



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

2025

Projet de loi de financement de la sécurité sociale

ANNEXE 8 Perspectives financières
du régime d'assurance
chômage et des régimes
de retraite complémentaire

ANNEXE 8
PERSPECTIVES
FINANCIÈRES DU
RÉGIME
D'ASSURANCE
CHÔMAGE ET DES
RÉGIMES DE
RETRAITE
COMPLÉMENTAIRE

PLFSS 2025

SOMMAIRE

PLFSS 2025 - Annexe 8

PARTIE 1 - Les perspectives financières du régime d'assurance chômage..... 4

1. La bonne tenue du marché du travail et la pleine montée en charge de la réforme de l'assurance chômage (2019-2021) ont permis au régime d'assurance chômage d'être en excédent depuis 2022. 4

2. Le dynamisme des recettes et la montée en charge de la réforme de la contracyclicité devraient permettre au régime de rester excédentaire en 2024 malgré la légère hausse des dépenses en prévision. 5

3. En 2025, le régime devrait accélérer son désendettement et augmenter sa contribution au financement des politiques de l'emploi du fait de la hausse de son excédent. 5

PARTIE 2 - Les perspectives financières des régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale..... 7

1. Panorama des régimes de retraite complémentaires obligatoires 7

2. Les perspectives financières pour 2024 et 2025 et l'impact des mesures envisagées 8

PARTIE 1 - Les perspectives financières du régime d'assurance chômage

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 prévoit, à travers l'article L. 5422-25 du code du travail, que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage. Sur la base de ce rapport, le Premier ministre peut demander aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel de prendre des mesures correctrices pour contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier du régime. Les dispositions réglementaires actuelles relatives aux règles d'indemnisation du régime d'assurance chômage ont été définies par les décrets du 26 juillet 2019 et du 26 janvier 2023 relatifs à l'assurance chômage. Ces dispositions intègrent la réforme de 2019-2021 ainsi que la « réforme de la contracyclicité » qui est entrée en vigueur en février 2023 et montera progressivement en charge jusqu'en 2027. Elles ont été prolongées jusqu'au 31 octobre 2024 par le décret du 30 juillet 2024, à la suite de l'échec de la négociation sur le renouvellement de la convention d'assurance chômage 2024-2026¹. Par ailleurs, la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale requiert la présentation des perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage en annexe au projet de loi de financement de l'année. La présente annexe répond aux obligations découlant de la loi du 5 septembre 2018 et de la loi organique du 14 mars 2022.

1. La bonne tenue du marché du travail et la pleine montée en charge de la réforme de l'assurance chômage (2019-2021) ont permis au régime d'assurance chômage d'être en excédent depuis 2022.

La situation financière de l'assurance chômage est fortement dépendante de la conjoncture d'une part, et des règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi d'autre part. Le niveau des dépenses est directement lié au nombre de chômeurs dans l'économie et la croissance des recettes dépend du dynamisme de la masse salariale. En 2022, le régime a bénéficié d'une orientation très favorable du marché de l'emploi, avec la création de 335 000 emplois salariés entre fin 2022 et fin 2021 et une baisse du taux de chômage qui a atteint en fin d'année son niveau le plus bas depuis 1982 (7,1 %). Par ailleurs, la fin de l'année 2022 a été marquée par l'atteinte de la pleine montée en charge de la réforme de l'assurance chômage 2019-2021, qui permet de renforcer les incitations au retour à l'emploi tout en luttant contre les contrats courts². Cette réforme induit des économies de l'ordre de 2 Md€ par an. Pour la première fois depuis 2008, le régime est ainsi devenu excédentaire (solde de +4,3 Md€ en 2022).

En 2023, la légère hausse du taux de chômage, qui a atteint 7,5 % en fin d'année, a entraîné une hausse des dépenses totales (42,4 Md€ en 2023 après 40,1 Md€ en 2022). En parallèle, au vu des excédents du régime une partie des recettes a été affectée au financement des priorités des politiques de l'emploi et de formation, à hauteur de 2 Md€ en application de l'arrêté du 27 décembre 2023³, ce qui a entraîné une légère baisse des recettes totales malgré le dynamisme de la masse salariale (+ 43,9 Md€ en 2023 après + 44,4 Md€ en 2022). De ce fait, le solde du régime est resté excédentaire mais est en baisse par rapport à 2022 (+1,6 Md€).

L'excédent dégagé par le régime a permis une diminution de la dette : celle-ci s'établissait à +59,3 Md€ fin 2023, après +60,7 Md€ fin 2022 et +63,6 Md€ fin 2021.

¹ Conformément au cadre de gouvernance issu de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, la Première Ministre a invité les partenaires sociaux à négocier sur le renouvellement de la convention d'assurance chômage pour la période 2024-2026 sur la base d'un document de cadrage. Ce document de cadrage, qui précise la trajectoire financière à respecter et les objectifs d'évolution des règles a été adressé aux partenaires sociaux le 1er août 2023. Il demandait aux partenaires sociaux de conclure l'accord d'assurance chômage d'ici au 15 novembre 2023 au plus tard. Cette négociation n'a pas permis d'aboutir à une convention d'assurance chômage pour la période 2024-2026. A la suite de l'échec des négociations sur le « Pacte de Vie au travail », le projet de protocole d'accord des partenaires sociaux du 10 novembre 2023 a été jugé non compatible avec le document de cadrage transmis par la Première Ministre, et les règles du régime d'assurance chômage ont été définies par décret en Conseil d'Etat.

² La réforme de 2019-2021 a instauré un bonus-malus sur le taux de cotisation de certains employeurs selon leurs séparations, introduit une dégressivité du niveau d'indemnisation pour les allocations élevées, augmenté la durée de travail requise pour être éligible à l'ouverture d'un droit et modifié le mode de calcul du salaire journalier de référence afin de toujours inciter à l'emploi.

³ Arrêté du 27 décembre 2023 fixant la répartition de la fraction de la taxe sur la valeur ajoutée affectée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ainsi que le plafonnement de la compensation prévu au 7° bis de l'article L.225-1-1 du code de la sécurité sociale. Cet arrêté prévoit que l'Etat minore la compensation des exonérations à hauteur 2 Md€ pour 2023, de 2,6 Md€ pour 2024, 3,35 Md€ pour 2025 et 4,1 Md€ pour 2026.

2. Le dynamisme des recettes et la montée en charge de la réforme de la contracyclicité devraient permettre au régime de rester excédentaire en 2024 malgré la légère hausse des dépenses en prévision.

Les recettes seraient en hausse en 2024 (+0,9 Md€, soit +2,1 %), soutenues par le dynamisme de la masse salariale. Cette augmentation serait modérée par l'affectation de 2,6 Md€ de recettes de l'Unédic au financement des politiques de l'emploi prévue par l'arrêté du 27 décembre 2023.

Les dépenses du régime augmenteraient également (+1,9 Md€, soit +4,4 %). En raisonnant avec les règles applicables actuellement¹, les dépenses d'indemnisations seraient soutenues par la légère hausse des effectifs indemnisés², le dynamisme des salaires à partir desquels sont calculés les allocations et la revalorisation de l'allocation chômage décidée par le Conseil d'administration de l'Unedic (+1,2 % à partir du 1er juillet 2024). Le versement à France Travail augmenterait, en lien avec le dynamisme des recettes 2022 qui servent d'assiette à son calcul³. Ces effets à la hausse seraient partiellement compensés par les premiers effets de la réforme de la contracyclicité⁴ qui induirait 0,7 Md€ de moindres dépenses d'indemnisation en 2024.

Ainsi, le solde s'établirait à +0,6 Md€ en 2024.

3. En 2025, le régime devrait accélérer son désendettement et augmenter sa contribution au financement des politiques de l'emploi du fait de la hausse de son excédent.

Selon la trajectoire macroéconomique du gouvernement, et sous l'hypothèse que les acquis des réformes 2019-2021 et de la contracyclicité 2023 seraient maintenus, le solde de l'assurance chômage atteindrait +3,5 Md€ en 2025, après reprise d'une partie des excédents.

Cette amélioration serait portée principalement par la baisse des dépenses (-2,3 Md€, soit -5,3 %) sous l'effet de la montée en charge de la réforme de la contracyclicité. Cette dernière permettrait d'économiser 2,8 Md€ en 2025. La hausse du versement à France Travail et des montants d'allocations versés, sous l'effet de l'inflation, viendraient légèrement modérer cette baisse. L'amélioration du solde serait également permise par l'augmentation des recettes (+0,5 Md€, soit +1,1 %), en lien avec le dynamisme de la masse salariale, qui fait plus que compenser les prélèvements sur les recettes de 3,35 Md€ en 2025.

Fin 2019, la dette de l'assurance chômage atteignait 36,8 Md€, soit presque l'équivalent d'un an de recettes. Avec la crise sanitaire, cette dette s'est creusée à 63,6 Md€ à fin 2021. Les excédents dégagés depuis 2022 permettent de la rembourser progressivement. Après 59,3 Md€ en 2023, elle atteindrait 58,7 Md€ en 2024, puis 55,2 Md€ en 2025.

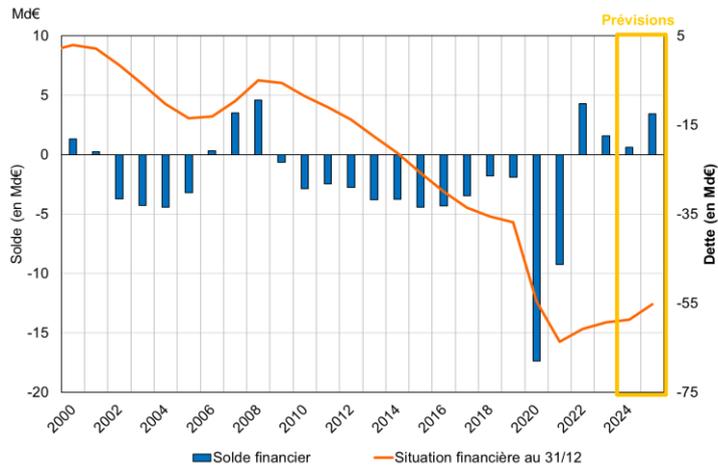
¹ La trajectoire présentée repose sur l'hypothèse d'une prolongation au-delà du 31 octobre 2024 des règles d'assurance chômage actuellement appliquées, en particulier les réformes de 2019-2021 et de la contracyclicité.

² Cette hausse des effectifs indemnisés, en moyenne annuelle, s'explique notamment par la stagnation du marché du travail et la légère hausse du taux de chômage en 2023. Cette dynamique a entraîné une hausse des effectifs indemnisés entre début 2023 (2,48 millions en janvier) et fin 2023 (2,56 millions en décembre) qui se maintient en 2024.

³ La loi du 13 février 2008 a institué une participation de l'Unédic au financement de Pôle Emploi, qui ne peut être inférieure à 10 % des recettes de cotisations de l'Unédic à l'année N-2. La réforme de 2019 a porté cette contribution à 11 %.

⁴ Appliquée depuis le 1er février 2023, la réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage prévoit une modulation de la durée potentielle d'indemnisation des demandeurs d'emploi selon l'état de la conjoncture : elle est plus faible en conjoncture jugée favorable et augmente en conjoncture jugée défavorable.

Graphique 1 - Dette et solde du régime d'assurance chômage en comptabilité de trésorerie



Source : Exécuté Unedic, prévisions DG Trésor.

PARTIE 2 - Les perspectives financières des régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale

La présente annexe répond aux obligations de la loi organique du 14 mars 2022. Conformément au 8° de l'article L.O. 111-4-1, la présente annexe décrit les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires pour l'année en cours et l'année à venir ainsi que l'impact sur ces perspectives des mesures nouvelles envisagées. Elle précise le nombre de leurs cotisants actifs et, pour chacun des régimes de retraite complémentaire, le nombre de retraités titulaires de droits propres.

1. Panorama des régimes de retraite complémentaires obligatoires

Les régimes complémentaires obligatoires sont principalement des régimes de retraite ; seuls quelques-uns servent des prestations d'invalidité et de décès pour des populations spécifiques. La présente annexe détaille uniquement le risque vieillesse.

Les régimes de retraite complémentaire complètent la pension versée par les régimes de base. Ils ne couvrent pas la totalité de la population car certains régimes de base (régimes dits « spéciaux ») garantissent des taux de remplacement nettement supérieurs à ceux du régime général, et se substituent de facto aux régimes complémentaires. Les régimes de retraite complémentaire sont des régimes par répartition. Les règles de calcul des pensions diffèrent toutefois de celles des régimes de base car elles reposent sur des points acquis par paiement des cotisations.

L'Agirc-Arrco, qui a fusionné en un seul régime au 1^{er} janvier 2019, représente 87,2 % des dépenses des régimes complémentaires en 2024 au titre du risque vieillesse. Il couvre les retraites des salariés du secteur privé (cf. tableau 1). Il existe deux autres régimes de retraite complémentaire obligatoire de salariés : l'IRCANTEC pour les salariés contractuels de droit public et la CRPNPAC pour le personnel navigant de l'aviation civile. Le RAFF assure un complément de pension pour les fonctionnaires et les autres régimes de retraite complémentaires couvrent les exploitants agricoles, les professions libérales ainsi que les artisans et commerçants. Les professionnels de santé conventionnés disposent en outre d'un régime obligatoire de retraite supplémentaire, dit PCV, en sus de leur régime complémentaire.

Tableau 1 - Population couverte par les régimes complémentaires obligatoires de retraite, nombre de cotisants actifs et de bénéficiaires pour chacun des régimes

Régime	Population couverte	Nombre de cotisants actifs en 2024	Nombre de bénéficiaires en 2024	dont bénéficiaires de droit direct en 2024	Poids dans les prestations en 2024
Association générale des institutions de retraite des cadres et association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)	Salariés du secteur privé	20 309 630	15 865 837	12 853 260	87,2%
Complémentaire de la CNAVPL	Professions libérales	677 893	498 489	423 172	4,2%
Régime complémentaire des indépendants	Travailleurs indépendants	2 853 274	1 518 204	1 151 657	2,3%
Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités (IRCANTEC)	Agents contractuels de droit public	3 215 900	2 348 340	2 094 870	3,9%
Régime additionnel de la fonction publique (RAFF)*	Fonctionnaires	4 500 000	588 647	nd	0,4%
Caisse de retraite du personnel navigant - personnel de l'aviation civile CRPNPAC	Personnel navigant de l'aéronautique civile	42 133	23 908	20 161	0,7%
Régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles	Exploitants agricoles	422 553	633 294	482 841	1,0%
Caisse nationale du barreau français (CNBF)	Avocats	70 884	23 836	19 451	0,3%

Source : prévisions des régimes et DSS

* : les effectifs de cotisants et de bénéficiaires pour le RAFF sont ceux de l'exercice 2023, les données prévisionnelles 2024 n'étant pas disponibles ; les effectifs de bénéficiaires correspondent aux bénéficiaires d'une rente ou d'un versement en capital.

2. Les perspectives financières pour 2024 et 2025 et l'impact des mesures envisagées

Le financement de ces régimes est assis principalement sur les cotisations des actifs. Les taux de cotisations varient généralement en fonction de tranches de revenus exprimées en pourcentage du plafond de la sécurité sociale.

Ces régimes sont autofinancés : un excédent enregistré sur un exercice abonde les réserves du régime, et à l'inverse les déficits d'un exercice sont couverts par ces réserves. Les réserves sont placées sur les marchés financiers, ce qui permet de dégager sur certains exercices des produits financiers. Pour certains régimes, ces produits représentent une part importante de leurs ressources : cela est dû au fait que ces derniers ont des réserves importantes par rapport à leurs charges et à leur situation démographique. C'est notamment le cas de la CNBF (les produits financiers représentaient 27,8 % de ses recettes en 2023) qui compte moins d'un pensionné pour trois cotisants ou encore de la CRPNPAC (dont 23,1 % de ces produits sont financiers). Pour d'autres régimes, notamment l'Agirc, l'accumulation d'importants déficits a réduit progressivement le niveau des réserves, ce qui a conduit les partenaires sociaux à fusionner l'Agirc et l'Arrco en 2019 leur permettant ainsi de retrouver un niveau de réserves s'élevant à 78,5 Md€ à fin 2023.

Le résultat net du risque vieillesse des régimes complémentaires s'est accru de 3,1 Md€ en 2023, atteignant 9,6 Md€, mais cet excédent se contracterait de 2,1 Md € en 2024 pour redescendre à 7,5 Md€ (y compris résultat financier ; cf. tableau 2) dans le contexte de reflux de l'inflation (+2,0% attendus après +4,8 % en 2023 au sens de l'IPCHT), qui entraîne avec elle les salaires alors que les prestations continuent d'être soutenues du fait du décalage entre l'inflation et la revalorisation annuelle de ces régimes.

Le résultat financier serait en forte hausse en 2024 et s'établirait à +6,8 Md€ (soit +1,8 Md€ sur un an). Les principaux contributeurs à cet excédent seraient l'AGIRC-ARRCO et l'Ircantec (cf. tableau 3).

La dégradation du résultat proviendrait d'une dynamique des charges supérieure de 2 points à celle des recettes, avec une évolution respective de +3,8 % et +1,8 %. Les cotisations salariales augmenteraient de 2,7 %, portées par la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations (+3,2 %) tandis que la forte croissance de la masse salariale plafonnée (+4,4 %) en lien avec la hausse du plafond de la sécurité sociale (+5,4 %) modérerait la hausse attendue. Les dépenses progresseraient avec la hausse des prestations sociales (+6,4 % après +6,7 %) qui seraient portées par l'inflation de l'année 2023 qui a conduit à une revalorisation plus importante des pensions avec certains régimes (Ircantec et complémentaire des indépendants notamment) qui ont appliqué une revalorisation équivalente à celle des régimes de base, soit 5,3 % en moyenne annuelle en 2024 (après +2,8 % en moyenne annuelle en 2023 dont 2 points liés aux pleins effets de la revalorisation anticipée de juillet 2022 qui s'était répercutée en 2023). Il en serait de même avec l'AGIRC-ARRCO dont la revalorisation de 4,3 % en moyenne annuelle (contre 5,3 % pour les régimes de base) serait liée la forte hausse de 4,9 % en novembre 2023 qui se répercuterait mécaniquement sur le montant des prestations versées en 2024.

L'excédent net du risque vieillesse des régimes complémentaires obligatoires serait moins élevé de 1,6 Md€ en 2025 par rapport à 2024 et s'établirait à 5,9 Md€.

Les opérations financières ne seraient plus autant source de recettes supplémentaires en 2025 et le résultat financier se replierait de 0,5 Md€, soit un tiers du repli du résultat net.

Les prestations ralentiraient fortement (+3,5 % après +6,4 %) mais demeureraient plus dynamiques que les cotisations qui conserveraient une dynamique proche de celle de 2024 (+2,9 % après +2,3 %) en lien avec le ralentissement de la masse salariale du secteur privé (+2,8 %, après +3,2 %) qui serait plus que compensé par l'évolution du plafond de la sécurité sociale (+1,6 %) venant ainsi plus que compenser le ralentissement de l'assiette de cotisations.

En définitive, les régimes de retraite complémentaire seraient toujours fortement excédentaires pour leur risque vieillesse à hauteur de 5,9 Md€, encore portés par l'excédent de l'AGIRC-ARRCO (3,8 Md€ ; cf. tableau 3).

Tableau 2 - Compte consolidé des régimes complémentaires obligatoires d'assurance vieillesse 2021-2025 (en M€)

	2021	2022	%	2023	%	2024 (p)	%	2025 (p)	%
CHARGES NETTES	102 939	108 073	5,0	114 398	5,9	118 745	3,8	122 632	3,3
Prestations sociales nettes	94 668	98 014	3,5	104 592	6,7	111 308	6,4	115 251	3,5
Prestations de retraite	94 297	97 729	3,6	104 304	6,7	111 006	6,4	114 939	3,5
Autres prestations (invalidité-décès-extralégales)	372	285	-23,3	289	1,2	301	4,4	312	3,4
Transferts versés	3 854	3 948	2,4	4 229	7,1	4 189	-1,0	4 487	7,1
Transfert au fonds de capitalisation du RAFF	2 579	2 578	0,0	2 755	6,8	2 602	-5,5	2 759	6,0
Prise en charge de prestations pour adossement	1 255	1 342	7,0	1 444	7,6	1 537	6,5	1 590	3,4
Autres transferts nets	21	28	33,0	31	10,5	49	++	138	++
Autres charges	4 416	6 111	-	5 576	-8,8	3 249	-	2 894	-10,9
Charges financières	375	2 751	++	815	-	87	-	87	0,2
Charges de gestion courantes	2 001	2 813	++	4 159	++	2 683	-	2 307	-14,0
Charges exceptionnelles	1 738	0	-	0	-	0	0,0	0	0,0
Autres charges techniques nettes	302	547	++	602	10,1	479	-20,5	500	4,4
PRODUITS NETS	109 258	114 627	4,9	124 002	8,2	126 245	1,8	128 561	1,8
Cotisations sociales et recettes fiscales	96 384	104 729	8,7	109 566	4,6	112 130	2,3	115 421	2,9
Cotisations salariales (yc AGFF)	82 683	88 584	7,1	92 687	4,6	95 172	2,7	98 096	3,1
Cotisations des non-salariés	7 569	7 851	3,7	8 021	2,2	8 396	4,7	8 678	3,3
Cotisations prises en charges par l'État	6 250	7 424	18,8	8 206	10,5	8 333	1,5	8 453	1,4
Majorations, pénalités et autres cotisations	37	87	++	109	26,0	104	-4,9	98	-5,9
Charges liées au non-recouvrement	-469	117	++	-57	-	-496	-	-522	5,2
Recettes fiscales	314	666	++	600	-9,9	621	3,5	619	-0,4
Transferts reçus	6 147	5 045	-17,9	5 573	10,5	5 810	4,2	5 891	1,4
Prise en charge de cotisations	6 143	5 038	-18,0	5 571	10,6	5 808	4,2	5 890	1,4
Autres transferts reçus	3	7	++	2	-	2	-5,8	2	-6,4
Autres produits nets	6 727	4 853	-27,9	8 863	82,6	8 305	-6,3	7 249	-12,7
Produits financiers	3 733	3 354	-10,2	5 741	++	6 849	19,3	6 367	-7,0
Produits exceptionnels	2 562	0	-	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Autres produits	432	1 498	++	3 122	++	1 457	++	882	-
RESULTAT NET	6 319	6 553		9 604		7 500		5 929	
Décomposition du résultat net									
Solde technique (y.c. opérations de gestion courante)	2 137	5 950		4 678		738		-351	
Solde financier	3 358	603		4 926		6 762		6 280	
Solde exceptionnel	824	0		0		0		0	

Source : prévisions des régimes et DSS

Note : les charges et produits exceptionnels ne sont plus isolés à compter de 2022 et remontent dorénavant en charges et produits de gestion courante entraînant une rupture de série en 2022 avec une évolution affectée par ce changement de remontées comptables.

Concernant les charges de gestion courantes et les autres produits, ceux-ci intègrent également le volume d'activité de placement sur les réserves de régime complémentaire vieillesse (RCI) notamment. En 2023 deux allocations ont été mises en œuvre visant à adapter le portefeuille du régime aux conditions de marché se traduisant par la réalisation de nombreuses opérations portant sur les immobilisations financières et les valeurs mobilières de placement et une forte variation par rapport à l'année 2022.

Tableau 3 - Résultats pour chacun des régimes complémentaires obligatoires (2023-2025)

Régime	Résultat en 2023 (en Md€)	Résultat prévisionnel en 2024 (en Md€)	Résultat prévisionnel en 2025 (en Md€)
Association générale des institutions de retraite des cadres et association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)	6,1	5,1	3,8
Complémentaire de la CNAVPL	1,3	0,6	0,4
Régime complémentaire des indépendants	0,7	0,4	0,3
Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités (IRCANTEC)	1,3	1,2	1,1
Régime aditionnel de la fonction publique (RAFP)	0,0	0,0	0,0
Caisse de retraite du personnel naviguant - personnel de l'aviation civile CRNPAC	0,0	0,1	0,1
Régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles	0,0	0,1	0,1
Caisse nationale du barreau français (CNBF)	0,2	0,1	0,1
Total	9,6	7,5	5,9



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*