

Document N°5
Document de travail, n'engage pas le Conseil

**Projections de la situation financière
de l'UNEDIC à long terme**

Direction générale du Trésor

Projections de la situation financière de l'UNEDIC à long terme

A la demande du secrétariat du Conseil d'Orientation des Retraites (COR), la DG Trésor a réalisé des projections de la situation financière de l'assurance-chômage à horizon 2050 sur la base des trois scénarios économiques retenus pour les projections financières des retraites.

1. Les projections s'appuient sur les trois scénarios économiques préparés pour le Conseil d'Orientation des Retraites par la DG Trésor. Les scénarios A et B correspondent à un équilibre proche à terme du plein emploi (chômage à 4,5% atteint entre 2020 et 2025), avec une croissance potentielle plus dynamique pour le premier. Le scénario C suppose un chômage de long terme de 7%.

2. Une première simulation est effectuée à taux de cotisation constant (employeur et salarié). Les autres paramètres et politiques du régime d'assurance chômage sont également supposés inchangés sur toute la période. Elle fait apparaître une situation excédentaire à partir du milieu des années 2010 pour les trois scénarios. A long terme, en raison des effets cumulés positifs des revenus financiers, cette simulation conduirait pour les trois scénarios à l'accumulation d'excédents croissants.

3. Une seconde simulation est donc réalisée en supposant, pour chaque scénario, que le taux de cotisation est diminué de façon à assurer une situation financière stable et à l'équilibre à moyen et long termes. La baisse de taux de cotisation UNEDIC compatible avec un solde et une situation financière (soldes cumulés) de l'assurance chômage stabilisés au voisinage de l'équilibre aux alentours de 2025 dans les trois scénarios serait de 1 $\frac{3}{4}$ point dans les scénarios A et B, et $\frac{3}{4}$ point dans le scénario C, ce qui correspondrait respectivement à un montant de l'ordre de 0,4 point de PIB et de 0.15 point de PIB.

I. Hypothèses de la modélisation

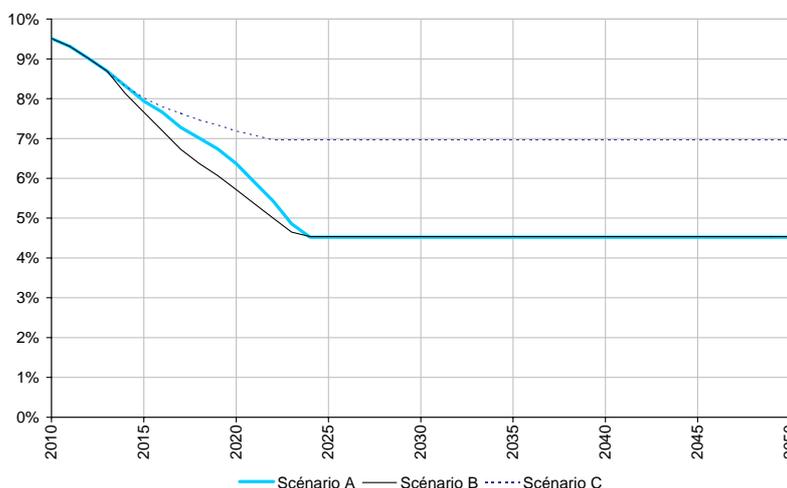
A. *Cadrage macroéconomique*

Cet exercice s'appuie sur les trois scénarios produits par la DG Trésor pour le COR. Ces scénarios se caractérisent par l'atteinte à l'horizon 2025 d'un sentier de croissance équilibré. Ces scénarios sont :

- Deux scénarios avec un marché du travail proche du plein emploi (taux de chômage de 4,5%), le premier avec des gains de productivité de 1,8% (scénario A), le second des gains de 1,5% (scénario B) ;
- Un scénario C avec un taux de chômage de 7% et des gains de productivité de 1,5%.

Il convient de noter que, du fait de gains de productivité plus limités, la décreue du chômage entre 2010 et 2020 est un peu plus rapide dans le scénario B que dans le scénario A.

Graphique 1 : Evolution du chômage (moyenne annuelle)



B. *Modélisation des paramètres techniques de l'assurance chômage*

Les projections effectuées retiennent l'hypothèse de politiques et de paramètres inchangés pour le régime d'assurance chômage, à l'exception toutefois d'un traitement spécifique s'agissant du taux de cotisations chômage (employeur et salarié) : une première simulation est conduite à taux inchangé sur toute la période ; une seconde simulation suppose que celui-ci diminue à terme, de façon à maintenir une situation financière stable et équilibrée à long terme.

Il est supposé que le taux de remplacement moyen des allocations chômage reste inchangé ; ainsi l'indemnisation moyenne progresse à long terme comme le salaire moyen.

Du point de vue des effectifs, le taux d'inscription des nouveaux chômeurs à Pôle Emploi est supposé constant. Au sein des inscrits, la proportion de chômeurs indemnisés (le taux de couverture) est supposée se stabiliser à moyen terme à une valeur d'équilibre estimée à 51% dans le cadre de la convention actuelle. Ce paramètre, qui exerce une influence non négligeable sur les résultats financiers, est difficile à prévoir ; à titre illustratif, l'annexe B fournit un test de sensibilité des résultats à cette hypothèse.

Enfin, le taux d'intérêt appliqué à la dette d'assurance-chômage est supposé égal au taux de croissance du PIB en valeur.

II. Résultats de la projection

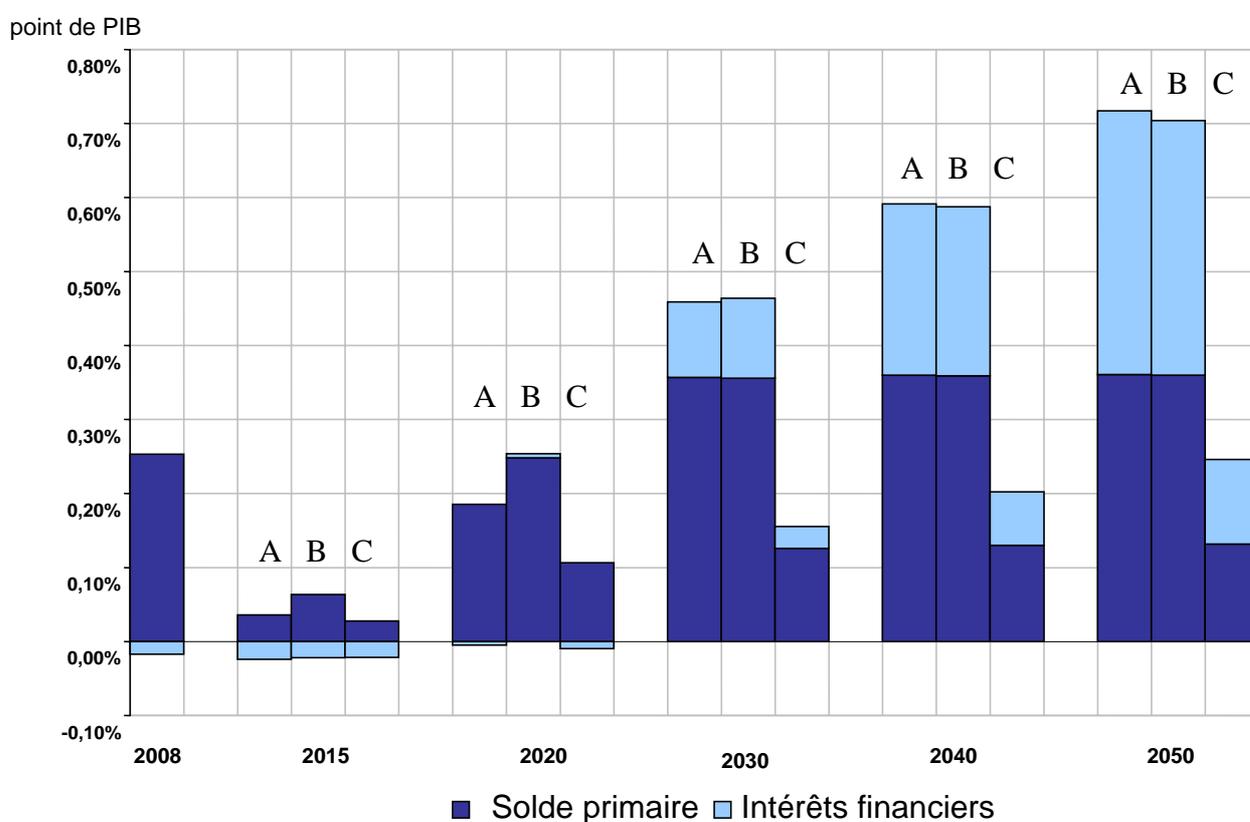
A. *Évolution spontanée (à taux de cotisation inchangé)*

On envisage ici l'évolution de la situation financière de l'assurance-chômage à dispositions inchangées et à taux de cotisation constant.

Quel que soit le scénario considéré, le solde de l'assurance-chômage deviendrait excédentaire au milieu des années 2010 et continuerait de s'accroître ensuite pour représenter de 0.2 à 0.7 point de PIB par an à l'horizon 2050 (cf. graphique 2).

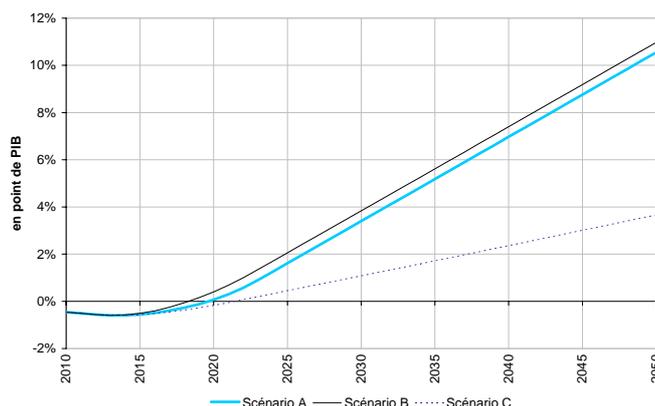
L'amélioration plus rapide du solde dans le scénario B s'explique par une baisse du chômage plus prompt que dans le scénario A.

Graphique 2 : Solde de l'assurance chômage



Lecture : Dans le scénario A, l'assurance-chômage réaliserait en 2050 un solde équivalent à 0.72 point de PIB, qui se décompose en 0,36 point de solde primaire et autant de revenus financiers.

Graphique 3 : Situation financière en fin d'année



Lecture : Dans les scénarios A et B, l'Unedic aurait accumulé en 2050 l'équivalent de plus de 10 points de PIB de trésorerie.

La situation financière (soldes cumulés) deviendrait créditrice à l'horizon 2020, une fois les déficits cumulés apurés (graphique 3). Cette situation conduirait, dans notre maquette, à l'accumulation par l'UNEDIC d'un capital important en l'absence (peu probable) de mesures de baisse de cotisations ou de hausse de dépenses qui pourrait générer à terme des revenus financiers non négligeables. Le solde primaire (hors revenus financiers) resterait à moyen terme stable en part du PIB, de 0.1 à 0.4 point de PIB par an selon les scénarios. En revanche, le solde total et la situation financière suivent des trajectoires croissantes.

Les perspectives financières de l'assurance-chômage d'ici à 2050 dans le cadre des scénarios choisis permettent ainsi, sous les hypothèses retenues, d'envisager un ajustement à la baisse du taux de cotisation chômage. *Cette seconde simulation est réalisée à titre d'information et ne préjuge pas des politiques qui pourraient être effectivement suivies au cas où se matérialiseraient effectivement des excédents de l'assurance chômage.*

B. Évolution avec diminution du taux de cotisation

On suppose à présent que le taux de cotisation¹ est baissé de façon à maintenir une situation financière proche de l'équilibre de long terme.

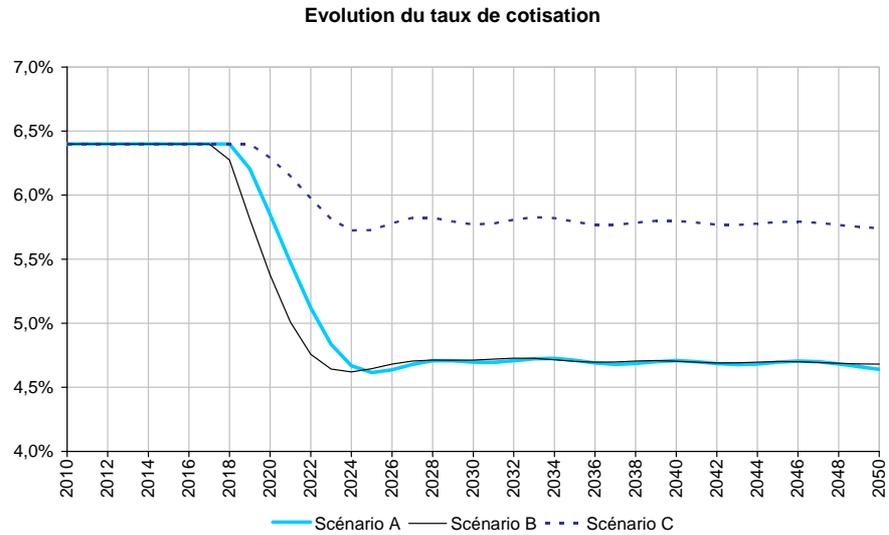
En pratique, la baisse du taux de cotisation débiterait une fois que les déficits cumulés seraient apurés (c'est-à-dire vers la fin des années 2010) et est calibrée ici de façon à assurer une stabilisation du solde et de la situation financière (cf. graphique 6 et annexe pour plus de précisions)².

L'évolution simulée ici diffère légèrement de celle qui résulterait de l'application stricte de la convention d'assurance-chômage actuellement en vigueur (cf. annexe). En effet, l'application stricto sensu des dispositions de la convention actuelle induit un abaissement du taux de cotisation plus important et qui va de ce fait légèrement au-delà d'un niveau d'équilibre permettant d'assurer la stabilité financière du régime à terme.

¹ La baisse peut porter sur la cotisation employeurs ou sur la cotisation salariés. Ce choix n'a pas d'incidence sur les résultats présentés ici. Pour mémoire, les taux de cotisation actuel sont de 4,0% (employeurs) et 2,4% (salariés). La note présente les résultats sur le taux de cotisations total (6,4% actuellement).

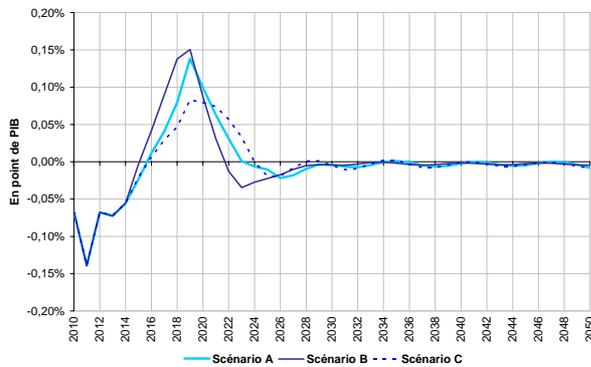
² Ce chemin est ensuite lissé (filtre de Hodrick et Prescott) pour amortir les oscillations induites par cette règle symétrique.

Graphique 4 : Evolution du taux de cotisation

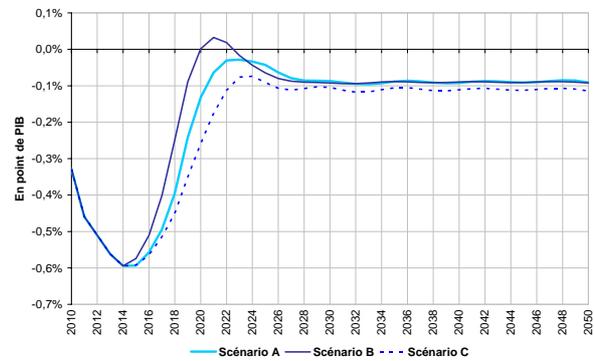


La baisse du taux de cotisation serait alors de 1,8 point dans le scénario A, 1,7 point pour le scénario B, et 0,7 point dans le scénario C (cf. tableau).

Graphique 5 : Evolution du solde de l'assurance chômage



Graphique 6 : Situation financière en fin d'année de l'assurance chômage



	Taux de cotisation d'équilibre	Baisse de taux (en pts)	Equivalent en recettes de cotisations en point de PIB
Scénario A	4,6%	1,8	0,4
Scénario B	4,7%	1,7	0,4
Scénario C	5,7%	0,7	0,15

Annexes

A. Évolution du taux de cotisation

Les projections présentées illustrent d'abord l'évolution spontanée à taux de cotisation inchangée, puis l'application des dispositions – au besoin ajustées - de baisse des taux introduites par la dernière convention d'assurance chômage.

Dans le cadre de la Convention du 19 février 2009 relative à l'indemnisation du chômage, deux règles d'ajustement du taux de cotisation ont été introduites.

- ⇒ La première tient au solde du régime : si celui-ci est excédentaire de plus de 500 millions d'euros pour un semestre, le taux de cotisation est diminué, au semestre suivant, au niveau où il aurait permis de contenir cet excédent à 500 millions.
- ⇒ La seconde règle tient à la dette accumulée par le régime : si celle-ci baisse en deçà d'un mois de cotisations, le taux est également diminué au niveau où il l'aurait contenue à ce ratio.

La baisse est ainsi répartie entre le taux cotisation employeur et le taux de cotisation salarié au prorata de leurs parts respectives. Dans tous les cas, le taux de cotisation (employeur + salarié) ne peut, sur une année civile, être abaissé de plus de 0,5 point.

Ces règles de diminution du taux de cotisation ne jouent sur les taux qu'à la baisse et ne permettent pas de stabiliser la situation financière à long terme. Une règle inverse a donc été ajoutée permettant la construction d'un chemin de taux de cotisation viable avec l'équilibre du régime d'assurance-chômage. Ce chemin est ensuite lissé pour résorber le caractère pendulaire de cette règle symétrique.

B. Sensibilité de la maquette au taux de couverture

Le solde de l'assurance-chômage est très sensible à la proportion de demandeurs d'emploi indemnisés. Dans le cadre de la dernière Convention, on évalue l'équilibre de ce taux à moyen terme autour de 51% à dispositions inchangées.

La sensibilité des résultats est illustrée avec deux variantes à +/- 2 points de taux de couverture. Si la baisse du taux de cotisation reste significative, elle est moindre si le taux de couverture se positionne à un niveau plus élevé. A titre illustratif, on observe pour le scénario B les résultats suivants :

Taux de couverture	Taux de cotisation d'équilibre	Ecart au taux de cotisation initial	Baisse de cotisations en point de PIB
49%	4,5%	-1,9%	0,44
51%	4,7%	-1,7%	0,40
53%	4,8%	-1,6%	0,36

Graphique 7 : Evolution du taux de cotisation suivant le niveau du taux de couverture (Scénario B)

