

Dettes de l'assurance chômage : quel est le problème ?

par Bruno Coquet, Chercheur affilié à l'OFCE, & IZA

La dette de l'assurance chômage atteint 25,8 Md€ à la fin de 2015. Sous la pression d'un chômage élevé, elle va continuer de s'accroître jusqu'à dépasser 35 Md€ en 2018 (Unedic, 2015b), un niveau inédit qui représentera près de 1,5% du PIB et 100% des recettes annuelles de cotisations.

L'Unedic peut-elle rembourser cette dette ?

[La Note de l'OFCE \(n°60 du 10 mars 2016\)](#) montre que même en faisant l'hypothèse d'une conjoncture très favorable, et compte-tenu de la difficulté d'augmenter le taux de cotisation qui est déjà l'un des plus élevés au monde, les réformes des règles d'indemnisation susceptibles de produire suffisamment d'économies pour rembourser la dette et assainir les comptes au cours du cycle conjoncturel à venir devraient être drastiques. Il faudrait en effet réduire au minimum de 50% les droits potentiels des chômeurs, tout en préservant la paix sociale, ce qui apparaît très improbable.

L'Unedic, ne remboursera donc pas sa dette avec les recettes qu'elle a utilisées par le passé. Le régime qui survivrait ce tsunami paramétrique serait très loin de l'assurance optimale nécessaire au bon fonctionnement du marché du travail et de l'économie.

L'Unedic doit-elle rembourser cette dette ?

L'assurance est facturée bien plus cher qu'elle ne coûte, ce qui a pour conséquence que les allocations de droit commun sont largement financées par les recettes de cotisations. L'activité d'assurance de l'Unedic dégage donc un excédent annuel, dont le cumul se monte à 58 Md€ depuis 1990.

Mais au-delà du paiement des allocations, des charges qui devraient relever du droit conventionnel ou des politiques publiques, tels les régimes spéciaux intermittents et intérimaires, le financement du service public de l'emploi, des dépenses mises à la charge de l'Unedic par l'Etat, etc. ont engendré un besoin de financement total de près de 83 Md€ depuis 1990.

La dette de l'assurance chômage ne peut donc pas être attribuée aux règles de droit commun, et donc *a fortiori* à leur générosité supposée. Il n'est donc pas surprenant que la plupart des réformes qui ont réduit les droits pour enrayer l'accumulation de déficits aient échoué au cours des 15 dernières années : le remède n'est pas adapté au mal qu'il est sensé soigner. Non seulement les réformes paramétriques nécessaires à résorber le déficit et la dette de l'Unedic ne résoudraient aucun des problèmes structurels et techniques qui en sont à l'origine ; bien au contraire, ceux-ci seraient exacerbés, au détriment de l'efficacité du régime, de la justice sociale et au profit de la segmentation du marché du travail.

Le droit commun doit-il évoluer et comment ?

Cela ne signifie pas que tout va pour le mieux dans le droit commun. Tant en matière de cotisations que de prestations, certaines règles essentielles sont devenues inadaptées, voire incompatibles avec la mission de l'assureur et l'intérêt des assurés. Une analyse stratégique et une comptabilité précise montrent qu'il existe des pistes simples, certaines, équitables pour refonder l'assurance chômage, et notamment ses règles essentielles.

Une réforme structurelle de l'assurance chômage devrait viser à recentrer son intervention sur des règles de droit commun consolidées et assainies. Cette stratégie devrait reposer sur quatre piliers :

- *La reprise de la dette par l'Etat.* La dette n'est pas le fait des règles d'assurance de droit commun, mais elle empêche de réformer celui-ci de manière efficace et économique. L'Etat n'y perd rien, car cette dette est déjà comptabilisée dans la dette publique.
- *La suppression des dépenses non-assurantielles.* Les dépenses indûment imputées à l'assurance chômage doivent être financées par d'autres ressources que des taxes sur les chômeurs.
- *Une assurance obligatoire.* Tous les employeurs et tous salariés doivent être affiliés, car la solidarité interprofessionnelle, l'équité et l'efficacité justifient que le financement de l'assurance chômage s'appuie sur des ressources larges et diversifiées.
- *Une assurance universelle.* L'unicité des règles est un principe intangible. L'assureur doit prioriser l'assurance du risque de chômage et sa mutualisation, ce qui implique de ne plus financer des politiques publiques avec des cotisations d'assurance chômage assises sur le coût du travail marchand.

Les partenaires sociaux n'ont bien entendu pas la latitude de prendre seuls l'ensemble de ces décisions. Mais, si le contexte de la négociation pouvait être ainsi éclairci, les partenaires sociaux pourraient à nouveau se concentrer sur les missions fondamentales et le pilotage de l'Unedic, ainsi que sur les leviers qui importent : objectifs de l'assurance, règles appropriées pour les atteindre, maîtrise des droits et des incitations, taux de cotisation, etc. pour le bénéfice de tous.