

Monsieur François BAYROU
Premier Ministre

Hôtel Matignon
57 rue de varenne
75007 PARIS

Paris, le 13 janvier 2025

Objet : situation financière du régime d'assurance chômage

Monsieur le Premier Ministre,

Le Bureau de l'Unédic, à l'unanimité des représentants des organisations salariales et patronales représentatives qui le composent, nous a mandatés pour vous écrire afin d'attirer votre attention sur les conséquences directes du report de l'adoption d'un projet de loi de finances pour 2025 sur la situation financière du régime d'assurance chômage, alors même que cette dernière a été affaiblie ces dernières années par les décisions prises par l'Etat.

L'Unédic est soumise, par son statut juridique d'association de droit privé émettrice d'obligations, aux dispositions spécifiques visées à l'article L.213-15 du Code monétaire et financier. Depuis 2011, afin de sécuriser le financement du régime d'assurance chômage, en raison de la situation nette négative de notre institution, l'Etat octroie chaque année aux émissions obligataires de l'Unédic sa garantie explicite pour un montant défini en lois de finances. Le projet de loi de finances pour 2025 prévoyait initialement l'octroi de la garantie de l'Etat à hauteur de 4 Md€, et le report de ce projet de loi met le régime en difficulté.

En ce qui concerne la situation financière de l'Unédic, plusieurs décisions exogènes impactant les recettes et les dépenses du régime ont été mises en œuvre entre 2018 et 2023 :

- suppression de la part salariale au profit d'une fraction de CSG activité sans sécurisation juridique du montant compensé ;
- hausse du financement de l'opérateur France Travail (passage de 10% à 11%) puis calcul réalisé sur les recettes théoriques et non réelles, alors que le taux de 10% conduisait déjà à un financement de France Travail par l'Unédic considérablement au-delà du coût du service rendu pour le versement des indemnités chômage ;
- non-compensation partielle des exonérations de cotisation d'assurance chômage mises en œuvre depuis le 27 décembre 2023 pour 12,05 Md€ sur la période 2023-2026 ;

- impacts de la réforme de l'assiette sociale des indépendants visant à unifier les assiettes de calcul des cotisations sociales et des contributions sociales (CSG/CRDS) des travailleurs indépendants sans évaluation préalable de l'impact sur le régime (cf annexe pour les éléments détaillés et chiffrés).

Ces dépenses induites par des décisions unilatérales se sont ajoutées aux autres dépenses ne relevant pas directement du champ de l'indemnisation du chômage ou pour lesquelles les prérogatives des partenaires sociaux sont limitées, souvent ignorées et pesant déjà sur le régime d'assurance chômage :

- financement de l'activité partielle et des mesures d'urgence durant la crise de la Covid-19 ;
- financement en fort déséquilibre de l'assurance chômage des travailleurs frontaliers.

En fin d'année 2024, l'Unédic s'était rapprochée des services de l'Etat afin que la garantie soit a minima reconduite dans la Loi spéciale mais, en raison d'une méconnaissance de nos obligations de gestion, notre besoin n'a pas été pris en compte car les services de l'Etat ont considéré avec erreur que notre trésorerie disponible en fin d'année 2024 nous permettrait de faire face à nos besoins de décaissement de début d'année. En effet, si l'Unédic dispose bien aujourd'hui d'un fonds de trésorerie qui doit lui permettre de répondre aux appels de fonds de France travail pour le versement des allocations chômage et le financement du budget de l'opérateur et faire face aux échéances de remboursement de la dette du mois à venir, ce fonds ne peut pas être considéré comme une potentielle réserve de financement. De même, nous disposons de la possibilité de mobiliser des financements à court terme mais ce programme est déjà sur-sollicité du fait de la modification progressive de la structure de l'endettement de l'Unédic induite par les décisions exogènes précitées (le niveau de son plafond est proche du niveau équivalent au plus fort de la crise sanitaire) alors même que l'Unédic devra faire face le 17 février 2025 à une prochaine échéance de remboursement d'obligations pour un montant de 3 Md€.

Les partenaires sociaux ont conscience des difficultés économiques actuelles et de la nécessité d'agir en responsabilité comme ils l'ont toujours fait, et nous en voulons pour preuve la réussite de la négociation d'assurance chômage qui s'est déroulée à l'automne 2024. Cependant, nous sommes au regret de constater que l'Assurance chômage est devenue une forme de variable d'ajustement pour les budgets de l'Etat. Nous le regrettons d'autant plus que toutes les décisions citées plus haut ont été prises sans aucune concertation avec les gestionnaires du régime ni aucune analyse d'impact.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, vous comprendrez aisément que nous sommes très préoccupés quant à la pérennité financière du régime. Aussi, en tant que gestionnaires du régime, et alors que nous considérons que les décisions prises par l'Etat depuis 2018 d'une part sont responsables de notre dette et d'autre part nous empêchent de la rembourser significativement, nous souhaitons pouvoir travailler avec vous et les services de l'Etat sur la sécurisation de la situation financière de l'assurance chômage dans les plus brefs délais.

Cette concertation devra permettre de rétablir un financement pérenne du régime d'assurance chômage et de remédier aux conséquences directes des décisions de l'Etat notamment à travers :

- une sécurisation rapide de la garantie de l'Etat à hauteur de 4 Md€ dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 ;
- une révision de l'arrêté du 27 décembre 2023 fixant les montants des sommes compensées à l'aune de la situation financière du régime et de la situation économique de France ;
- un ajustement du montant dans la future loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 permettant à l'Unédic de ne pas être sous-compensée.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à notre lettre et nos demandes et nous vous prions de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de notre très haute considération.

Le Président

La Vice-présidente

Jean-Eudes TESSON

Patricia FERRAND