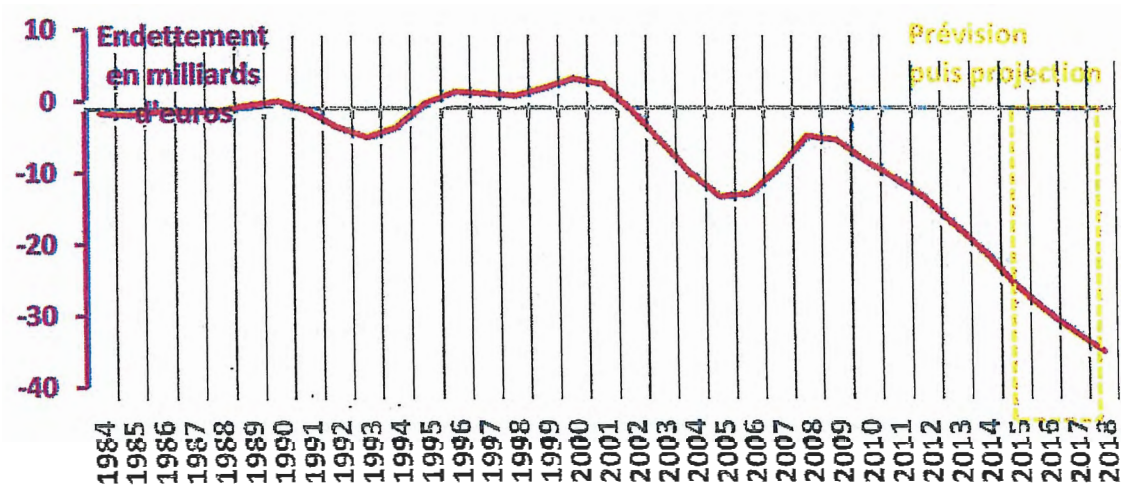
Tableau n° 15 : Dépenses, recettes et soldes de l'assurance chômage

En MdC en comptabilité nationale	2013	2014	2015	2016	2017
Solde	-3,6	-4,0	-3,4	-2,5	-1,8
Recettes	33,6	34,3	35,1	36,3	37,8
Dépenses	37,2	38,2	38,5	38,8	39,6

Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2014 à 2019

Les prévisions effectuées par l'Unédic, trois fois par an, dont les dernières datent de juin 2015, confirment la poursuite de la dégradation de la situation financière de l'assurance chômage, avec un endettement net de 25,9 Md€ attendu en 2015. Cette situation est sans précédent et pose la question de la soutenabilité du régime.

Tableau n° 16 : Situation nette de l'assurance chômage au 31 décembre



Source : Unédic, prévisions Unédic de juin 2015

1.3.4 Une situation qui n'est pas uniquement conjoncturelle

1.3.4.1 Un régime de protection sociale très sensible aux cycles économiques

a) Une sensibilité tant en recettes qu'en dépenses

L'assurance chômage est le régime de protection sociale le plus sensible aux cycles économiques : comme la sécurité sociale, ses recettes évoluent de façon plus ou moins dynamique selon l'activité économique ; mais, à la différence des autres composantes de la protection sociale, les prestations qu'il sert sont également et directement liées au cycle économique. En cas de ralentissement économique, l'accélération du chômage augmente mécaniquement les dépenses de l'assurance chômage, alors que les dépenses de retraite, santé ou famille ne sont pas directement corrélées à l'activité économique.

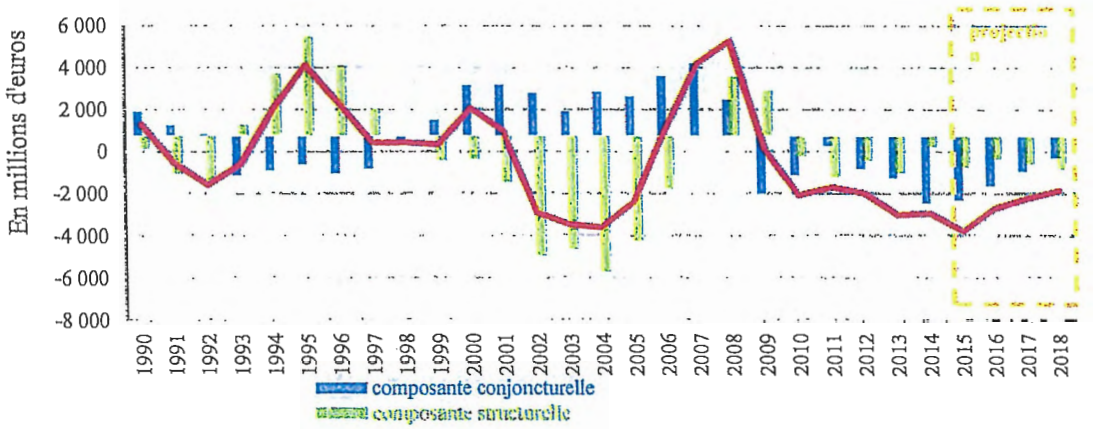
Ainsi, telles qu'elles sont répertoriées dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014 à 2019, les élasticités à l'écart de production (différence entre la production réelle et la production potentielle) sont calculées pour 6 items : 5 types de recettes (IR, CSG, IS, cotisations sociales, autres prélèvements obligatoires) ainsi que pour les dépenses de chômage. L'élasticité des cotisations sociales est la plus faible des élasticités de recettes (du fait d'une certaine stabilité de la masse salariale), soit 0,63 point selon le référentiel établi en 2014 (0,825 pour le référentiel 2005 précédemment utilisé). L'élasticité des dépenses de chômage s'établit à -3,23 (-3,30 dans le référentiel 2005) : ces dépenses sont les seules dépenses publiques pour lesquelles une élasticité est calculée, les autres charges des administrations publiques n'étant pas réputées avoir une composante conjoncturelle.

b) Un déficit de nature essentiellement conjoncturelle selon les conventions actuellement utilisées

Si l'on applique aux comptes de l'Unédic et à ses prévisions pour 2014 et 2015 la méthodologie et les données sur la croissance potentielle et les élasticités retenues dans la loi de programmation des finances publiques, le déficit de l'Unédic apparaît comme conjoncturel, et non structurel[26]. A un léger déficit structurel en 2013 font en effet place des excédents structurels pour les années suivantes.

Ces simulations dépendent des hypothèses retenues sur le niveau de la croissance potentielle et l'élasticité des dépenses d'assurance chômage, tout comme du choix méthodologique d'établir les calculs par rapport à la croissance potentielle, choix dont la Cour a, dans plusieurs rapports, souligné les limites. Ainsi, selon le rapport transmis fin juin par l'Unédic au parlement et au gouvernement, il existerait bien une composante structurelle du déficit de l'assurance chômage, bien que faible en 2014.

Tableau n° 17 : Solde structurel et conjoncturel de l'assurance chômage selon l'Unédic



Source : Unédic, prévisions Unédic de juin 2015

Au demeurant, l'application de cette méthode de décomposition entre déficit structurel et déficit conjoncturel peut s'avérer non pertinente lorsque l'on s'attache à l'examen de sous-

[26] Cette simulation ne tient pas compte de l'effet sur les comptes de l'assurance chômage d'une évolution des taux d'intérêt. En la matière, les hypothèses de la loi de programmation 2014-2019 sont de 2,2% de taux d'intérêt moyen sur 2015, 2,7% sur 2016 et 3,2% sur 2017.

segments de l'action publique aux caractéristiques déterminées. Il peut en aller ainsi de l'Unédic. En effet, contrairement à l'Etat, l'Unédic, qui n'a pas de politique d'investissement, n'est pas censée porter de dette à long terme. Ses éventuels déficits doivent donc être contrebalancés, sur la durée du cycle économique, par des excédents de même niveau, permettant d'aboutir à un endettement nul. Avec la méthode actuellement utilisée, ceci reviendrait à postuler que la croissance sera dans la fin du cycle économique très largement au-dessus de son niveau potentiel, ce qui est improbable. Le déficit de l'Unédic et les conditions de l'équilibre de ses comptes et de la résorption de sa dette supposent ainsi une analyse spécifique qui tient compte de ce facteur.

1.3.4.2 La délicate question du taux de croissance et du taux de chômage d'équilibre

Alors que le **taux de croissance permettant de commencer à recréer de l'emploi**, est généralement estimé à **1,5%** dans les travaux économiques concernant la France,le point qui intéresse le plus directement l'Unédic est celui de savoir quel est le niveau de chômage qui aboutit à l'équilibre de ses comptes. Ce niveau dépend du contenu des conventions d'assurance chômage.

Pour avoir un éclairage sur les conditions économiques qui permettraient d'assurer l'équilibre financier de l'assurance chômage, on peut examiner, sur les trente dernières années, les points de retournements de la trésorerie du régime et les taux de croissance et de chômage auxquels ils correspondent.

Le retour à un excédent annuel de trésorerie en 2007-2008 s'est effectué dans les conditions économiques suivantes : taux de croissance de 2,4% en 2006 et 2007 ; taux de chômage de 7,1% et 7,4% aux derniers trimestres 2007 et 2008. Les conditions économiques étaient comparables en 2001, autre période durant laquelle la variation de trésorerie est positive, soit 2% de taux de croissance et 7,5% de taux de chômage CVS.

Tableau n° 18 : Variation de trésorerie de l'assurance chômage (en Md€)

Source : Unédic, janvier 2015

	convention 2001 initiale	convention 2001 révisée		convention 2004		convention 2006			convention 2009		convention 2011		
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Situation du marché du travail													
Taux de chômage au sens du BIT (CVS 4ème trimestre)	7,5%	7,6%	8,4%	8,5%	8,7%	8%	7,1%	7,4%	9,1%	8,8%	8,9%	9,7%	
Situation économique d'ensemble													
Taux de croissance	2,0	1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,3	0,3

Les principales hypothèses du scénario macroéconomique 2014-2019 font état d'une reprise de la croissance et de la masse salariale privée, qui ne serait toutefois pas suffisantes pour retrouver le niveau de la croissance potentielle[27] à horizon 2019.

Tableau n° 19 : Principales hypothèses du scénario macroéconomique 2014-2019*

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB	0,3	0,4	1	1,7	1,9	2	2
déflateur de PIB	0,8	0,8	0,9	1,4	1,7		
Indice des prix à la consommation hors tabac	0,7	0,5	0,9	1,4	1,75		
Masse salariale privée	0,8	1,6	2	3,5	4,2		
Croissance potentielle	1	1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
PIB potentiel (en Md€ 2010)	2 110	2 132	2 156	2 184	2 212	2 238	2 264
Ecarts de production (en % du PIB potentiel)	-2,7	-3,3	-3,4	-3,1	-2,5	-1,7	-0,9

*Données exprimées en taux d'évolution annuelle, sauf précision contraire.

Source : loi de programmation des finances publiques 2014-2019

A l'horizon 2019 ce n'est donc pas de la seule reprise de l'activité que l'assurance chômage peut attendre le retour à une situation financière assainie.

Au total, l'assurance chômage a accompagné l'évolution du chômage depuis 2008 avec 750 000 chômeurs indemnisés supplémentaires. Ce résultat, conjugué à la progression de l'allocation moyenne versée, à la croissance des charges annexes de retraite et de financement de Pôle emploi et à l'absence de modification des taux de contribution, s'est réalisé au prix d'un endettement croissant du régime qui devrait encore s'accroître pour atteindre 35 Md€ en 2018, soit de l'ordre de 1,75 point de PIB. Ce niveau inédit pose question en termes de soutenabilité.

[27] La croissance potentielle est une estimation statistique liée aux valeurs structurelles de l'économie (niveau des facteurs de production et de la productivité globale des facteurs).

2 L'ADAPTATION DU REGIME AUX EVOLUTIONS DU MARCHE DU TRAVAIL

L'analyser de la nature du déséquilibre financier du régime d'assurance chômage permet d'identifier les paramètres qui le gouvernent et les instruments qui sont à la disposition des partenaires sociaux pour y remédier. Dans ce contexte, il convient d'examiner la structure du marché du travail et l'adaptation de l'assurance chômage à ses évolutions pour s'assurer que les mesures prises dans le cadre des conventions d'assurance chômage n'en accentuent pas le déséquilibre.

2.1 Des transferts internes au mécanisme assurantiel à replacer dans une perspective longue

L'assurance chômage est un mécanisme assurantiel, obligatoire, qui fonctionne sur le principe de la répartition. Le risque du chômage étant différent selon les populations, le bilan des contributions et des allocations n'est pas équivalent selon catégories de salariés, ce qui occasionne des transferts internes, qui découlent de l'existence d'un régime assurantiel unique et obligatoire.

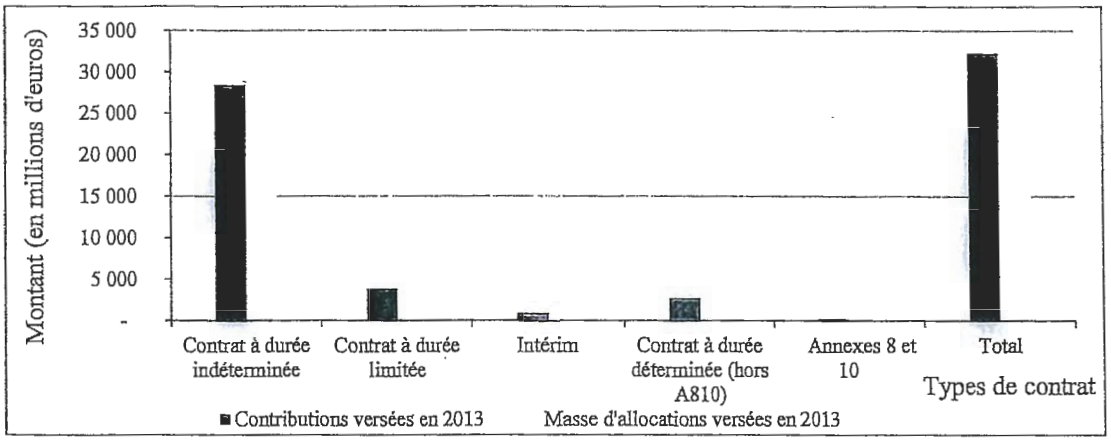
L'Unédic a développé une analyse par types de contrat de travail, dont la Cour a rendu compte dans un référé adressé aux ministres en charge de l'emploi et de l'économie en 2013. Dans le cadre du présent contrôle, il a été demandé à l'Unédic de produire sur le même modèle des bilans par secteurs économiques et par tailles d'entreprise. L'Unédic a estimé ne pas être en mesure d'effectuer de tels bilans, mettant en avant la difficulté de rapprocher les données des fichiers de cotisations et celles des fichiers d'indemnisation. Les points sur lesquels l'Unédic a pu apporter des éléments de réponse concernent la mise à jour de l'analyse précitée par types de contrats de travail. Deux bilans nouveaux qui ont été demandés, l'un par tranches d'âges et l'autre par tranches de salaires[28].

2.1.1 Contributions et allocations selon le type de contrat de travail

En cinq ans, le bilan entre les allocations versées et les contributions reçues s'est dégradé de 6,4 Md€. Cette dégradation s'est faite à hauteur de 2,4 Md€ sur les contrats à durée limitée et de 4 Md€ sur les contrats à durée indéterminée.

[28] Les données détaillées figurent en annexe.

Tableau n° 20 : Contributions et allocations par type de contrat de travail en 2013



Source : ACOSS 2013 (contributions Intérim), DADS 2010 (répartition de la masse salariale selon le type de contrat), Pôle emploi 2013 (A810), FNA 2013 (dépenses), note de prévision financière de l'Unédic janvier 2015 (dépenses et recettes totales) – calculs Unédic ; Champ : Données brutes, France entière

Les salariés en contrat à durée indéterminée contribuent fortement à l'équilibre interne au régime : avec 28,4 Md€ de contributions versées par 15 millions de salariés en CDI pour 18 Md€ d'allocations perçues par 2,2 millions d'allocataires, le solde entre les contributions et les allocations est positif à hauteur de plus de 10 Md€.

A l'inverse, les salariés en contrat à durée limitée[29] sont fortement bénéficiaires du régime : ils perçoivent 12,8 Md€ d'allocations, alors que leurs contributions ne sont que de 3,9 Md€, soit près de 9 Md€ de besoin de financement. En termes d'effectifs, les contrats à durée limitée représentent 2,77 millions d'allocataires pour 4,33 millions de salariés.

Dans le détail des contrats à durée limitée, les salariés en **contrat à durée déterminée** génèrent le besoin de financement le plus important (5,8 Md€ en 2013), mais constituent aussi la population la plus large parmi les salariés en contrat à durée limitée (3,35 millions de salariés, y compris les intermittents et les contrats aidés, pour 2,15 millions d'allocataires).

Les salariés des **annexes 8 et 10** sont ceux pour lesquels le ratio est le plus dégradé (1,3 Md€ d'allocations versées pour 243 millions d'euros de contributions). Le besoin de financement associé à ces annexes (1 Md€) est toutefois en forte réduction par rapport à 2009. L'entrée en vigueur de la nouvelle convention devrait, selon l'analyse de l'Unédic, faire diminuer le rapport de 5,5 entre les dépenses et les recettes en 2013 sur ces annexes devrait diminuer d'environ 1,5 point. Cette évolution proviendrait de moindres dépenses d'allocations (-100 M€ en 2015), du fait de l'allongement du différé et du plafonnement du cumul entre salaire et allocation, et d'une augmentation des recettes (+60 M€ en 2015), en lien avec l'augmentation du taux des contributions.

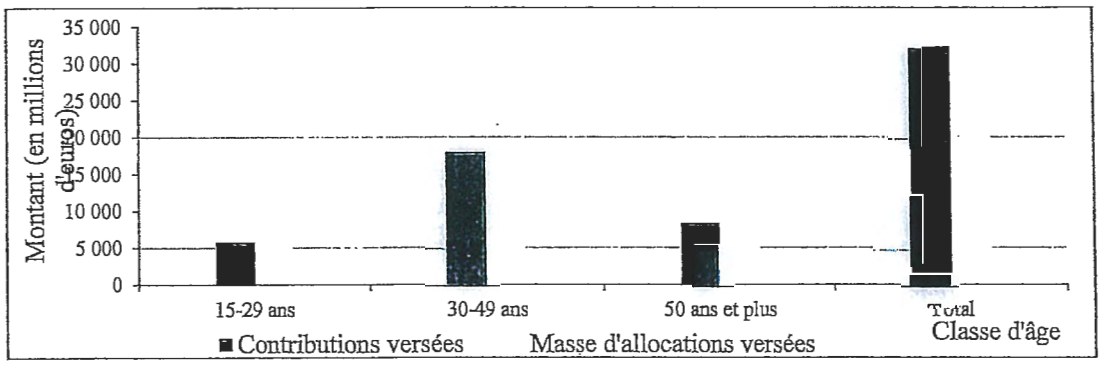
L'intérim est le type de contrat pour lequel le ratio entre les contributions et les allocations versées s'est le plus dégradé entre 2008 et 2013, le besoin de financement associé à cette forme de travail ayant doublé (de 1 à 2 Md€). Ainsi en 2013, pour 961 000 intérimaires, les contributions perçues étaient de 935 M€ et les allocations versées de plus de 2,9 Md€ pour 617 000 allocataires ayant quitté des postes d'intérim

[29] Il s'agit des CDD, de l'intérim et des salariés des annexes 8 et 10.

2.1.2 Contributions et allocations selon la tranche d'âge

Le bilan des transferts assurantiels par tranches d'âge met en exergue la situation particulière des jeunes : l'excédent global entre contributions et allocations de 1,5 Md€ se décompose en un excédent de 3,5 Md€ pour les 30-49 ans, un excédent de 0,6 Md€ pour les 50 ans et plus, et un déficit de 2,6 Md€ pour les 15-29 ans.

Tableau n° 21 : Contributions et allocations selon la tranche d'âge en 2013



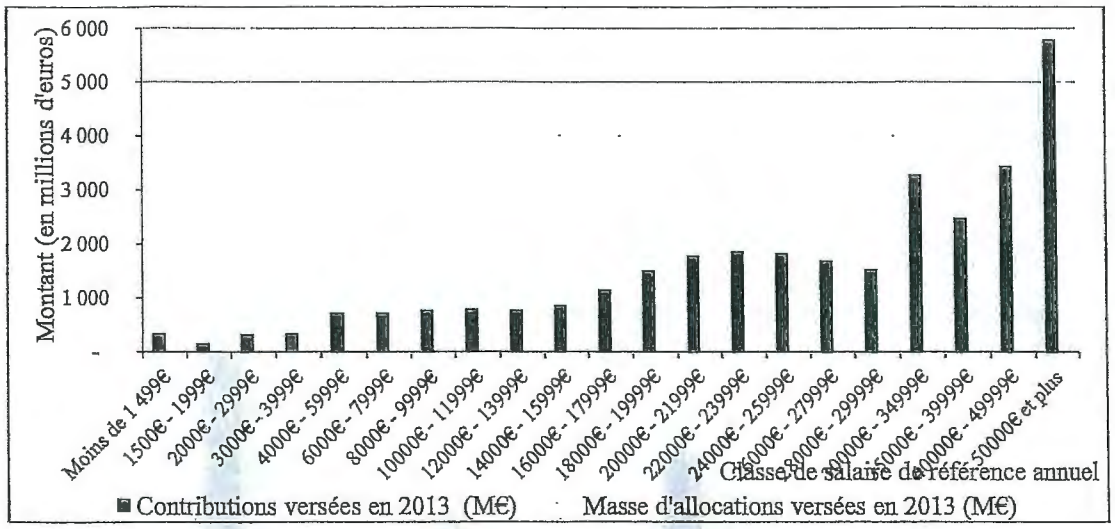
Source : établi par l'Unédic à la demande de la Cour ; DADS 2010 (répartition de la masse salariale selon l'âge), FNA 2013 (dépenses), note de prévision financière de l'Unédic janvier 2015 (dépenses et recettes totales) – calculs Unédic, Champ : Données brutes, France entière

Les jeunes représentent 29% des salariés (18% des contributions) et 37% des allocataires (28% des allocations). Les 30-49 ans représentent 50% des salariés (56% des contributions) et constituent 45% des allocataires (47% des allocations) : leur part dans les allocations est de dix points inférieure à leur part dans les contributions. Les 50 ans et plus représentent 21% des salariés (25% des contributions) et 18% des allocataires (25% des allocations).

2.1.3 Contributions et allocations selon le niveau de salaire

Le bilan obtenu de l'Unédic par niveaux de salaires est difficilement exploitable. En effet, la répartition est détaillée jusqu'à des revenus annuels inférieurs à 50 000 € et globale au-delà, ce qui n'offre pas un niveau de segmentation suffisant pour porter une appréciation sur la situation des différentes catégories de cadres. Certaines tendances apparaissent néanmoins.

Tableau n° 22 : Contributions et allocations en 2013 selon le niveau de salaire



DADS 2010 (répartition de la masse salariale selon le salaire), FNA 2013 (dépenses), note de prévision financière de l'Unédic janvier 2015 (dépenses et recettes totales) – calculs Unédic

Champ : Données brutes, France entière

Si l'on opère des regroupements entre populations pour obtenir des segments de tailles comparables, les allocataires dont le salaire de référence est en dessous de 8 000 € par an représentent une masse d'allocation de 4,3 Md€ pour 1,16 millions d'allocataires, 17 millions de cotisants et 2,6 Md€ de contributions. A l'autres extrémité de la grille de revenus, les allocataires ayant un salaire de référence annuel supérieur à 40 000 € représentent 192 000 allocataires pour un montant global d'allocation comparable à celui de la population précédente (4,16 Md€) correspondant à 2,6 millions de salariés et 9 Md€ de contributions.

Autrement dit, les salariés de ce segment ont une allocation 6 fois plus élevée que celle du segment précédent. Ou encore **les 23% d'allocataires ayant les salaires de référence les plus bas (- de 666 € par mois) perçoivent l'équivalent des 4% des allocataires ayant les salaires de référence les plus élevés (+ de 3 300€ par mois).** Ces derniers contribuent certes dans une bien plus forte proportion au régime d'assurance chômage, mais ils sont aussi ceux pour lesquels le risque de chômage est le moins élevé, ce risque étant fortement corrélé au niveau d'étude qui détermine largement le niveau de salaire.

Entre ces deux populations, on peut opérer trois regroupements d'allocataires correspondant chacun à 7 Md€ (soit 23% des dépenses d'allocation) :

- le premier groupe correspond aux salaires annuels compris entre 8 000 et 14 000 € par an, soit 1,5 millions d'allocataires (30% du total des allocataires), correspondant à 9% des postes et 2,3 Md€ de contributions ; le ratio entre allocation et contribution demeure négatif.
- le deuxième groupe correspond aux salaires compris entre 14 000 et 20 000 €, soit 1,2 millions d'allocataires (24% du total des allocataires), pour 9% des postes et 3,5 Md€ de contributions ; le ratio entre allocations et contribution est toujours négatif.
- le troisième groupe correspond aux salaires de 20 000 à 35 000 €, soit 18% des allocataires et 20% des postes et 12 Md€ de contributions. Le ratio entre allocations et contributions devient positif, ce qui reflète le moindre risque de chômage qui concerne ces populations.

Des données par taille d'entreprise et par secteurs d'activité seraient utiles pour approfondir la compréhension des mécanismes de transfert internes à l'assurance chômage.

2.2 Une adaptation à la dualisation du marché du travail dont les effets doivent être mieux mesurés

L'incitation à la reprise d'une activité est l'un des objectifs poursuivi par les conventions d'assurance chômage. Un nombre croissant de dispositifs y sont consacrés.

2.2.1 L'articulation problématique entre activité réduite et droits rechargeables

Le régime de l'activité réduite a pour vocation de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs en leur permettant d'avoir une activité tout en demeurant demandeur d'emploi. Il s'agit ainsi de faciliter la transition entre chômage et emploi, en limitant notamment le phénomène des trappes à pauvreté (cas dans lesquels le retour à l'emploi s'accompagne d'une perte de revenu).

Face au nombre croissant des indemnisés et indemnisables en activité réduite et à leur part également croissante au sein du régime assurantiel, il importe de pouvoir mesurer l'efficacité de ce dispositif que la convention de 2014 a modifié. Plusieurs questions se posent à cet égard : le suivi et le contrôle des demandeurs d'emplois, le coût du mécanisme, le devenir des personnes concernées sur le marché du travail, et l'éventuelle adaptation des comportements à l'existence du dispositif.

2.2.1.1 Le suivi et le contrôle des personnes en activité réduite

En juillet 2010, l'Unédic a diligenté un audit sur l'activité réduite ou occasionnelle[30]. Rendu en mai 2011, cet audit a abouti à une double conclusion :

- d'une part, au sein de Pôle emploi, il n'existait pas d'objectifs, d'indicateurs, de plans d'actions ou d'évaluations spécifiques au public en activité réduite, qui d'ailleurs basculait dans le portefeuille des personnes dites « inactives » et ne faisait en conséquence pas l'objet d'un suivi dès lors qu'il dépassait 78h d'activité dans le mois. La mise en place d'un entretien obligatoire avec le demandeur d'emploi dès l'atteinte de la moitié de la durée maximale de cumul était en conséquence préconisée, tout comme le renforcement des contrôles internes sur le recours à ce dispositif ;
- d'autre part, au sein de l'Unédic, l'efficacité du régime pour insérer les chômeurs dans un emploi stable et à temps plein devait être vérifiée, tout comme ses effets financiers sur l'assurance chômage et la pertinence de l'application de seuils.

[30] Fin 2010, sur 2,55 millions de demandeurs d'emplois indemnisés, 486 800 étaient en activité réduite au sens des conventions d'assurance chômage. Le total des demandeurs d'emplois en activité réduite (indemnisés ou indemnisables) était de 987 270. Dans le même temps (décembre 2010), on comptant 1,33 millions de demandeurs d'emplois inscrits en catégorie B ou C.

La mission a conclu sur la base de ces constats qu'elle ne pouvait « *donner une assurance raisonnable quant à la maîtrise de ce dispositif et/ou de sa complète adéquation aux objectifs initiaux* ».

2.2.1.2 Le coût brut du dispositif

Selon les calculs effectués par la DARES à la demande de la Cour, l'activité réduite représente 20% de la dépense mensuelle d'indemnisation de l'assurance chômage (données septembre 2013).

Tableau n° 23 : Dépenses d'allocation liées à l'activité réduite

Personnes continûment indemnisables par l'assurance chômage, indemnisées au moins un euro au cours de ce mois	Effectifs (en milliers)		Dépenses mensuelles (en millions d'euros)		En part des dépenses mensuelles au titre des catégories A, B, C (en %)
	2008	2013	2008	2013	2013
DEFM ABC	1 317	1 949	1 170	1 900	100
DEFM BC (activité réduite)	**383**	**551**	**260**	**380**	20
Régime général	217	329	140	230	12
Annexes 8 & 10	59	68	70	70	4
Annexe 4	105	150	50	80	4

Source : Pôle emploi, fichier historique statistique (échantillon au 1/10ème) et segments D3 2008 et 2013 ; calculs DARES pour la Cour des comptes

Les analyses permettant de déterminer à partir de ce coût brut un coût net tenant notamment compte de potentiels effets de reports mériteraient d'être affinées.

2.2.1.3 L'impact sur les trajectoires d'emploi

Une étude de juillet 2014[31] a analysé la performance de ce mécanisme : elle a isolé un effet positif de l'ordre de 10 points de l'activité réduite sur le taux de retour à l'emploi douze mois après, à condition que l'activité réduite ne se prolonge pas au-delà de six mois. Elle a constaté également que cet effet positif croît avec le temps écoulé entre l'inscription comme demandeur d'emploi et le début de l'activité réduite. Elle a montré enfin que la qualité de l'emploi retrouvé, mesurée à partir du salaire en emploi et du nombre d'heures travaillées, n'est pas significativement améliorée par l'exercice de l'activité réduite. Cette étude amène à observer que l'activité réduite peut être un tremplin vers l'emploi si elle est transitoire, ce qui soulève la question de la suppression du délai maximum de 15 mois par la convention de 2014.

[31] Maëlle Fontaine et Julie Rochut, « L'activité réduite : quel impact sur le retour à l'emploi et sa qualité ? Une étude à partir de l'appariement FH-DADS », document d'étude DARES n°183. Le corpus de données va de la fin 1999 à la fin 2004 et est utilisé avec des techniques dites de *matching* dynamique.

2.2.1.4 La concentration des bénéficiaires de l'activité réduite

Selon une étude de l'Unédic d'octobre 2013, « *la croissance continue de l'activité réduite recouvre des réalités et des publics différents* »[32] .

Pour cumuler revenu d'activité et allocation jusqu'à octobre 2014, il faut : 1/ être inscrit sur les listes de Pôle emploi, 2/ travailler moins de 110 heures dans le mois, 3/ avoir une rémunération mensuelle inférieure à 70% des revenus d'activité antérieurs. Le cumul ne peut être prolongé au-delà de 15 mois.

Entre 1995 et 2011, le nombre d'allocataires concernés par le cumul a plus que doublé. Fin 2011, 40% des allocataires indemnisables par l'assurance chômage, soit 1,1 million de personnes, exercent une activité rémunérée tout en restant inscrits comme demandeurs d'emploi. Parmi eux, 53% sont indemnisés par l'assurance chômage. Ils perçoivent en moyenne (allocation chômage et salaire compris) 34% de plus que les allocataires sans activité déclarée. Cette forme d'activité est plus développée chez les seniors et les femmes ainsi que pour les intérimaires et les intermittents du spectacle.

L'activité réduite hors du champ des annexes 8 et 10 est fortement concentrée sur un public et des secteurs pour lesquels elle est récurrente : 20% des allocataires sont à l'origine de 75% des recours, parmi lesquels les allocataires de l'annexe 4 sont surreprésentés[33]. Les publications de la DARES confirment cette analyse, tout en portant sur le champ plus large des demandeurs d'emplois inscrits à Pôle emploi.

Les demandeurs d'emploi en activité réduite (inscrits en catégorie B ou C) ont connu une très forte croissance : ils passent de 330 400 en décembre 1996 à 562 800 en décembre 2011 pour l'activité réduite courte (catégorie B) et de 405 700 à 8370200 pour l'activité réduite longue (catégorie C) quand les demandeurs d'emplois sans activité (catégorie A) baissent sur la même période de 3 176 500 à 2 848 600 personnes (France métropolitaine, données CVS-CJO).

Les demandeurs d'emplois en activité réduite sont le plus souvent des femmes, des personnes d'âges médians, vivant en couple, avec des enfants à charge.

Certains métiers sont plus particulièrement concernés par l'activité réduite : huit grandes familles professionnelles représentent 51% des actifs occupés inscrits à Pôle emploi, alors qu'elles ne regroupent que 21% de l'emploi salarié privé. Il s'agit des ouvriers non qualifiés de l'industrie (12% des salariés en activité réduite inscrits à Pôle emploi), des aides à domicile, aides ménagères et employés de maison (11%), des agents d'entretien (9%), des assistantes maternelles (6%), des professionnels des arts et spectacles (6%), des travailleurs agricoles (3%), des professionnels de l'action culturelle, sportive et surveillants (3%) et des ouvriers non qualifiés du BTP (3%).

Source : DARES analyses, quand les demandeurs d'emploi travaillent, janvier 2013

---

[32] Unédic, éclairages, études et analyses, octobre 2013. L'étude est réalisée à partir de l'échantillon au 1/10ème du fichier national des allocataires.

[33] Donnée Unédic

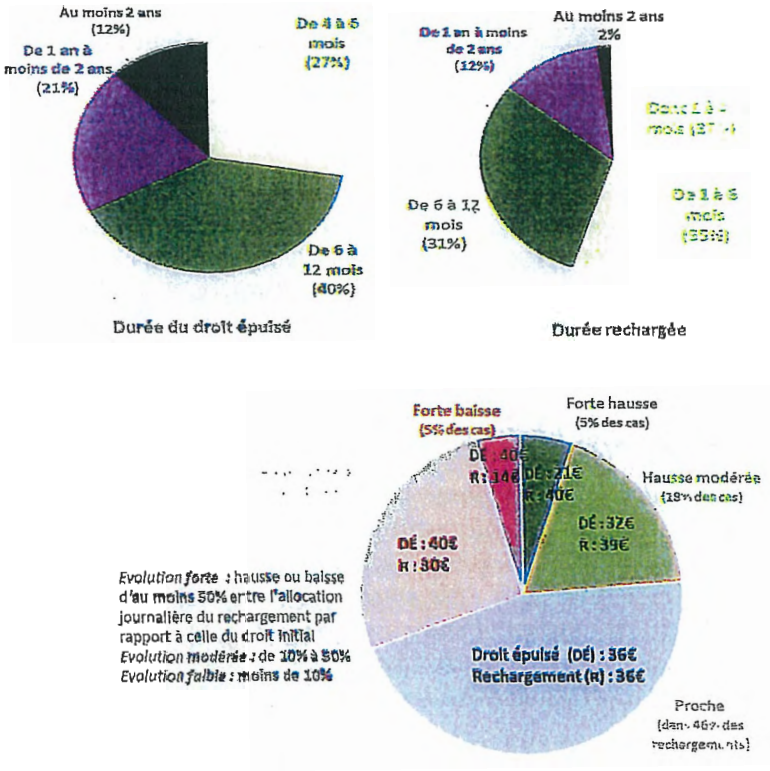
Ces résultats conduisent à considérer que, pour certains secteurs, le mécanisme de l'activité réduite est utilisé de façon régulière, créant une sorte de « permittence » entre travail à durée limitée et chômage. Dans ces cas, le régime d'assurance chômage est mis à contribution pour financer l'adaptation aux variations de l'activité, en lieu et place d'autres dispositifs comme l'activité partielle (ou chômage partiel), dont le mode de financement diffère. Des travaux spécifiques dans les branches principalement concernées seraient utiles pour préciser les motifs de ce recours régulier. Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Unédic a fait savoir que son programme d'évaluation, établi en juillet 2015, prévoyait des travaux sur l'activité réduite et les effets de sa juxtaposition avec le nouveau dispositif des droits rechargeables.

En tout état de cause, l'instauration d'une forme de permanence dans l'activité réduite est contraire aux objectifs du régime de l'activité réduite, qui n'a pas été conçu pour que l'on y reste durablement, mais comme un mécanisme transitoire.

2.2.1.5 Les droits rechargeables et la révision du 1er avril 2015

Selon le premier bilan réalisé par l'Unédic en avril 2015, les rechargements de droits ont concerné 97 000 allocataires au dernier trimestre 2014. 30% concernent des salariés intérimaires, 62% des personnes de moins de 40 ans.

Tableau n° 24 : Répartition des bénéficiaires d'un rechargement



Source Unédic (FNA à fin février 2015, échantillon au 10ème ; Champ : Bénéficiaires d'un rechargement en 2014)

Appliqués depuis octobre 2014, les droits rechargeables ont été modifiés par les partenaires sociaux à compter du 1er avril 2015 : un droit d'option entre les droits rechargeables et le système qui lui préexistait, la reprise du reliquat le plus favorable, a été ouvert sous certaines conditions (avoir au moins quatre mois de travail entre les deux périodes de chômage, perdre au moins 30% de son revenu de remplacement avec les droits rechargeables ou toucher moins de 20 € d'indemnités par jour).

Selon les estimations de l'Unédic, sur les 380 000 personnes ayant effectivement perdu des revenus du fait des droits rechargeables, 120 000 auront accès au droit d'option, pour un coût estimé à 88 M€ en 2015 et 105 M€ en 2016. Le financement de ce surcoût est prévu pour être assuré par trois mesures : le passage de 50% à 45% de l'indemnité perçue dans le cadre de l'ARCE (55 M€ d'économies, puis 74 M€), la suppression de l'aide différentielle au reclassement (10 à 15 M€) et une économie d'indemnisation de 20 M€ grâce à l'engagement de Pôle emploi de mieux rechercher les motifs de demande d'indemnisation pour exclure les départs volontaires.

2.2.1.6 La coexistence du régime de l'activité réduite et des droits rechargeables

La mise en œuvre des droits rechargeables en 2014, durant une période de faible croissance, de chômage élevé et de forte tension sur la situation financière de l'Unédic, soulève de nombreuses questions.

L'une d'entre elles est celle de la coexistence entre les nouveaux droits rechargeables et le régime de l'activité réduite. Ces deux dispositifs visent en effet des populations similaires, qui alternent emploi et chômage. Ils présentent ainsi des risques de recoupement et de redondance que l'évaluation prévue de la convention de 2014 devrait étudier.

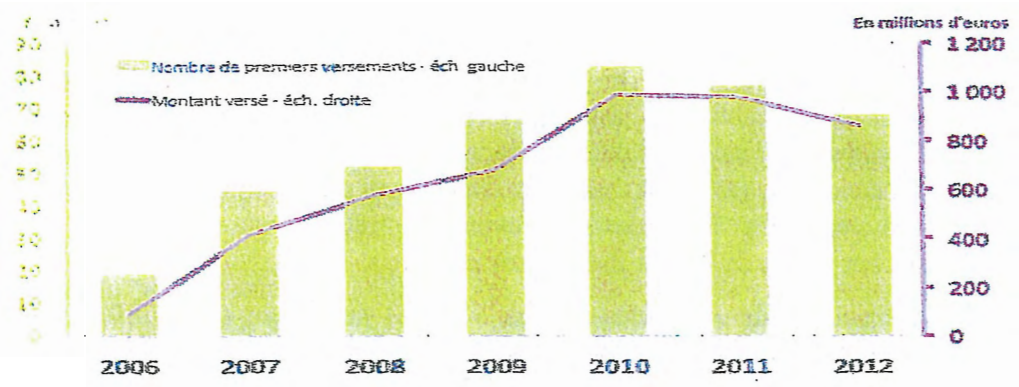
Un moyen simple d'éviter ces recoupements et de lutter contre l'installation dans le régime de l'activité réduite serait de limiter le recours à ce régime dans le temps, par exemple à 6 mois. En réponse au relevé d'observations provisoires de la Cour, la direction générale du Trésor a fait savoir qu'elle menait des travaux en collaboration avec le Conseil d'analyse économique sur l'usage de l'activité réduite et son articulation avec les droits rechargeables. L'Unédic a pour sa part fait connaître le programme d'évaluation qu'elle entend mener sur ces sujets et dont les derniers résultats sont attendus pour la mi-2017.

2.2.2 Les autres dispositifs incitatifs à la reprise d'un emploi

D'autres dispositifs sont prévus par l'assurance chômage pour favoriser le retour à l'emploi.

2.2.2.1 L'ARCE

L'aide à la reprise et à la création d'entreprise a été créée en 2006. Le nombre de personnes concernées ainsi que les volumes financiers en jeu ont fortement augmenté jusqu'en 2010, où ils atteignent 977 M€. En 2011, 76 500 personnes en ont bénéficié. Cette aide permet à un chômeur qui crée une entreprise de recevoir 50% de ses droits à allocation restants sous forme de capital.



Champ : Bénéficiaires d'un premier versement de l'ARCE ; versements France entière.
Source : Fichier national des allocataires (Unédic/pôle emploi), Données comptables Unédic.

L'étude de l'Unédic d'avril 2013 sur l'impact de ce dispositif aboutit à des résultats plutôt positifs, à mettre toutefois en regard des montants concernés : deux ans après la création ou la reprise d'une activité, les trois quart des personnes ayant bénéficié de l'ARCE sont toujours à la tête de leur entreprise ; un tiers avait créé, en plus de leur emploi propre, en moyenne 1,9 emplois ; 12% des bénéficiaires étaient à nouveau au chômage.

2.2.2.2 Le CSP

Le contrat de sécurisation professionnelle résulte d'une convention particulière et de la loi. Il est ouvert aux salariés visés par un licenciement économique dans les entreprises de moins de 1 000 salariés ou dans les entreprises en situation de redressement ou de liquidation judiciaires, les autres entreprises relevant du congé de reclassement. Le CSP comporte un accompagnement personnalisé et renforcé pendant les 12 mois du plan de sécurisation professionnelle, avec une indemnisation d'au moins 80% de l'ancien salaire pendant un an pour les salariés ayant au moins un an d'ancienneté, ainsi qu'une indemnité différentielle de reclassement en cas de reprise d'un emploi moins rémunéré que le précédent[34].

Fin août 2014, selon le bilan effectué par l'Unédic, 90 000 allocataires de l'assurance chômage étaient en CSP. L'Unédic verse dans le cadre du CSP l'équivalent de ce qu'aurait perçu l'allocataire dans le cadre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

Après un bilan décevant dressé par l'Unédic sur les sorties de listes de CSP, les conditions de retour à l'emploi des bénéficiaires n'apparaissant pas significativement améliorées par rapport aux allocataires de l'ARE, une nouvelle convention a été négociée début 2015 par les partenaires sociaux, visant notamment à remédier aux difficultés pratiques soulevées dans le bilan de la convention. La DARES publiera au premier semestre 2016 une étude menée conjointement avec l'Unédic sur les trajectoires des bénéficiaires du CSP.

---

[34] Depuis le 1er février 2015, les 12 mois du plan peuvent être prolongés de la durée des périodes d'activité réalisées après le sixième mois de CSP, dans la limite de trois mois et l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP) est équivalente à 75% de l'ancien salaire.

2.2.3 La question des secteurs en tension

Alors que les allocataires de l'assurance chômage ont des difficultés à retrouver un emploi, il existe des secteurs économiques qui connaissent des tensions sur leur main d'œuvre et peinent à recruter. Ces secteurs sont identifiés dans des études régulières de la DARES et concernent notamment le BTP, l'artisanat, les emplois de service ou encore le secteur de l'hôtellerie, café, restaurant.

Ces difficultés de recrutement sont généralement rattachées à des conditions d'emploi peu attractives en termes de type de contrat de travail, de conditions de travail ou de rémunération. L'adaptation des formations proposées pour ce type d'emploi et le renvoi à des négociations par branches pourraient permettre de faciliter le rapprochement entre la demande et l'offre de travail.

2.3 Des conventions d'une durée trop limitée

Jusqu'en 1978, les conventions d'assurance chômage étaient conclues pour trois ans et renouvelables par tacite reconduction. Les changements de conventions étaient ainsi peu fréquents. Depuis cette date, les conventions sont d'une durée limitée le plus souvent à deux ans. En l'absence d'accord entre les partenaires sociaux sur une nouvelle convention, c'est l'Etat qui arrête le régime d'indemnisation du chômage. Ces conditions ont pour effet qu'en pratique les conventions sont très régulièrement renégociées.

2.3.1 Quatre conventions successives applicables entre 2008 et 2014

Durant la période 2008-2014, quatre conventions successives ont ainsi été appliquées.

2.3.1.1 La convention du 18 janvier 2006

Appliquée jusqu'au 19 février 2009, la convention de 2006 repose sur quatre filières d'indemnisation au sein du régime général : indemnisation de 7 mois pour les salariés ayant travaillé au moins 6 mois sur les 22 derniers mois, d'un an pour ceux ayant travaillé un an sur les 20 derniers mois, de 23 mois pour ceux ayant travaillé 16 mois sur les 26 derniers, et enfin de trois ans pour les salariés de plus de 50 ans ayant travaillé 27 mois sur les trois dernières années.

2.3.1.2 La convention du 19 février 2009

La convention du 19 février 2009 marque **une évolution importante du régime** d'indemnisation du chômage :

- la durée minimale d'affiliation requise pour l'ouverture des droits est abaissée de 6 à 4 mois ;

- le principe de filières donnant droit à indemnisation en fonction de paliers de durées de cotisation est supprimé au profit d'une filière unique où la durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation ;
- la période de référence pour calculer la durée d'affiliation est fixée à 28 mois pour les moins de 50 ans, contre de 20 à 26 mois auparavant.

Selon le bilan effectué par l'Unédic fin 2010 de la convention de 2009, les effets financiers potentiels de la convention étaient de 2 Md€ de dépenses supplémentaires, dont 1,1 Md€ au titre du passage à 4 mois et 730 M€ au titre de l'adoption de la filière unique. En pratique, tous les allocataires n'ayant pas entièrement consommés leurs nouveaux droits, le bilan financier est de 1,2 Md€ de dépenses supplémentaires en 18 mois, soit **800 M€ de dépenses supplémentaires effectives par an au titre des mesures prises dans la convention de 2009.**

Lors du conseil d'administration de l'Unédic de juillet 2010, l'existence de ces dépenses supplémentaires a été l'objet de discussions pour déterminer si ces dernières étaient le fruit de la dégradation de la conjoncture économique, de l'évolution des comportements des demandeurs d'emploi ou d'un défaut de fiabilité de l'outil de prévision et de simulation de l'Unédic. Le chiffrage des effets potentiels de la convention de février 2009 s'était, en effet, réalisé à un moment où l'association était en pleine évolution de sa structure et de ses personnels, du fait de la mise en œuvre de la réforme du service public de l'emploi.

L'effet de la convention de 2009 s'est conjugué à la dégradation de la conjoncture pour induire des résultats financiers bien plus dégradés que les prévisions effectuées par l'Unédic : le solde technique de 2009, constaté en janvier 2011, est de 2,2 Md€ inférieur à celui prévu en février 2009, et celui de 2010 est de 1,7 Md€ inférieur.

2.3.1.3 La convention du 6 mai 2011

Malgré la forte dégradation des comptes de l'assurance chômage, la convention du 6 mai 2011 a introduit très peu de changements dans le régime. Elle a été complétée par des avenants, dont celui du 29 mai 2013 qui prévoit la modulation des contributions. Le coût des mesures issues de la convention est estimé à 17 M€ en année pleine : 7 M€ pour la suppression du coefficient réducteur en cas de chômage saisonnier ; 10 M€ pour l'abandon de la règle de non cumul entre pension d'invalidité et allocation chômage.

Conventions

	2001	2004	2006	2009	2011	2014
Conditions d'indemnisation						
durée de cotisation	5 filières	5 filières	4 filières	filière unique 4 mois sur les 28 derniers (36 si + 50 ans)		
durée d'indemnisation	de 4 mois à 5 ans	de 7 mois à 3,5 ans	de 7 mois à 3 ans	égale à la durée d'affiliation dans la limite de 2 ans (3 ans si + de 50 ans) **		
taux de remplacement	minimum de 57,4% et maximum de 75% du salaire de référence (part proportionnelle de 40,4% du salaire de référence + part fixe) ; montant minimum journalier					57% du salaire de référence, reste identique
part fixe minimum par jour	62,73F* 156,61 F*	9,94 €* 24,24 €*	10,25 €* 25,01 €*	10,93 €* 26,66 €*	11,17 €* 27,25 €*	11,64 €* 28,38 €*
Régime de cotisations						
taux	5,8% (2001) 5,6% (1-6 2002) 5,8% (6-12 2002), 6,4% (2003)	6,4% (4% employeurs 2,4% salariés)	6,48% (4,04% employeurs 2,44% salariés)	6,4% (4% employeurs 2,4% salariés) (décote et surcote à compter du 1.7.2013)		
assiette	rémunérations brutes plafonnées ; exclusion des rémunérations des 65 ans et plus et des rémunérations dépassant 4 fois le plafond de l'assurance vieillesse					
Validité	1.1.2001-1.12.2003	1.1.2004-1.12.2005	18.1.2006-1.12.2008	19.2.2009-9.2.2011	1.6.2011-1.12.2013***	1.7.2014-30.6.2016

*chiffre pour la première année de la convention ;
** à compter de 2011 réduction si somme des allocations supérieure à 75% du salaire de référence
*** régime de cotisation valable jusqu'en 2016
Source : Cour des comptes à partir des conventions d'assurance chômage

A l'époque, les prévisions de l'Unédic tablaient sur une croissance de 1,8% en 2011 et 1,8% en 2012 et une baisse des chômeurs indemnisés de 150 000 personnes sur les deux années. L'effet sur les comptes de l'Unédic de la baisse du nombre de chômeurs et de la remontée du nombre des cotisants devait être toutefois atténué par la part croissante de l'intérim et le raccourcissement de la durée moyenne des missions d'intérim, les intérimaires étant dès lors plus facilement susceptibles de cumuler salaire et allocation chômage. Au total, au moment de la signature de la convention, l'Unédic prévoyait que le solde négatif de 2 987 M€ entre les recettes et les dépenses en 2010 devait faire place à un solde positif à hauteur de 272 M€ en 2012.

2.3.1.4 La convention du 14 mai 2014

La convention du 14 mai 2014 instaure des changements significatifs dans le régime d'indemnisation du chômage, dont l'impact estimé est une augmentation du nombre d'allocataires indemnisés assortie de 450 M€ d'économies en année de croisière. Au moment de la signature de la convention, les prévisions de l'Unédic pour les années 2014 et 2015 étaient de 106 000 indemnisés supplémentaires imputables à la nouvelle convention. Dans ces conditions, il était prévu que la dette de l'Unédic se creuse sur 2014 (21,3 Md€) et 2015 (24,9 Md€).

Sur la période 2008 à 2014 inclus, la somme des changements introduits par les conventions dans le régime d'assurance chômage se solde par des dépenses supplémentaires.

2.3.2 Une clause de réduction automatique des taux de contribution contradictoire avec la constitution de réserves

Depuis la convention de 2009, il est prévu une réduction automatique des taux des cotisations employeurs et salariés en cas d'excédent de l'Unédic supérieur à un certain montant. Si les modalités de calcul de cette réduction ont évolué entre 2009 et 2011, elles sont restées identiques depuis lors.

La convention de 2009 instaure un dispositif de réduction automatique des taux de contributions à l'assurance chômage en cas d'excédent semestriel supérieur à 500 M€. Le montant du résultat excédant ce chiffre est alors automatiquement transformé en baisse des taux de cotisation. Le même dispositif prévaut au cas où la dette nette de l'Unédic descendrait au-dessous d'un mois de contributions[35].

La convention de 2011 a encadré plus étroitement la mise en œuvre de cette réduction automatique[36]. Il est désormais prévu deux semestres successifs d'excédent supérieur à 500 M€ pour que la clause puisse être appliquée. Cette application ne peut intervenir que si l'endettement du régime est inférieur ou égal à l'équivalent d'un mois

[35] Article 3. Ces deux dispositifs ne peuvent avoir pour effet de réduire de plus de 0,5 point par an le taux de contribution.
[36] Article 3. L'effet maximum de ces dispositifs est plafonné à 0,4 point de cotisation par an.

et demi de contributions. Les conditions sont désormais cumulatives. Ce dispositif figure sans changement dans la convention de 2014.

Telle qu'elle est rédigée dans la convention de 2009, cette clause aurait pu aboutir à une réduction automatique du taux de contribution en cas d'embellie passagère de la conjoncture, alors même que la dette de l'Unédic était déjà de 9,971 Md€ fin 2008, ce qui aurait méconnu les principes d'un régime d'assurance par répartition.

Le durcissement de ses conditions de mise en œuvre à compter de 2011 limite cet écueil : sur la base des contributions reçues en 2013, la réduction automatique pourra se mettre en œuvre une fois la dette de l'Unédic réduite à 4,18 Md€.

L'existence de cette clause a en outre pour effet d'ôter toute portée pratique potentielle à une autre disposition pourtant prévue sans discontinuité par les conventions d'assurance chômage depuis 2001, à savoir la constitution d'un fonds de régulation pour gérer les fluctuations conjoncturelles. Elle introduit ainsi une incohérence au sein du dispositif conventionnel.

Si la clause de réduction automatique des taux peut paraître théorique en l'état actuel des finances de l'assurance chômage, elle n'en doit pas moins être examinée dans la perspective d'un retour à l'équilibre des comptes de l'Unédic, que ce soit du fait de l'évolution de la conjoncture, de la situation du marché du travail ou de la réglementation. Sur la durée d'un cycle économique, un régime de répartition comme celui de l'assurance chômage devrait en effet présenter un endettement nul.

La question de la pertinence de ce mécanisme conventionnel de réduction automatique des taux de cotisation se pose donc.

Recommandation n°1 (à destination de l'Unédic, des partenaires sociaux et de l'Etat) : Placer le champ des réflexions sur les paramètres de l'assurance chômage dans une perspective globale et de moyen terme soutenable au plan financier.

Recommandation n°2 (à destination de l'Unédic, des partenaires sociaux et de l'Etat) : Permettre à l'Unédic de constituer des réserves en supprimant la clause de réduction automatique des taux de contribution en cas d'excédent du régime.

2.3.3 Une durée de validité des conventions trop réduite pour permettre leur évaluation

Entre 2001 et 2014, la durée de validité des conventions d'assurance chômage a été comprise entre 2 et 3 ans. Elle a tendance à se réduire : 3 ans de validité pour la convention de 2001, 2 ans pour celle de 2004, 3 ans pour celle de 2006, 2 ans pour celle de 2009, 2 ans pour celle de 2011 (prorogés de 6 mois), et 2 ans pour celle de 2014.

Au regard des délais nécessaires à la mise en œuvre des changements décidés dans ces conventions et de ceux nécessaires à la négociation de la convention suivante, cette durée de 2 ans laisse un temps trop limité pour procéder à l'évaluation des novations introduites et interdit de procéder à des travaux de mesure de l'efficacité sur leurs résultats avant que la convention suivante n'ait à se prononcer sur leur reconduction.

Par ailleurs, les droits étant calculés au moment de l'entrée en indemnisation, la succession rapprochée des régimes conventionnels est une source de grande complexité pour les acteurs publics, mais surtout pour les allocataires.

En termes de réactivité, il n'apparaît pas, à l'examen des conventions depuis 200, que celles-ci se soient mieux adaptées à la conjoncture. S'agissant en second lieu de la mesure de l'efficacité, il est difficile de réaliser des travaux probants dans des délais aussi rapprochés. La convention de 2014 a ainsi introduit une double évaluation *ex post* et au fil de l'eau réalisée par l'Unédic. Ses premiers résultats devaient être présentés avant la fin du premier semestre 2015 : un débat s'étant par la suite engagé au sein de l'Unédic pour que ces travaux ne soient produits qu'un an après la mise en œuvre des dernières dispositions de l'accord de 2014, soit à l'automne 2015.

Face à la brièveté de la durée des conventions, certaines mesures ont parfois été prises : la convention de 2011 a prévu que le régime de cotisation resterait inchangé jusqu'en 2016, et la convention de 2014 a listé les sujets que le groupe paritaire politique devait étudier.

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'un cadre conventionnel plus pérenne, éventuellement associé à des clauses de revoyure générales ou portant sur des points précis, avec un dispositif permettant de réagir à des évolutions conjoncturelles exceptionnelles, pourrait permettre de mieux prévoir dans la durée la manière de concilier les différents objectifs que s'assignent les partenaires sociaux. La lisibilité des réformes introduites dans le régime d'assurance chômage s'en trouverait également améliorée.

En l'état, il apparaît que le rythme de renouvellement des conventions ne permet pas de procéder aux évaluations nécessaires des dispositifs mis en place et nuit à la stabilité et à la simplicité du système. L'argument selon lequel ce rythme permet de s'adapter à la conjoncture n'est par ailleurs pas corroboré par les faits.

Recommandation n°3 (à l'attention des partenaires sociaux) : allonger la durée de validité des conventions d'assurance chômage.

3 LES PARAMETRES DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE : DES CHOIX A EFFECTUER

La soutenabilité du régime d'assurance chômage dépend de deux séries de paramètres :

- des paramètres exogènes aux conventions d'assurance chômage, qui sont des données extérieures que l'Unédic doit prendre en compte mais sur lesquelles elle n'a pas directement prise ;
- des paramètres endogènes aux conventions d'assurance chômage, qui découlent directement des décisions des partenaires sociaux ; ces paramètres sont liés au mode de fixation des recettes et des dépenses du régime.

3.1 Les paramètres exogènes aux conventions

Les recettes potentielles de l'Unédic dépendent de la masse salariale. Celle-ci résulte à la fois du nombre de salariés en activité et de leur niveau de salaire. Ces derniers sont liés au nombre de personnes présentes sur le marché du travail et à l'environnement économique.

Les dépenses de l'assurance chômage sont directement liées au nombre de personnes indemnisées, qui varie en fonction du taux de chômage. Les dépenses d'allocation sont également liées au niveau d'indemnisation versé par salarié, qui dépend des profils des chômeurs indemnisés.

Enfin, l'emploi s'analyse dans le cadre plus large du droit du travail et des prestations de solidarité existantes, qui ont tous deux une influence sur le nombre de personnes qui se trouvent en situation de chômage indemnisé par l'assurance.

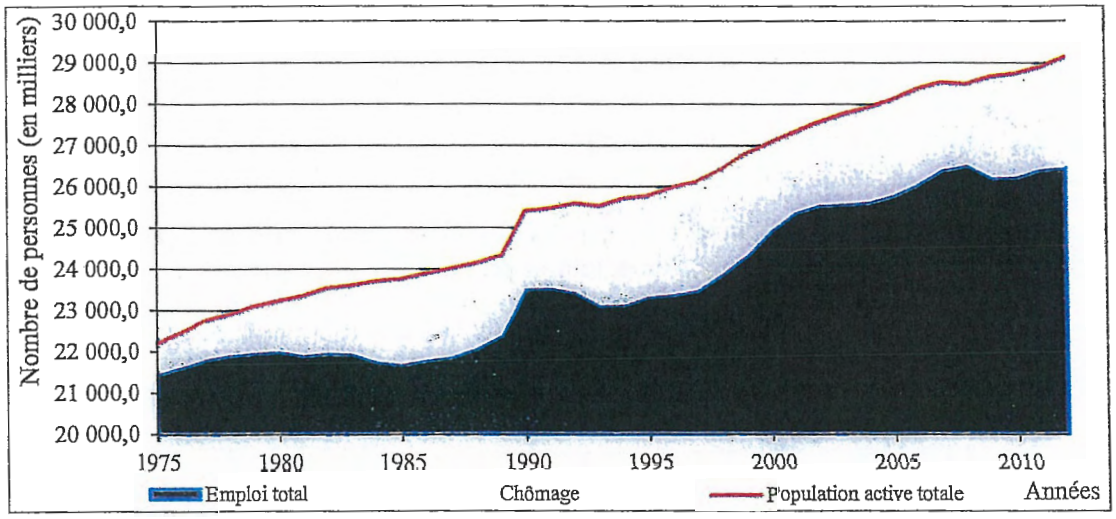
Ces déterminants permettent de dresser une typologie des paramètres exogènes aux conventions d'assurance chômage dans une perspective de moyen et long terme.

3.1.1 Evolution de la population active

A moyen terme, l'évolution de la population active joue un rôle déterminant tant sur les recettes que sur les dépenses de l'assurance chômage. Cette évolution dépend en premier lieu de la démographie. Elle est également liée aux flux migratoires et aux changements de comportements d'activité, qui peuvent être le résultat de tendances (comme l'augmentation de l'activité des femmes depuis le milieu des années 1960) ou de mesures de politiques publiques (comme les politiques d'incitation à l'activité des seniors). Ces comportements d'activité évoluent généralement en fonction de la situation du marché du travail : si la situation est favorable, les inactifs sont susceptibles de devenir des actifs (« effets d'appel ») ; en revanche, si la situation est dégradée, certains chômeurs peuvent devenir inactifs (« effets de découragement »).

De 22,2 millions de personnes en 1975, la population active est passée en France à 26,4 millions en 2001 puis 28,6 millions en 2012.

Tableau n° 25 : Evolution de la population active française depuis 1975



Source : Statistiques de population active annuelles de l'OCDE (http://stats.oecd.org/)

L'évolution de la population active à moyen terme est une donnée majeure qui doit être prise en compte dans l'examen de la soutenabilité de l'assurance chômage. Les prévisions font ressortir une tendance toujours à la hausse pour la France.

3.1.2 Evolution du PIB

Le taux de chômage peut s'analyser au regard de l'évolution de la population active et de celle de l'activité (taux de croissance du PIB). Lorsque le taux de croissance fléchit ou s'inverse, le taux de chômage augmente avec un certain effet retard.

Tableau n° 26 : Evolution du taux de chômage et du taux de croissance (2001-2015)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015p
Taux de chômage BIT	7,5%	7,6%	8,4%	8,5%	8,7%	8%	7,1%	7,4%	9,1%	8,8%	8,9%	9,7%	9,60%	10%	10,30%
Taux de croissance	2,0	1,1	0,8	2,8	1,6	2,4	2,4	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,3	0,4	0,4	0,8

(CVS 4ème trimestre pour le taux de chômage), données INSEE, Unédic pour les prévisions 2015

3.1.3 Evolution du nombre de chômeurs

La question du niveau de PIB permettant de créer des emplois sur le moyen terme est complexe. Le contenu en emplois de la croissance a eu tendance à fléchir durant les dernières décennies, du fait notamment de l'évolution du partage de la valeur ajoutée. Si le contenu en emplois de la croissance venait à s'améliorer, par exemple dans le cadre d'une relocalisation du tissu productif ou de la création d'emplois de

services, un niveau de croissance plus modéré que par le passé pourrait permettre de créer des emplois.

3.1.4 Evolution des salaires moyens

L'évolution des salaires moyens par tête est modélisée par l'Unédic (prévision de 1% pour 2015). Elle est liée à celle de la productivité et tient également compte, dans le cadre des négociations salariales de branches, du niveau de l'inflation. Une inflation modérée sur moyenne période peut ainsi avoir pour effet de limiter la hausse du salaire moyen par tête.

3.1.5 Evolution des profils des chômeurs

A moyen terme, l'évolution du profil des chômeurs vers des allocataires ayant des niveaux de qualification supérieure a pour effet d'augmenter le coût unitaire de l'indemnisation. *A contrario*, le développement du travail à temps partiel et des trajectoires marquées par l'alternance rapide entre emploi et chômage exerce une pression à la baisse sur le niveau unitaire de l'indemnisation. A moyen terme, ces effets peuvent être importants pour l'équilibre des dépenses de l'Unédic.

3.1.6 Les prestations de solidarité

Le régime d'assurance chômage s'inscrit dans le cadre de l'ensemble des prestations sociales. Ainsi, l'existence de l'allocation de solidarité spécifique ou encore du RSA font partie des paramètres de l'équilibre du régime, dans la mesure où ces prestations atténuent pour les assurés l'effet de la limitation de la durée de l'assurance chômage.

3.1.7 Droit du travail

Enfin, le droit du travail joue un rôle indirect mais avéré dans le niveau des dépenses et des recettes de l'allocation chômage. La réglementation des contrats à durée déterminée et indéterminée et de l'intérim sont ainsi des facteurs expliquant la dualité du marché du travail, à laquelle l'assurance chômage s'est adaptée avec notamment l'activité réduite et les droits rechargeables.

3.2 Les paramètres endogènes aux conventions pour les recettes

Les paramètres endogènes au régime recouvrent, pour les recettes, le champ couvert par le régime, l'assiette retenue pour calculer les contributions, les taux pratiqués et les conditions dans lesquelles ils sont modulés.

3.2.1 Le champ des employeurs affiliés

Si la loi fait obligation aux employeurs d'affilier leurs salariés contre le risque de privation d'emploi, elle prévoit des exceptions[37]. Celles-ci permettent d'avoir recours à titre facultatif à l'assurance chômage ou de pratiquer l'auto-assurance. Elles concernent les agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics, les salariés des entreprises contrôlées par l'Etat, des établissements publics industriels et commerciaux et les sociétés d'économie mixte, les salariés non statutaires des chambres des métiers, les fonctionnaires de France Télécom, et les personnels bénéficiant du statut des personnels des industries électriques et gazières.

Ainsi constituée, cette liste est la résultante d'une stratification historique, dans laquelle les exceptions ont été progressivement étendues et donnent lieu à des situations juridiques variées.

Si, depuis la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, tous les agents du secteur public bénéficient de l'indemnisation du chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé, l'organisation de leur assurance chômage peut prendre diverses formes :

- ✓ l'auto-assurance sans convention de gestion : l'employeur public assure lui-même le risque de ses agents et prend à sa charge l'indemnisation de ses anciens agents ; il ne verse aucune contribution à l'assurance chômage, mais ses agents sont soumis à la contribution exceptionnelle de solidarité (le taux est de 1% de la rémunération nette[38]). Ce régime est obligatoire pour l'Etat et ses établissement publics administratifs ;
- ✓ l'auto-assurance avec convention de gestion auprès de Pôle emploi : l'employeur signe une convention au terme de laquelle il confie la gestion de l'indemnisation de ses agents à Pôle emploi ou à l'Unédic ; il ne verse pas de contribution, mais les allocations versées et les frais de gestion lui sont facturés par le gestionnaire ; ses salariés acquittent la contribution de solidarité de 1% ;
- ✓ l'adhésion au régime d'assurance chômage : les employeurs publics, en dehors de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, ont également la possibilité d'adhérer de façon révocable (6 ans) ou irrévocable au régime d'assurance chômage. Ils versent alors des contributions d'assurance chômage, variables selon les cas.

Dans un contexte où, s'agissant notamment des agents non titulaires de la fonction publique, les changements d'employeurs et les alternances entre périodes d'activité et période de chômage sont fréquents, cette diversité de situations juridiques n'est pas pour simplifier les parcours des demandeurs d'emploi, ni des gestionnaires.

---

[37] Le principe de l'affiliation obligatoire est fixé à l'article L. 5422-13 du code du travail, les exceptions listées à son article L.5424-1 reproduit en annexe.

[38] En revanche, ne sont redevables de cette contribution que les agents publics dont la rémunération de base nette excède le seuil d'exonération fixé par référence à la rémunération brute correspondant à l'indice majoré 309.

Depuis 2008 et 2013, un certain nombre d'entités publiques ou sous statut ont quitté le régime d'assurance chômage dont Pôle emploi, Voies navigables de France, Réseau Ferré de France.

Au moment où la Cour réalisait ses investigations, c'était au tour des hôpitaux de sortir du régime d'assurance chômage, soit environ 600 établissements publics de santé. Cette situation résulte de la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital qui a transformé les hôpitaux en établissements publics administratifs de l'Etat. Or, en application de l'article L.5424-1 du code du travail, cette catégorie ne peut pas adhérer au régime d'assurance chômage. Au lieu d'adapter l'article concerné du code du travail pour permettre aux hôpitaux de demeurer dans le champ de l'assurance chômage, les ministères en charge de la santé et de l'emploi ont fait le choix de les placer en auto-assurance et de leur proposer des conventions de gestion avec Pôle emploi. Face aux difficultés pratiques de transition entre les deux systèmes, la ministre en charge de la santé a demandé le 15 janvier 2015 à l'Unédic de reporter de huit mois le transfert initialement prévu au 1er janvier 2015.

Dans l'accord national interprofessionnel du 22 mars 2014, les partenaires sociaux avaient réaffirmé l'universalité de l'assurance chômage et prévu « *une concertation avec l'Etat avant la fin du 1er semestre 2014 sur l'instauration d'une affiliation obligatoire au régime, pour tous leurs salariés non statutaires et/ou non titulaires, des employeurs publics ayant la possibilité d'adhérer au régime...* » Une liste des employeurs concernés est annexée. Cette négociation, pourtant demandée par l'Unédic, n'est pas intervenue.

Les enjeux financiers qui pourraient résulter d'une extension de la couverture obligatoire ou facultative par l'Unédic n'ont pas pu être estimés. En effet, l'Unédic n'est pas en mesure de produire un chiffrage des recettes et des dépenses concernées, ces entités ne relevant pas de son ressort. Les services du ministère du travail indiquent ne pas disposer de données précises régulières sur le taux de couverture des agents publics.

Des données obtenues auprès de la DGEFP, il ressort que les trois fonctions publiques employaient 901 500 non titulaires en 2013 (hors contrats aidés) : les agents non titulaires de l'Etat (243 238 agents hors militaires) relèvent du régime d'auto-assurance ; les agents non titulaires de la fonction publique territoriale (estimés à 400 000) sont pour moitié environ affiliés au régime d'assurance chômage ; les agents de la fonction publique hospitalière (180 000 agents contractuels) étaient affiliés au régime à hauteur de 130 000 et devaient basculer en auto-assurance courant 2015.

L'extension du champ des employeurs affiliés à l'assurance chômage, au moins pour les personnels non fonctionnaires, peut susciter la crainte que l'Unédic ne voie ses charges s'alourdir sans que ses recettes n'augmentent à due proportion, les agents non titulaires étant dans une situation comparable à celle des personnels en contrat court pour lesquels le solde entre dépenses et recettes est fortement négatif en matière d'assurance chômage. Une autre crainte peut être suscitée par le fait que seuls les employeurs aux risques les plus avérés ont une incitation à adhérer au régime, les autres, notamment du fait de leur taille et de leur capacité à estimer leur risque, n'étant pas incités à adhérer.

Un réexamen des exceptions à l'affiliation obligatoire à l'Unédic dans le sens d'une plus grande couverture par l'assurance chômage serait de nature à simplifier la gestion du système et à éviter que l'Unédic ne concentre progressivement que les risques les plus importants du secteur public. Il importe à cet égard que la concertation prévue entre l'Unédic et l'Etat sur ces questions intervienne rapidement.

Enfin, la contribution des fonctionnaires à la solidarité en matière de chômage est modeste (1% de la rémunération) ; elle ne comporte pas de composante destinée au financement de Pôle emploi, au contraire des contributions dues sur les salaires des autres employeurs, dont 10% financent le fonctionnement de Pôle emploi.

Recommandation n°4 (à destination des ministères en charge de l'emploi, de la fonction publique, de la santé, de l'économie, de l'Unédic et des partenaires sociaux) : engager sans délai la concertation prévue sur le périmètre des employeurs publics et des entreprises sous statut affiliés à l'assurance chômage.

3.2.2 L'assiette des contributions

L'assiette des contributions d'assurance chômage est limitée à quatre fois le plafond de la sécurité sociale. Début 2014, ce plafond s'élève à 12 516 € par mois, soit 150 192 € par an. L'impact financier du plafonnement des contributions a été estimé par l'Unédic[39]. Les montants en jeu sont importants : environ 800 M€ de recettes supplémentaires en cas de suppression du plafond. Les personnes concernées seraient environ 132 000 en 2010. Les enjeux financiers se concentrent sur les rémunérations situées entre 4 et 10 fois le plafond de la sécurité sociale.

Tableau n° 27 : Impact financier sur les recettes de l'assurance chômage d'une modification du plafond des contributions

(en millions d'euros)	**Recettes supplémentaires estimées 2011**	**Transposition à 2014**
4 fois le plafond de la sécurité sociale *(plafond réel, soit 141 410 € par an)*	-	-
8 fois le plafond de la sécurité sociale *(plafond à 282 820 € par an)*	631	660
10 fois le plafond de la sécurité sociale *(plafond à 353 520 € par an)*	731	765
20 fois le plafond de la sécurité sociale et au-delà	765	800

Champ : salariés cotisant à l'assurance chômage en 2011 hors annexes 8 et 10
Source : calculs et estimations Unédic
Transposition 2014 : estimations 2011 recalées sur les prévisions de janvier 2014

[39] Cette estimation se fonde sur les DADS 2010 de l'INSEE pour le nombre de cotisants dépassant le plafond (0,8% des salariés cotisant à l'assurance chômage) et sur des hypothèses de répartition de leurs salaires effectuées par l'Unédic.

Un tel plafonnement n'existe pas pour l'ensemble des cotisations sociales[40]. Lorsqu'il existe, il peut, comme pour une partie de l'assurance retraite, être lié à la présence de régimes complémentaires, ce qui n'est pas le cas pour l'assurance chômage.

Lorsque le plafonnement a été mis en œuvre en 1958, son effet était limité. En effet, à cette date, la proportion des hautes rémunérations et des cadres dirigeants dans l'emploi salarié était nettement plus réduite qu'aujourd'hui, les dirigeants étant le plus souvent non-salariés. La situation a changé depuis, et la proportion des rémunérations très élevées est en progression.

Un éventuel déplafonnement des contributions ou une hausse du plafond ne vont pas nécessairement de pair avec une augmentation corrélative des allocations. A titre d'exemple, les indemnités journalières maladie versées par la sécurité sociale sont plafonnées (1,8 SMIC - 43,13 € maximum par jour) et les cotisations correspondantes ne le sont pas ; de même, les indemnités accidents du travail et maladies professionnelles sont plafonnées (253,80 € par jour maximum), alors que les cotisations correspondantes ne le sont pas.

3.2.3 Les taux des contributions employeurs et salariés

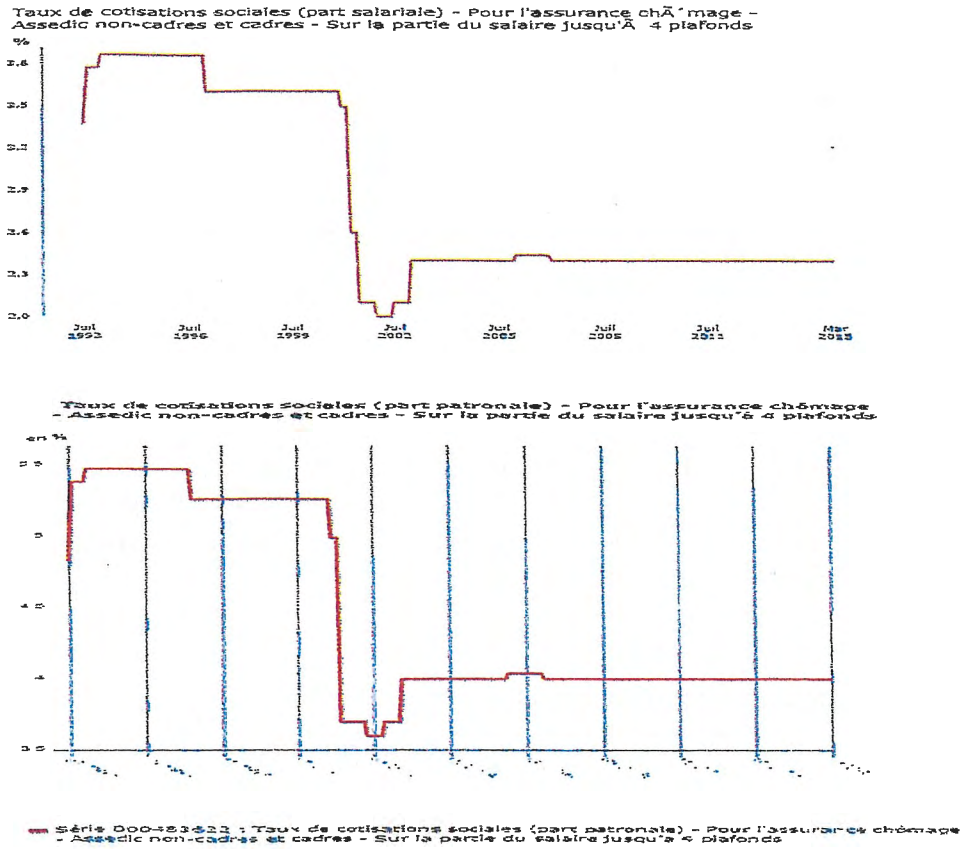
Depuis 2003, les taux de contribution employeurs et salariés sont stables, respectivement 4% et 2,4% du salaire brut plafonné, en dehors de l'année 2006 où une surcote de 0,08% a été appliquée, répartie à parts égales entre salariés et employeurs.

Si ce taux est donc globalement stable depuis douze ans, il avait beaucoup évolué durant les dix années précédentes : la part salariale a culminé entre 1994 et 1996 à 3,86% et connu son point le plus bas en 2002 à 2% ; la part patronale a également culminé entre 1994 et 1996 (5,47%) et connu son point le plus bas en 2002 (3,6%).

---

[40] La CSG et la CRDS ont le même plafond que celui de l'assurance chômage, tout comme l'AGS. Les cotisations du régime général de sécurité sociale sont limitées au plafond de la sécurité sociale pour une part de l'assurance vieillesse (taux de 15,35%). Elles sont déplafonnées concernant les risques suivants : a) maladie, maternité, invalidité, décès, solidarité, b) allocations familiales, c) une part des cotisations retraites, soit, au total, un taux de cotisations de 19,4% assis sur le salaire brut sans plafond. Les cotisations accidents du travail et maladies professionnelles, si elles varient selon les secteurs, sont assises sur la totalité du salaire brut.

Tableau n° 28 : Evolution des taux de contributions depuis 1993



Source : base de données historique de l'INSEE

A ces contributions s'ajoutent, même si elles ne relèvent pas du champ contrôlé par la Cour en 2014 et 2015, les contributions au titre de l'assurance de garantie des salaires (AGS) au taux de 0,3% (uniquement sous forme de part patronale) avec une exception consentie au bénéfice des entreprises de travail temporaire, dont le taux de cotisation est ramené à 0,03% pour leur personnel intérimaire.

Il n'est pas injustifié que le taux des contributions soit maintenu à un niveau globalement stable sur la durée, évitant ainsi les effets négatifs qui pourraient résulter d'une augmentation du taux des contributions en période de faible croissance et d'augmentation du chômage. Une telle stabilité suppose en revanche que ces taux soient fixés à un niveau permettant d'assurer la pérennité du mécanisme assurantiel sur la durée d'un cycle économique compte tenu des prestations servies et qu'ils ne soient pas abaissés tant que le régime n'a pas résorbé son endettement.

Tableau n° 29 : Comparaison internationale des taux de contributions

-	Cotisations employeurs	Cotisations salariés	Total
Allemagne	1,50%	1,50%	**3,00%**
Belgique	1,46%	0,87%	**2,33%**
Danemark	cotisation globale de 8% à la charge des salariés + cotisation forfaitaire en cas d'adhésion à une caisse d'assurance chômage		**8,00% minimum**
Espagne	5,50%	1,55%	**7,05% minimum**
	surcotisation pour les contrats temporaires: 8,3 % au total pour les CDD temps pleins et temps partiels (6,70% employeurs et 1,60% salariés)		
France	4,00%	2,40%	**6,40% minimum**
Pays-Bas	2,15%		**4,83%** **(en moyenne)**
	La cotisation de 2,15% est majorée d'une cotisation supplémentaire (Sfn) qui varie en fonction du secteur d'activité de l'entreprise. Cette cotisation supplémentaire s'élève en moyenne à 2,68%		
Suède	2,64%		**2,64%**
Suisse	1,1% (+0,5%)	1,1% (+0,5%)	**2,2% à 3,2%**
	En plus de la cotisation obligatoire à l'assurance chômage de 1,1 %, l'employeur et le salarié versent chacun une cotisation de solidarité égale à 0,5 % sur la totalité du salaire annuel supérieur à 126 000 CHF.		
Etats-Unis			**6%** **au titre de la fiscalité fédérale**

Sources : MISSOC, Unédic, CLEISS

3.2.4 La problématique de la modulation des contributions

Par-delà la question du taux général des contributions se pose celle de sa modulation en fonction des caractéristiques des entreprises ou des salariés assurés. L'objectif de la modulation est d'influer sur les comportements des employeurs, de sorte à favoriser l'emploi.

Jusqu'à mi-2013, l'assurance chômage ne pratiquait pas la modulation. Celle-ci est, en revanche, largement présente dans le champ de la sécurité sociale, sous forme d'exonérations de charges pour les bas salaires.

3.2.4.1 Un bilan nuancé de la modulation mise en place en 2013

L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi a prévu pour la première fois des modulations des contributions à l'assurance chômage. Deux dispositifs ont été mis en œuvre à partir du 1er juillet 2013 :

- une exonération de la contribution patronale de trois ou quatre mois pour l'embauche en CDI d'un jeune de moins de 26 ans ;
- des majorations de contributions patronales pour certains types de CDD.

Début 2015, le bilan de cette première expérience de modulation des contributions est nuancé.

La modulation a une portée pratique limitée. Sur le premier semestre 2014, 12,3% des entreprises ont déclaré une majoration ; 772 000 salariés étaient concernés par la majoration de la part patronale en juin 2014 ; le montant total des majorations était modeste : 70,41 millions d'euros sur l'année 2014.

Toujours sur le premier semestre 2014, 7% des entreprises ont déclaré une exonération de contribution couvrant 205 000 salariés en juin ; le montant des exonérations était lui aussi réduit : 74,24 millions d'euros sur l'année, soit un montant très légèrement supérieur à celui des majorations. Ce dispositif est principalement utilisé dans l'industrie agro-alimentaire, les équipements électriques, électroniques et informatiques, la fabrication de matériel de transport, l'hébergement et la restauration. Les principales utilisatrices sont en 2014 les entreprises de moins de 50 salariés et celles de plus de 500 salariés[41].

De fait, le champ d'application de la modulation est aujourd'hui restreint ainsi que les surcotes et décotes appliquées. L'exonération des contributions patronales pour l'embauche d'un jeune en CDI est limitée à quatre mois pour les entreprises de moins de 50 salariés (trois mois pour les autres). S'agissant des majorations de contributions pour les CDD, le niveau de la majoration est réduit : 3 points pour les contrats de moins d'un mois, 1,5 point pour les contrats compris entre 1 et 3 mois, 0,5 point pour les contrats d'usage d'une durée inférieure ou égale à 3 mois. Il n'est pratiqué aucune contribution supplémentaire pour les contrats de plus de 3 mois ou les intérimaires. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que le niveau des majorations perçues par l'Acoss soit réduit.

La modulation introduite en 2013 s'inscrit toutefois dans un processus évolutif : elle fait partie des sujets listés par la convention d'assurance chômage qui doivent être étudiés par le groupe paritaire politique et qui peuvent donner lieu à des propositions d'évolution. A cet égard, la modulation pratiquée depuis mi-2013 a une vertu pédagogique et a permis aux acteurs du régime de tester les modalités concrètes de mise en œuvre de ce type de dispositif.

3.2.4.2 Les possibilités ouvertes en termes de modulation des contributions

La possibilité de moduler les contributions de l'assurance chômage a été introduite dans le code du travail par la loi du 14 juin 2013. Cette dernière fixe également les types de critères qui peuvent être retenus pour majorer ou minorer les taux de contributions : la nature du contrat de travail, sa durée, le motif de recours à un contrat d'une telle nature, l'âge du salarié, la taille de l'entreprise[42].

---

[41] Le bilan pour les utilisateurs des majorations par secteur économique et taille d'établissement est plus ancien (mai 2014) : pour un total de 13,3% d'établissements utilisateurs des majorations, la part des utilisateurs déclarant des majorations était la plus élevée dans la restauration/hébergement (20,7%) et comprise entre 15 et 17,1% dans les industries agro-alimentaires, les transports et le commerce ; la part des utilisateurs dans les entreprises de 0 à 10 salariés était réduite (10%).

[42] Article L5422-12 du code du travail

En termes de modulation de cotisations à l'assurance chômage, il existe aux Etats-Unis un mécanisme particulier, dit de l'*experience rating*. Il conduit à faire varier le taux des contributions des employeurs en fonction du nombre de salariés qu'elles licencient (plus les entreprises conservent leurs salariés, moins elles contribuent à l'assurance chômage). La rédaction de la loi de 2013 n'ouvre pas cette possibilité en France, ni d'ailleurs celle de moduler les contributions en fonction du motif de la fin du contrat de travail.

Lors des différents entretiens réalisés à l'occasion de son instruction, la Cour a pu constater que la voie la plus naturellement envisagée pour la modulation des contributions était celle fondée sur la nature du contrat de travail pour inciter les employeurs à recourir des contrats à durée indéterminée. A cet égard, il serait évidemment possible d'étendre le champ des CDD couverts par une majoration, d'examiner les conditions dans lesquelles les salariés de l'intérim pourraient y être inclus et de rehausser les majorations appliquées.

Une étude récente de la DARES tend toutefois à montrer que la frontière entre CDD et CDI est en pratique moins tranchée qu'il n'y paraît en termes de durée d'emploi : plus d'un tiers des CDI sont en effet rompus avant un an.

36,1% des CDI conclus en 2011 ont été rompus avant leur premier anniversaire, proportion en hausse de 2,5 points par rapport aux recrutements de CDI en 2007.

Le premier motif de rupture d'un CDI dans sa première année est la démission (16,1% des embauches), le deuxième est la rupture du contrat lors de la période d'essai (12,7 des embauches).

La probabilité qu'un CDI soit rompu avant son premier anniversaire est très variable d'un secteur à l'autre : elle est maximale dans la restauration où 58,6% des CDI sont rompus avant un an ; elle varie également selon l'âge et la catégorie socio-professionnelle : la probabilité qu'un CDI n'atteigne pas un an est de 45,6% pour les 15 à 24 ans et de plus de la moitié pour les employés peu qualifiés.

Source : DARES analyses, janvier 2015 n°005

Le risque peut exister que, si les majorations sur les CDD étaient amplifiées, les ruptures rapides de CDI s'accroissent, rendant moins efficaces qu'escompté un rehaussement des majorations fondées sur la nature juridique du contrat de travail.

Il ressort également du dernier bilan produit sur l'application de la modulation que le nombre d'entreprises déclarant des majorations décroit entre le deuxième semestre 2013 et le premier semestre 2014 (et ceci plus fortement que la part de l'emploi de moins de trois mois), alors qu'à l'inverse le nombre d'établissements ayant eu recours à l'exonération augmente. Il est possible que cette évolution traduise l'effet dissuasif attendu sur l'embauche de personnels sur des contrats de très courte durée. Il se peut également qu'elle traduise un défaut de déclaration, qui nécessiterait une politique de contrôle et d'audit renforcée.

Des mécanismes fondés sur des décotes pourraient ainsi se révéler plus incitatif sur les comportements que ceux reposant sur des surcotes. Une décote de cotisations patronales fondée sur la durée de l'emploi pourrait par exemple constituer une forme positive d'incitation pour les employeurs au maintien des salariés en emploi et s'inscrire ainsi dans les objectifs visés par les conventions d'assurance chômage.

Un tel mécanisme aurait évidemment un coût, sauf à le financer en augmentant le taux de la contribution patronale de droit commun. En 2014, la masse salariale soumise à contributions, hors intermittents du spectacle, est de l'ordre de 500 milliards d'euros : 0,1 point de cotisation représente un montant d'environ 500 millions d'euros.

Les salariés de plus d'un an ou de cinq ans d'ancienneté sont les plus nombreux parmi les salariés (respectivement 87% et 68%[43]).

Des alternatives, moins coûteuses, car portant sur un champ plus réduit, sont également juridiquement possibles comme une décote sur les contrats à durée indéterminée entre la première et la troisième année de présence dans l'entreprise, favorisant ainsi l'insertion à moyen terme des salariés en leur sein jusqu'au moment où ces salariés arrivent à un niveau d'expérience et de productivité justifiant moins une minoration des charges patronales. Les salariés ayant une ancienneté dans l'emploi comprise entre un et trois ans représentant 11,5% des salariés (2,6 millions de personnes) et la part des salariés en CDI dans l'emploi total 87%, ce seraient au total environ 10% des emplois salariés qui seraient concernés. Le coût de la réduction d'un point de cotisation patronale peut être estimé à 50 millions d'euros[44].

S'agissant de l'augmentation des contributions patronales en cas de recours à des contrats précaires (CDD ou intérim), l'Unédic a simulé l'effet financier qu'aurait son renforcement, avec un doublement des cotisations patronales pour les CDD par rapport au taux normal de 4%. Le bénéfice en termes de cotisation serait de 1 Md€ par an pour l'assurance chômage. On peut effectuer le même calcul pour l'intérim ; il aboutit à un surcroît de recettes annuelles pour l'assurance chômage de 584 M€.

Tableau n° 30 : Passage à 8% des cotisations patronales sur les CDD et l'intérim

Durée/type des contrats	Répartition de la masse salariale	Masse salariale (M€)	Cotisations en 2012		Cotisations article 4 (1)			Cotisations proposées		
			Taux	Montant (M€)	Taux	Surcotisation ANI	Montant de surcotisation (M€)	Taux	Surcotisation par rapport à l'ANI	Montant de surcotisation (M€)
Moins d'un mois	7%	1 963 M€	6,4%	126 M€	9,4%	+3,0%	+59 M€	10,4%	+1,0%	+20 M€
1 à 2 mois	8%	2 362 M€	6,4%	151 M€	7,9%	+1,5%	+35 M€	10,4%	+2,5%	+59 M€
2 à 3 mois	8%	2 372 M€	6,4%	152 M€	7,9%	+1,5%	+36 M€	10,4%	+2,5%	+59 M€
3 à 6 mois	18%	5 225 M€	6,4%	334 M€	6,4%	-		10,4%	+4,0%	+209 M€
6 à 12 mois	39%	11 093 M€	6,4%	710 M€	6,4%	-		10,4%	+4,0%	+444 M€
Plus de 12 mois	20%	5 754 M€	6,4%	368 M€	6,4%	-		10,4%	+4,0%	+230 M€
Total CDD (hors contrats aidés et d'apprentissage, hors intermittents du spectacle)	100%	28 769 M€		1 841 M€			+130 M€			+1 021 M€

Source : postes DADS, équilibre technique (calculs Unédic)
Champ : France entière

Durée (en nombre de jours ouvrés)	Répartition des missions d'intérim effectuées dans l'année	Répartition de la masse salariale	Masse salariale 2012 (M€)	Cotisations actuelles (2012)		Cotisations proposées		
				Taux	Montant (M€)	Taux	Surcotisation	Montant de surcotisation (M€)
Moins de 3 mois	98,5%	86%	12 537 M€	6,4%	802 M€	10,4%	+4,0%	+501 M€
3 mois et plus	1,5%	14%	2 072 M€	6,4%	133 M€	10,4%	+4,0%	+83 M€
Total intérim	100%	100%	14 609 M€		935 M€			+584 M€

Source : Déclarations mensuelles des contrats de missions (Pôle emploi), masses salariales ACOSS, calculs Unédic
Champ : Missions d'intérim déclarées par les ETT, France entière

Source : Cour des comptes à partir des données Unédic

L'ordre de grandeur des recettes nouvelles annuelles pour l'assurance chômage associées à une augmentation d'un point des cotisations patronales est ainsi de 250 M€ pour les CDD et de 150 M€ pour l'intérim.

---

[43] données extraites de la base statistique de l'OCDE et reproduites en annexe.

[44] Le nombre et la part des salariés d'une ancienneté comprise entre 1 et 3 ans sont établis à partir des données précitées de l'OCDE, la part des emplois en CDI à partir des données 2014 de la DARES et la valeur du point des contributions employeurs se fonde sur le chiffre produit par l'Unédic.

Quelles que soient les hypothèses étudiées, ces coûts salariaux supplémentaires pourraient être en partie contrebalancés par des charges d'indemnisations moins élevées, liées aux modifications des comportements induites par la modulation (moindre recours à l'alternance emploi/chômage).

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) à 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 et d'incitation à des comportements favorables au maintien des salariés dans l'emploi.

3.3 Les paramètres endogènes aux conventions en termes de dépenses

Outre les dispositifs incitatifs à la reprise d'un emploi (droits rechargeables et activité réduite) examinés au chapitre II, les dépenses de l'assurance chômage sont fonction de la durée d'affiliation requise pour bénéficier du régime, des conditions d'attribution de l'indemnisation, des durées maximales de cette dernière, ainsi que du mode de calcul retenu pour l'établir[45].

3.3.1 La durée d'affiliation requise

Depuis la mise en place de la filière unique en 2009, la durée minimale de cotisation à l'assurance chômage requise pour bénéficier d'une indemnisation est de quatre mois (122 jours ou 610 heures de travail) dans une période de 28 mois précédant la fin du contrat de travail, portée à 36 mois pour les personnes de 50 ans et plus.

La réduction de la durée minimale d'affiliation en 2009 a conduit à ouvrir des droits à indemnisation pour les salariés ayant cotisé entre 4 et 6 mois. En 2012, 12% des entrants en indemnisation avaient un droit compris entre 4 et 6 mois. Compte tenu des durées limitées d'indemnisation qui s'ensuivent et des profils des personnes concernées, les dépenses relatives à l'indemnisation des droits de 4 à 6 mois représentent 6% de l'ensemble des charges d'indemnisation (1,8 Md€).

Si la durée d'affiliation requise apparaît courte pour ouvrir un droit, ce qui singularise surtout la France est la période de référence durant laquelle cette durée d'affiliation est calculée, soit 28 mois (36 pour les 50 ans et plus). Ce mode de calcul s'avère très favorable en termes d'ouverture de droits, tout en pouvant conduire à un niveau d'allocation faible, l'indemnisation étant établie à partir des revenus perçus sur les douze derniers mois (sauf exceptions prévues à l'article 12 de la convention). Ce mécanisme a, en revanche, pour effet de permettre à des salariés qui pourraient à défaut, relever des prestations de solidarité de s'orienter vers le régime assurantiel.

---

[45] Le présent rapport se concentre sur les dispositions du régime général.

La réduction de l'écart entre la durée d'affiliation requise (4 mois) et la période prise en compte pour son calcul (28 mois) rapprocherait également la France des pratiques des pays comparables[46].

3.3.2 Les autres conditions d'attribution

Les autres conditions d'attribution concernent principalement le fait d'avoir involontairement quitté son emploi et de rechercher activement un nouvel emploi.

S'agissant de la privation involontaire d'un emploi, la mise en œuvre de la rupture conventionnelle, qui résulte d'un accord entre le salarié et son employeur sur la cessation de l'activité du salarié, est prise en compte dans les catégories de rupture du contrat de travail ouvrant droit à indemnisation par le régime d'assurance. Ce motif de recours représente 12% des ayants droits à l'indemnisation. Il n'existe pas de « ticket modérateur » correspondant à ce type de rupture du contrat de travail : ni les employeurs, ni les salariés ne sont sollicités par l'assurance chômage au motif que la rupture du contrat de travail est conventionnelle.

S'agissant de la recherche active d'un emploi, Pôle emploi a la charge de suivre son effectivité et dispose en cas de manquement d'un instrument d'action qui est la radiation. Le nombre de radiations prononcées est significatif. Une part importante d'entre elles correspond à des situations dans lesquelles le demandeur d'emploi n'a pas mis à jour sa situation, par exemple en cas de reprise d'un emploi.

La France ne dispose pas de mécanismes comme ceux qui existent chez certains de nos homologues. Ainsi, certains pays du Nord de l'Europe ont des dispositifs d'amende perçues sur l'allocation, au cas où les demandeurs d'emplois ne réalisent pas les actions demandées. Dans d'autres pays, le niveau de l'allocation peut être abaissé quand le demandeur d'emploi n'accepte pas des offres d'emploi.

Une plus grande palette de mesures serait de nature à renforcer l'incitation à la recherche active d'un emploi et par conséquent à favoriser la reprise d'une activité. Ces mesures relèvent de la loi et du décret et ressortissent des compétences de l'Etat[47].

L'impact de ce type de mesure est difficile à estimer : il dépend évidemment de la capacité de l'économie à créer de nouveaux emplois, mais aussi de la part du chômage que l'on qualifie de volontaire (c'est-à-dire qui n'existerait pas en l'absence de mécanisme protecteur d'indemnisation). Il n'est pas possible d'en donner un chiffrage.

3.3.3 Les durées maximales d'indemnisation

La durée maximale d'indemnisation (2 ans pour les moins de 50 ans, 3 ans pour les 50 ans et plus) est un des paramètres centraux du régime d'assurance chômage. Cette durée a régulièrement varié depuis 2001 : comprise entre 4 mois et 5 ans dans la convention de 2001, elle est passée de 7 mois à 3,5 ans dans celle de 2004, puis de 7

---

[46] Une annexe présente des éléments de comparaison européens.
[47] Article L5412-1 du code du travail

mois à 3 ans en 2006. Depuis la mise en place de la filière unique dans la convention de 2009, elle est égale à la durée d'affiliation (soit 4 mois minimum) dans la limite de 2 ans pour les moins de 50 ans et 3 ans pour les plus de 50 ans.

3.3.3.1 Le plafond de 24 mois

Ces limites maximales placent la France parmi les pays pour lesquels la durée maximale d'indemnisation est la plus longue : la durée maximale d'indemnisation est de 12 mois en Allemagne (portée de 15 à 24 mois pour les seniors), 18 mois en Suisse (24 mois pour les seniors), 6 mois au Royaume-Uni (quel que soit l'âge). La situation de la France se compare en définitive à celle de l'Espagne et de Danemark (24 mois pour tous les salariés).

Aux Etats-Unis, les allocations réglementaires (« regular benefits ») sont versées pendant 26 semaines[48]. Le programme fédéral de prestations prolongées (« Federal Extended Benefits Program »), créé en 1970, ajoute 13 à 20 semaines d'allocations supplémentaires pour les Etats qui connaissent des taux de chômage élevés : un demandeur d'emploi peut percevoir ces prestations une fois le droit aux allocations réglementaires épuisé. Un autre dispositif d'extension des droits existe : la compensation chômage d'urgence (« Emergency Unemployment Compensation program »). Ce mécanisme, mis en œuvre entre 2008 et 2013, permettait aux Etats, à partir de critères définis[49] et susceptibles de changer en fonction de la conjoncture économique, d'ajouter plusieurs semaines d'allocations. Avec ces deux dispositifs supplémentaires, la durée maximale d'indemnisation était comprise, à la fin 2013, entre 19 semaines en Caroline du Nord et 73 semaines dans l'Illinois et dans le Nevada. Le programme d'urgence est clos depuis fin 2013.

La durée maximale d'indemnisation du chômage pratiquée en France est à rapporter à un marché du travail dans lequel le nombre de chômeurs est élevé et, parmi eux, la part des demandeurs d'emplois de longue durée.

3.3.3.2 Le différé d'indemnisation

Le différé spécifique d'indemnisation a été porté par la convention de 2014 à 180 jours (6 mois) maximum au titre des indemnités de rupture excédant le minimum légal. Ce différé se combine avec le délai d'attente de 7 jours et le différé sur congés payés.

Cette mesure constitue un report de charge pour l'assurance chômage (les charges dues sont reportées dans le temps), mais aussi une économie (une part des droits reportés ne seront pas consommés, les demandeurs d'emploi ayant trouvé un emploi entretemps).

---

[48] Excepté dans le Montana et le Massachusetts, où les durées maximales sont respectivement de 28 et de 30 semaines, ainsi que dans le Michigan, le Missouri, l'Arkansas, la Caroline du Nord, la Caroline du Sud, la Géorgie et la Floride où la durée est inférieure à 26 semaines

[49] Voir la note du Ministère du travail américain http://ows.doleta.gov/unemploy/pdf/euc08.pdf

Ce type de mesure se justifie d'autant plus que la conjoncture est détériorée : il permet des économies à court terme pour le régime d'assurance chômage, tout en allongeant la période durant laquelle les demandeurs d'emploi sont couverts. En période de conjoncture haute, son caractère incitatif peut être apprécié diversement : durant la période de différé, l'incitation à reprendre un emploi est renforcée ; en revanche, une fois cette période passée, il peut présenter le risque d'augmenter la part du chômage volontaire, les salariés qui ont attendu durant une période significative leur indemnisation pouvant être incité à consommer une part significative de leurs droits.

3.3.3.3 Le plafond à 36 mois pour les plus de 50 ans

L'existence d'une durée maximale d'indemnisation plus longue pour les salariés les plus âgés est justifiée par les difficultés spécifiques que connaissent ces salariés à retrouver un emploi salarié s'ils perdent celui qu'ils avaient auparavant, ces difficultés étant moins marquées lorsqu'ils se tournent vers l'entreprenariat, en raison justement de leur expérience. Il convient toutefois de relever que le taux de chômage des 50 ans et plus (6,8% au troisième trimestre 2014) se situe nettement en dessous du taux de chômage moyen de la population (9,9%)[50].

L'âge à partir duquel est appliquée la durée de 3 ans singularise l'assurance chômage, même s'il n'existe pas de définition harmonisée de l'âge à partir duquel on rentre dans la catégorie des seniors. La limite à 50 ans pour qualifier les seniors au sein de l'Unédic est héritée de la période durant laquelle le régime des pré-retraites a été massivement utilisé pour gérer les problèmes posés par le développement du chômage. Alors que l'âge effectif de départ à la retraite s'allongeait, cette limite n'a pas été modifiée, rendant la charge assumée par l'Unédic à ce titre de plus en plus lourde. A titre d'exemple, le contrat de génération adopté en février 2013 par l'assemblée nationale place à 57 ans (ou une embauche à 55 ans) le déclenchement du dispositif.

Tableau n° 31 : Dépenses d'allocation des 50 ans et plus par durée et tranche d'âge

(en millions d'euros)	50-<52 ans	52-<54 ans	54-<56 ans	56-<58 ans	58-<60 ans	60 ans et plus	Total 50 ans et plus
24 premiers mois	950	900	894	1075	920	362	**5 101**
25 à 36 mois	183	166	202	331	134	70	**1 085**

Source : Unédic, données 2012 du FNA, allocataires ARE et AREF (hors annexes 8 et 10 et maintien), France entière

Fin 2012, 20% des allocataires indemnisés par l'assurance chômage avaient 50 ans ou plus. Leur indemnisation représentait 27% des dépenses de l'assurance chômage. Le surcoût lié à l'existence d'une indemnisation maximale de 3 ans pour ces salariés est de 1,085 Md€. On peut estimer à environ 450 M€ les dépenses auxquelles l'Unédic n'aurait pas à faire face si l'indemnisation à 3 ans maximum se faisait à partir de 55 ans.

---

[50] Les taux de chômage des moins de 25 ans et des 25-49 ans sont respectivement de 23,7% et 9,3%.Source enquête emploi INSEE. Les tableaux sont reproduits en annexe.

Ces moindres dépenses seraient constatées avec un effet retard (24 mois). Elles seraient pour une part contrebalancées par des dépenses supplémentaires au titre de la solidarité pour les chômeurs arrivant plus rapidement en fin de droits, sauf à considérer qu'une part significative de ceux-ci parviendrait à trouver un emploi dans la période d'indemnisation de deux ans qui serait maintenue.

3.3.3.4 Le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé »

Le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé » a pour effet que la durée d'indemnisation correspond à la durée de cotisation dans les limites maximales de 24 et 36 mois. Par-delà la question des durées maximales d'indemnisation, il s'agit d'un paramètre déterminant pour le régime d'assurance chômage.

Ce principe prévaut depuis la convention de 2009 et l'instauration de la filière unique. Entre 2001 et 2009, les droits à indemnisation étaient légèrement supérieurs aux durées d'affiliation (rapport supérieur à 1).

Le passage à un rapport de 0,9 (un jour cotisé, 0,9 jour indemnisé) représenterait, toutes choses égales par ailleurs, une économie estimée par l'Unédic à 4,1% de ses dépenses d'allocation de retour à l'emploi (et non 10% dans la mesure où tous les allocataires ne vont pas jusqu'à la fin de leurs droits). Son plein effet (1,2 Md€ de dépenses en moins par an en valeur 2012) serait atteint au bout de trois ans.

Sur la base des données 2012, une telle mesure aurait touché 38% des allocataires, qui seraient sortis en moyenne 32 jours plus tôt d'indemnisation et auraient perdu en moyenne 1 083 € d'allocations. Une telle mesure peut être incitative à la reprise d'un emploi, mais aussi générer des reports vers les allocations de solidarité.

3.3.4 Le mode de calcul de l'indemnisation

Avec les conditions d'affiliation et les durées d'indemnisation, le mode de calcul de l'indemnisation est un paramètre déterminant des dépenses de l'assurance chômage..

3.3.4.1 La formule de calcul de l'indemnisation

Le taux de remplacement est calculé selon une formule instaurée en 1984. Elle vise à garantir une proportionnalité au revenu de remplacement avec des seuils minimaux et maximaux assurant une certaine redistributivité.

L'allocation journalière est ainsi égale depuis le 1er juillet 2015 :

- au résultat le plus favorable entre :
  - 40,4% du salaire journalier de référence + une part fixe de 11,76 € par jour
  - ou 57% du salaire journalier de référence ;
- dans la limite maximum de 75% du salaire journalier de référence et d'une allocation journalière minimale de 28,67 €.

Le salaire journalier de référence est établi sur les douze derniers mois dans la limite de 4 fois le plafond de la sécurité sociale.

Pour les emplois à temps partiels, les montants de la part fixe et de l'allocation minimale sont réduits en fonction de la quotité de travail ; il n'existe pas de seuil minimum spécifique. Le caractère redistributif de la formule de calcul s'est atténué avec le temps, en raison notamment du développement des temps partiels.

Tableau n° 32 : Impact de la formule de calcul

Formule de calcul (paramètres fin 2012)	**75% du SJR**	**Alloc. Min. 28,21 €**	**40,4% SJR +11,57 €**	**40,4% SJR +11,57 €**	**57,4% du SJR**	**57,4% du SJR**
Tranche de salaire correspondante	<0,8 SMIC	de 0,8 à <0,9 SMIC	de 0,9 à <1 Smic	de 1 à <1,5 SMIC	de 1,5 à <3 SMIC	Plus de 3 SMIC
Part des allocataires concernés	**8%**	**2%**	**12%**	**51%**	**23%**	**4,06%**
Dépense ARE 2012	1 Md€	0,4 Md€	2,4 Md€	10,9 Md€	7,6 Md€	3,1 Md€
Part des dépenses	**4%**	**2%**	**9%**	**43%**	**30%**	**12%**
Taux de remplacement brut moyen	75%	70,60%	65,90%	60,80%	57,40%	57,40%
Valeur d'un point de remplacement	14 M€	6 M€	37 M€	179 M€	132 M€	54 M€

Source : Unédic

La méthode de calcul de l'indemnisation aboutit à une large dispersion du niveau des allocations : en 2012, 10% des allocataires touchaient le niveau de l'allocation minimale ou moins et représentaient une dépense d'allocation de 1,4 Md€ ; dans le même temps, 4,06% des allocataires touchaient plus de 3 SMIC et représentaient une dépense de 3,1 Md€, soit 2,2 fois plus que les 10% les moins indemnisés.

3.3.4.2 La revalorisation de l'allocation

C'est le conseil d'administration de l'Unédic qui, en application des conventions successives d'assurance chômage, décide chaque année d'une éventuelle revalorisation des allocations applicable au 1er juillet. Celle-ci peut porter sur l'allocation minimale et la part fixe, ainsi que sur le salaire de référence servant à calculer l'allocation, si celui-ci se compose de rémunérations afférentes à des périodes antérieures à l'année en cours.

Tableau n° 33 : Revalorisation des allocations (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Revalorisation décidée par le CA de l'Unédic							
allocation minimale	2,5%	1,0%	1,2%	1,5%	2,0%	0,6%	0,7%
part fixe	2,5%	1,0%	1,2%	1,5%	2,0%	0,6%	0,7%
salaire journalier de référence	2,5%	1,0%	1,2%	1,5%	2,0%	0,0%	0,0%
Indices (base 100 janv. 2008)							
Allocation minimale, part fixe	102,5	103,5	104,8	106,3	108,5	109,1	109,9
Salaire journalier de base	102,5	103,5	104,8	106,3	108,5	108,5	108,5
Allocation de solidarité spécifique	100	101,5	102,7	104,3	106	107,9	109,3
Salaire mensuel de base *	101,12	103,36	105,2	107,49	109,76	111,5	113,1
Prix à la consommation hors tabac*	101,41	101,48	102,96	105,07	106,7	107,4	107,9

**en moyenne annuelle*
Source : Cour des comptes d'après Unédic, DARES, INSEE

Entre 2008 et 2014, la revalorisation totale s'est élevée à 9,9% pour l'allocation minimale et la part fixe. Cette revalorisation est comparable à celle de l'allocation spécifique de solidarité. Elle est inférieure au salaire mensuel de base et à celle du SMIC, mais elle est supérieure à celle de l'indice des prix à la consommation de 2 points.

Depuis 2013, l'Unédic pratique une différenciation entre l'allocation minimale et la part fixe, d'une part, et, le salaire journalier de référence, d'autre part : ce dernier n'a pas évolué sur les trois dernières années. Cette nouvelle pratique a mis un terme à une situation paradoxale dans laquelle les demandeurs d'emplois voyaient leur allocation augmenter, passée une certaine ancienneté, alors que les salariés en emplois ne connaissent pas la même évolution[51].

La trajectoire sous-jacente à la programmation pluriannuelle des finances publiques n'intègre pas de revalorisation des allocations chômage pour la période 2015-2017. Au 1er juillet 2015, l'Unédic a décidé une revalorisation de la part fixe et de l'allocation minimale de 0,3%.

3.3.4.3 Le niveau du plafond d'indemnisation

Le plafond de l'indemnisation versé par l'assurance chômage en 2015 est de 7 228 € bruts par mois, résultant de la combinaison de la formule de calcul de l'allocation et du plafonnement des rémunérations prises en compte à 4 fois le plafond de la sécurité sociale. Le plafonnement concerne en 2012 0,06% des allocataires de l'assurance chômage. Si son impact sur les dépenses de l'assurance chômage est modeste, il n'en est pas moins, en valeur absolue, d'un niveau très élevé. Il l'est également en comparaison des pratiques de pays étrangers.

[51] L'évolution du salaire moyen n'en continue pas moins à être prise en compte dans le calcul des droits : à l'entrée en indemnisation, c'est sur la base des derniers salaires que sont calculés les droits.

Tableau n° 34 : Niveaux maximum d'indemnisation du chômage par mois (2014)

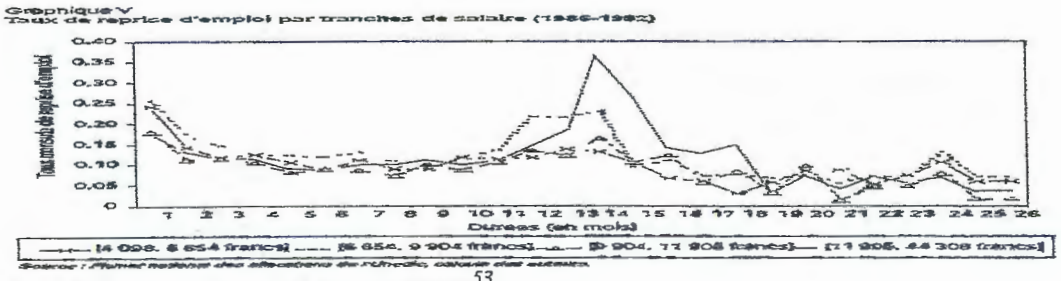
France	7 134 €
Allemagne	2483 € (anciens länder) 2209 € (nouveaux länder)
Belgique	1 603 €
Danemark	2 406 €
Espagne	1087 € si aucun enfant à charge 1242 € si un enfant à charge 1397 € si 2 enfants ou plus à charge
Grande-Bretagne	Montant forfaitaire
Italie	1 167 €
Luxembourg	4 805 €
Pays-Bas	3 212 €
Portugal	1 048 €
Suède	1 668 €

Source : UNEDIC, Les modalités de calcul de l'assurance chômage en Europe, Comparaisons européennes, Groupe paritaire politique, 30 avril 2015. Les montants sont exprimés en brut.

3.3.4.4 Le profil temporel de l'allocation

Une dégressivité des allocations chômage en fonction du temps a été mise en œuvre en France entre 1992 et 2001. En 1992, l'allocation de base et l'allocation de fin de droits ont été remplacées par l'allocation unique dégressive (AUD). Pour les chômeurs, le montant de l'allocation de départ était inchangé (de 57 à 75 % du salaire de référence pendant 4 à 27 mois suivant la filière), mais ils étaient ensuite soumis à une baisse du montant de l'indemnisation tous les 4 mois jusqu'à ce qu'un niveau plancher de 2 500 francs soit atteint. En 2001, l'allocation unique dégressive a été remplacée à son tour par l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

Certains estimations[52] font état d'un accroissement du taux de reprise d'emploi à l'approche du passage de l'allocation de base à l'allocation de fin de droits (cf. graphique). Cette hausse du taux de reprise d'emploi est d'autant plus significative que la personne percevait un salaire élevé avant son entrée en chômage.



Source : B. Dormont, A. Prieto, D. Fougere [2001] [53]

[52] B. DORMONT, A. PRIETO, D. FOUGERE [2001] L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi

[53] NB : dans le système qui prévaut entre 1986 et 1992, la durée de perception de l'allocation de base peut varier de trois à vingt-sept mois. Si, au bout de cette période, le chômeur n'a toujours pas retrouvé

Selon la même étude, l'introduction de l'allocation unique dégressive a écrêté le profil temporel des taux de reprise d'emploi, notamment pour les chômeurs qualifiés qui bénéficiaient de salaires élevés. En revanche, les chômeurs peu qualifiés semblent plus contraints par l'offre de travail : leurs profils de retour à l'emploi sont beaucoup moins liés au profil de leur indemnisation. D'autres travaux aboutissent à des conclusions similaires[54]. Les études économiques tendent ainsi à montrer que la mise en œuvre d'une allocation dégressive engendre des économies, mais n'améliore pas globalement l'efficacité du système d'assurance chômage, qui dépend du niveau de contrainte que le marché du travail exerce sur la reprise d'activité des chômeurs.

3.4 Un pilotage à inscrire dans une perspective globale

3.4.1 Une interaction entre facteurs qui doit être prise en compte

Les différents paramètres sur lesquels repose la soutenabilité du régime d'assurance chômage sont résumés dans le tableau de la page suivante, qui a été établi en tenant compte des analyses également présentées dans les chapitres 1 et 2.

Il convient à cet égard de prendre en compte les interactions qui existent entre ces différents paramètres, en particulier entre le régime d'assurance chômage et les prestations de solidarité. Des économies réalisées sur l'assurance chômage, en particulier en termes de durée d'indemnisation, se reportent pour partie en dépenses de solidarité supplémentaires pour l'Etat et les collectivités locales.

Le régime ne peut en tout état de cause que gagner à être simple, lisible et stable dans le temps. Cette stabilité, pour autant que les paramètres soient fixés à un niveau adéquat, constitue un gage de soutenabilité du régime dans la durée, les excédents enregistrés en phase haute de cycle économique permettant de rembourser la dette contractée durant les phases basses de cycle où le régime joue un rôle de stabilisateur pour les demandeurs d'emploi.

---

d'emploi, il perçoit une allocation plancher d'environ 2 500 francs par mois (l'AFD) dont la durée est au maximum de dix-huit mois. Dans la méthode utilisée par les auteurs de l'article, les « chômeurs types » passent de l'AB à l'AFD à la fin du 14ème mois.

[54] S. LOLLIVIER et L. RIOUX « Evaluer l'impact des modalités d'indemnisation du chômage sur les taux de sortie vers l'emploi en France » Revue française d'économie, Volume XXVI, 2011/1

Paramètres endogènes aux conventions d'assurance chômage			
Recettes		**Dépenses**	
Mesures	Chiffrage	Mesure	Chiffrage
Champ des employeurs affiliés Potentiel de 600 000 agents non titulaires de la fonction publique non affiliés ainsi que salariés sous statut		*Durée d'affiliation requise* Impact du passage de 4 à 6 mois d'affiliation minimum: Impact d'une réduction de la période de référence :	1,8 Mds € de dépenses brutes concernées (6% des dépenses) variable selon les hypothèses
Source: données DGEFP			
Assiette des contributions à l'assurance chômage Impact de la suppression du plafond des contributions :	800 M€ de recettes supplémentaires par an	*Autres conditions d'attributions* Ticket modérateur pour les entrées suite à une rupture conventionnelle : Renforcement de l'incitation à la reprise d'un emploi : Régime de l'activité réduite :	variable selon le niveau (12 % des entrées en indemnisation) non chiffré environ 800 000 allocataires en activité réduite récurrente
Taux des contributions Impact d'une variation de 0,1 point de cotisation :	plus de 500 M€ par an	*Durée d'indemnisation* Impact d'une réduction de la durée maximale de 2 ans : Impact de la suppression des 3 ans pour les plus de 50 ans : Modification du principe "un jour cotisé, un jour indemnisé" :	fonction du niveau de la réduction (30 % des allocataires dont la durée d'indemnisation maximale est comprise entre 20 et 24 mois arrivent en fin de droits) 1 Md € d'économies par an; impact réduit de moitié en cas de fixation de l'âge à 55 ans 1,2 Mds € d'économies pour un ratio de 0,9
Modulation des contributions Impact d'un point de cotisation supplémentaire sur le champ des CDD et de l'intérim :	400 M€ de recettes supplémentaires par an	*Calcul de l'indemnisation* Impact de l'absence de revalorisation : Valeur d'un point du taux général de remplacement : Impact d'une dégressivité des allocations :	422 M€ variable selon les modalités et notamment le niveau d'indemnisation choisi pour l'appliquer
Source: données Unédic, dossier paramètres de l'assurance chômage, 2014			

N.B: les économies portant sur les durées d'affiliation et d'indemnisation se reportent pour partie en dépenses de solidarité pour l'Etat et les collectivités locales.

3.4.2 L'Unédic au sein de la protection sociale

Les allocations chômage s'insèrent également dans un ensemble plus large de prestations, dont certaines visent des objectifs similaires. Il s'agit par exemple du RSA activité et de la prime pour l'emploi qui doivent être transformés en une prime d'activité dont l'objet est très proche du régime de l'activité réduite. La multiplication d'interventions sur le cycle de l'activité précaire crée le risque de mettre en place des dispositifs redondants et d'un usage complexe pour les bénéficiaires.

* *
*

C'est ainsi dans une perspective de moyen terme et globale que méritent d'être inscrites les conventions d'assurance chômage, avec une palette de choix qui concerne tant les dépenses que les recettes du régime. Il ne revient pas à la Cour d'opérer ces choix qui ressortent de la compétence des partenaires sociaux et, le cas échéant, de l'Etat. Il lui revient en revanche d'alerter sur la nécessité de procéder à des choix lors des prochaines négociations du cadre conventionnel. Ces choix doivent être guidés par des considérations d'équité et d'efficacité en termes d'incitation à la reprise d'un emploi et de maintien dans l'emploi. Ils doivent également permettre d'assurer le remboursement de la dette de l'Unédic, gage de la pérennité du mécanisme assurantiel, et donc s'accompagner d'un plan de désendettement du régime.

4 LA GESTION DE L'UNEDIC

4.1 L'organisation et la gouvernance de l'Unédic

Entre 2008 et début 2012, l'Unédic a adapté son organisation et son fonctionnement à la nouvelle répartition des compétences issue de la loi du 13 février 2008.

4.1.1 La révision des statuts de l'Unédic

Ce n'est qu'en février 2012 que les nouveaux statuts de l'Unédic, tenant compte de l'organisation désormais en vigueur du service public de l'emploi, ont été adoptés. Toutefois, le conseil d'administration et le bureau ont trouvé un accord en 2010 sur l'objet de l'Unédic et fixé ses missions, au nombre de quatre :

- mission de réglementation : « *prescrire et garantir les conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage et des dispositifs conventionnels associés, en application des décisions des partenaires sociaux et des instances de l'Unédic* » ;
- mission de gestion financière : « *assurer la gestion financière de l'assurance chômage, des dispositifs conventionnels associés, participer au financement des opérateurs et de Pôle emploi et garantir l'autonomie de gestion de l'Unédic* » ;
- mission de production d'études et analyses : celles-ci sont destinées à l'information et à l'aide à la décision pour les partenaires sociaux et les instances de l'Unédic ;
- mission de contrôle et d'audit : elle porte sur les conditions de mise en œuvre de l'assurance chômage et des dispositifs conventionnels associés.

Ces missions structurent l'organisation et le fonctionnement de l'association.

4.1.2 Une organisation adaptée aux nouvelles missions de l'Unédic

4.1.2.1 L'affectation des personnels lors de la fusion Assedic-Pôle emploi

Le périmètre Unédic et Assédic regroupait 14 854 personnes début 2008 (dont 13 574 ETP en CDI). Il a été profondément remanié suite à la mise en œuvre de la loi du 13 février 2008.

Le 18 décembre 2008 ont été transférés à Pôle emploi les salariés du réseau :

- des Assédic qui étaient en charge de la gestion opérationnelle du recouvrement des contributions d'assurance chômage, de la cotisation au régime de garantie des salaires (AGS), et de l'indemnisation des demandeurs d'emplois ;
- du GARP (Groupement des Assédic de la Région Parisienne), qui était en charge de l'affiliation des employeurs et du recouvrement des contributions d'assurance chômage et de la cotisation AGS pour la région parisienne, ainsi que de la gestion de l'assurance chômage de certains salariés expatriés. Depuis janvier 2009, le GARP est devenu Pôle emploi service.

Parmi les autres personnels, il convient de distinguer trois situations. Les salariés des fonctions de pilotage du réseau et des fonctions support ont été affectés à Pôle emploi (direction des ressources humaines et direction des systèmes d'information). Pour les autres directions fonctionnelles et opérationnelles (comptabilité, finances, budget, audit, communication, statistiques...), il a été demandé à chaque salarié de choisir entre conserver son emploi au sein de l'Unédic ou être affecté au sein de Pôle emploi. Enfin, les salariés de la direction des affaires juridiques ont fait l'objet d'un traitement spécifique en fonction de leurs activités respectives.

En plus des salariés du réseau des Assédic, l'Unédic comptait également ses propres salariés qui lui permettaient de gérer ses deux principales missions : gérer le régime d'assurance chômage, et fédérer les Assédic. C'est au titre de cette seconde mission que les directeurs et les directeurs adjoints des Assédic étaient salariés de l'Unédic, et non pas du réseau (des Assédic ou du GARP), et avaient donc vocation à rejoindre Pôle emploi. Certains de ces cadres supérieurs, proches de la retraite et en doublon sur des postes de direction déjà pourvus au sein de Pôle emploi, ne sont sortis des effectifs qu'à leur prise de retraite effective ; d'autres sont restés en fonction à l'Unédic.

A la suite de ces mouvements, l'effectif de l'Unédic a été réduit à 387 agents au 31 décembre 2008, dont 120 affectés à Unédic hors AGS.

La configuration issue de la loi du 13 février 2008 portant réforme de l'organisation du service public de l'emploi a ainsi considérablement réduit les moyens et les compétences de l'Unédic, en entraînant une refonte de l'organisation et le redéploiement des 14 854 personnels en fonction en 2008, notamment vers Pôle emploi. La position prise par la direction générale de l'Unédic et le futur directeur général de Pôle emploi, lors de la création de cet établissement public, a été de donner la priorité à l'installation du nouvel opérateur. Cette position a eu pour conséquence, selon l'Unédic, de la priver de certaines compétences attachées à ses missions, en particulier dans les fonctions « finances », « études et analyse » et « affaires juridiques ».

L'Unédic est désormais structurée autour de deux ensembles : les services dédiés aux missions de l'Unédic et ceux affectés à la délégation de gestion de l'AGS. Elle compte aujourd'hui, pour remplir ses missions propres, une centaine de salariés recrutés sur des contrats de droit privé. Elle est implantée sur un site unique (une partie d'un immeuble situé près de la Gare de Lyon).

4.1.2.2 L'organigramme de l'Unédic en 2015

Le nouvel organigramme de l'Unédic a été présenté le 24 juin 2008 par le directeur général. C'est cette organisation qui prévaut toujours en 2015, avec quelques

ajustements. Après la disparition de la direction immobilière, la direction des systèmes d'informations a été supprimée en 2014 et ses personnels ont été répartis entre trois directions. Le directeur général adjoint pilote un pôle « performance », les autres directions (6) étant rattachées directement au directeur général.

Tableau n° 35 : Organigramme et effectifs de l'Unédic en 2015

Nom du service	effectifs
Direction générale	5
Pôle « performance » confié au DG adjoint	18
Direction gestion et comptabilité et système d'information	20
Direction des finances et de la trésorerie	5
Direction des études et analyses (dont un poste à pourvoir)	12
Direction des affaires juridiques	22
Direction des ressources humaines et services généraux	9
Direction de la communication	5
Total	96

Source : Cour des Comptes d'après documents Unédic

4.1.3 Une gouvernance en évolution

Si l'adoption des nouveaux statuts a été tardive par rapport à la loi de février 2008, c'est principalement parce que les membres de l'Unédic avaient souhaité profiter de la nécessaire révision des statuts qui en découlait pour modifier la composition des instances de gouvernance de l'Unédic, ainsi qu'il ressort des procès-verbaux des réunions du bureau et du conseil d'administration durant la période.

Il ne s'agissait pas, en l'occurrence, de revenir sur la nature paritaire de l'association, à savoir sa gouvernance par des organisations représentatives des salariés et des employeurs et à parts égales entre elles. Il s'agissait, en revanche, afin de faciliter son fonctionnement, de réduire le nombre de sièges au conseil d'administration, celui-ci étant composé de cinquante administrateurs (cinq membres représentant chacune des organisations nationales syndicales représentatives - au nombre de cinq - et un nombre égal pour le collège des employeurs) ainsi que de trois suppléants par organisation syndicale et d'un nombre égal de suppléants pour le collège des employeurs. Cet objectif n'a pas été atteint et le conseil d'administration comprend toujours 50 membres titulaires.

4.1.3.1 Les rôles respectifs du conseil d'administration, du bureau et de la direction générale

Si l'on se réfère à ses statuts, l'association est administrée par son conseil d'administration qui a les pouvoirs les plus étendus. Néanmoins, en pratique, c'est au sein du bureau que sont prises la plupart des décisions de gestion. Composé de dix membres choisis au sein du conseil d'administration, le bureau comprend cinq représentants des salariés (1 siège pour chaque organisation : CFDT, CGT, FO, CGC, CFTC) et cinq représentants des employeurs (3 sièges pour le Medef, 1 pour la CGPME, 1 pour l'UPA).

Le président et le vice-président ne peuvent appartenir au même collège et ces fonctions sont assurées en alternance, conformément aux statuts, par la délégation patronale et par la délégation syndicale.

Le bureau se réunit tous les mois ; le conseil d'administration deux fois par an durant la période sous revue[58] : une fois en juin, notamment pour approuver les comptes et décider d'une éventuelle revalorisation du barème de l'indemnisation, et une fois en janvier, notamment pour approuver le budget.

Le conseil d'administration conservant juridiquement les pouvoirs les plus étendus, l'ordre du jour de chaque réunion est particulièrement chargé, ce qui conduit, de fait, à concentrer les principaux débats lors des réunions du bureau, voire lors des réunions des conseiller techniques que les organisations représentatives désignent pour préparer les réunions du bureau et du conseil d'administration.

C'est ainsi le bureau qui nomme le directeur général, celui-ci assurant selon les statuts la gestion du régime d'assurance chômage et exerçant ses fonctions dans le cadre des délégations de pouvoir qui lui sont confiées par le bureau.

L'Unédic est soumise au contrôle économique et financier de l'Etat du fait de son financement par des contributions obligatoires. Ce contrôle, qui ne comporte pas de visa, s'exerce par la participation du contrôleur général avec une voix consultative aux instances de gouvernance (bureau et conseil d'administration).

4.1.3.2 La mise en œuvre de l'accord du 17 février 2012 sur la modernisation et le fonctionnement du paritarisme

L'accord du 17 février 2012 relatif à la modernisation et au fonctionnement du paritarisme fixe, dans ses différents titres, les règles relatives à la gouvernance des organismes paritaires nationaux interprofessionnels, à la mesure de l'efficacité du service rendu, au renforcement des compétences des mandataires et aux modalités de financement du paritarisme. L'Unédic est attentive à la mise en œuvre des préconisations de cet accord paritaire en son sein.

Depuis janvier 2013, elle dispose ainsi d'un règlement intérieur qui précise le mode d'organisation et de fonctionnement prévu par les statuts et auquel est annexé un règlement financier.

Depuis mi-2013, une commission d'audit et de préparation des comptes a été mise en place. Elle comprend quatre membres du bureau, deux personnalités qualifiées et un représentant du contrôle d'Etat. Elle s'est réunie en 2013 et 2014 trois fois par an avec un ordre du jour substantiel, des débats précis et des comptes rendus formalisés. Les travaux de la commission d'audit ont notamment donné lieu à un rapport au conseil d'administration, dit rapport « contrôle et audit 2013 de l'assurance chômage », présenté par la présidente du comité d'audit en juin 2014.

Comme le recommande l'accord national interprofessionnel de février 2012, un audit de fin de mandat a par ailleurs été réalisé par un cabinet extérieur fin 2013,

---

[58] Les statuts prévoient qu'il se réunit deux à trois fois par an et qu'il peut se réunir à la demande d'au moins la moitié de ses membres.

préalablement au renouvellement des instances de gouvernance. Ses conclusions identifient six axes de réflexion pour l'avenir dont la mise en œuvre fait l'objet d'un plan d'action. Ces axes concernent notamment la formalisation des suites données aux décisions du conseil d'administration et du bureau, le renforcement des éléments d'informations partagés en vue de la négociation des conventions d'assurance chômage et l'amélioration de la coopération institutionnelle avec Pôle emploi en matière de système d'information, d'audit et d'indicateurs de performance.

D'une manière générale, et en dehors des questions liées à la gestion de l'endettement (cf. infra), l'Unédic a su adapter son organisation à la réforme profonde de ses missions.

4.2 Les comptes de l'Unédic

Les comptes de l'association sont établis sur la base de règles spécifiques à l'assurance chômage approuvées en 1995 par le conseil national de la comptabilité[59]. Les comptes de charges et de produits distinguent ainsi ceux qui sont liés à la gestion des conventions d'assurance chômage et des dispositifs conventionnels avec les pouvoirs publics (ces flux sont dits techniques) et ceux qui sont liés à la gestion propre de l'association Unédic (ces flux étant appelés administratifs).

Ce mode particulier de comptabilisation fait ressortir, outre les résultats financiers et exceptionnels qui sont retranscrits selon le plan comptable de droit commun, deux résultats au lieu du traditionnel résultat d'exploitation : un résultat de la gestion technique et un résultat de la gestion administrative.

Les comptes annuels de l'Unédic sont arrêtés par le directeur général, examinés par les membres du bureau, puis soumis pour approbation au conseil d'administration. Ils sont certifiés par deux cabinets de commissaires aux comptes nommés par le conseil d'administration pour une durée de 6 ans.

L'article 1er du règlement financier du 24 janvier 2013 dispose que l'Unédic établit les comptes de l'assurance chômage en intégrant l'ensemble des flux comptables et financiers, y compris ceux issus de missions déléguées à des organismes tiers. Ces comptes sont rapprochés des états comptables de Pôle emploi et de l'Acoss.

4.2.1 La production des comptes

Le contrôle des comptes effectué par la Cour a porté sur les exercices 2008 à 2013, les comptes de l'exercice 2014 n'étant pas clôturés au moment où son instruction s'achevait. En effet, pour la production de ses comptes, l'Unédic est tributaire des comptes des opérateurs auxquels elle a délégué le paiement des indemnisations et le recouvrement des contributions, respectivement Pôle emploi et l'Acoss. Les comptes de l'Acoss étant certifiés par la Cour des comptes et cette certification intervenant dans les

[59] « Avis de conformité n°95-01 relatif au plan comptable particulier de l'Unédic »

derniers jours de juin, l'Unédic n'est en mesure de faire approuver ses comptes certifiés par ses propres commissaires aux comptes que fin juin, le 30 juin étant pour l'association la date limite d'approbation de ses comptes.

Pour les comptes de l'année 2011, premier exercice durant lequel l'Acoss a été en charge du recouvrement des contributions de l'assurance chômage, les comptes ont été approuvés par le conseil d'administration le 27 juin 2012, alors que le rapport de la Cour des comptes certifiant les comptes de l'Acoss n'a été adopté que le lendemain, les commissaires aux comptes de l'Unédic s'étant reposés sur une lettre du président de la sixième chambre de la Cour des comptes, en date du 27 juin, pour faire leur rapport au conseil d'administration.

Après une mise en place tendue en termes de délais, les plans de contrôle des commissaires aux comptes de l'Unédic et le processus d'approbation des comptes se sont adaptés.

Les comptes sont chaque année marqués par les mesures règlementaires nouvelles, les relations financières avec Pôle emploi, les dispositifs communs avec l'Etat pris en charge par l'Unédic, la revalorisation des allocations décidées par le conseil d'administration et les opérations de financement.

Les opérations réalisées pour le compte de tiers, principalement l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), font l'objet d'une synthèse séparée. On retrouve pour le même montant la charge que représente l'AGS et le remboursement acquitté par l'organisme (43 M€ en 2014), dans la « gestion administrative ». Cette opération de refacturation permet l'élimination des soldes afférents à l'AGS.

Avant la réforme de 2008, l'Unédic présentait sous le nom de comptes consolidés des comptes « combinés » de l'Unédic et des Assédic, celles-ci n'étant pas juridiquement des filiales de l'Unédic. Seules les SCI étaient des filiales de l'Unédic.En 2013, le périmètre de consolidation ne comporte plus que l'Unédic et l'Assédic non fusionnée de Guyane.

Durant toute la période sous revue, le commissariat aux comptes a été assuré par les sociétés FCN et Deloitte et associés. Ces deux cabinets ont été reconduits par le conseil d'administration de juin 2012 pour un nouveau mandat de 6 ans portant sur les exercices 2012 à 2017. Cette désignation a été effectuée après examen par un comité d'appel d'offres et les cabinets ont été choisis, bien que n'étant pas les moins disants, en raison notamment de leur connaissance du fonctionnement de l'Unédic. En plus de la mission de commissariat aux comptes, des honoraires relatifs à des travaux menés dans le cadre de l'émission d'EMTN ont été facturés. Le total de ces honoraires était de 60 000 euros hors taxes. Ces missions ont été reconduites jusqu'en 2012 inclus (29 900 euros hors taxes pour 2012). Il a été mis fin à cette pratique après 2012.

4.2.2 Analyse du bilan

Tableau n° 36 : Bilan consolidé de l'Unédic 2008-2013 (en M€)

Bilan consolidé						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
immobilisations incorporelles	23,30	14,10	2,80	1,90	0,50	0,80
immobilsations corporelles	499,10	420,50	203,10	174,20	143,70	132,60
immobilisations financières	32,50	29,40	28,90	27,20	26,30	25,30
total actif immobilisé	**554,90**	**464,00**	**234,80**	**203,30**	**170,50**	**158,70**
créances allocataires	166,20	176,40	200,30	213,00	261,20	277,90
créances affiliés	3 947,50	4 079,90	3 729,70	4 082,70	4 329,20	4 402,80
autres créances	208,80	295,30	140,80	667,90	216,50	484,90
VMP	357,20	3 265,20	1 364,20	1 551,30	1 517,10	940,40
Disponibilités	37,40	12,70	2,90	306,70	1 531,00	1 055,00
Charges constatées d'avance	25,80	3,30	7,90	12,80	7,00	4,80
total actif circulant	**4 742,90**	**7 832,80**	**5 445,80**	**6 834,40**	**7 862,00**	**8 066,70**
charges à répartir et primes rembt	0,90	16,60	10,90	9,80	19,50	29,50
TOTAL ACTIF	**5 298,70**	**8 313,40**	**5 691,50**	**7 047,50**	**8 052,00**	**8 254,90**
situation nette	- 4 737,90	- 5 903,40	- 9 150,20	- 10 610,80	- 13 453,20	- 17 099,90
provisions risques et charges	43,90	33,00	60,70	56,20	55,80	50,10
dettes	9 971,60	14 162,70	14 767,90	17 583,80	21 394,00	25 230,80
compte régulation	21,10	21,10	13,10	18,30	55,40	73,90
TOTAL DU PASSIF	**5 298,70**	**8 313,40**	**5 691,50**	**7 047,50**	**8 052,00**	**8 254,90**

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

4.2.2.1 L'actif

Durant la période sous revue, l'évolution de l'actif, se caractérise par une diminution des immobilisations corporelles du fait de la vente du patrimoine immobilier et par une forte augmentation des disponibilités en fin d'année.

L'actif immobilisé (159 M€ au 31 décembre 2013) est surtout constitué des immobilisations corporelles immobilières (entre 80 % et 90%) qui ont diminué de 70% sur la période avec la cession de sites, notamment à Pôle emploi dans le cadre de la fusion des réseaux.

L'actif circulant au 31 décembre comporte trois postes importants : les créances sur les affiliés, les valeurs mobilières de placement et, à partir de 2012, les disponibilités. Il a augmenté de 70%, passant de 4,7 Md€ à 8 Md€ entre 2008 et 2013. Ce sont surtout les valeurs mobilières de placement (VMP) et les disponibilités bancaires qui expliquent cette forte augmentation (0,4 Md€ fin 2008, 2,9 Md€ fin 2013).

Les *valeurs mobilières de placement* ont progressé sur la période (+ 164%) mais peuvent varier fortement d'une clôture sur l'autre.

Les *disponibilités bancaires* apparaissent pour un montant significatif à partir de de 2012 sous la forme de dépôts sur livrets rémunérés (1,5 Md€ en 2012 et 1,9 Md€ en 2013), correspondant à une réserve de liquidité, examinée dans la dernière section.

Les *créances sur les affiliés* représentent une valeur nette de 4,4 Md€ fin 2013. A la clôture de l'exercice 2013, le stock des contributions brutes restant à recouvrer s'élève à 5,8 Md€. Environ 70% sont des « créances certaines à recevoir » dues au titre de l'exercice clôturé mais qui font l'objet d'un règlement en début d'exercice suivant. 30% sont des « créances contentieuses », provisionnées au 31 décembre 2013 à hauteur de 1,4 Md€ (dont 0,82 Md€ sur les créances contentieuses de l'Acoss et 0,5 Md€ sur celles de Pôle emploi). Les créances contentieuses augmentent chaque année sur la

période, du fait de la dégradation de la situation économique. Dans le cadre du transfert du recouvrement à l'Acoss, le taux de provision face au risque de non recouvrement a été renforcé : il est passé de 67,8% en 2008 à 79,5% en 2013 (provision de 1,4 Md€ pour des créances contentieuses de 1,77 Md€), pour revenir à un niveau comparable à celui de 2008 en 2014.

Enfin, les *autres créances* varient du simple au double d'une année sur l'autre et s'établissent à 485 M€ en 2013, du fait notamment du remboursement dû par les pays voisins pour les allocations versées aux travailleurs frontaliers (181 M€), par l'Etat au titre de dispositifs antérieurs à 2009 non transférés à Pôle emploi (89,5 M€) et d'une créance sur l'Acoss pour le solde des contributions versées par les employeurs en décembre de l'année « n-1 » (84,4 M€).

4.2.2.2 Le passif

L'Unédic est une association et n'a donc pas de capital social. Un déséquilibre durable ne peut être comblé que par des mesures prises par les partenaires sociaux et l'Etat, soit dans le sens d'une augmentation des cotisations et/ou d'une diminution des allocations, soit par un recours à l'emprunt.

Le passif révèle des dettes qui ont augmenté de 150% sur la période : 10 Md€ au 31 décembre 2008, 25,2 Md€ au 31 décembre 2013. Parmi ces dettes figurent, d'une part, les emprunts (20,8 Md€ fin 2013) et, d'autre part, les dettes à l'égard des allocataires (environ 2,8 Md€) et les « autres dettes » (1,4 Md€) qui regroupent surtout les dettes à l'égard des caisses de retraite de l'ARRCO et de l'AGIRC.

Les provisions pour risques et charges demeurent modestes (0,05 Md€). Enfin, la situation nette (reports + résultat) s'est dégradée de 260% sur la période, en passant de -4,7 Md€ à -17 Md€. Les résultats deviennent déficitaires à compter de 2009, du fait de dépenses de la gestion technique supérieures aux recettes, et de façon croissante.

4.2.2.3 Les engagements hors bilan

Le mode de gestion de l'assurance chômage par répartition conduit l'Unédic à ne pas provisionner les charges correspondant aux prestations certaines à verser aux allocataires qu'elle indemnise durant les exercices suivants. Les informations annexées aux comptes présentent toutefois une estimation de ces prestations, sous forme d'engagements hors bilan.

En premier lieu, figure l'estimation financière des prestations à verser à la clôture d'un exercice aux allocataires inscrits sur la durée moyenne de chômage restant à courir. Ce montant est évalué chaque année par la direction des études et des analyses de l'Unédic : il est passé de 18,7 Md€ au 31 décembre 2008 à 22,7 Md€ au 31 décembre 2013. L'estimation des prestations à verser est inférieure de 20% à 30 % chaque année au montant qui sera effectivement versé, du fait de l'arrivée de nouveaux allocataires en cours d'exercice.

En second lieu, figurent les prestations à verser aux bénéficiaires d'un maintien d'indemnisation jusqu'à leur retraite. Il s'agit des demandeurs d'emploi qui peuvent,

sous certaines conditions, continuer à percevoir leurs indemnités pour un total estimé à 1,3 Md€ en 2008 et à 0,5 Md€ en 2013.

4.2.3 Analyse du compte de résultat

Le compte de résultat consolidé comprend la gestion technique, la gestion administrative, la gestion financière et les opérations exceptionnelles. La gestion technique renvoie au recouvrement des contributions, réalisé principalement par l'Acoss[60], et au paiement des allocations effectué par Pôle emploi. En regard, la gestion administrative est modeste, l'Unédic ne comptant qu'une centaine de salariés. La gestion financière occupe quant à elle une place croissante.

4.2.3.1 La gestion technique

La gestion technique regroupe toutes les contributions de l'exercice, assises sur la masse salariale à hauteur de 6,4% (4% pour la part de l'employeur et 2,4% pour celle du salarié), et les allocations payées, principalement l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), mais aussi l'ARE formation, l'allocation spécifique de reclassement (ASR) et l'allocation de sécurisation professionnelle (ASP).

a) Les produits de la gestion technique

Tableau n° 37 : Produits de la gestion technique 2008-2013 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
contributions	30 339,30	30 562,30	30 558,20	32 314,20	32 958,20	33 453,10
autres produits	113,70	238,70	206,70	100,00	124,00	161,80
reprises sur provisions	33,50	9,80	23,30	277,20	78,40	198,50
transfert de charges	149,80	75,60	21,40	29,10	51,50	293,70
total	**30 636,30**	**30 886,40**	**30 809,60**	**32 720,50**	**33 212,10**	**34 107,10**

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

Les contributions dites principales (99% du total des produits en 2008) ont progressé de 10% sur la période, et évoluent en fonction de la masse salariale, par l'effet du nombre des effectifs employés et de la progression du salaire moyen par tête. La seule année d'évolution négative est 2009, suite au retournement de la conjoncture, avec une diminution des effectifs de 2% sur l'année et une faible évolution du salaire moyen.

[60] Ainsi que par la CCMSA, Pôle emploi, le CCVRP, CCSS, CPS,...

Tableau n° 38 : Evolutions des contributions principales de l'Unédic et de la masse salariale entre 2008 et 2013 (en %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contributions	3,7	-0,3	0,7	5,85	2,56	1,13
Masse salariale	4,6	-1,3	1,9	3,6	2,37	1,2

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

Les autres produits (entre 100 M€ et 160 M€ sur la période) comprennent des produits au titre des conventions de gestion et les majorations de retards et pénalités appliquées aux affiliés qui règlent leurs contributions hors délais. Les reprises sur provisions, qui passent de 33 M€ en 2008 à 198 M€ en 2013, sont surtout liés à l'apurement de créances douteuses sur affiliés (152 M€). Les transferts de charges correspondent à des remboursements, notamment celui des prestations entre les pays de la communauté européenne pour 234 M€ en 2013, sur un total de 294 M€. L'accroissement de ce poste résulte des effets de la convention européenne sur les travailleurs frontaliers.

b) Les charges de la gestion technique

Les charges techniques évoluent en fonction du niveau du chômage, ainsi sous par l'effet des règles déterminées dans les conventions d'assurance chômage. Elles correspondent aux principaux postes suivants : montant des allocations (ARE[61], ASP[62],...) ; aides au reclassement (ARCE[63], aides aux employeurs, aides aux allocataires) ; validation des points de retraites des allocataires de l'assurance chômage ; versement à Pôle emploi au titre de ses mesures actives en faveur des demandeurs d'emplois indemnisés par l'assurance chômage.

Tableau n° 39 : Charges de la gestion technique 2008-2013 (en M€)

	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
ARE	19 582,30	23 761,30	25 047,60	25 220,80	26 681,70	27 853,60
autres alloc	1 507,50	2 144,20	2 634,10	2 324,40	2 627,40	2 971,10
reclassement	822,30	778,00	1 093,60	1 097,50	972,80	892,90
retraites	1 447,30	1 603,50	1 646,70	1 614,10	1 811,00	1 840,60
autres charges*	979,90	3 345,70	3 504,80	3 354,80	3 346,80	3 658,20
dotations aux prov	3,10	251,50	94,00	363,80	350,50	292,20
total	**24 342,40**	**31 884,20**	**34 020,80**	**33 975,40**	**35 790,20**	**37 508,60**
*dont contribution due à Pôle emploi à c. de 2009		2 936,00	2 973,00	2 966,00	3 020,00	3 100,00

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

La validation des points de retraite correspond au coût des points de retraite complémentaire des allocataires. Ce coût est passé de 1,4 Md€ en 2008 à 1,8 Md€ en

[61] ARE : allocation d'aide au retour à l'emploi
[62] ASP : allocation de sécurisation professionnelle (prend la suite de l'allocation spécifique de reclassement/ASR et de l'allocation de transition professionnelle/ATP)
[63] ARCE : aide à la reprise et à la création d'entreprise

2013, soit une évolution moyenne annuelle de +5%. La décomposition par régime de retraite est de 75% pour l'ARRCO et 20% pour l'AGIRC[64].

Les « autres charges » de la gestion technique de l'Unédic sont des admissions en non valeur et des remises de dettes, et surtout le reversement à Pôle emploi de 10% du montant des contributions d'assurance chômage collectées et versées par les entreprises à compter de 2008 (un montant de 104 M€ a été versé pour la période du 19 au 31 décembre 2008). Ce reversement à Pôle emploi a démarré en année pleine à partir de 2009, sur la base d'une assiette qui était celle des contributions versées en 2007, derniers comptes annuels certifiés lors de sa mise en place.

L'article 4 de la Loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi prévoit que la participation du régime d'assurance chômage à des mesures actives en faveur des demandeurs d'emploi prend désormais la forme d'une contribution au financement de la nouvelle institution Pôle emploi. Le niveau de cette participation, fixé par la convention d'assurance chômage, doit représenter 10% au moins des contributions collectées par l'Unédic, chiffre avancé comme correspondant au taux d'effort moyen atteint dans la période récente par le financement des actions transférées (frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement et dépenses d'intervention).

Ce reversement pose deux questions d'inégale importance :

La première question a trait à l'imputation comptable de cette charge, que l'Unédic a choisi de faire entièrement figurer dans ses charges de gestion technique. Or, les montants en cause correspondent à des dépenses qui étaient auparavant à hauteur de 1,3 Md€ classées dans les charges de gestion administrative de l'Unédic.

La deuxième question a trait au montant de la contribution versée par l'Unédic à Pôle emploi, soit 10% au minimum des contributions perçues. Selon le rapport financier de 2009 de l'Unédic, cette dépense qui représente un montant de 2,94 Md€ en 2009 se substitue à des charges 2008 de gestion administrative d'environ 1,3 Md€ et au financement d'aides et actions de reclassement, qui sont assumées aujourd'hui par Pôle emploi, pour un montant de 0,8 Md€. Il y a lieu de noter que les charges de gestion administratives liées au recouvrement des contributions[65] ont été supportées dans un premier temps en totalité par Pôle emploi, puis par l'Acoss à compter de 2011. Aucune mention n'est faite de l'écart précité de 0,8 Md€.

Le relevé d'observations définitives établi par la Cour en 2009 sur la situation du régime d'assurance chômage au regard de la fusion des réseaux a constaté que le seuil de 10% ne semblait pas avoir été étayé par une étude préalable détaillée. L'Unédic et

[64] La Cour a consacré un rapport public thématique aux régimes de retraites complémentaires des salariés, AGIRC et ARRCO, en décembre 2014 dans lequel elle préconise de prendre des mesures d'urgence pour garantir leur avenir.

[65] Les frais de recouvrement facturés par l'Acoss sont de 0,135% et sont réglés par Pôle emploi dans le cadre du financement apporté par l'Unédic.

Pôle emploi se sont en fait accordés sur sur une convention qui fixe à 10% le montant de la contribution de l'assurance chômage et qui règle les modalités de son versement.

c) Le résultat de la gestion technique

Les produits de la gestion technique deviennent inférieurs aux charges techniques à partir de l'exercice 2009, et engendre un déficit de 3,4 Md€ en 2013. L'écart entre les contributions (33,4 Md€) et les dépenses d'allocations (30,8 Md€) demeure pourtant favorable à hauteur de 2,6 Md€ fin 2013, même dans un contexte économique dégradé et avec une progression du chômage. Mais, après la prise en compte, notamment, des aides au reclassement (0,9 Md€), des dépenses relatives à la valorisation des points de retraite des allocataires (1,8 Md€), des autres charges (3,6 Md€ dont la contribution à Pôle emploi de 3,1 Md€) et de la dotation aux provisions (0,3 Md€), le résultat technique devient déficitaire à un niveau de 3,4 Md€.

4.2.3.2 La gestion administrative

La gestion administrative comprend les charges liées au fonctionnement de l'Unédic, notamment celles liées à la masse salariale, ainsi que des prestations de services rendues par l'Unédic à des organismes tiers.

Tableau n° 40 : Produits et charges de gestion administrative 2008-2013 (en M€)

Produits	2008	2009	2010	2011	2012	2013
prestations de services	232,30	63,60	44,20	43,80	49,50	46,30
autres produits	192,10	57,90	53,50	37,60	35,20	34,10
total	**424,40**	**121,50**	**97,70**	**81,40**	**84,70**	**80,40**
Charges	2008	2009	2010	2011	2012	2013
achats	23,40	0,90	0,70	0,50	0,70	0,80
services extérieurs	543,60	52,00	52,50	49,10	54,00	51,90
impôts et taxes	76,50	7,90	7,90	5,40	6,40	6,00
salaires et charges sociales	757,70	27,20	26,60	25,90	27,40	26,90
autres charges	2,40	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00
dotations aux amort. et prov.	79,50	79,90	39,40	25,60	24,70	18,40
total	**1 483,10**	**167,90**	**127,10**	**106,50**	**113,30**	**104,00**

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

Les produits de prestations de services sont issus des conventions de gestion entre des tiers et l'Unédic. Ils diminuent nettement entre 2008 et 2009 du fait du non renouvellement des conventions avec l'Etat (Fonds de solidarité et Délégation à l'emploi) pour la gestion des dispositifs d'indemnisation par l'Etat relatifs à la solidarité et aux préretraites, désormais confiés à Pôle emploi. Reste, en 2013, la convention de gestion avec l'AGS qui reverse 43,6 M€ à l'Unédic, principalement pour la rémunération de son personnel de 234 agents, toujours comptabilisée dans le budget de l'Unédic. La dépense afférente est inscrite pour un montant équivalent dans les charges de la gestion administrative (services extérieurs). Les autres produits sont surtout composés par le loyer versé par Pôle emploi pour la location d'une partie du patrimoine immobilier de l'assurance chômage.

Le montant total des charges diminue de 8% entre 2012 et 2013, mais il est surtout passé de 1,4 Md€ en 2008 à 104 M€ en 2013 du fait de la forte réduction de la masse salariale avec le transfert des effectifs à Pôle emploi (de 757 M€ à 27 M€), des services extérieurs et de la dotation aux amortissements. Ces trois postes ont été divisés par 10 suite à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Les frais de fonctionnement connaissent, en effet, une forte diminution en 2009 (-90%). En 2013, le poste des « autres services extérieurs et honoraires » représente 30% des charges de gestion, suivi de celui des « rémunérations et charges sociales » (26%), des « dotations aux amortissements et provisions » (17,7%), et des « travaux et services rendus par des tiers » (8,4%). Ces postes de classe 6 comprennent des dépenses afférentes à l'AGS, qui sont remboursées sur un compte de classe 7.

Le précédent rapport de la Cour[66] envisageait un budget de fonctionnement pour 2009 de l'ordre de 39 à 56 M€ (hors amortissement et entretien du patrimoine), ce qui a été le cas après le retrait de la part de l'AGS.

Tableau n° 41 : Frais de fonctionnement 2008-2013 (en €)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
achats non stockés et travaux	23 384 830	856 812	709 742	510 478	703 427	816 333
travaux et services par tiers	181 438 379	8 812 320	10 671 952	11 009 898	9 297 562	8 745 693
crédit bail et loyers	71 015 279	2 384 678	2 047 870	2 050 435	2 731 258	2 861 381
services extérieurs	61 424 192	6 466 184	11 214 840	8 171 331	5 865 178	7 363 012
transports et déplact	38 603 130	2 095 308	1 471 455	1 266 391	1 271 893	1 238 779
frais postaux et télécom	73 433 077	903 287	464 412	477 833	459 526	433 054
autres serv ext dt honoraires	117 698 566	31 241 127	26 653 086	26 018 456	34 371 399	31 208 486
impôts et taxes	78 887 086	7 870 550	7 881 460	5 359 191	6 456 516	6 010 758
rémunérations et charges soc	757 731 587	27 254 719	26 548 996	25 911 553	27 371 766	26 927 385
dotations aux amort et prov	79 452 699	79 884 424	39 431 226	25 557 374	24 733 246	18 357 964
total	1 483 068 825	167 769 409	127 095 039	106 332 940	113 261 771	103 962 845
dont AGS	38 406 200	39 299 000	40 736 800	41 164 600	45 353 500	43 659 700

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

4.2.3.3 Le résultat financier

a) L'évolution du résultat financier

Le régime ne disposant pas de fonds propres, ses déficits sont couverts par des emprunts. Le résultat financier est fortement déficitaire sur la période.

[66] Situation du régime d'Assurance chômage au regard de la fusion des réseaux – Exercices 2005 à 2007 (et 2008 lorsque les informations étaient disponibles).

Tableau n° 42 : Résultat financier 2008-2013 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
produits financiers	13,50	2,40	4,80	14,40	44,20	27,40
charges financières	277,90	118,00	121,50	191,40	281,30	254,60
Résultat financier	**-264,40**	**-115,60**	**-116,70**	**-177,00**	**-237,10**	**-227,20**

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

b) Une gestion de la fonction trésorerie qui présente des risques élevés

Un audit de la fonction trésorerie a été effectué au moment où la Cour réalisait son contrôle. Les constats effectués par le cabinet de consultant extérieur mandaté à cette fin font ressortir des risques sur un nombre significatif de points :

- *Il n'existe pas de politique formalisée de gestion des comptes bancaires et de la relation bancaire.*

Ainsi trois comptes bancaires ouverts au nom de l'Unédic et non enregistrés en comptabilité ont été identifiés. La direction de l'Unédic explique que ces comptes servaient à faire le partage entre les trois banques partenaires des commissions de non utilisation des lignes de trésorerie liées à la couverture des billets de trésorerie, à partir d'un compte bancaire retracé en comptabilité. Mi-décembre 2014, l'un de ces comptes présentait un solde créditeur de 167 679 € alors que les commissions de non-utilisation n'existaient plus depuis plus de deux ans. Ces comptes ont été fermés en mars 2015.

- *Un nombre significatif de paiements externes ne transite pas par le logiciel de trésorerie et de communication bancaire Sage.*

Les principaux ordres de paiement sont réalisés par fax, hors plateforme informatique Sage (environ 28 Mds€ par an à raison d'environ 30 ordres de paiement par mois, dont notamment un fax quotidien pour l'appel de fonds allocataires). Un nombre élevé de paiements se fait par chèque manuel, hors plateforme informatique (4 Md€ par an environ avec environ 600 chèques). Or, sur ces différents modes de paiement, les procédures apparaissent insuffisamment formalisées.

- *Il n'a pas été identifié d'analyse formalisée de la séparation des tâches sur le périmètre des départements impliqués dans les activités de trésorerie, ni de règles de séparation des tâches consécutive à cette analyse.*

Ainsi, trois personnes dans l'équipe trésorerie sont dotées de droits permettant la création de tiers et de paiements et leur validation dans l'outil Sage. Il en va de même pour trois personnes de l'équipe comptable pour l'outil SAP. La gestion des droits d'accès montre également que trois collaborateurs ayant quitté l'équipe de trésorerie de l'Unédic conservaient leurs droits dans la plateforme Sage.

- *La comptabilisation des flux monétaires générés par la trésorerie ne fait pas systématiquement l'objet d'une documentation suffisante pour constituer une piste d'audit.*

Dans ces conditions, le risque d'émission d'un paiement non autorisé est jugé élevé ainsi que le risque opérationnel et le risque de fraude.

L'audit relève également qu'il n'existe pas de plan de continuité de la fonction trésorerie face à une crise et que la politique de gestion des placements de l'Unédic n'est pas suffisamment formalisée.

Le contrôle général économique et financier, qui siège dans toutes les instances de l'Unédic (conseil d'administration, bureau, commission d'audit) pourrait utilement jouer un rôle d'alerte sur ces sujets, rôle auquel il souscrit dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour.

L'Unédic doit remédier au plus vite aux dysfonctionnements constatés sur le cycle finance et trésorerie. La séparation effective des fonctions d'ordonnancement, de comptabilisation et de paiement constitue à cet égard un impératif. La mise en œuvre du plan d'action décidé mi-avril 2015 par la direction générale de l'Unédic en réponse aux constatations de l'audit apparait comme une priorité. En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Unédic a fait connaître que l'ensemble des mesures correctrices prévues par le plan d'action serait mis en œuvre d'ici fin novembre 2015 et qu'une part importante de celles-ci l'avait été en septembre 2015 au moment où l'Unédic a répondu aux observations provisoires de la Cour. Le conseil d'administration de juin 2015 s'est notamment prononcé sur la politique de gestion de trésorerie de l'association.

Recommandation n°5 (à destination de l'Unédic) : poursuivre et achever la mise en œuvre des mesures destinées à sécuriser la gestion financière et de la trésorerie.

4.2.3.4 Le résultat

Le résultat regroupe les gestions techniques et administratives, la gestion financière, et les opérations exceptionnelles. Ces dernières opérations enregistrent pour l'essentiel le produit des plus-values sur des cessions immobilières, comme en 2013 avec 8,9 M€ de résultat exceptionnel bénéficiaire.

Tableau n° 43 : Compte de résultat 2008-2013 (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contributions	30 339,30	30 562,30	30 558,20	32 314,20	32 958,20	33 453,10
total des recettes (avec autres produits, reprises et transferts)	30 636,30	30 886,40	30 809,60	32 720,50	33 212,10	34 107,10
Allocations (ARE, autres alloc)	21 089,80	25 905,50	27 681,70	27 545,20	29 309,10	30 824,70
total des dépenses (avec AAR, retraites, et dot prov)	24 342,40	31 884,20	34 020,80	33 975,40	35 790,20	37 508,60
Résultat technique (recettes - dépenses)	6 293,90	-997,80	-3 211,20	-1 254,90	-2 578,10	-3 401,50
opérations de gestion ad, fin et excep	-1 319,50	-167,60	-35,60	-205,70	-265,10	-245,20
RESULTAT	4 974,40	-1 165,40	-3 246,80	-1 460,60	-2 843,20	-3 646,70
report à nouveau	-9 712,30	-4 737,90	-5 903,40	-9 150,20	-10 610,80	-13 454,00
situation nette (résultat et reports)	-4 737,90	-5 903,30	-9 150,20	-10 610,80	-13 454,00	-17 100,70
Dettes	9 971,60	14 162,70	14 767,90	17 583,80	21 394,00	25 230,80

Source : rapports financiers de l'Unédic, et comptes consolidés

Alors qu'il était largement excédentaire en 2008 (+5 Md€), le résultat devient déficitaire à partir de 2009 (-1,16 Md€). L'année 2009 est une année charnière à un

double point de vue : elle a été la première année de mise en œuvre de la réorganisation du service public de l'emploi et elle a été marquée par la crise financière de 2008.

L'année 2010 a renoué avec une évolution moins défavorable du marché du travail (reprise économique et ralentissement de la hausse des chômeurs indemnisés au premier semestre), mais l'activité a chuté à nouveau au second semestre. Le résultat de l'année s'est traduit au total par un déficit de -3,25 Md€.

L'année 2011 a permis de limiter le déficit des comptes de l'assurance chômage (-1,46 Md€). Mais les destructions d'emplois salariés dans le secteur marchand ont repris au second semestre 2011 et le nombre de chômeurs indemnisés est reparti à la hausse, dans un contexte où, par ailleurs, la population active s'accroît.

L'année 2012 a enregistré de ce fait un déficit plus important (- 2,84 Md€).

En 2013, le résultat a été déficitaire (-3,64 Md€) pour la cinquième année consécutive, du fait du déficit de la gestion technique (-3,4 Md€), ce qui a conduit à une situation nette de plus en plus dégradée (-17 Md€) et à un besoin d'endettement croissant du régime. Les résultats de 2014 sont globalement comparables à ceux de 2013.

Cette situation a conduit les commissaires aux comptes à attirer l'attention sur le financement de l'assurance chômage, auquel est consacrée chaque année une note en annexe. Pour les comptes 2013, cette note relève que, sur la base de prévisions de mai 2014, l'endettement net de l'assurance chômage atteindrait environ 24,9 Md€ fin 2015[67].

4.3 Le fonctionnement

Le fonctionnement de l'Unédic en tant qu'association s'analyse au regard de l'exécution de son budget de fonctionnement et de sa gestion des ressources humaines. Des vérifications spécifiques ont en outre été menées sur les dépenses liées au paritarisme, la gestion immobilière et la politique d'audit et de contrôle.

4.3.1 Le budget de fonctionnement

Comparé aux enjeux de l'assurance chômage, le budget de fonctionnement de l'Unédic est réduit : moins de trente millions d'euros depuis 2012[68].

---

[67] Selon la dernière prévision de l'Unédic, en date d'octobre 2015, l'endettement atteindrait 25,7 Mds€ fin 2015.

[68] Soit les charges administratives, après déduction des prestations de service et retraitement des amortissements.

Tableau n° 44 : Budget de fonctionnement de l'Unédic 2009-2015 (en k€)

Charges de Fonctionnement	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Voté 2015
P - Personnel	13 486	19 152	12 872	13 103	12 692	12 678	13 000
I - Informatique	2 851	3 490	2 873	2 169	2 124	2 104	2 176
L - Locaux	6 859	4 055	777	620	675	774	712
A - Autres	14 063	12 593	11 566	9 110	10 143	9 605	9 766
Total PILA	37 259	39 290	28 089	25 002	25 634	25 161	25 654
Amortissements						908	900
Produits Convention Tiers AGS (Service Siège)	- 610	- 610	- 546	- 787	- 777	- 941	- 985
Projets de l'Unédic	3 826	447	3 208	2 942	1 157	2 299	1 747
Budget de fonctionnement Unédic	40 474	39 127	30 750	27 157	26 014	27 427	27 316

Source : Unédic

Le budget réalisé se situe en deçà du budget voté. Les principaux postes sont les dépenses de personnel et les dépenses dites « autres » (4,7 M€ de dotations pour les organisations patronales et syndicales, 2,9 M€ pour les dépenses de sous-traitance et d'honoraires, 1 M€ au titre de la contribution de l'Unédic au projet de modernisation des déclarations sociales, ...).

Conformément aux recommandations de la Cour, la contribution versée par l'AGS au titre de la gestion de son personnel par l'Unédic a été sensiblement rehaussée depuis 2011 pour atteindre un niveau que l'Unédic estime désormais proche de celui des coûts complets qu'elle supporte (de l'ordre de 1 million d'euros)[69].

Les projets les plus structurants figurent sous la rubrique « projets de l'Unédic » avec par exemple en 2014 1,2 millions d'euros au titre de l'évaluation de la convention d'assurance chômage.

Les factures enregistrées sur les postes d'honoraires et de frais de missions et de représentation pendant la période 2009 à 2013 n'appellent pas d'observations.

4.3.2 la gestion des ressources humaines

Environ la moitié de l'effectif est aujourd'hui composée de salariés recrutés depuis 2009. Deux particularités de la gestion des ressources humaines au sein de l'Unédic méritent d'être relevées : la gestion du personnel de l'AGS et l'existence de retraites supplémentaires pour les dirigeants de l'Unédic.

[69] La mission n'a pas porté sur l'AGS et ne permet ainsi pas de se prononcer sur le niveau exact des charges supportées par l'Unédic à ce titre.

4.3.2.1 La gestion du personnel de l'AGS

Les personnels dédiés à l'AGS et employés par l'Unédic dans le cadre de la délégation de gestion Unédic-AGS sont au nombre de 236 au 31 décembre 2013, soit près de deux fois et demi l'effectif affecté aux missions propres de l'Unédic.

En application de l'article L 143-11-4 du code du travail, l'avenant n°1 du 04 juillet 1996, modifiant la convention Unédic-AGS du 18 décembre 1993, fixe les conditions dans lesquelles l'AGS confie à l'Unédic un mandat pour assurer la gestion technique et financière du régime de garantie des créances des salariés, avec la mise en place de la délégation Unédic (DUA) et de délégations régionales supervisant elles-mêmes des centres de gestion et d' études AGS (CGEA). Ainsi, la DUA n'entre pas dans le champ de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, et a conservé son effectif après la fusion Pôle emploi-ANPE-Assédic. Seuls quelques postes de fonctions supports (ressources humaines, comptabilité et trésorerie) étaient salariés de l'établissement Unédic et mutualisés avec des fonctions identiques de la DUA. Le changement de périmètre de l'Unédic et sa nouvelle organisation ont été sans impact sur ces fonctions supports.

4.3.2.2 Les retraites supplémentaires des dirigeants de l'Unédic

En 2013, une écriture comptable de 2,8 M€ a été passée sur le compte « assurances » en application d'un accord sur les retraites supplémentaires des cadres dirigeants en activité au moment de la fusion, correspondant, compte-tenu des sommes déjà versées pour le financement de cet accord, à un coût net estimé de 452 000€. Un accord de 2001 avait en effet créé un régime de retraite supplémentaire par capitalisation au profit des cadres dirigeants de l'assurance chômage (Assedic et Unédic) dont la gestion a été confiée à un assureur (Malakoff Médéric). En décembre 2008, au moment de la réforme du service public de l'emploi, un nouvel accord a été signé, comportant deux volets :

- d'une part, il a décidé l'extinction future de ce régime de retraite supplémentaire, limitant ses bénéficiaires aux cadres dirigeants en fonction au 1er janvier 2001, ayant exercé ces fonctions pendant au moins huit ans et achevant leur carrière au sein de l'assurance chômage ;
- d'autre part, il a instauré une garantie de ressource pour les cadres dirigeants qui restent concernés par le régime : la rente viagère brute annuelle est égale à 10% du dernier salaire annuel brut perçu augmenté de la moyenne des primes des trois dernières années.

27 personnes étaient couvertes par ce dispositif fin 2011, 23 fin 2012, et 16 fin 2013. Fin 2014, le nombre de bénéficiaires effectifs était de 9 personnes. Le montant des capitaux constitués par personne varie entre 188 000 € et 377 000 €.

Il existe par ailleurs un contrat à cotisation définie mis en œuvre au profit des autres cadres dirigeants depuis 2001 et destiné à compenser l'absence de jours de RTT.

4.3.3 La gestion immobilière

Lors de la dissolution des Assedic en 2008, l'Unédic a hérité de leur patrimoine immobilier, correspondant aux anciennes agences des Assedic. L'Unédic n'avait pas vocation à demeurer propriétaire d'un tel réseau et elle s'en désengage depuis 2009. Ce processus n'est pas achevé.

Le transfert de patrimoine a fait partie d'une négociation générale entre l'Unédic, Pôle emploi et l'Etat, incluant le transfert des provisions et autres dettes et créances, le transfert de biens informatiques, les frais de gestion après le transfert du recouvrement à l'Acoss, et le solde du compte courant de Pôle emploi à l'Unédic.

Une partie du patrimoine a été cédé ou loué à Pôle emploi par le biais d'une convention d'occupation précaire et d'un règlement forfaitaire de 50 M€ en 2009, puis par la signature de baux individuels. Fin 2010, Pôle emploi avait acquis 78 sites pour 186 M€. Fort d'un réseau territorial déjà dense, Pôle emploi s'est concentré sur les bâtiments opérationnels pour l'accueil du public et faciles d'accès.

Les autres sites ont été cédés ou font l'objet de projets de cession, à l'exception du siège de l'Unédic, rue Traversière, qui ne doit pas être cédé. Deux sites importants ont été cédés de gré à gré : l'immeuble de la rue de Miromesnil a été vendu à la Section professionnelle des notaires pour 13 M€ en 2009 et l'ancien siège de l'Unédic, rue de Reuilly, a été cédé au CNFPT pour 67 M€ en 2010. Pour les autres sites, le conseil d'administration a approuvé en 2010 un plan global de cession, mais il n'a pas été trouvé d'acquéreur ni de financeur pour cette opération en bloc. Les cessions qui ont été réalisées depuis lors correspondent à des dossiers pour lesquels l'Unédic a été sollicitée par des acheteurs.

Patrimoine immobilier de l'Unédic - Etat des cessions

	Nbre de sites	SHON (en m²)	Prix de cession	VNC (date de cession ou 31/12/14)	Plus value (Latente/réalisée)
Ventes réalisées depuis début 2009					
- Siège de Reuilly	1	12 000	67	30	37
- Miromesnil	1	2 032	13	1	12
- Vente en bloc à Pôle emploi	81	14 000	186	103	83
- Autres ventes hors PE	58	44 000	43	25	18
S/Total	141	72 032	309	159	150
Reste à Vendre					
- Offres d'acquisition reçues en cours de réalisation	29	27 769	28	10	18
- Vente en bloc en cours de négociation	224	229 000	195	102	93
S/Total	253	256 769	223	112	111
Total	394	328 801	531	270	261

Source : Unédic, mars 2015, en M€.

A ce jour, restent dans le patrimoine de l'Unédic 253 actifs, hors l'immeuble du siège. Sur ce total, 29 sont en cours de vente (sous promesse ou en cours de négociation) pour une valeur totale attendue de 28 M€, ce qui, sur la base des valeurs nettes comptables au 31 décembre 2014, représenterait 18 M€ de plus-value. Les 224 sites restants font l'objet d'une présentation à différents investisseurs pour une cession en bloc. Le prix attendu est de 195 M€, ce qui représenterait une plus-value comptable de 93 M€. Les valeurs auxquelles les différents sites sont proposés à la vente reposent sur une campagne d'évaluation, réalisée en avril 2011, pour laquelle l'Unédic avait mandaté les cabinets Jones-Lang-Lassalle, Catella et Atisreal.

Jusqu'ici, les loyers des sites loués à Pôle emploi compensent les charges d'amortissements et de gestion, ces dernières comprenant, en 2015, 1,5 M€ de taxes,

0,9 M€ de dépenses d'entretien, 0,7 M€ de charges de copropriété, 0,8 M€ de prestations (avocats, notaires, conseils) et 0,4 M€ d'électricité.

Tableau n° 45 : Bilan du budget gestion immobilière (en milliers d'euros)

	Réalisé 2009	Réalisé 2010	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Voté 2015
Budget Gestion du patrimoine	10 134	9 328	4 099	3 153	3 843	4 089	4 273
Amortissements Patrimoine Immobilier	26 272	19 611	14 132	12 184	10 145	8 593	7 808
Projet Cession de l'immobilier	4 164	-	545	800	-	-	-
Produits convention (location)	- 50 000	- 45 244	- 29 125	- 23 558	- 19 160	- 15 296	- 13 000
Gestion du patrimoine immobilier AC	- 9 430	- 16 305	- 10 349	- 7 421	- 5 172	- 2 614	- 919

NB : les 4,16 M€ qui apparaissent en 2009 sur la ligne projet de cession de l'immobilier comprennent les droits de mutation liés à l'entrée du patrimoine immobilier des Assedic dans le bilan de l'Unédic

Source : Unédic budgets réalisés et votés

La gestion immobilière n'en représente pas moins une charge en termes d'activité qui ne s'inscrit pas dans les missions de l'assurance chômage et dont le bilan financier se dégrade. 0,9 M€ d'excédent budgétaire sont attendus en 2015, contre 2,6 M€ en 2014 ; le solde devrait devenir négatif à compter de 2016[70].

Il importe que la cession du patrimoine immobilier des Assédic dont l'Unédic a hérité aboutisse rapidement. Dans ce contexte, le bureau de l'Unédic de septembre 2015 a statué sur une actualisation de la stratégie immobilière visant au découpage géographique du portefeuille en lots susceptibles d'intéresser des opérateurs régionaux et la location des sites vacants dans le but de faciliter leur cession. L'Unédic indique par ailleurs qu'elle reste ouverte à toute manifestation d'intérêt pour l'ensemble de ses sites, tout en poursuivant sa stratégie de vente au coup par coup lorsque des acquéreurs se font connaître.

4.3.4 Les dépenses liées au paritarisme

En 2009, dans ses observations définitives relatives à la situation du régime d'assurance chômage, la Cour des comptes avait constaté que, jusqu'à 2008, les comptes de l'Unédic avaient enregistré diverses dépenses relatives à la gestion paritaire du régime d'assurance chômage. Ces dépenses concernaient :

- d'une part, la contribution de l'Unédic à l'information et à la formation des membres des instances paritaires, soit 5 365 840 euros en 2008 ;
- et, d'autre part, la couverture de divers autres frais liés à l'activité de ces instances :
    - le remboursement des pertes de salaires ou des pertes de rémunération d'activité, retraçant les dépenses liées à la fois aux membres des instances paritaires (462 929 euros en 2008) et aux conseillers techniques (666 360 euros en 2008),

[70] Il demeurerait positif en flux de trésorerie, compte tenu de l'absence de décaissement des charges d'amortissement.

- le remboursements de frais de déplacement et de séjour des administrateurs, soit 1 999 590 euros en 2008,
- des dépenses d'assurance, dont 9 935 euros rattachés à la prime d'assurance des mandataires sociaux et 33 000 euros rattachés à l'assurance accident du travail des membres des instances paritaires,
- les autres frais (mise à disposition d'un bureau par organisation et part des dépenses du compte 625120 « voyages et déplacements divers » imputable aux déplacements des administrateurs) n'avaient pas été chiffrés, étant a priori peu significatifs.

La Cour estimait que le total général des dépenses de l'Unédic et des Assédic liées au paritarisme était d'au moins 8,5 millions d'euros en 2008. Elle relevait que ce montant était sans commune mesure avec le budget alloué à ces actions lorsqu'il avait été décidé de les financer, à la fois du fait de l'augmentation du nombre d'instances bénéficiaires et de l'augmentation des dotations unitaires. Elle relevait également que le fondement juridique de ces dépenses était incertain, en particulier du fait du caractère forfaitaire de la contribution attribuée et de l'absence de vérification de la réalité de son utilisation aux fins assignées. La Cour estimait enfin que, si la disparition des Assédic par leur fusion-absorption au sein de l'Unédic allait entraîner une forte diminution du nombre de détenteurs de mandats paritaires, à règles inchangées, les charges liées au paritarisme allaient constituer un poste significatif de dépenses de la nouvelle entité Unédic.

Dans ces conditions, l'Unédic avait fait connaître à la Cour sa décision de mettre un terme au financement direct par l'Unédic des conseillers techniques, de réduire de 22% en 2009 le montant global des financements forfaitaires et de prévoir l'établissement de justificatifs pour ces dépenses.

La Cour a contrôlé en 2015 la mise en œuvre de ces décisions.

Le nouveau mode de financement par l'Unédic des organisations de salariés et d'employeurs qui en sont membres a été adopté par le conseil d'administration du 26 juin 2009.

Chaque dotation attribuée est désormais décidée annuellement par le conseil d'administration. Elle donne lieu au versement d'un acompte en début d'exercice correspondant à 80%, les 20% restant étant attribués à la réception des justificatifs produits par les organisations, au plus tard le 1er avril de l'année suivante.

Dans le même temps, en 2009, chaque organisation a signé avec l'Unédic une convention sur le financement des frais exposés par ses collaborateurs dans le cadre de la gestion de l'assurance chômage. Cette convention définit les missions concernées et la nature des activités financées et prévoit la remise d'états déclaratifs annuels accompagnés d'un rapport d'activité, ces deux documents devant être signés par le responsable de l'organisation signataire et son responsable financier.

De l'examen des justificatifs pour les années 2011 à 2013, il ressort que les documents attendus ont été produits. Les justificatifs de dépenses portent sur des montants variables, sur lesquels l'Unédic rembourse un montant forfaitaire à chaque organisation. Toutes les organisations déclarent des dépenses supérieures à ce montant forfaitaire, à l'exception du Medef, qui déclare des sommes moins élevées, mais qui dispose de la dotation la plus importante.

Le type de dépenses financées est variable, les missions concernées étant libellées de manière large dans la convention et pouvant ainsi correspondre, par exemple, à des frais de publication d'articles sur l'assurance chômage dans des périodiques de l'organisation.

En contradiction avec ce que prévoit la convention, la double signature par le responsable de l'organisation et son responsable financier n'est pas systématiquement respectée : la signature des justificatifs peut être effectuée par le seul mandataire de l'organisation syndicale au conseil d'administration de l'association.

Le montant des dépenses remboursées par l'Unédic aux organisations syndicales et patronales sous forme de contributions a baissé par rapport à la période précédente. Il est passé de 8,5 M€ en 2008 à un montant voté en conseil d'administration de 4,7 M€ par an depuis 2009.

Ce montant correspond à une dotation annuelle de 312 716 € par organisation. Une dotation exceptionnelle de 156 358 € par organisation peut s'ajouter à ce montant. Cette dotation exceptionnelle a été reconduite chaque année depuis 2009, ce qui n'est pas conforme, précisément, à la notion de caractère exceptionnel. Au total, la dotation annuelle allouée aux organisations membres de l'Unédic est de 469 000 €.

Le montant de la dotation annuelle et exceptionnelle est triplé pour le MEDEF, soit 1 407 222 €. Ce dernier n'ayant pas déclaré de frais au titre de la dotation exceptionnelle et ne déclarant pas des dépenses allant jusqu'au plafond de sa dotation annuelle, il a perçu entre 580 000 et 760 000 € sur les exercices 2011 à 2013.

Au total, les montants acquittés par l'Unédic se situent ainsi depuis 2010 entre 3,85 M€ et 4 M€. S'ajoutent à ces dotations, pour des montants nettement moins significatifs, des remboursements pour perte de salaires et frais de déplacement et de séjour des administrateurs.

Tableau n° 46 : Les dépenses liées au paritarisme (en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013
Frais de fonctionnement des instances paritaires		3,87	4,04	3,86	3,95
Remboursement des pertes de salaires (conseillers techniques jusqu'en 2009, membres des instances paritaires)	*3,8*	0,007	0,014	0,012	0,015
Remboursements des frais de déplacement et de séjour des administrateurs	*0,18*	0,15	0,136	0,135	0,114
Total	3,98	4,03	4,19	4,01	4,07

Source : comptes de l'Unédic

La mise en place par la loi du 5 mars 2014 d'un financement du paritarisme par le biais d'une cotisation de 0,016% sur les salaires[71] crée un contexte nouveau. Elle pose la question du maintien, à terme, de ce mode de financement particulier

[71] Loi du 5 mars 2014 sur le financement des organisations syndicales et patronales ; décret du 30 décembre 2014 pris pour l'application de son article 31.

mis en place au sein de l'assurance chômage en 1973.

En réponse aux observations provisoires de la Cour, l'Unédic a fait valoir que la situation juridique n'est pas encore stabilisée s'agissant des suites à donner à la mise en place du nouveau fonds, le décret déterminant la liste des organismes pouvant verser une participation volontaire à ce fonds n'ayant pas été publié. L'Unédic précise que c'est une fois ce cadre stabilisé qu'une convention passée avec ce fonds pourra prévoir la répartition des quote-parts des différentes organisations patronales. Dans l'attente, l'Unédic a maintenu les modalités de financement des organisations gestionnaires de l'assurance chômage instaurées en 2009.

4.3.5 La politique de contrôle et d'audit

La politique de contrôle et d'audit à l'Unédic est plus particulièrement confiée au directeur général adjoint qui a la charge du Pôle performance.Elle est organisée en quatre départements réunissant une vingtaine d'auditeurs et de chargés de mission ou de projet.

4.3.5.1 Le rapport « Contrôle et Audit »

Ce rapport est réalisé chaque année à l'intention du bureau, puis du conseil d'administration, et est examiné, depuis 2013, par la nouvelle commission d'audit et de préparation des comptes. Chaque rapport annuel contrôle et audit présente les principaux résultats du contrôle permanent et du contrôle périodique sur l'exercice clos, dont le plan d'audit réalisé par le département audit-risques et les principales recommandations issues des missions. Il présente également le plan d'audit validé par la commission d'audit et de préparation des comptes pour le prochain exercice.

4.3.5.2 La cartographie des risques

Les risques identifiés par l'Unédic au regard de ses missions recouvrent quatre domaines et 23 risques en 2014 :

- l'indemnisation des demandeurs d'emploi (difficulté de mettre en œuvre les décisions des partenaires sociaux, prescriptions erronées et/ou données tardivement aux opérateurs, systèmes d'information, non continuité d'un opérateur, insatisfaction des demandeurs d'emploi…);
- le recouvrement des contributions (non recouvrement, non mise en œuvre des prescriptions par les opérateurs…);
- le financement de l'assurance chômage (prévisions d'équilibre financier erronées ou peu fiables, refinancement sur les marchés, …);
- l'organisation de l'Unédic (difficultés de l'Unédic à éclairer la négociation des partenaires sociaux, inadéquation entre les moyens et objectifs, perte de compétence ou d'expertise au sein de l'Unédic, insuffisance des moyens de

gestion de crise, qualité des données, études et analyses, certification des comptes, contrôle et audit des activités déléguées ou internes, fraudes...).

4.3.5.3 Les activités déléguées aux operateurs

La délégation de l'indemnisation à Pôle emploi et celle du recouvrement des contributions à l'Acoss et à d'autres opérateurs[72] exigent un dispositif rigoureux de suivi de l'activité des opérateurs pour le compte de l'Unédic.

Des conventions encadrent les relations entre l'Unédic et les opérateurs[73], le premier formulant chaque année de nouvelles orientations de contrôle et de missions d'audit à réaliser sur l'exercice, qui complètent les propres plans de contrôle interne des seconds. Les missions peuvent être conduites par les auditeurs de l'Unédic seuls, ou avec les auditeurs de l'opérateur.

Cette organisation permet à l'Unédic « *à tout moment de diligenter des missions d'audit ou des contrôles, sur pièces ou sur place, au sein de Pôle emploi* » (article 9 de la convention Unédic-Pôle emploi). En retour, Pôle emploi assure une communication trimestrielle des résultats du plan de contrôle interne, et un « reporting » trimestriel de mise en œuvre, et annuel de l'environnement général de contrôle, avec les orientations et bilans. Les représentants de l'audit interne des deux organismes se réunissent au moins une fois par trimestre.

4.3.5.4 Le dispositif de maîtrise des activités

Le dispositif de maitrise des activités de l'assurance chômage s'organise autour de trois lignes : le management opérationnel, le contrôle permanent, et le contrôle périodique. Le management opérationnel est assuré par le management des opérateurs pour les activités déléguées ou par chaque métier pour les activités internes à l'Unédic. Le contrôle permanent est assuré à partir des indicateurs de performance produits par les opérateurs pour les activités déléguées et des résultats des contrôles internes de l'Unédic. Le volume des actions de contrôle interne a été recentré sur les principaux enjeux financiers (comptabilité, trésorerie, paie). Le processus de la prescription règlementaire de l'Unédic fait l'objet d'un système de management de la qualité certifié selon la norme ISO-9001, renouvelée par l'AFAQ-AFNOR en avril 2014. L'Unédic est engagée dans une démarche de certification de son système de management de la sécurité de l'information en 2015 selon la norme ISO 27001. Enfin le contrôle périodique correspond à l'audit. En 2013, la fonction d'audit de l'Unédic s'est renforcée avec la création d'un poste de sous-directeur en charge du département audit et risques, qui compte cinq auditeurs. Le plan d'audit 2014 portait sur le périmètre de Pôle emploi, mais des missions ont également été réalisées à l'Acoss et la CCMSA sur la mise en

---

[72] Les URSSAF en 2011, et la CCMSA, la CCVRP, les caisses centrales de sécurité sociale de Monaco et Saint-Pierre et Miquelon.

[73] Convention bipartite Unédic/Pôle emploi du 21/12/2012 et Convention Unédic/AGS/Acoss/Pôle emploi du 17/12/2010 relative au recouvrement des contributions et cotisations dues par les employeurs.

oeuvre de la modulation des contributions d'assurance chômage et à l'Unédic sur la fonction trésorerie.

4.4 La gestion financière et l'endettement

La gestion financière de l'assurance chômage est l'une des quatre missions de l'Unédic fixés par ses statuts. Entre 2009 et 2015, cette mission a changé de dimension.

En effet, en 2008, l'Unédic connaissait un résultat positif de 4,9 Md€, et l'endettement net s'élevait à 4,7 Md€. Cinq ans plus tard, fin 2014, l'Unédic s'est dotée d'un programme de financement externe de 41 Md€ maximum (12 Md€ de billets de trésorerie, 3 Md€ de bons à moyen terme négociables, 26 Md€ d'obligations à moyen terme). Son encours de financement est de 24,3 Md€, soit plus d'un point de PIB[74]. Cet encours de financement constitue un maximum historique.

Tableau n° 47 : Le financement entre 2008 et 2013 (en M€)

	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013
emprunts obligataires	-2 260,20	-6 200,00	-4 000,00	-5 900,00	-8 900,00	-13 650,00
crédit relais	0,00	0,00	-650,00	0,00	0,00	0,00
billets trésorerie	-3 000,00	-2 625,00	-5 280,00	-7 480,00	-7 945,00	-6 920,00
placements	0,00	3 265,00	1 364,00	1 551,00	1 517,00	940,00
découverts	-80,00	-35,00	-3,00	-1,00	-40,00	0,00
disponibilités bancaires	0,00	0,00	3,00	307,00	1 531,00	1 955,00
total	**-5 340,20**	**-5 595,00**	**-8 566,00**	**-11 523,00**	**-13 837,00**	**-17 675,00**
variation de la trésorerie	4 065,80	-254,80	-2 971,00	-2 957,00	-2 314,00	-3 838,00
écart variation de trésorerie et résultat	-908,60	910,60	275,80	-1 496,40	529,20	-191,30
écart total trésorerie et situation nette	-602,30	308,30	584,20	-912,20	-383,00	-574,30

La stratégie de financement adoptée par l'Unédic depuis 2009 repose sur trois axes : un *rating* équivalent à celui de l'Etat pour lever les ressources nécessaires aux meilleures conditions, un programme d'émissions obligataires et un programme de billets de trésorerie.

En ce qui concerne les besoins de financement de l'assurance chômage, l'article 3.1 du règlement financier indique que : « *L'Unédic établit au moins trois fois par an une prévision d'équilibre financier (...). Cette prévision, présentée pour approbation au Bureau de l'Unédic, constitue l'outil principal de pilotage financier de l'assurance chômage et de l'Unédic* ». La direction des finances et de la trésorerie de l'Unédic a la charge de définir le besoin de financement, à partir des études de la direction des études et analyses (DEA), qui s'appuient principalement sur le taux de croissance prévisionnel retenu, l'évolution de l'inflation, la courbe du chômage. Ces paramètres déterminent les contributions attendues par l'Unédic et les indemnisations à verser en fonction de l'évolution de la règlementation et du nombre de demandeurs d'emploi. La DEA actualise son évaluation trois fois par an à environ 100 M€ près.

[74] Correspondant aux emprunts obligataires, bons à moyen terme et billets de trésorerie émis par l'Unédic

La gestion financière de l'Unédic doit s'analyser au regard de ses supports (A), des relations nouées avec l'Etat qui garantit les emprunts obligataires de l'Unédic (B), de son coût (C) et des procédures qui la gouvernent (D).

4.4.1 Les supports de la gestion financière

En dehors des découverts bancaires autorisés, les supports de la gestion financière sont de trois natures : les billets de trésorerie, utilisés depuis 2004 par l'Unédic, les émissions obligataires, lancées par l'Unédic en 2009 et, depuis 2014, un nouveau programme de bons à moyen terme négociables.

4.4.1.1 Les billets de trésorerie

Les besoins de financement à très court terme peuvent être assurés sous la forme de découverts bancaires. Ceux-ci ont été négociés de gré à gré pour 1,4 Md€. Cette faculté n'était pas utilisée en 2013.

Pour un quart de son financement, et dans la limite d'un encours maximum de 12 Md€, l'Unédic a adopté un programme court qui représente 6,92 Md€ de billets de trésorerie au 31 décembre 2013. Fin 2014, il est descendu à 4,5 Md€. L'Unédic a pu se procurer fin 2014 sur ce marché des ressources courtes à un taux moyen de 0,13%.

Ce programme permet l'émission de titres de créances négociables (TCN) de maturité maximum d'un an. La possibilité pour les associations d'émettre des billets de trésorerie a été autorisée par la loi du 1er août 2003. L'Unédic y a eu recours dès 2004 et a favorisé ce type de financement jusqu'en 2012, qui a enregistré autant de billets de trésorerie que d'emprunts obligataires. A partir de 2013, les emprunts l'ont emporté.

Les billets de trésorerie font l'objet de tirages en fonction des besoins au jour le jour, ces besoins étant très variables au quotidien et demandant un ajustement fin au niveau des décaissements tous les jours. Ils ne sont pas garantis par l'Etat.

Les conditions de recours aux billets de trésorerie ont évolué avec la mise en œuvre de nouvelles mesures prudentielles appliquées aux banques dans le cadre de Bâle III. En effet, pour respecter les ratios prudentiels appliqués aux banques, des lignes de trésorerie spécifiques, dites de « back-up », qui n'avaient pas vocation à être utilisées, ont été mises en œuvre. Elles ont donné lieu à des commissions de non-utilisation dont on trouve la trace dans les comptes de l'Unédic de 2009 à 2014 : 2,21 M€ versés aux banques au titre de ces lignes en 2009, 2,65 M€ en 2010, 3,5 M€ en 2011, 4 M€ en 2012 et une régularisation en 2013 sur le décompte de 2012.

Des disponibilités bancaires importantes apparaissent à partir de 2012, correspondant principalement à des dépôts sur livrets rémunérés. Elles ont permis de clore les lignes de back-up auparavant demandées par les agences de rating, qui devaient permettre d'emprunter en cas de tension sur les marchés et que l'entrée en vigueur des normes Bâle III avaient rendu plus coûteuses.

Une contreproposition a donc été faite aux agences sur l'abandon de ces lignes de crédit au bénéfice de placements liquides alimentés à hauteur d'un mois de décaissements[75]. Il s'agit d'une « *réserve*[76] *de liquidité* » mise en place en 2012 par l'Unédic, dont l'utilisation est exclusivement affectée à la sécurisation des prêteurs en cas de dysfonctionnement des marchés l'empêchant de se refinancer, afin de permettre ainsi à l'Unédic de payer les allocations et de faire face aux échéances de remboursement des billets de trésorerie.

Cette réserve de liquidité dont le montant varie en fonction de l'utilisation du programme de billets de trésorerie, est au minimum égale à la somme la plus élevée entre la somme des décaissements des 15 jours calendaires à venir, ou la somme des échéances de billets de trésorerie sur les 15 jours calendaires à venir, et toujours supérieure à l'équivalent d'un mois de dépenses techniques, soit 2 Md€. Un test quotidien est réalisé par l'Unédic pour vérifier le montant de la réserve à partir des états prévisionnels de gestion de la trésorerie.

Cette réserve comprend également des valeurs mobilières de placements qui correspondent à des SICAV monétaires dédiées à la couverture d'émissions de billets de trésorerie en cas de défaillance du marché. Les placements représentent 20% de l'encours de billets de trésorerie (1,5 Md€) en 2011 et 2012 et 15% (0,9 Md€) en 2013. Les supports de placement de cette trésorerie sont des certificats de dépôts en banque ou des dépôts sur le compte courant auprès du Trésor.

La réserve de liquidité résulte de la mise en œuvre d'un accord négocié avec les agences de notation visant à maintenir le meilleur niveau possible de note à court terme pour les billets de trésorerie, tout en mettant fin aux coûts bancaires relatifs aux lignes de crédit destinées à sécuriser le programme. L'avantage financier résultant de cet accord est estimé par l'Unédic à environ 15 M€ d'économies nettes par an (coût de l'endettement supplémentaire correspondant moins coûts fixes sur les lignes de backup et rémunération des excédents placés).

4.4.1.2 Les émissions d'obligations

Sur la couverture des besoins et le placement des disponibilités, l'article 3.2 du règlement financier précise que le « *conseil d'administration définit le programme de recours aux diverses formes de financement (...). Les services de l'Unédic mettent en œuvre le programme d'emprunts et de financement (...). Le bureau est informé régulièrement de l'état d'avancement du programme (...). Les disponibilités font l'objet de placements sécurisés, sans risque de perte de capital (...).* »

Les emprunts ont fortement crû sur la période sous revue (+500%) pour faire face aux besoins de financement du régime d'assurance chômage.

En 2009, l'Unédic a ouvert un programme EMTN (euro medium term notes) de 12 Md€, dont le plafond a été porté à 14 Md€ en 2012, 20 Md€ en 2013 et 26 Md€ en 2014. Ces émissions obligataires permettent à l'association de lever les fonds nécessaires sur le marché obligataire avec une note des agences de notation qui la place

---

[75] Lettre à Moody's investors service Ltd, du 13 août 2012

[76] « buffer » en anglais

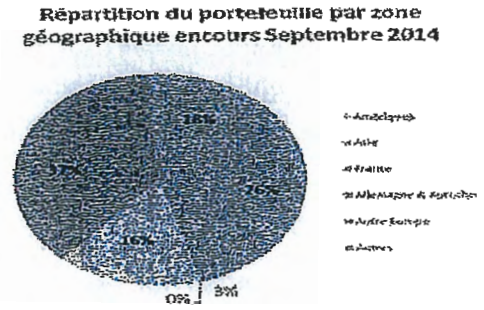
au même niveau que l'Etat. Le conseil d'administration du 27 juin 2013 a décidé de couvrir l'intégralité du besoin de financement (6,6 Md€ fin 2014) par des émissions obligataires, en profitant de taux d'intérêt à moyen et long terme bas, ce qui a porté les obligations émises à un peu plus de 18 Md€ fin 2014. L'arrêté formalisant la garantie a porté en 2014 sur 7 Md€. Le ministre de l'économie et des finances a maintenu un plafond de 8 Md€ pour procéder à d'éventuels ajustements en cours d'année.

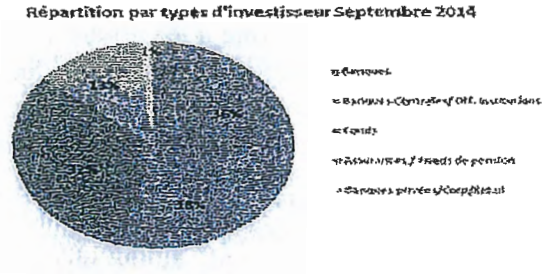
La dette obligataire s'élevait à 13, 650 Md€ fin 2013. Cinq nouvelles émissions ont été lancées de mars à avril 2014 pour un total de 4,85 Md€, en une ou plusieurs tranches, d'une durée maximale de 10 ans. La réalisation du programme d'émissions obligataires pour 2014 s'est achevée sur un taux moyen pondéré de 1,59% pour une duration un peu au-dessus de 8 ans.

Tableau n° 48 : Emprunts obligataires de l'Unédic fin 2014 et détention du portefeuille

Emissions	Montant	Arrangeurs	échéances
En 2012	6,5 Md€	BNP, HSBC, Crédit suisse, SocGen, Natixis....	Février 2015-avril 2019
En 2013	5 Md€	BNP, CITI, DZ, NordLB, Unicrédit...	Avril 2016-avril 2023
En 2014	7 Md€	HSBC, JPM, BOAML, Commerz, Barclays, Bred...	Avril 2017-Mai 2024
Total	18,5 Md€		

Source : Tableau Excel Unédic (Direction financière)





source : dossier du conseil d'administration du 29.1.2015

Le conseil d'administration du 29 janvier 2015 a autorisé un programme d'émissions de 6 Md€ pour 2015.

4.4.1.3 Les bons à moyen terme négociables

En juin 2014, le conseil d'administration de l'Unédic a approuvé la création d'un nouveau programme d'endettement : les bons à moyen terme négociables. Il s'agit de

titres de créance négociables d'une maturité supérieure à 1 an. L'Unédic estime pouvoir se positionner sur des maturités de un à trois ans. Ce marché est national pour les intermédiaires concernés, mais les investisseurs sont de même nature que ceux qui achètent les obligations de l'Unédic.

Le plafond des émissions de ce programme a été rehaussé à 5 Md€ lors du conseil d'administration de janvier 2015.

Ces bons ne nécessitent pas la garantie de l'Etat.

4.4.2 Les relations financières avec l'Etat

La relation financière avec l'Etat se matérialise dans la garantie que celui-ci accorde chaque année au programme d'émission d'obligations de l'Unédic. Elle s'accompagne d'échanges sur le calendrier et les émetteurs retenus pour les émissions d'obligations, ainsi que sur le niveau des liquidités que l'Unédic doit maintenir sur son compte ouvert au trésor public.

4.4.2.1 La garantie d'emprunt

L'article L 213-15 du code monétaire et financier encadre les conditions dans lesquelles les associations peuvent émettre des obligations : tenue d'une assemblée générale, dissolution de l'association au cas où les fonds propres de l'association seraient diminués au moins de moitié par rapport aux fonds propres détenus l'exercice précédent l'émission, capacité des emprunteurs à se faire rembourser leurs titres en l'absence de dissolution. Ces dispositions visent à assurer que les associations ne pourront se porter sur les marchés financiers sans être en mesure de rembourser le capital emprunté.

Ces dispositions s'appliquent à l'Unédic, association loi de 1901. Dans la mesure où elle ne remplit pas les conditions énoncées par l'article L 213-15, elle doit recourir à la garantie explicite de l'Etat pour lancer ses obligations.

Cette garantie prend la forme d'un article en loi de finances rectificative en fin d'année n-1, suivi fin janvier de l'année n d'un décret fixant le montant exact de la garantie apportée pour l'année par l'Etat. Ce processus est précédé d'une lettre de l'Unédic au ministre en charge des finances, demandant la garantie de l'Etat.

Des réunions sont organisées en amont entre l'Unédic, le cabinet du ministre des finances et l'agence France trésor. L'organisme écrit au ministre des finances à l'automne chaque année en explicitant sa situation financière, et en exposant la nécessité de couvrir ses besoins de financement par des émissions obligataires pour garantir la continuité de l'indemnisation chômage jusqu'à la fin de l'exercice « n+ 1», soit à l'automne 2014 pour l'année 2015.

Le ministre a souligné dans sa réponse en date du 3 novembre 2014 que *« l'ampleur et la persistance des déficits, et leur accumulation sous forme de dette, (révèlaient) la nécessité d'un suivi des mesures de redressement prévues par la nouvelle convention d'assurance chômage signée en mars 2014 et de leur prolongation dans le cadre de la prochaine négociation conventionnelle ».*

L'Unédic a sollicité par lettre les 17 septembre 2010, 21 octobre 2011 et 5 septembre 2012 la modification des dispositions du code monétaire et financier afin de ne plus avoir besoin de recourir à la garantie de l'Etat. Suite à une réponse du ministre de l'économie du 28 octobre 2010, un groupe de travail a été réuni à cet effet. La direction générale du trésor et l'Unédic ont tenu des échanges, début 2011, autour de deux options : l'assouplissement du dispositif du code monétaire et financier pour tenir compte des spécificités du cycle financier de l'Unédic, ou l'exemption des règles de l'article L 213-15 des emprunts souscrits par des investisseurs qualifiés.

L'Unédic a fait valoir qu'une dérogation préserverait l'autonomie du régime et faciliterait son processus d'émission d'emprunts obligataires. Elle n'a toutefois plus demandé la modification du code monétaire et financier depuis 2012.

En pratique, une dérogation accordée à l'Unédic créerait un précédent qui risquerait d'entraîner des demandes similaires d'autres associations. Or, les dispositions du code monétaire et financier visent à assurer la protection des créanciers des associations, entités moins régulées et supervisées que d'autres émetteurs comme les banques ou les entreprises. Dans le cas de l'Unédic, la garantie de l'Etat ne fait en réalité que matérialiser une situation juridique dans laquelle l'Etat peut reprendre la gestion du régime en l'absence d'accord entre les partenaires sociaux.

Dans un contexte où la dette de l'Unédic atteint un niveau de nature macro-économique, accorder une dérogation à l'Unédic par rapport aux dispositions du code monétaire et financier ne paraît pas pertinent.

4.4.2.2 La gestion du calendrier des émissions d'obligations

Dans sa réponse de 2014 à la demande de garantie de l'Etat de l'Unédic, le ministre des finances insiste sur la nécessaire « *poursuite d'échanges continus et fluides avec l'Agence France Trésor (AFT) s'agissant du calendrier et des caractéristiques des opérations envisagées sur les marchés financiers* ». Il demande que les dates des émissions de l'Unédic soient suffisamment distantes des dates d'émissions à moyen et long terme de celles de l'Etat, dont le calendrier prévisionnel est publié par l'AFT en décembre de chaque année. Enfin, il demande aussi de veiller à informer « *suffisamment en amont l'AFT* ».

L'Etat souhaiterait par ailleurs que l'Unédic ait recours pour l'émission de ses obligations uniquement à des spécialistes en valeurs du trésor, ce que l'Unédic accepte de faire à 95%.

4.4.2.3 Les liquidités déposées au Trésor

En application des accords qu'elle a conclus avec ses intermédiaires financiers, l'Unédic dispose en permanence d'un volant d'au moins 2 Md€ de liquidités.

Or la situation de l'Unédic entre pleinement dans le décompte du déficit et de la dette des administrations publiques. Ils ont en effet trois composantes : l'Etat, les collectivités locales et le secteur dit associations qui recouvre en pratique la protection sociale (sécurité sociale et assurance chômage).

Dans ces conditions, l'Etat demande à l'Unédic de déposer une partie de ses fonds au Trésor, car sa dette est comptabilisée dans celle des administrations publiques. Le compte est crédité d'environ 600 M€ en permanence, auxquels s'ajoutent 900 M€ au 31 décembre (soit 1,5 Md€, niveau inférieur à celui des liquidités de l'Unédic). A défaut d'un tel mécanisme, dans la mesure où le décompte de la dette se fait en données brutes, la situation de la dette publiques de la France au sens du traité de Maastricht serait sans raison dégradée de 1,5 Md€ au bénéfice de la sphère bancaire. Le mécanisme mis en place vise ainsi à disposer en fin d'année d'un chiffre consolidé de la dette publique qui reflète la réalité économique.

Les flux des disponibilités de l'Unédic sur le compte du trésor font l'objet d'annonces préalables à l'agence France trésor comme pour tout correspondant du trésor.

Dans sa réponse à la Cour, l'agence France trésor mentionne que tout l'encours des disponibilités de l'Unédic est déposé au trésor en fin d'exercice. En réalité, l'encours déposé est inférieur de 500 M€ au montant minimum de liquidités que l'Unédic s'est engagé auprès des banques à conserver en permanence.

Sur ce sujet, la direction des finances et de la trésorerie de l'Unédic met en avant l'autonomie de gestion des partenaires sociaux dans le cadre de l'assurance chômage. Or, les intérêts de l'Etat et de l'Unédic sont convergents : les taux des émissions de l'Unédic s'expriment en différentiel par rapport à celui de l'Etat et l'intérêt de l'Unédic est que l'Etat emprunte dans les meilleures conditions ; l'intérêt de l'Unédic est que la dette de la sphère publique à laquelle elle appartient ne soit pas surestimée lors de la clôture des comptes du fait d'arrangements qu'elle a conclus avec ses partenaires financiers ; et l'intérêt de l'Etat est également que l'association qui porte une politique prioritaire pour les pouvoirs publics dans leur ensemble depuis plusieurs décennies ait la situation financière la plus saine possible.

Dans un contexte de forte sensibilité des marchés financiers sur les indicateurs de déficit et de dette publique, et dans la mesure où l'Unédic est comprise dans le périmètre des administrations publiques, que ce soit avec ou sans la garantie de l'Etat, il serait pertinent que l'Unédic maximise le montant de ses dépôts au Trésor, afin d'éviter d'augmenter de manière injustifiée la dette des administrations publiques. Lors de l'audition de l'Unédic, il a été indiqué que l'Unédic et l'agence France trésor s'étaient rapprochées pour examiner ce point, qui pourrait utilement être réglé par la voie d'une convention entre l'agence et l'association. Cette convention pourrait prévoir, en contrepartie du dépôt des liquidités de l'Unédic et pour conserver sa pleine autonomie de gestion, des délais plus rapides de disponibilité des fonds déposés au Trésor en cas de besoin.

4.4.3 Le coût du financement de l'assurance chômage

Le coût du financement de l'assurance chômage a trois composantes de nature et de niveau inégaux :

- les charges d'intérêt liées aux emprunts contractés,
- les charges directement liées à l'émission des obligations émises par l'Unédic : elles correspondent aux primes d'émission consenties sur le coupon et aux frais (« fee ») acquittés auprès des banquiers placeurs de l'émission,

- les charges liées à la gestion de la fonction financière au sein de l'Unédic, qui sont indirectement liées à la dette émise par l'Unédic.

L'Unédic perçoit par ailleurs des produits financiers au titre des liquidités qu'elle s'est engagée à avoir à disposition dans le cadre de la couverture de ses billets de trésorerie. Pour disposer de ces liquidités, l'Unédic doit augmenter d'autant le niveau de ses emprunts toutes choses égales par ailleurs.

Le coût du financement de l'assurance chômage peut être évalué en procédant à un calcul du coût brut (absence d'affectation des charges de personnels et d'une quote-part des frais généraux). Les travaux menés par la Cour conduisent au bilan suivant.

a) Le budget de fonctionnement de la direction finances et trésorerie est de 950 000 € en exécution, en 2014.

Ce budget comporte les trois postes principaux suivants : agences de notation (650 000 €), honoraires juridiques (250 000 €), contrat Bloomberg (50 000 €). Les honoraires liés à la fonction finances et trésorerie ne sont pas enregistrés dans un compte spécifique (alors que par exemple les honoraires liés à la fonction immobilière le sont).

b) Pour le total des obligations émises depuis l'ouverture du programme d'obligation en 2009, les primes d'émissions sont de 46,9 M€ à fin 2014. Conformément au plan comptable, ces primes sont amorties sur la durée des titres. Au 1er janvier 2014, 9,3 M€ avaient été amortis, 5,7 M€ l'ont été en 2014 ; le solde des primes émises restant à amortir était ainsi de 32 M€. Les commissions versées aux banques émettrices étaient de 27,6 M€ à fin 2014 ; elles sont également amorties sur la durée des titres : 5,4 M€ d'amortissements avant 2014, 3,8 M€ en 2014, 18,3 M€ restant à amortir.

La charge liée aux émissions (commission et prime) est de 74,5 millions d'euros entre 2009 et 2014. Si ces montants sont entièrement payés et comptabilisés, les deux tiers de la charge qu'ils représentent restent à couvrir dans les comptes.

Les commissions vont de 0,075% à 0,0175% selon les émissions. Il ressort de l'examen du tableau Excel qui sert au service comptable pour la comptabilisation de ces opérations que les émissions supplémentaires à partir d'une même souche ne sont pas systématiquement accompagnées de commissions réduites.

c) Les intérêts versés en 2014 au titre des émissions obligataires étaient de 284,5 M€. Les intérêts attendus en 2015 sur les émissions réalisées jusqu'à fin 2014 (hors émissions 2015) sont de 341,5 M€.

Les taux d'intérêts des émissions sont de 3% pour le plus élevé (émission du 27 février 2012 pour 2,5 Md€ à 7 ans, avec trois émissions complémentaires : 300 M€ en avril 2012, 300 M€ puis 500 M€ en septembre 2013, soit au total 1,1 Md€). En mai 2013, l'Unédic avait émis un programme d'une maturité de 7 ans au taux de 1,25%. Les taux d'intérêt les plus bas sont de 0,375% (emprunt à 3 ans d'avril 2014 pour 1,5 Md€) et de 0,875% (emprunt à 8 ans de 1,5 Md€).

Au total, le coût des trois composantes examinées est de 295 M€ dans les comptes 2014. Les coûts de la fonction financière ne sont pas suivis sous cette forme globalisée au sein de l'Unédic (les charges liées à la gestion de la fonction financière apparaissent dans le budget de fonctionnement de l'Unédic, les charges d'intérêt dans le

résultat financier, et les autres charges liées aux émissions d'emprunt sous forme d'amortissement).

4.4.4 Les procédures : des axes d'amélioration à mettre en œuvre

D'une manière générale, les modalités de gestion de l'Unédic en matière financière font apparaître un certain nombre de points sur lesquels des progrès doivent être enregistrés,ce qui a été le cas pour plusieurs d'entre eux depuis l'été 2015.

Le conseil d'administration délibère chaque année sur le financement. Il autorise la poursuite du programme d'émissions de billets de trésorerie (12 Md€), l'émissions d'obligations nouvelles (6 Md€ maximum pour le conseil d'administration de juin 2014 portant le programme total à 26 Md€ maximum) et la création d'un programme de bons à moyen terme négociables (5 Md€ sur une maturité maximale de 5 ans après le conseil d'administration de janvier 2015). Il autorise dans la même décision le président, le vice-président, le directeur général ou le directeur général adjoint, agissant conjointement ou séparément, à signer les documents associés et à arrêter les modalités exactes de ces émissions. Un point sur les financements de l'année est également effectué et la stratégie financière présentée, sans qu'elle ne fasse l'objet d'un vote. Par ailleurs, le bureau est tous les mois destinataire d'un reporting sur les modalités de financement qui lui est également oralement exposé.

L'examen de cette procédure, de ces documents, des procès-verbaux des réunions ainsi que les entretiens réalisés font ressortir les trois points suivants.

Tout d'abord, jusqu'en juin 2015, il n'existait pas de procédure formalisant le processus précis d'émissions d'obligations, de billets ou de bons qui soit présentée en conseil d'administration et adoptée par lui. La formalisation d'une procédure interne (circuit de décision, critères de décisions sur l'opportunité du lancement de l'émission, processus de signature des documents, choix de la souche qui sera privilégiée…), son inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration, et son adoption suite à une délibération constituent un élément positif, nécessaire pour une structure dont le niveau de recours aux marchés est celui de l'Unédic. Le respect de ces principes de gestion apparaît d'autant plus important que la gouvernance de l'Unédic n'est pas constituée de personnes désignées en fonction de leur connaissance du fonctionnement des marchés financiers. Dans ces conditions, les procédures utilisées se doivent d'être encore plus transparentes. La Cour relève que la décision du conseil d'administration du 26 juin 2015 a remédié à ce problème.

Par ailleurs, les documents présentés en conseil d'administration, tout comme en bureau jusqu'à la mi-2015, ne font pas apparaître les risques associés au financement de l'association. D'une part, il n'est pas présenté de tests de résistance à une variation brutale des données financières externes. D'autre part, il n'est pas explicité dans quelle mesure l'Unédic est soumise au risque de retournement des taux d'intérêt pour son refinancement, alors que la maturité de ses instruments financiers est limitée et que l'Unédic doit faire face au remboursement de ses titres (1,5 Md€ à rembourser chaque année en 2016, 2017, 2018 pour les obligations émises jusqu'à fin 2014, 2,1 Md€ en 2019, 1,5 Md€ en 2020, jusqu'en 2024). La gouvernance doit être informée de l'impact d'une remontée prévisible des taux, à travers différents scénarios d'évolution, non seulement pour prévoir la situation financière future, mais aussi pour pouvoir décider les émissions annuelles dans les meilleures conditions. Si les taux venaient à monter

pour atteindre par exemple 3%, le service annuel des intérêts sur une année serait de 600 M€ pour 20 Md€ empruntés et de 750 M€ pour 25 Md€ empruntés. Le conseil d'administration de juin 2015 et le rapport adressé par l'Unédic au Parlement et au Gouvernement ont été l'occasion d'améliorer les informations disponibles sur ce point.

Enfin, il n'existe pas de plan prévisionnel de désendettement. Un tel exercice pourrait passer par la présentation de scénarios. Pour qu'à une échéance donnée, le régime retrouve une situation financière assainie, il convient qu'il puisse générer les flux financiers permettant d'opérer les remboursements nécessaires. Plusieurs hypothèses peuvent être mises en regard, qu'il s'agisse d'une évolution du contexte économique ou de l'équilibre des conventions d'assurance chômage. Un tel exercice est indispensable pour s'assurer que la soutenabilité du régime d'assurance chômage est garantie.

Recommandation n° 6 (à destination de l'Unédic) : adopter un plan de désendettement sur la base de scénarios présentés annuellement au conseil d'administration.

ANNEXES

1. **Liste des personnes rencontrées**

2. **Principales prestations et aides destinées aux chômeurs (au 31 mars 2015)**

3. **L'allocation d'aide au retour à l'emploi en 2015**

4. **Les données relatives aux chômeurs et aux demandeurs d'emplois**

5. **Comparaisons internationales**

6. **Liste des employeurs pour lesquels l'affiliation au régime interprofessionnel n'est pas obligatoire**

7. **Ancienneté dans l'emploi salarié, taux de chômage et part des personnes au chômage**

8. **Transferts internes au mécanisme assurantiel (données détaillées)**

1. Liste des personnes rencontrées

Unédic

Mme Patricia Ferrand, présidente

M. Vincent Destival, directeur général

M. Michel Monier, directeur général adjoint

M. Cédric Stucky, directeur comptabilité et contrôle de gestion

M. Christophe Macé, chef du service comptable

Mme Michèle Basset, service du contrôle de gestion

Mme Sophie Viudes, service comptable

M. Pierre Cavard, directeur des études et analyses

Mme Lara Muller, sous-directrice, direction des études et analyses

Mme Claire Goarant, chargée d'études statistiques, direction des études et analyses

Mme Marie-Hélène Muhl, chargée d'études statistiques, direction des études et analyses

M. Jean-Paul Blouard, chargé de mission, direction des études et analyses

M. Alexandre Deloffre, chargé de mission, direction des études et analyses

M. Philippe Eberschweiler, directeur finance et trésorerie

M. Christophe Butikofer, sous-directeur en charge du département audit et risques

M. Arnaud Vinson, auditeur, département audit et risques

M. Jean-Paul Domergue, directeur juridique

Mme Isabelle Grandgérard-Rance, directrice adjointe, direction juridique

Mme Isabelle Thiébaud-Corbé, directeur des ressources humaines et des services généraux

M. Arnaud Carrère, responsable des ressources humaines, direction des ressources humaines et des services généraux

Commissaires aux comptes

M. Serge Floch, associé, FCN

Mme Anne Blanche, associée, Deloitte & associés

Membre de la commission d'audit et de préparation des comptes au titre des personnalités qualifiées

Mme Geneviève Roy, 3ème Vice-présidente de l'Unédic et présidente de la commission

M. Xavier Roche, directeur préfigurateur des centres de services, SNCF

Membres du bureau de l'Unédic

Mme Patricia Ferrand, Présidente de l'Unédic, secrétaire confédérale, CFDT

M. Jean-François Pillard, vice-président de l'Unédic, délégué général de l'UIMM

Mme Geneviève Roy, vice-présidente de l'Unédic, vice-présidente de la CGPME, chargée des affaires sociales

M. Franck Mikula, trésorier adjoint de l'Unédic, secrétaire national, CFE-CGC

M. Franck Boissard, CFE-CGC, conseiller technique pour l'Unédic

M. Stéphane Lardy, assesseur, secrétaire confédéral, Force ouvrière

M. David Deloye, Force ouvrière, conseiller technique pour l'Unédic

M. Eric Aubin, membre du conseil d'administration de l'Unédic, secrétaire confédéral, CGT

M. Denis Gravouil, assesseur, secrétaire général de la fédération CGT du spectacle

M. Stéphane Guillou, CGT

M. Antoine Foucher, assesseur, directeur des relations sociales du Medef

M. Pierre Burban, membre du conseil d'administration de l'Unédic, secrétaire général de l'UPA

M. Christian Pineau, chef du service relations du travail – protection sociale, UPA

M. Yves Razzoli, CFTC

Contrôle général économique et financier

M. AlainCasanova, chef de la mission Emploi et formation professionnelle

Direction générale du Trésor

M. Emmanuel Bretin, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi ;

M. Salvatore Serravalle, chef du bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi ;

M. Olivier Vazeille, Chef du bureau de la santé et des comptes sociaux

Mme Estelle Dhont-Peltrault, bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi

DARES

M. Pierre Biscourp, Sous-Directeur de la sous-direction de l'emploi et du marché du travail

Mme Chloé Tavan, Cheffe du département du marché du travail

M. Benoît Ourliac, Chef de la mission d'analyse économique

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

M. Hugues de Balathier, chef de service, direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

Mme Sylvie Dubois, chef de la mission indemnisation du chômage, direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle

Madame Marie Marcena, chef de mission adjointe de la mission indemnisation du chômage

Madame Déborah Gilbert, chargée de mission de la mission indemnisation du chômage

Chercheurs

Mme Corinne Darmaillacq, direction générale du trésor,

Mme Corine Prost, INSEE-Crest

M. Alexander Hijzen, OCDE

M. Gilbert Cette, Banque de France

Agence France Trésor

Mme Maya Atig, directrice générale adjointe

M. Mickaël Ayache, responsable du département gestion de la trésorerie

2. Principales prestations et aides destinées aux chômeurs (au 31 mars 2015)

Régime d'assurance géré par l'Unédic

➢ *Allocations (30,8 Md€ en 2013)*

- ARE : allocation d'aide au retour à l'emploi (28,85 Md€, détaillée en annexe C)
- ARE Formation : allocation d'aide au retour à l'emploi pour les personnes en formation, équivalente à l'ARE avec un plancher journalier plus élevé (20,48 euros par jour) (1Md€, 75 000 bénéficiaires)
- ASP: allocation de sécurisation professionnelle, remplaçant l'allocation spéciale de reclassement. Cofinancée avec l'Etat, elle s'applique aux licenciés économiques bénéficiant d'un contrat de sécurisation professionnelle et correspond à 80% du salaire brut antérieur pour les salariés d'au moins 1 an d'ancienneté (1,9 Md€, 95 700 bénéficiaires)

➢ *Aides au reclassement (893 M€ en 2013)*

- ARCE : aide à la reprise et à la création d'entreprise. Pour les chômeurs qui obtiennent l'aide de l'Etat aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise, elle permet le versement en deux fois du capital correspondant à la moitié du reliquat des droits(736 M€, 59 000 bénéficiaires)
- ADR : aide différentielle au reclassement. Elle était accordée aux chômeurs de plus de 50 ans ou indemnisés depuis plus d'un an d'obtenir une aide s'ils reprennent un emploi rémunéré au moins 15% de moins que leur ancienne activité à horaire équivalent (55 M€, 7 000 bénéficiaires). Elle a été supprimée par l'article 3 de l'avenant n°1 au règlement annexé à la convention de 2014.
- IDR : indemnité différentielle de reclassement applicable dans le cas des chômeurs couverts par un contrat de sécurisation professionnelle (29 M€)

Les analyses du relevé d'observation se concentrent sur les dispositifs définis dans les conventions d'assurance chômage (allocation d'aide à l'emploi, aide différentielle au reclassement, aide à la reprise et à la création d'entreprise). L'allocation de sécurisation professionnelle fait l'objet d'une convention spécifique.

Régime de solidarité géré par l'Etat

- ASS : allocation de solidarité spécifique, versée aux demandeurs d'emploi en fin de droits de l'assurance chômage. Délivrée sous conditions de ressources, elle est de 503,75 euros maximum par mois (de 31 jours) et sous certaines conditions cumulable avec la reprise d'une activité.
- ATS : allocation transitoire de solidarité, remplaçant l'allocation équivalent retraite, pour les demandeurs d'emploi n'ayant pas atteint l'âge légal de la retraite mais ayant cotisé le nombre de trimestres requis. Attribuée sous condition de ressource elle est au maximum de 1 716 euros par mois de 31 jours pour une personne seule.
- ATA : allocation temporaire d'attente pour demandeurs d'asile et assimilés, salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage et les détenus libérés. Attribuée sous condition de ressource, elle est de 343,5 euros par mois.

3. L'allocation d'aide au retour à l'emploi en 2015

Conditions d'attribution

- résider en France, être physiquement apte à l'exercice d'un emploi et inscrit comme demandeur d'emploi ;
- avoir été involontairement privé de son emploi ;
- avoir travaillé au minimum 4 mois (soit 122 jours ou de 610 heures) au cours des 28 derniers mois, période portée à 36 mois pour les 50 ans et plus ; ou lors de l'épuisement des droits, avoir travaillé au minimum 150 heures en cas d'examen en vue d'un rechargement des droits :
- être à la recherche effective et permanente d'un travail. Cette recherche est menée dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). L'absence d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi, la non actualisation du PPAE, le refus d'une offre raisonnable d'emploi à plus de deux reprises et le fait de ne pas répondre à une convocation peuvent entraîner la radiation de la liste des demandeurs d'emploi, la réduction, voire la suppression temporaire ou définitive des allocations chômage (art. L. 5426-2 et L. 5412-1 à L.5412-2 du code du travail) ;
- les personnes qui ont l'âge légal de départ à la retraite (entre 60 et 62 ans selon l'année de naissance) ne peuvent recevoir l'ARE que si le nombre de trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein n'est pas atteint.

Montant

Le salaire journalier de référence (SJR) est calculé à partir de la moyenne des salaires perçus pendant la période de travail, de 4 à 12 mois, qui a précédé la fin du contrat de travail retenue pour l'ouverture des droits, dans la limite de 4 fois le montant du plafond de la sécurité sociale, soit 12 680 € par mois.

En 2013, l'allocation minimale pour un temps plein était de 863 €, l'allocation maximale de 7 084 € par mois. L'allocation est déterminée par une formule de calcul.

Tableau n° 49 : Modalités de calcul de l'ARE

Salaire mensuel brut	Allocation journalière	Participation (Retraite complémentaire)	Prélèvements
Inférieur à 1 143 €	75 % du salaire brut de référence		
Compris entre 1 143 € et 1 251 €	Allocation minimale de 28,58 € par jour		
Compris entre 1 251 € et 2 118 €	40,4 % du salaire journalier brut + 11,72 € par jour	3 % de l'ancien salaire	
Compris entre 2 118 € et 12 680 €	57 % du salaire journalier brut	3 % de l'ancien salaire	Si l'allocation > à 49 € CSG : 6,2 % de l'ARE*0,9825 CRDS : 0,5 % de l'ARE *0,9825

Source : UNEDIC (2015), site de l'UNEDIC (1er janvier 2015).

4. Les données relatives aux chômeurs et aux demandeurs d'emplois

Le chômage au sens du BIT est mesuré à partir de l'enquête Emploi menée par l'INSEE. Depuis 2002, cette enquête est trimestrielle et sa collecte auprès d'un échantillon de ménages est réalisée en continu sur toutes les semaines de chaque trimestre. Cette enquête concerne les ménages mais ne couvre pas les personnes vivant en collectivité (cités universitaires, foyers de travailleurs,...). Une personne âgée de plus de 15 ans est considérée comme étant un chômeur au sens de cette enquête et du BIT si elle déclare :

- ne pas avoir travaillé au moins une heure durant une semaine de référence ;
- être disponible pour occuper un emploi dans les 15 jours ;
- avoir effectué des actes positifs de recherche d'emploi au cours du mois précédent[77] ou avoir trouvé un emploi débutant dans les trois mois.

L'inscription sur les listes de Pôle Emploi correspond quant à elle à une situation administrative. Le nombre de demandeurs d'emploi est connu mensuellement, grâce à la statistique du marché du travail (STMT) élaborée par Pôle Emploi et la DARES. Les demandeurs d'emploi en fin de mois sont regroupés en 5 catégories :

- les demandeurs d'emploi tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi, qui peuvent ou non être en emploi :
  - la catégorie A regroupe les demandeurs d'emploi sans emploi au cours du mois ;
  - la catégorie B regroupe les demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite courte (i.e. 78 heures ou moins au cours du mois) ;
  - la catégorie C regroupe les demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite longue (i.e. plus de 78 heures au cours du mois).
- les demandeurs d'emploi non tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi :
  - la catégorie D regroupe les demandeurs d'emploi, sans emploi en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie, y compris les demandeurs d'emploi en contrat de sécurisation professionnelle (CSP) ;
  - la catégorie E regroupe les demandeurs d'emploi en emploi (bénéficiaires de contrats aidés, créateurs d'entreprise,...).

Ainsi, **Les demandeurs d'emploi en catégorie A** et **les chômeurs au sens du BIT** sont des notions proches mais ne se recouvrent pas :

- un demandeur d'emploi en catégorie A peut ne pas être chômeur au sens du BIT : c'est notamment le cas lorsque le demandeur d'emploi n'a pas effectué, au cours d'un mois

[77] Les « démarches actives » peuvent entre autres consister dans l'étude des annonces d'offres d'emploi, le fait de se rendre à un salon professionnel ou de prendre des conseils auprès de Pôle emploi. En revanche, le seul fait d'être inscrit sur les listes de demandeur d'emploi ne constitue plus depuis 2007 une démarche active au sens du chômage BIT. Depuis la refonte du questionnaire de l'enquête Emploi début 2013, le seul fait d'être contacté par un conseiller de Pôle emploi ne constitue plus non plus une « démarche active » pour la détermination du chômage au sens du BIT.

donné, des actes de recherche d'emploi autres que la seule actualisation de son inscription sur les listes ;

- un chômeur au sens du BIT peut ne pas être inscrit en catégorie A, soit parce qu'il n'est pas inscrit sur les listes (cette situation est par exemple celle de jeunes suivis par une mission locale), soit parce qu'il est inscrit dans une autre catégorie (catégorie D s'il est en contrat de sécurisation professionnelle, catégorie B ou C s'il a travaillé dans le mois en dehors de la semaine de référence de l'enquête).

Il n'existe pas de source statistique permettant de mesurer simultanément l'inscription sur les listes de Pôle emploi et le chômage au sens du BIT. L'enquête Emploi comporte une question sur l'inscription à Pôle emploi et permet ainsi de donner une mesure du recoupement des deux concepts mais l'information recueillie correspond à l'inscription sur les listes, sans distinction de la catégorie de demandeurs d'emploi. D'après les estimations de la DARES, environ 80 % des chômeurs au sens du BIT se déclarent inscrits sur les listes de Pôle emploi (sans figurer nécessairement en catégorie A) ; cette part est plus faible chez les moins de 25 ans (environ 70 %). Inversement, environ 5 % des personnes en emploi (au sens du BIT) et 3 % des personnes inactives se déclarent également inscrites à Pôle emploi.

Les différences de concept ont des conséquences sur le niveau et l'évolution des deux séries. Les concepts sont différents mais demeurent a priori affectés de façon symétrique par les chocs. Il peut cependant exister des périodes de divergence, concernant à la fois l'ampleur et le sens des évolutions. Ces divergences sont dues au fait que la notion de demandeur d'emploi en catégorie A est plus sensible aux évolutions réglementaires (notamment celles qui concernent le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi). Depuis 2001, deux périodes de divergence significatives apparaissent.

Entre le 1er trimestre 2005 et le 3e trimestre 2006, le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A a baissé tandis que le nombre de chômeurs au sens du BIT augmentait. Cette divergence s'explique, en partie, par des modifications relatives au suivi, à l'accompagnement ou encore à la gestion des demandeurs d'emploi[78]. Ainsi, la mise en place de la convention de reclassement personnalisé (CRP) ayant induit l'inscription des demandeurs d'emploi concernés en catégorie D, peut expliquer, en partie, la baisse du nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A. Par ailleurs, la mise en place au 1er janvier 2006 du suivi mensuel personnalisé (SMP) a rendu ce dernier plus précoce et plus intense. Elle s'est ainsi traduite par une baisse du nombre d'inscrits sur les listes de demandeurs d'emploi, en raison de reprises d'emploi plus rapides, mais aussi de radiations administratives plus précoces et plus fréquentes[79]. L'effet sur le nombre de chômeurs au sens du BIT a été de moindre ampleur.

Entre le 4e trimestre 2009 et le 2e trimestre 2011, le nombre de chômeurs au sens du BIT a diminué, alors que le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A a augmenté. Plusieurs facteurs ont induit une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi inscrits,

---

[78] Cf. E. Debauche, T. Deroyon et F. Mikol [2008], *Retour sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 2005 et 2006*, Document d'études Dares, n°142, et E. Debauche, T. Deroyon, F. Mikol et H. Valdelièvre [2007], *Analyse de l'évolution des statistiques de demandeurs d'emplois inscrits à l'ANPE de la mi 2005 à la fin 2006*, Document d'études Dares, n°128.

[79] Fontaine M., Le Barbanchon T., « Evaluation du suivi mensuel personnalisé mis en place par l'ANPE en 2006 », *Document d'études n°175*, Dares, décembre 2012.

sans affecter dans des proportions similaires les chômeurs au sens du BIT[80] : la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi (DRE) à partir du début de l'année 2009 ; la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), prévoyant l'orientation privilégiée de certains bénéficiaires vers un parcours d'accompagnement professionnel via Pôle emploi ou un autre organisme de placement, mi-2009 ; l'abaissement à 4 mois de la durée minimale d'affiliation dans la convention d'assurance chômage d'avril 2009, qui a pu inciter des personnes, notamment des jeunes, ayant des durées d'affiliation courtes à s'inscrire pour bénéficier d'un droit à l'assurance chômage.

Depuis le 2e trimestre 2011, les évolutions des deux séries étaient de nouveau assez proches. Cependant, depuis le 2e trimestre 2013, le nombre d'inscrits en catégorie A augmente régulièrement, tandis que le nombre de chômeurs au sens du BIT connaît des fluctuations, mais apparaît plutôt stable. Cette divergence récente ne peut être mise en relation, de façon évidente, avec des évolutions réglementaires.

---

[80] Ces éléments sont développés dans l'encadré de S. Bernard, G. Chanteloup, C. Minni, L. Nguyen, F. Paquier, M. Rey et T. Ziliotto [2014], *Emploi, chômage, population active en 2013*, Dares Analyses, n°052.

5. Comparaisons internationales

a) Evolution dans le temps du taux de remplacement brut après l'ouverture de droits et durée d'indemnisation dans différents pays européens

	Evolution du taux de remplacement dans le temps	Durée d'indemnisation
France	non dégressif	4 à 36 mois
Espagne	70% à l'ouverture de droits, 50% après 180 jours	3 à 24 mois
Portugal	65% à l'ouverture de droits, 55% après 180 jours	5 à 18 mois
Italie	75% à l'ouverture de droits, 60% après 6 mois, 45% après 12 mois	10,12 ou 16 mois
Luxembourg	non dégressif	6 à 12 mois
Suisse	non dégressif	9 à 24 mois
Belgique	65% à l'ouverture de droits, 60% (mois de chômage 4 à 6), 60% (mois de chômage 7 à 12) (...)	48 mois puis forfait
Allemagne	non dégressif	6 à 24 mois
Grande-Bretagne	forfait	6 mois
Irlande	forfait	6 ou 9 mois
Pays-Bas	75% à l'ouverture de droits, 70 % après 2 mois	3 à 38 mois
Danemark	non dégressif	24 mois
Finlande	non dégressif	23 mois
Norvège	non dégressif	12 ou 24 mois
Suède	80% à l'ouverture de droits, 70% après 200 jours	14 mois

Source : UNEDIC (2015) Les modalités de calcul de l'allocation chômage en Europe

b) Comparaison des taux de remplacement net en fonction de profils types au sein de différents pays européens

Tableau n° 50 : Taux de remplacement nets pour 3 niveaux de salaires et pour 2 profils types en début de période d'indemnisation

Moment de la période d'indemnisation retenu	En début de période d'indemnisation	
Niveau du salaire de référence retenu	3 niveaux: 67 %, 100% et 150% du salaire moyen	
Situation familiale retenue	moyenne CSE***	moyenne CM2****
France	68%	65%
Allemagne	58%	78%
Espagne	59%	66%
Italie	57%	66%
Royaume-Uni	41%	68%
Suède	48%	65%
Médiane de l'UE	57%	68%

*** célibataire sans enfant (CSE) dans les 3 situations de revenu (67% du revenu moyen (RM), 100% et 150% du RM)
**** couple marié monoactif avec 2 enfants (CM2) de 4 et 6 ans dans les 3 situations de revenu (67% du revenu moyen (RM), 100% et 150% du RM)

Source : DG Trésor (décembre 2014) Quel revenu de remplacement en cas de perte d'emploi ? Comparaisons européennes

Tableau n° 51 : Taux de remplacement nets pour 3 niveaux de salaires et pour 2 profils types au bout de 5 ans

Moment de la période d'indemnisation retenu	Au bout de 5 ans	
Niveau du salaire de référence retenu	3 niveaux: 67%, 100% et 150% du salaire moyen	
Situation familiale retenue	moyenne CSE***	moyenne CM2****
France	37%	51%
Allemagne	36%	62%
Espagne	24%	33%
Italie	0%	0%
Royaume-Uni	41%	68%
Suède	45%	65%
Médiane de l'UE	36%	53%

*** célibataire sans enfant (CSE) dans les 3 situations de revenu (67% du revenu moyen (RM), 100% et 150% du RM)
**** couple marié monoactif avec 2 enfants (CM2) de 4 et 6 ans dans les 3 situations de revenu (67% du revenu moyen (RM), 100% et 150% du RM) Source : DG Trésor (décembre 2014) Quel revenu de remplacement en cas de perte d'emploi ? Comparaisons européennes

Tableau n° 52 : Taux de remplacement nets pour 2 niveaux de salaires et pour 4 profils types en début de période d'indemnisation et sur une période de 5 ans

Moment de la période d'indemnisation retenu	En début de période d'indemnisation	Sur une période de 5 ans
Niveau du salaire de référence retenu	2 niveaux: 67% et 100% du salaire moyen	
Situation familiale retenue	moyenne des différents cas-types (4 types*)	
France	66% (3%)**	58% (5%)
Allemagne	70% (13%)	61% (13%)
Espagne	71% (9%)	47% (4%)
Italie	70% (7%)	9% (1%)
Royaume-Uni	62% (14%)	62% (13%)
Suède	66% (14%)	64% (9%)
UE-15	60% (8%)	52% (8%)

* célibataire sans enfant ou avec 2 enfants de 4 et 6 ans; couple marié monoactif sans enfant ou avec 2 enfants de 4 et 6 ans dans les 2 situations de revenu (67% et 100% du RM)
** l'écart type est entre parenthèses
Source : DG Trésor (décembre 2014) Quel revenu de remplacement en cas de perte d'emploi ? Comparaisons européennes

6. Liste des employeurs pour lesquels l'affiliation au régime interprofessionnel n'est pas obligatoire

Article L. 5424-1 du code du travail

« Ont droit à une allocation d'assurance dans les conditions prévues aux articles L. 5422-2 et L. 5422-3 :

1° Les agents fonctionnaires et non fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics administratifs, les agents titulaires des collectivités territoriales ainsi que les agents statutaires des autres établissements publics administratifs ainsi que les militaires;

2° Les agents non titulaires des collectivités territoriales et les agents non statutaires des établissements publics administratifs autres que ceux de l'Etat et ceux mentionnés au 4° ainsi que les agents non statutaires des groupements d'intérêt public ;

3° Les salariés des entreprises inscrites au répertoire national des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat, les salariés relevant soit des établissements publics à caractère industriel et commercial des collectivités territoriales, soit des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire ;

4° Les salariés non statutaires des chambres de métiers, des services à caractère industriel et commercial gérés par les chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres d'agriculture, ainsi que les salariés des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres ;

5° Les fonctionnaires de France Télécom placés hors de la position d'activité dans leurs corps en vue d'assurer des fonctions soit dans l'entreprise, en application du cinquième alinéa de l'article 29 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, soit dans l'une de ses filiales ;

6° Les salariés des entreprises de la branche professionnelle des industries électriques et gazières soumis au statut national du personnel des industries électriques et gazières. »

7. Ancienneté dans l'emploi salarié, taux de chômage et part des personnes au chômage

Tableau n° 53 : Nombre de salariés en fonction de leur ancienneté

Ancienneté	Effectif (en milliers)
< 1 mois	702
1 à < 6 mois	1 001
6 à < 12 mois	1 169
1 à < 3 ans	2 586
3 à < 5 ans	1 770
5 à < 10 ans	4 525
10 ans et plus	10 669
Pas de réponse	420
Total déclaré	**22 422**
Total	**22 842**

Source : OCDE (2015)

Tableau n° 54 : Taux d'emploi, taux d'activité et part des personnes au chômage en 2014

	2014T3	2014T4 (p)
Personnes de 15 à 64 ans en emploi (= taux d'emploi)	**64,1**	**64,2**
15-24 ans	27,8	27,8
25-49 ans	80,3	80,3
50-64 ans	58,8	59,2
Dont : 55-64 ans	*47,1*	*47,9*
Chômeurs (part dans la population de 15 à 64 ans)	**7,1**	**7,2**
15-24 ans	8,6	8,7
25-49 ans	8,3	8,4
50-64 ans	4,4	4,4
Dont : 55-64 ans	*3,7*	*3,8*
Personnes de 15-64 ans actives (= taux d'activité)	**71,2**	**71,4**
15-24 ans	36,4	36,5
25-49 ans	88,6	88,7
50-64 ans	63,2	63,6
Dont : 55-64 ans	*50,8*	*51,7*

1. Cela diffère du taux de chômage, qui est le rapport entre le chômage et la population active (population en emploi + population au chômage)
2. Une personne active a un emploi ou est au chômage
Note : (p) = résultat provisoire
Source : INSEE, Enquête Emploi ; INSEE, principaux indicateurs, 5 mars 2015 n°52
Champ : France métropolitaine, population de ménages, 15 à 64 ans

8. Transferts internes au mécanisme assurantiel (données détaillées)

A - Par type de contrat de travail

Bilan détaillé 2013

Type de contrat	Masse d'allocations versées en 2013	Contributions versées en 2013	Dépenses / Recettes	Recettes - Dépenses
CDI	17 981 M€	28 441 M€	0,6	10 460
Contrat à durée limitée	12 860 M€	3 878 M€	3,3	- 8 982
Intérim	*2 963 M€*	*935 M€*	*3,2*	*- 2 028*
CDD (hors A810)	*8 572 M€*	*2 700 M€*	*3,2*	*- 5 872*
Annexes 8 et 10	*1 325 M€*	*243 M€*	*5,5*	*- 1 082*
Total	30 841 M€	32 319 M€	1,0	1 478

Bilan global 2008-2013

Solde contributions - allocations	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CDI	14 403	13 029	11 490	12 522	11 067	10 460
Contrat à durée limitée	-6 557	-9 073	-8 666	-8 067	-8 505	-8 982
Intérim	-1 022	-1 054	-1 031	-1 011	-1 952	-2 028
CDD (hors8 et 10)	-4 259	-5 738	-5 959	-5 592	-5 470	-5 872
Annexes 8 et 10	-1 276	-2 281	-1 676	-1 464	-1 083	-1 082
Total	7 846	3 956	2 824	4 455	2 562	1 478

Source : ACOSS 2013 (contributions Intérim), DADS 2010 (répartition de la masse salariale selon le type de contrat), Pôle emploi 2013 (A810), FNA 2013 (dépenses), note de prévision financiere de l'Unédic janvier 2015 (dépenses et recettes totales) – calculs Unédic
Champ : Données brutes, France entière

B - Par classes d'âge

Bilan détaillé 2013

Classe d'âge	Masse d'allocations versées en 2013	Contributions versées en 2013	Dépenses / Recettes	Recettes-Dépenses
15 - 29 ans	8 525 M€	5 854 M€	1,5	- 2 670
30 - 49 ans	14 561 M€	18 121 M€	0,8	3 559
50 ans et plus	7 755 M€	8 344 M€	0,9	589
Total	30 841 M€	32 319 M€	1,0	1 478

Source : établi par l'Unédic à la demande de la Cour ; DADS 2010 (répartition de la masse salariale selon l'âge), FNA 2013 (dépenses), note de prévision financière de l'Unédic janvier 2015 (dépenses et recettes totales) – calculs Unédic, Champ : Données brutes, France entière

C - Par niveau de salaire

Bilan détaillé 2013

Classe de salaire de référence annuel	Contributions (M€ et en %)	Allocations (M€ et en %)	Dépenses / Recettes	Résultat Dépenses	Nombre Cotisants en 2013	Nombre de postes en 2010 (%)
Moins de 1 499€	349 (1%)	164 (1%)	0,5	185	40 700	8 673 000 (26%)
1 500€ - 1 999€	172 (1%)	108 (0%)	0,6	64	31 000	1 384 400 (4%)
2 000€ - 2 999€	339 (1%)	238 (1%)	0,7	101	79 700	1 912 900 (6%)
3 000€ - 3 999€	351 (1%)	402 (1%)	1,1	- 52	119 000	1 418 000 (4%)
4 000€ - 5 999€	725 (2%)	1 406 (5%)	1,9	- 681	393 800	2 056 800 (6%)
6 000€ - 7 999€	724 (2%)	1 991 (6%)	2,7	- 1 267	497 900	1 469 400 (4%)
8 000€ - 9 999€	782 (2%)	2 440 (8%)	3,1	- 1 658	559 700	1 236 800 (4%)
10 000€ - 11 999€	796 (2%)	2 324 (8%)	2,9	- 1 528	479 100	1 031 600 (3%)
12 000€ - 13 999€	788 (2%)	2 275 (7%)	2,9	- 1 487	438 900	865 300 (3%)
14 000€ - 15 999€	871 (3%)	2 272 (7%)	2,6	- 1 401	410 100	830 100 (3%)
16 000€ - 17 999€	1 160 (4%)	2 563 (8%)	2,2	- 1 403	427 600	977 100 (3%)
18 000€ - 19 999€	1 506 (5%)	2 232 (7%)	1,5	- 727	347 800	1 136 000 (3%)
20 000€ - 21 999€	1 787 (6%)	1 764 (6%)	1,0	23	257 500	1 220 700 (4%)
22 000€ - 23 999€	1 875 (6%)	1 412 (5%)	0,8	464	187 000	1 170 000 (4%)
24 000€ - 25 999€	1 831 (6%)	1 119 (4%)	0,6	713	138 500	1 051 400 (3%)
26 000€ - 27 999€	1 702 (5%)	866 (3%)	0,5	836	98 800	905 000 (3%)
28 000€ - 29 999€	1 545 (5%)	728 (2%)	0,5	817	75 500	765 000 (2%)
30 000€ - 34 999€	3 284 (10%)	1 373 (4%)	0,4	1 912	124 800	1 450 600 (4%)
35 000€ - 39 999€	2 491 (8%)	996 (3%)	0,4	1 494	77 700	953 400 (3%)
40 000€ - 49 999€	3 442 (11%)	1 272 (4%)	0,4	2 170	83 500	1 098 400 (3%)
50 000€ et plus	5 799 (18%)	2 896 (9%)	0,5	2 903	108 400	1 513 800 (5%)

Remarque : les montants sont exprimés en millions d'euros, les chiffres entre parenthèses représentent la part en pourcentage de chaque classe de salaire dans le total des contributions ou des allocations versées.

DADS 2010 (répartition de la masse salariale selon le salaire), FNA 2013 (dépenses), note de prévision financière de l'Unédic janvier 2015 (dépenses et recettes totales) – calculs Unédic

Champ : Données brutes, France entière