



# AUDIT DE LA DETTE DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Rapport intermédiaire par le Groupe d'Audit Citoyen  
de la Dette de l'Assurance Chômage (GACDAC)

Avril 2018

GACDAC contact : **[gacdac@gmx.fr](mailto:gacdac@gmx.fr)**

# Avant-propos

---

6,6 millions de personnes sont inscrites à Pôle Emploi dont un tiers sont des travailleurs précaires. Seuls 43% des chômeurs inscrits perçoivent une allocation<sup>1</sup>. 2 millions de personnes, chômeurs non-inscrits (radiés ou découragés) et en recherche d'emploi sont exclus des chiffreages. Au total, on estime à plus de 9 millions, le nombre de personnes à la recherche d'un emploi, ce, pendant que les chiffres officiels du chômage continuent à masquer la précarité du travail en continuelle augmentation.

Le régime d'Assurance chômage ne répond donc pas aux besoins de protection sociale des travailleurs.es et son équilibre financier repose sur un endettement croissant sur les marchés financiers. On doute que la prise en main prévue par l'Etat de l'Assurance chômage, dont il est difficile à ce jour de mesurer les conséquences concrètes sur l'indemnisation des chômeurs, réponde davantage aux besoins de protection sociale des travailleurs.

Cette situation sociale et économique présentée à la fois comme inéluctable et inexorable résulte de choix politiques concrets et disons-le, de choix irresponsables qui ont pour conséquence une dégradation manifeste de la réalité sociale des salarié.es.

D'où vient la dette de l'Assurance chômage ? Comment s'est-elle accrue ? A qui appartient-elle ? Est-elle légitime ?

Telles sont les principales questions auxquelles nous avons fait le pari de répondre à partir de recherches inédites dans l'histoire et les comptes de l'Assurance chômage.

Nous avons examiné tout ce qui a trait à la dette de l'Assurance chômage à partir des données officielles de l'Unedic, ainsi que celles d'autres organismes gouvernementaux et avons notamment reconstitué une liste des emprunts en cours contractés par l'Unédic.

Nous avons également recueilli certaines informations étayées par des associations et des organisations syndicales de Pôle Emploi. D'autres sources encore, sont le fruit de notre expérience.

Chacun.e verra à la lecture de ce rapport que nous n'avons pas eu la possibilité d'être exhaustif et qu'un certain nombre de questions sont aujourd'hui sans réponses.

A cet effet, nous terminons ce document par une lettre ouverte adressée aux pouvoirs Publics (le Ministère du travail) et à la direction de l'Unedic pour demander une totale transparence et obtenir les informations manquantes.

Nous avons le plaisir de soumettre nos travaux au grand public afin que ce rapport intermédiaire fondé sur une expertise citoyenne, toutes et tous puissent en disposer, agir en connaissance de cause et donner corps à une protection sociale qui satisfasse les besoins humains fondamentaux.

---

<sup>1</sup> - Pôle Emploi : *Situation financière de l'Assurance chômage, Prévision pour les années 2017 et 2018.*

# Sommaire

L'Assurance chômage, c'est quoi ? .....	p.06
Contexte .....	p.07
Pourquoi l'Unedic emprunte ? .....	p.10
La dette de l'Unedic, comment ça marche ? .....	p.13
Histoire condensée de la dette de l'Assurance chômage .....	p.16
Enquête .....	p.20
Dette sociale : qui doit à qui ? .....	p.39
Annuler la dette illégitime de l'Unedic ! .....	p.40
Dette de l'Unedic, aussi illégitime que celle de l'Etat ! .....	p.42
Arguments en faveur de l'annulation de la dette de l'Unedic .....	p.44
Exemples d'annulations .....	p.48
Lettre aux gestionnaires de l'Assurance chômage .....	p.49

# Les auteurs-es : le GACDAC c'est quoi, c'est qui ?

---

Nous sommes un groupe de travail composé de personnes adhérentes d'associations, de syndicats et/ou présentes à titre individuel. Nous ne sommes pas des experts, mais des citoyens qui mettent en commun leurs connaissances et leurs expériences.

Nous revendiquons à la fois notre autonomie et notre volonté d'œuvrer à la nécessaire mobilisation unitaire contre la casse de la protection sociale, au cas particulier pour ce qui est de l'indemnisation du chômage. Notre travail collectif s'inscrit dans une démarche d'éducation populaire visant à rendre accessible au plus grand nombre ce qui est aujourd'hui intentionnellement opaque et abscons.

Nous sommes solidaires du combat des privé-e-s d'emploi et des précaires, des salariés de Pôle Emploi dont les conditions de travail n'ont cessé de se dégrader depuis la fusion entre l'ANPE et les Assedic engagée fin 2008. Cette fusion qui s'est traduite par la disparition des agences, a amplifié l'opacité du système. Nous sommes aux côtés des salariés qui luttent contre les licenciements et contre la disparition du Code du Travail, de tous ceux qui s'opposent aux licenciements boursiers et aux délocalisations et qui exigent des garanties solides pour les salariés.

# L'Assurance chômage c'est quoi ?

---

L'Unédic et Pôle Emploi forment ce qu'on appelle l'Assurance chômage, que financent les employeurs du secteur privé.

L'Unédic - Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce - est une association loi 1901.

Elle gère l'Assurance chômage à proprement dite tandis que Pôle emploi s'occupe de l'accompagnement et de l'indemnisation des chômeurs.

L'Unédic est un organisme paritaire créé en 1958, donc géré par les représentants patronaux et salariés : MEDEF, CGPME et UPA du côté patronal et CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT et FO, côté salarié . Une centaine de personnes travaillent à l'Unédic.

Elle est organisée comme une association de type loi 1901, avec un Conseil d'Administration et un bureau qui rassemble les partenaires sociaux et la direction de l'Unédic.

L'Unédic fixe les règles d'indemnisation des chômeurs dans une convention tous les deux ans et gère le financement de l'Assurance chômage. A défaut d'accord, l'Etat « prend la main » et peut par exemple fixer les taux de cotisations par arrêté ou décret. Ses statuts lui permettent d'émettre des emprunts sur les marchés financiers.

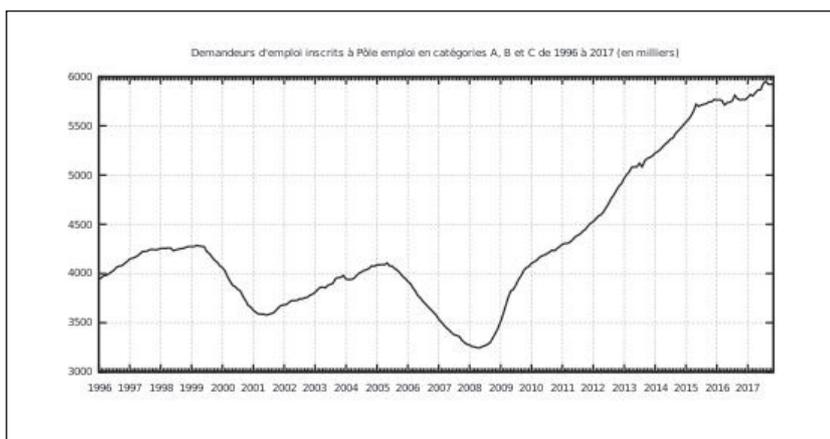
## Quelques repères chiffrés officiels :

Budget annuel Unédic et Pôle emploi  
**33,5 milliards d'euros**

Nombre de chômeurs.euses  
**Entre 6 et 9 millions**

Nombre de chômeurs.euses  
indemnisé.es par l'Unédic  
**2 787 000 indemnisé.es**

Indemnité moyenne  
**900 euros/mois**



◀ Le tableau ci-contre ne concerne que les seuls inscrits à Pôle Emploi.

# Contexte

---

Le simulacre de négociation sur l'Assurance chômage est maintenant terminé. Le gouvernement présente actuellement un projet de loi qui traite aussi de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Une part importante de la cotisation sociale va être remplacée par la CSG (impôt très majoritairement prélevé sur les revenus d'activité et donc sur les salaires et les retraites) sans rapporter davantage à la caisse d'Assurance chômage, l'Unedic. Il s'agit là d'un transfert sur le contribuable de ce qui était depuis 50 ans prélevé sur les richesses produites par le travail.

Outre le remplacement des cotisations (prélevées sur les richesses produites dans l'entreprise), il faut noter cette année une nouveauté qui est l'exonération de 9,4 milliards d'euros de cotisations d'assurance-chômage.

Ce montant considérable<sup>1</sup> ne devrait toutefois pas peser sur les comptes de l'Unedic en 2018, vu que l'Etat a l'obligation de compenser à l'euro près. En effet, la loi dite « loi Veil » du 25 juillet 1994, fait obligation à l'Etat de compenser intégralement toute exonération nouvelle de cotisations sociales. En 2018, la compensation se fera de façon intégrale et c'est l'ACOSS (l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale) qui gère la trésorerie de chacune des branches du système de Sécurité sociale français et pilote la branche recouvrement (avec notamment le réseau des Urssaf), qui versera les montants estimés pour 2018 à 9,4 Mds€.

Pour cela, l'Etat a prévu d'affecter 5,64% de TVA. Mais si les recettes de TVA se révélaient inférieures aux charges résultant de la compensation à l'Unedic, le poids des pertes serait réparti entre les branches du régime général<sup>2</sup>.

Cela fragilise dès cette année les budgets des caisses de Sécurité Sociale (Assurance-maladie, Assurance-vieillesse, Allocation familiale) déjà mis à mal par des réformes récentes. Et, cela aura un coût pour les finances publiques et donc la population, encore une fois majoritairement des salariés et des retraités.

Ces 9,4 milliards d'euro d'exonérations sont une estimation et le montant des recettes de TVA sont également une projection incertaine. Enfin, un changement de ces modalités de transfert n'est pas exclu pour 2019.

Dès l'année prochaine, le montant exonéré sera plus important (estimé à 13 Md€) et la part de la TVA affectée devra augmenter. **Avec cette réforme de l'Assurance chômage, c'est tout l'édifice de la protection sociale qui est visé.**

L'équilibre financier de l'Unedic ne tient de fait que par son endettement. Les dernières données disponibles<sup>3</sup> indiquent près de 34 milliards d'euros de dettes à la fin de 2017, ce qui est l'équivalent de près d'une année de recettes.

---

1 - 1/3 des cotisations d'assurance chômage.

2 - Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, Rapports législatifs 07/11/2017.

3 - Unedic : rapport moral du 31 janvier 2018 : rapport de fin de mandature du président de l'Unedic, M. Saubot- MEDEF.

## Haro sur la financiarisation !

La dette de l'Unedic est livrée à la finance privée. Elle emprunte à des banques privées qui agissent pour le compte de leurs clients, le plus souvent des fonds de placement, des « hedge funds », des « mutual funds » ou des transnationales plus soucieuses d'un taux de rentabilité à 2 chiffres que du bien commun. On retrouve ces « investisseurs financiers » dans les listes des sociétés présentes dans les paradis judiciaires et fiscaux (source = Wikileaks) ou/et parmi les entreprises qui licencient.

Le patronat a besoin d'un taux de chômage élevé pour faire pression sur les salaires et dégager davantage de profits. A chaque fois qu'une grande entreprise licencie, le cours de ses actions s'envole et les dividendes servis augmentent. Ainsi, la boucle est fermée : je détiens de la dette de l'Unedic qui emprunte pour rembourser sa dette et j'oblige ainsi l'Unedic à indemniser moins et moins nombreux les privés d'emploi et j'accrois le nombre de chômeurs pour augmenter les revenus des actionnaires tout en baissant le niveau des salaires.

Si les taux d'intérêt sont plutôt bas en ce moment, nous ne sommes pas à l'abri d'une remontée de ceux-ci en cas de crise économique et financière qui pourrait être d'une ampleur au moins égale à celle de 2008, les causes structurelles ayant provoqué cette crise étant toujours présentes et la finance étant encore plus dérégulée.

**Cette spirale infernale et cette dépendance vis-à-vis de la finance totalement anormales, sont antinomiques avec le service public de l'emploi et doivent cesser. C'est ce qu'on appelle le système-dette.**

Or, c'est précisément l'ampleur de ce système-dette qui permet aujourd'hui au gouvernement de vouloir prendre en main la gestion de l'Assurance-chômage, en fixant lui-même le niveau de protection des salariés. Ainsi, chaque année, en projet de loi de finances, il sera déterminé le montant de l'enveloppe dédiée à l'Assurance chômage, de quoi fragiliser irrémédiablement le principe et les conditions d'indemnisation des chômeurs, sans que cela n'ait le moindre effet sur la manne financière que représente la protection sociale des citoyens, complètement capturée par les marchés financiers.

# Dette de l'Unedic : On a le droit de savoir !

## Argument 1

### **C'est un droit constitutionnel !**

Dans son rapport annuel 2018, pour justifier ses opérations de contrôle, la Cour des Comptes cite la Déclaration Universelle des droits de l'Homme et du Citoyen (DUDH) et notamment ses articles 14 et 15 qui disent :  
Art 14 : Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15 : La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

Il en ressort que nous sommes fondés, comme citoyennes et citoyens, à demander la transparence des comptes de l'Unedic, et au cas particulier des éléments concernant sa dette.

## Argument 2

### **C'est notre argent, le fruit de notre travail :**

Initialement, le socle de l'Assurance chômage est constitué par la cotisation sociale. La cotisation, c'est avant tout un prélèvement sur les fruits de notre travail. Une partie de celui-ci est perçu immédiatement (c'est le salaire direct), l'autre est mise en commun (c'est la cotisation) sous forme de protection sociale socialisée. A ce titre, il est juste de dire que la protection sociale est à nous et que nous sommes fondé-e-s à connaître l'utilisation qui est faite de ces cotisations. C'est donc à ce double titre : citoyen-ne et travailleur-se que nous voulons un audit citoyen de la dette de l'Unedic. Pour De Gaulle, en 1958, il s'agissait de préparer le travailleur français au Marché Commun et aux restructurations industrielles dans un contexte de faible taux de chômage. *« ah...(Il) va être fondé, institué, par coopération entre le patronat et les syndicats, un fonds national destiné au maintien de l'emploi et assurant au travailleur qui tomberait en chômage, un supplément portant l'allocation aux environs du salaire minimum »*. (allocution du 28 décembre 1958).

# Pourquoi l'Unedic emprunte ?

Chaque année, l'Unedic a recours à l'emprunt pour 3 raisons :

- 1) Comblent son déficit.
- 2) Rembourser le capital des titres de sa dette qui arrivent à échéance (c'est ce qu'on appelle « faire rouler la dette »).
- 3) Payer les intérêts courus des emprunts.

Cette spirale infernale peut s'emballer à tout moment si les taux d'intérêts s'envolent à nouveau. Rester dans cette logique financière fait courir le risque à l'Unedic d'un effet « boule de neige » (on emprunte pour payer les intérêts).

## Pourquoi ces déficits ?

Tout comme pour le budget de l'Etat, **l'Unedic a fait le choix de l'endettement** au lieu de s'attaquer aux principales causes structurelles de ses déficits qui sont :

**L'insuffisance des recettes de cotisations et un nombre de chômeurs trop important.** Le taux de cotisation est insuffisant pour permettre une couverture complète et correcte des chômeurs. Il n'a pas bougé depuis le 1er janvier 2003 (6,4% jusqu'à septembre 2017 et 6,45% depuis oct. 2017 jusqu'en 2020). **La responsabilité politique incombe d'abord aux gestionnaires de l'Unedic puis à l'Etat.**

**L'accroissement considérable du chômage** (et des cadeaux au patronat) Malgré les multiples politiques d'exemptions et d'exonérations de cotisations sociales censées permettre

Année	Recettes	Dépenses	Résultat annuel
1985	7 614	7 829	- 0,214
1986	8 753	8 350	+ 0,403
1987	9 195	9 248	- 0,054
1988	10 295	10 059	+ 0,237
1989	11 601	10 858	+ 0,743
1990	12 703	12 153	+ 0,550
1991	13 108	14 340	- 1,231
1992	14 764	16 984	- 2,310
1993	17 829	19 169	1,341
1994	20 268	18 942	+ 1,326
1995	20 936	17 521	+ 3,415
1996	20 462	18 892	+ 1,570
1997	19 629	19 957	- 0,328
1998	20 549	20 867	- 0,318
1999	21 332	21 748	- 0,416
2000	22 776	21 444	+ 1,332
2001	22 723	22 476	+ 0,247
2002	22 559	26 279	- 3,720
2003	25 784	30 067	- 4,282
2004	26 732	31 152	- 4,420
2005	27 695	30 887	- 3,192
2006	29 394	29 050	+ 0,344
2007	30 301	27 313	+ 3 519
2008	30 522	25 925	+ 4 598
2009	31 482	30 310	- 1 172
2010	34 158	31 188	- 2 970
2011	31 855	33 419	- 1 565
2012	32 466	35 193	- 2 727
2013	33 233	37 230	- 3 997
2014	34 519	38 771	-3 750
2015	34 924	37 851	-4 165
2016	35 536	39 406	-4 203

(Résultats annuels : Source = [https://fr.wikipedia.org/wiki/Assurance\\_ch%C3%B4mage\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Assurance_ch%C3%B4mage_en_France) + rapports annuels Unedic)

des créations d'emploi par centaines de milliers depuis plus de 40 ans, force est de constater qu'elles ne sont pas au rendez-vous. Rien non plus ne permet de dire que ces exonérations et exemptions diverses ont préservé ou accru le nombre d'emplois. Par contre, il est vérifiable que depuis 40 ans, le patronat a bénéficié de ces cadeaux supportés par la collectivité. La seule mesure, réellement créatrice d'emplois, a été, la réduction du temps de travail à 35h. Ce n'est assurément pas le chemin poursuivi par Macron.

### Les comptes de l'Unedic

Ils sont à l'image de l'évolution économique de la société. De 1959 à 1980, les comptes de l'Unedic étaient soit à l'équilibre, soit excédentaires. De 1981 à 1984, les résultats étaient déficitaires. De 1995 à 2001, sa situation financière était positive (du fait du report des excédents précédents). De 2006 à 2008, les comptes étaient en excédent. Au total, l'Unedic a vu ses comptes à l'équilibre ou en excédent pendant 37 ans (sur 59). Mais aujourd'hui, il reste à l'Unedic à rembourser près de 34 Mds€<sup>1</sup>.

### Les milliards en question

**34 milliards, c'est environ le montant de la dette publié officiellement sur le site de l'Unedic.**

► « Avec le regain de croissance constaté en fin d'année, 2017 s'achève avec un déficit estimé à **3,6 Mds d'€, portant la dette à 33,6 Mds d'€.** »

SOURCE : site Unedic, espace Presse, L'Assurance chômage proche de l'équilibre en 2019.

► Les prévisions financières de février 2018 expliquent que la dette s'établit à **33 554 millions € fin 2017** (estimation).

SOURCE : site Unedic, Notes, Prévisions financières, février 2018.

► « Sur le plan financier, la mandature s'achève avec une dette historiquement élevée de **près de 34 milliards d'euros** ».

SOURCE : Rapport Moral A. Saubot.

► Dette Nette de l'Assurance chômage : **33 185 Mds.**

SOURCE : Synthèse Bureau, janvier 2018.

► Dette Nette de l'Assurance chômage : **33 073 Mds.**

SOURCE : Synthèse Bureau, décembre 2017.

► Un journaliste qui interviewe le Directeur général de l'Unedic, début mars 2018 évoque pour fin 2017 **une dette de 36,2 Milliards**, chiffre que ne dément pas M. Destival.

SOURCE : vidéo en ligne, site de l'Unedic.

**Alors, c'est 33 milliards et quelques, ou 36 milliards et des poussières ?**

Les recherches que nous avons effectuées nous ont conduit, début avril 2018 à recenser les emprunts souscrits entre 2012 et 2017 (voir page 24) et là, **nous arrivons à un total du stock de la dette de l'Unedic d'un montant de... 35,05 Mds d'euros !**

Assurément, nous n'avons pas du tout les mêmes valeurs et **plus que jamais un audit citoyen de la dette de l'Unedic s'impose, non ?**

1 - Soit l'équivalent d'un an de cotisations. Source = Cour des Comptes et rapports financiers de l'Unedic.

### **Fait notable et récent**

**Les cotisations versées sont supérieures aux allocations servies** (+ 1 milliard d'euros en 2016).

Ces cotisations, parlons-en : le discours dominant distingue les cotisations « salariales » et les cotisations « patronales » alors qu'il s'agit d'un seul et même prélèvement sur les richesses produites par le travail pour devenir un salaire socialisé. **Au taux de 6,4% depuis le 1er janvier 2003, elles ont peu ou pas bougé depuis, alors que le chômage a doublé en 10 ans.** Le taux est décidé par les syndicats de salariés et les syndicats d'employeurs et encadré par une convention d'Assurance-chômage établie en général tous les 2 ou 3 ans.

**Seules les centrales syndicales qui figurent dans un décret en fonction des résultats aux élections professionnelles, siègent à l'Unédic, ce qui écarte les organisations syndicales minoritaires et les associations de chômeurs.** En outre, leurs représentants ne sont pas élus, mais seulement désignés.

Il y a là un déni manifeste de démocratie qui s'ajoute à celui d'une gestion paritaire non représentative des salariés et des privés d'emploi.

Par ailleurs, le gouvernement a depuis la création de l'Assurance chômage le pouvoir de se substituer aux syndicats de salariés et d'employeurs et de procéder par décret, arrêté ou ordonnance, si les partenaires sociaux ne trouvent pas d'accord.

Il l'a déjà fait par le passé (décrets du 4/11/1982 et du 30/06/1983, ordonnance 84-198 du 21/03/1984, arrêté du 12/08/1985).

Ce maintien du contrôle par l'Etat, montre aussi les limites du paritarisme déjà dénoncé par la CGT lors de la création de l'Unedic.

De plus, le gouvernement se réserve désormais, la possibilité de modifier le mode d'indemnisation des chômeurs.

# La dette de l'Unédic, comment ça marche ?

---

## Qui prend la décision d'emprunter ?

En théorie et comme dans toute association loi 1901, c'est le Conseil d'Administration qui prend la décision. Dans les faits, la structure de l'Unedic est telle que nombre de ses structures internes agissent par délégation.

Lors des réunions du Conseil d'administration, des documents sont remis « sur table ». Ils ne peuvent être ni copiés, ni emportés, encore moins étudiés à l'avance. On se croirait au Parlement grec où les députés sont appelés à voter un mémorandum rédigé par les experts de la Troïka sans avoir eu le temps d'en prendre connaissance.

En plus d'une représentation inégalitaire des salariés et des chômeurs et d'une démocratie toute relative, la transparence n'est pas au rendez-vous !

Pour ce qui est des décisions concernant la dette de l'Unédic, formellement, c'est donc le CA qui décide. Ainsi, le CA du 31 janvier 2017<sup>1</sup> a adopté la stratégie financière suivante pour 2017 et décide :

- ▶ De porter la taille du programme NEU-MTN à 8 Milliards d'euros d'encours maximal, pour une maturité de 7 ans maximum. (anciennement Bons à moyen terme négociables - inférieurs à 5 ans).
- ▶ De porter l'encours maximal des émissions EMTN à 37 Milliards d'euros, pour une maturité maximale de 15 ans.

Les nouvelles émissions obligataires de 2017 sont garanties par l'État à hauteur de 5 Milliards d'euros » (durée supérieure à 5 ans).

Mais adopter une « stratégie financière », ne donne qu'une orientation générale à la politique d'endettement.

Actuellement, l'Unedic a recours à 3 sources principales de financement externe :

- ▶ Les billets de trésorerie pour les financements à court terme.
- ▶ L'émission d'obligations garanties par l'État pour le financement à moyen et long terme. Les obligations sont à taux fixe.
- ▶ Des titres négociables à moyen terme, non garantis par l'Etat.

Le MEDEF revendique depuis peu la fin de cette garantie de l'Etat. La conséquence immédiate serait l'envolée des taux des intérêts d'emprunt et les gagnants seraient assurément les investisseurs et les banques. Les perdants seraient l'Unédic et les chômeurs.

<sup>1</sup> - <https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/synthese-du-conseil-dadministration-de-lunedic-du-31-janvier-2017>

En 2016, les obligations à long terme représentaient 75% du stock de la dette.

### Etat de l'endettement de l'Unédic

En Milliards d'euros	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Excédent/ Déficit	-3,9	0,34 4	-3,5	4,6	-0,6	-2,8	-2,4	-2,7	-3,8	-3,7	-4,3	-4,1
Endettement	13,4	13,1	9,5	4,9	5,6	8,5	11	13,8	13,8	21,3	25,7	30

Source = Unédic

### Quel est le coût de la dette ?

#### Intérêts de 2013 à 2020

années	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	total
	(rf)	(rf)	(rf)	(rf)	(pf)	(pf)	(pf)	
millions €	223	295	301	324	370	400	421	2334

Source = rapports financiers (rf) et prévisions financières (pf)

**En 7 ans, 2,3 Mds d'euros versés aux créanciers, c'est considérable !**

#### Qui sont les créanciers de l'Unédic ?

Pour fonctionner, l'Unédic, faisant le choix de ne pas augmenter ses recettes, est devenue dépendante de ces banques et est débitrice auprès de ces créanciers dont l'identité est inconnue.

En effet, aussi aberrant que cela puisse paraître, les comptables de l'Unédic, tout comme les parlementaires pour la dette de l'Etat, ne savent pas à qui sont versés les intérêts et le remboursement du capital de la dette publique, au cas particulier les emprunts de l'Unédic.

En effet, la loi (L228-2 du Code du commerce et L 212-4 du Code Monétaire et Financier, tous 2 modifiés par décret du 3 mai 2002) interdit de connaître qui sont les créanciers de la dette publique. En d'autres termes, l'Etat s'est volontairement privé de la possibilité de connaître ses créanciers.

#### Mécanisme du paiement de la dette

L'Unédic émet des obligations à long terme auprès des banques privées comme la Société Générale ou la BNP (c'est le marché primaire de la dette). Celles-ci achètent ces obligations pour le compte de leurs clients qui soit les conservent, soit les revendent (c'est le marché secondaire de la dette). Pour payer les intérêts et/ou rembourser le capital restant dû, l'Unédic s'en acquitte auprès d'un dépositaire central international de titres, Euroclear, qui, lui, connaît les créanciers. Rien n'interdit aux titres de la dette de se retrouver sur des comptes dans les paradis fiscaux.

**Résultat :** l'Unédic, adoubée par l'Etat, s'est enchaîné elle-même au système-dette qui permet une influence réelle des marchés financiers sur les orientations politiques de l'Unédic (et de l'Etat). Ce n'est pas un hasard si le MEDEF demande la fin de la garantie de l'Etat. Par contre, il ne refuse pas le somptueux cadeau que représente pour lui, la transformation de cotisations sociales en impôt.

## **Pour nos gouvernants et pour le patronat, la dette est surtout un argument pour :**

- ▶ Baisser les droits à indemnisation des chômeurs.euses et diminuer le nombre de chômeurs.euses indemnisé.es (2017 = 950 millions d'euros d'économies sur le dos des seniors et des précaires, en majeure partie des femmes). A peine 43 % des inscrit.es à Pôle emploi sont indemnisé.es en 2017, au lieu de 52,3 % en 2003. (Notes de l'IES n°42 mars 2018)
- ▶ Agrandir la brèche de la privatisation des missions publiques fondamentales par le biais de la dématérialisation. Les prestataires privés fondent sur Pôle emploi comme des fonds vautours sur la dette d'un pays du Sud. Les plus importants cabinets comptable et d'audit et les 3 principales agences de notation facturent leurs services à l'Unedic. Il est totalement anormal que le financement d'une mission publique profite ainsi à des opérateurs privés.

## **Trop d'Etat, pas assez d'Etat, que veut le MEDEF ?**

Les discussions entre les syndicats de salariés et le patronat à propos de l'assurance chômage ont abouti le 22 février 2018 à un texte (non validé par la CGT) qui ne sera signé que si le gouvernement en respecte les termes. L'encre n'était pas encore sèche que le gouvernement a annoncé qu'il ferait ce qu'il veut. C'est la conception macronienne du dialogue social...

La proposition du MEDEF de se passer de la garantie de l'Etat, qui permettait jusque-là à l'Unedic d'obtenir des taux assez bas en vantant cette garantie pour assurer les banques d'une quasi-certitude de règlement, a surpris les autres partenaires sociaux.

En fait, le Medef veut le beurre et l'argent du beurre. Il profite des largesses de l'Etat (exonérations de cotisation) et veut voir ses amis (et membres) bénéficier d'une remontée des taux. La BCE a clairement annoncé en octobre dernier la fin de l'assouplissement quantitatif, ou quantitative easing (QE) dans le jargon, qui permettait aux banques d'emprunter auprès de la BCE à des taux très bas, voire négatifs. La théorie du ruissellement ne créera pas d'emplois, personne n'y croit. Contrairement à ce qu'affirme de façon péremptoire et enthousiaste, le directeur de l'Unedic, le 7 mars dernier, la notation de l'Unedic (qui impacte sur les taux d'intérêt) n'est pas établie indépendamment de celle de l'Etat, et la pratique des taux bas actuels est liée à cette garantie. La baisse de la notation en 2013 l'illustre bien.

Une nouvelle crise financière, crainte y compris par le FMI (rapport sur la stabilité financière d'octobre 2017), aura pour conséquence une nouvelle crise économique (et donc une baisse de l'emploi) et une envolée des taux d'intérêt, ce qui profitera certes aux investisseurs mais qui ne contribuera pas à améliorer la santé de l'emploi. Le Medef ne peut l'ignorer.

**Ce système-dette appliqué à l'Unedic l'empêche de remplir les obligations que l'Etat lui a confiées lors de sa création en 1958 : la gestion d'un dispositif contre la perte d'emploi, l'Assurance chômage.**

# Histoire condensée de la dette de l'Assurance chômage

---

De sa création, le 1er janvier 1959 à septembre 1981, l'Unedic n'a pas recours à l'emprunt.

La crise économique mondiale qui éclate au milieu des années 1970 fait exploser le nombre de chômeurs qui passe de 139 734 en 1959 à près de 500 000 en 1974 puis à 840 000 en 1975 et à plus d'1,6 millions en 1980 (selon les chiffres du Bureau International du travail).

Le taux de couverture (le pourcentage de chômeurs indemnisés comparé au nombre total de chômeurs) atteint 76,8% en 1978 (sur un total de 1,320 millions de chômeurs). Pour toute cette période, l'Unedic affiche un résultat positif ou excédentaire.

## **1er recours à un financement externe**

Si les résultats sont encore excédentaires en 1979 et 1980, ils affichent par contre un déficit de 6 milliards de francs en 1981 (sur un total de dépenses de 71 milliards de francs). En septembre 1981, l'Unedic emprunte 6 milliards de francs auprès d'un groupe d'assurances, de mutuelles et d'instituts de prévoyance. Cet emprunt se fait à un taux préférentiel grâce à l'aide de l'Etat (ces institutions étant soit nationalisées, soit détenues majoritairement par l'Etat).

En décembre 1981, l'Unedic obtient aussi une avance de trésorerie par la Direction du Trésor. Le nombre de chômeurs s'élève alors à 2 millions de personnes...

**Ce recours à l'emprunt avec le soutien actif de l'Etat montre qu'on peut faire autrement que de recourir aux marchés financiers.**

## **2e recours à un financement externe, le début de l'engrenage**

En juillet 1993, un protocole signé entre l'État et l'Unedic qui prévoit que l'État apporte dans certaines limites son concours financier au régime d'Assurance chômage pour la période 1993/2003, et garantit deux emprunts obligataires contractés par l'Unedic (10 MdF au taux de 5,25% en 1994 et 12 MdF au taux de 5,50% en novembre 2002). L'État verse pour sa part 4,17 MdF en 1993, 10,09 MdF en 1994 et 5 MdF en 1997.

De fait, depuis 1994, l'impôt finance les besoins de financement de l'Unedic, se substituant à un relèvement suffisant des cotisations<sup>1</sup>.

## **L'endettement de l'Unedic, une affaire rentable pour les investisseurs !**

Comparés à l'inflation, ces rendements d'obligation à 5,25 % et 5,50 % sont une manne pour les investisseurs, manne payée par les chômeurs et les contribuables.

En 1994, l'inflation est de 1,6 % et ne dépasse pas 2% jusqu'en 2002 (2,1 % en 2003)<sup>2</sup>. Le rendement des obligations est alors supérieur à 3 %.

En 1995, les comptes financiers de l'Unedic sont à nouveau dans le rouge à hauteur de 2,9 MdF. Des placements sont effectués pour couvrir les remboursements des emprunts obligataires émis en 1993.

Le nombre de demandeurs d'emploi baisse légèrement à 2,4 millions.

---

1 - Barèmes IPP : prélèvements sociaux, Institut des politiques publiques, avril 2014  
2 - Source INSEE.

Un avenant, signé en 1995, prévoit qu'au lieu d'une contribution annuelle, l'État se substitue à l'Unedic pour le remboursement de la tranche 1999 et participe à hauteur de 5 MdF au remboursement de la seconde tranche<sup>3</sup>.

En 2002, l'amélioration de la situation conduit l'Etat à l'abandon du second versement. Le nombre de chômeurs fin 2001 est alors de 1,9 millions (en baisse depuis 1996).

### **3e recours à un financement externe**

Depuis 2003 jusqu'à 2014, les 3 gouvernements successifs autorisent l'Unedic à recourir à l'emprunt auprès d'établissements bancaires privés dont la fonction principale n'est pas la bienveillance. Les taux d'intérêts des prêts qu'ils consentent chaque année accroissent la dette de l'Unedic.

Loi n° 2003-706 du 1 août 2003 de sécurité financière (1) Article 97 : Les emprunts contractés en 2003 par l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce bénéficient, en principal et en intérêts, de la garantie de l'État, dans la limite de 4 milliards d'euros en principal.

Les autorisations de financement externe sont respectivement de 6,2 Mds d'€ pour 2003, de 4 Mds d'€ pour 2004 et 5 Mds d'€ pour 2005. Cette fuite en avant n'améliore pas les comptes de l'Unedic.

Ce sont les chômeurs et les contribuables qui en paient les frais avec la coopération active des gouvernements successifs. Chaque année depuis 2003, le Parlement adopte une loi dite de sécurité financière (voir extrait ci-dessus) qui autorise et garantit les emprunts.

Dans le dossier de présentation financière en date du 1er septembre 2009, concernant un programme de billets de trésorerie de 6 Mds d'€ présenté à la Banque de France, sont désignés les arrangeurs suivants :

BNP Paribas (agent domiciliaire), HSBC et Crédit agricole Calyon CIB auxquels s'ajoutent comme agents placeurs la Société Générale, la Bred, le CIC Paris, la BFCM et Natixis. On peut lire qu'à la clôture de l'exercice 2007, le total des financements utilisés était de 9,17 Mds d'€, répartis comme suit :

- ▶ Obligations : 6,2 Mds d'€ ;
- ▶ Billets de trésorerie : 2,87 Mds d'€ ;
- ▶ Titrisation : 0,1 Mds d'€.

Nous reviendrons plus loin sur les emprunts obligataires et les billets de trésorerie. L'Unedic donne, pages 19 et 20 du document précité, une explication sur la titrisation :

« La titrisation des créances consiste à obtenir des fonds en contreparties de la cession de créances sur les affiliés, représentatives des contributions nées mais non encore échues... Dans le cadre de programme de titrisation, l'Unedic a reçu 1,5 milliard d'euros en mai 2006. Au cours du 2e trimestre 2007, l'encours de titrisation a été progressivement diminué pour être ramené à un montant de 100 millions d'euros à la clôture de l'exercice ».

### **Dit autrement, avec la titrisation l'Unedic spéculé sur les cotisations !**

Dans l'histoire récente, l'exemple le plus marquant de la titrisation est celui des prêts hypothécaires américains (subprimes). Cette logique spéculative a contribué à l'amplification de la bulle financière qui ne pouvait avoir d'autres suites que d'exploser.

3 - Rapport annuel 1999 de la Cour des Comptes annexe 4, pages 568 à 583.

## 2008-2014 : la crise et l'indemnisation du chômage

Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de cotisation	6,40%	6,40%	6,40%	6,40%	6,40%	6,40%	6,40%
Nombre d'inscrits à Pôle Emploi (en millions) (1)	3,293	4,688	4,973	5,206	5,615	5,961	6,141*
Indemnisés par l'Unedic (2)	1,602	1,979	1,992	2,012	2,175	2,224	2,216
Taux de couverture ((2)/(1))	48,60%	42,21%	40,00%	38,60%	38,70%	37,30%	36,00

\*Fin septembre 2014 ; Sources = rapports annuels de l'Unedic

Le déficit cumulé de l'Unedic atteint 5,9 Mds d'€ en 2009 et 8,6 Mds d'€ en 2010. En 2009, à la faveur de la fusion ANPE-Unedic<sup>4</sup>, le gouvernement Sarkozy a décidé de ponctionner les recettes de l'Unedic d'un forfait annuel de 10% des cotisations perçues, officiellement pour les tâches dévolues à Pôle emploi (2,9 Mds d'€ en 2011).

Pour 2014, le déficit est de l'ordre de 4 Mds d'€. La convention du 19 février 2009 prévoyait que le taux des contributions obligatoires des employeurs et des salariés évoluait en fonction des charges à couvrir. Avant comme après cette convention, ce ne fut pas le cas.

Fin 2010, l'endettement cumulé auprès des banques privées s'élève à 8,6 Mds d'€. Ce chiffre est à rapprocher des 27,7 Mds d'€ d'allocations versées.

Au 31 décembre 2011, il s'élève à 11,5 Mds d'€. En 2012, il est de 13,8 Mds d'€ ; il atteint 21,4 Mds d'€ fin 2014 pour un total de recettes de 33,8 Mds d'€.

La dette de l'Unedic risque fort de devenir sans fin...

### Les dépositaires centraux internationaux

Le financement externe de l'Unedic est, depuis 2003, soumis aux règles des

dépositaires centraux internationaux<sup>5</sup>.

C'est par leur intermédiaire que sont payés les intérêts et le remboursement du capital.

Ces organismes ont été créés par des consortiums de banques. Un dépositaire central international est un organisme où sont comptabilisés les titres, valeurs mobilières ou titres de créances négociables, détenus, en propre ou au nom de leurs clients, par les intermédiaires financiers que sont les banques et les courtiers. Il en existe 2 : Euroclear et Clearstream. Ce dernier est devenu célèbre grâce au travail d'investigation mené par le journaliste et écrivain Denis Robert.

Selon une tribune parue dans Le Monde du 9 mai 2001, signée par Eva Joly, Renaud Van Ruymbeke, Jean de Maillard, Bernard Bertossa et Benoit Dejemeppe, ces affaires Clearstream ont mis en lumière :

- ▶ des comptes non publiés de clients occultes et la floraison de comptes non publiés ouverts par les filiales des grandes banques dans les paradis fiscaux
- ▶ la dissimulation de la circulation de l'argent sale (drogue, corruption, trafics d'armes)
- ▶ le rôle de ces organismes comme « boîtes noires de la mondialisation financière ». Au cas particulier de l'Unedic, Euroclear-France est en charge du système de règlement/livraison d'émission des obligations.

4 - Sous le régime de Vichy, la\* loi du 11 octobre 1940, prévoyait déjà le rapprochement entre le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Cette loi prévoyait également un contrôle autoritaire des chômeurs. En 1992, la gauche au pouvoir avait aussi ce projet. C'est finalement sous Sarkozy que la fusion a eu lieu.

5 - Euroclear, basée en Belgique et Clearstream, basée au Luxembourg (voir le livre de Denis Robert et Ernest Backes : Révélation\$), ne sont pas des chambres de compensation, mais des ISCD, (International Central Securities Depository, ou Dépositaire Central International). L'Unedic se soumet aux agences de notation

**Il est totalement anormal qu'un organisme chargé d'une mission de protection sociale se soumette aux règles (et aux vices) du capitalisme financier.**

**L'Unedic se soumet aux agences de notation**

L'Unedic est notée par les 3 principales agences de notation : Moody's, Standard & Poor's, Fitch. De la note attribuée, dépend la confiance des marchés financiers et le niveau des taux d'intérêt des titres émis par leur client, au cas particulier l'Unedic.

Ces 3 agences ont, selon un rapport du Sénat de juin 2012, « une part de responsabilité considérable dans le déclenchement de la crise financière de 2008 » pour avoir noté « trop généreusement des actifs financiers risqués adossés à des crédits hypothécaires accordés à des ménages faiblement solvables » avant de « dégrader brutalement leur note, ce qui a produit un effondrement du marché ».

On peut également citer la banque Lehman Brothers, surnotée 3 jours avant sa faillite en septembre 2008, les notations surévaluées du géant américain de l'énergie, Enron, en 2001, celles du groupe alimentaire Parmalat, devenue célèbre pour sa faillite frauduleuse en 2003 ou encore le comportement manipulateur de

ces agences envers la Grèce. Le recours à ces agences de notation a un coût pour les finances de l'Unedic qui n'apparaît pas clairement dans les comptes publiés. Moody's est une société américaine cotée, détenue à hauteur de 13% par le milliardaire Warren Buffett. Fitch appartient en majorité à la société financière française Fimalac, fondée par Marc Ladreit de Lacharrière et à hauteur de 20% au groupe Hearst. Standard & Poor's est détenu par l'éditeur américain McGraw-Hill Companies.

On le voit à la lecture du tableau ci-dessous : **le taux d'endettement va bientôt dépasser les 100%. Ce taux n'est pas en lui-même inquiétant.** Par contre, les causes de ce recours systématique à l'emprunt (le chômage qui augmente, les dépenses qui ne lui incombent pas, et le refus d'augmenter les cotisations malgré un faible pourcentage de chômeurs d'indemnisés), ainsi que la qualité des prêteurs (des banques privées pratiquant des taux élevés pour servir les intérêts marchands de créanciers finaux dont l'identité est cachée), sont inquiétants.

**Il convient donc de procéder à un audit citoyen exhaustif de cette dette, partagé avec le plus grand nombre, de statuer sur la légitimité de cette dette et de convenir le plus collectivement de son sort : annulation de la dette ? Dans l'immédiat, il conviendra de prononcer une suspension de paiement.**

Résultats financiers de l'Unedic

Années	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)
Recettes	30886	30809	33720	33212	33724	33789	34924	35146	36085
Dépenses	31886	34020	33975	35790	37271	37748	38771	39503	39931
Déficit	997	3246	1255	2422	3547	3959	4175	4312	3845
Dette	8929	9941	11523	13837	17588	21476	25675	29957	33802
Taux d'endettement (dette/recettes)	28,9%	32,2%	34,2%	41,54%	52,15%	63,56%	73,51%	85,23%	93,67%

Source = Rapports financiers de l'Unedic

# Enquête

---

Pour rendre palpable la mécanique d'endettement de l'Assurance chômage, nous avons suivi les emprunts obligataires contractés par l'Unédic de 2012 à 2017.

Nous nous sommes appuyés sur plusieurs sources accessibles en ligne sur la page Investisseurs du site de l'Unédic : Les conditions définitives EMTN ou NEU, le Prospectus de base du 17 mars 17 et son supplément daté du 27 juillet 2017, le Prospectus de base du 24 février 2016 et son supplément daté au 19 juillet 2016, les rapports financiers annuels (2013, 2014, 2015, 2016 – 2017 n'étant pas encore diffusé).

Nous avons constitué une liste des emprunts qui comprend les acquéreurs (les banques autorisées à acheter et vendre les obligations sur le marché primaire), les dates d'emprunts et d'échéances, les taux d'intérêt, les montants vendus par souche et ceux vendus par tranche. Nous avons repris l'ensemble des données via le numéro ISIN (immatriculation permanente) de chaque emprunt contracté. Nous avons également vérifié l'inscription à EURONEXT (principale place boursière paneuropéenne) de chaque titre émis par l'Unédic.

Enfin, nous avons trouvé quelques acquéreurs du marché secondaire, en général des fonds d'investissement aux noms qui laissent rêveur : DeAM-Fonds BKN-HR, E.ON Rentenfonds DWS, DEGEF-Bayer-Mitarbeiter-Fonds, SÜDINVEST 20, Crédit Suisse MACS Absolut...

Malgré notre volonté d'exhaustivité et le croisement de nos sources, nos recherches présentent des lacunes, et certaines données ne peuvent être corroborées.

## Gérer son capital

Plaçons-nous du côté du probable, au début de l'année 2013. L'hiver est rude et dans les bureaux de l'Unédic, on songe qu'il serait grand temps de mettre un coup de balai dans les principes de mutualisation qui régissent l'Assurance chômage. Et puis, les comptes sont au rouge.

Les agences de notation, Standard&Poor, Ficht et Moddy's viennent de lui retirer un A, pour ne lui en laisser que deux et un petit « + », qui dit « peut mieux faire ». A la machine à café, ça discute de ces chômeurs qui travaillent quelques heures par-ci, par là, de ces salariés qui « jouissent » de ruptures conventionnelles, de ces formes contractuelles de plus en plus bigarrées, de ces « sans dents » en activité réduite, des intermittents du spectacle ou des intérimaires qui « pèsent » dans l'équilibre du régime interprofessionnel.

Que le matin même, le patron du MEDEF ait pris son petit-déj' dans le salon feutré d'un grand hôtel parisien avec la direction (entre autre juridique) de l'Unédic et son président, relève du plausible. Rien de tel qu'un café croissant pour inspirer les décideurs au moment de l'addition. Les bons comptes font les bons amis, se disent-ils ; chacun paye son petit-déj et repart avec une idée détonante de simplicité : Les Droits rechargeables ! Chaque chômeur pourra recharger ses droits à l'indemnisation du chômage, en travaillant, c'est à dire qu'il pourra occuper un emploi et percevoir du chômage en même temps. Désormais le chômeur « capitalisera » ses propres droits selon des coefficients de calcul complexes, basés sur la régularité et l'intensité de son travail.

Les Droits rechargeables ont l'avantage d'être simples dans l'idée, et de remettre un peu d'excitation, voire de cohésion d'équipe dans les rangs de l'Assurance chômage<sup>1</sup>. Ils sont également l'occasion d'accroître l'externalisation de la gestion des documents des chômeurs (numérisation, traitement des rejets, archivage) confiée à des prestataires privés<sup>2</sup> de Pôle emploi.

Des petites mains chauffent alors les ordis de l'Unédic pour commencer à échafauder de nouvelles règles d'indemnisation qui pourront être discutées aux prochaines négos prévues dès le début de l'année 2014. Pendant ce temps, leurs supérieurs poussent quelques boutons et rédigent deux, trois courriers pour faire entrer de l'argent dans la machine. Mettre en place les droits rechargeables demande un peu d'investissement, la courbe du chômage est particulièrement élevée, les temps sont rudes et comme les marchés sont là, pourquoi diable s'en priver ?

## L'endettement, un mode de fonctionnement

**Depuis des décennies<sup>3</sup>, l'Unédic recoure aux marchés pour ses emprunts, mais ces dernières années, elle y a pris un goût certain, plongeant dans la jungle de la finance à la recherche des meilleurs taux.** En 2012, par exemple, le taux moyen d'emprunt étant relativement élevé (2,275%), le directeur de l'Unédic et son directeur financier s'envolent pour le Brésil, l'Indonésie, et le Japon à la recherche de banques étrangères proposant d'acheter à des taux plus faibles qu'en Europe.

1 - Il est probable que l'idée des droits rechargeables hantait déjà les couloirs de l'Unédic, avant même ce rendez-vous fictif.

2 - Appel d'offre n°983659, avis d'attribution le 18/02/2014, aux sociétés Arvato Services France et Tessi Documents Services, pour un montant total de 75 millions d'euros.

3 - L'unédic contracte un 1er emprunt sur les marchés financiers de 10 Milliards de Francs au taux de 5,25% en 1994. La loi n°85-698 du 11 juillet 1985 autorise l'émission d'obligation pour les associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Rien à voir avec ce qui se pratique depuis 2015, date à laquelle les taux passent en majorité sous la barre de 1%<sup>4</sup>. On note trois emprunts obligataires à taux négatifs (0%) en octobre 2016 et en février 2017, dont la direction se félicite en interne, au motif que ces emprunts font « gagner » de l'argent à l'Unédic<sup>5</sup>. Sans entrer dans le détail de la course aux emprunts, il faut savoir que « *le véritable piège est que, plus la dette augmente, plus les frais financiers diminuent. En d'autres termes, plus on emprunte, moins cela coûte cher d'emprunter. Dans la mesure où l'on ne rembourse pas le capital et que les frais financiers diminuent avec l'augmentation de la dette, l'endettement est devenu un mode de fonctionnement* »<sup>6</sup> comme l'explique un rapporteur de la Mission Gestion et Transparence Dette Publique effectuée pour l'Assemblée Nationale. Et puis, il y a peut-être quelque chose de grisant pour le directeur de l'Unédic ou son directeur financier, les seuls responsables à pouvoir activer sur les marchés financiers, les milliards d'euros de cotisations qui entrent chaque année dans la caisse. Que cela puisse toucher à une forme d'addiction sur le plan personnel n'est pas à négliger si l'on veut saisir la mécanique d'endettement dans son ensemble.

### La transparence et ses limites

Mais revenons à l'année 2014, au mois de février, plus exactement. L'Unédic a déjà emprunté 2,6 milliards d'euros. Au moment où fleurissent les coquelicots, ce sont 2,15 milliards d'euros qui transitent depuis les banques vers la caisse, somme

qu'elle emprunte à nouveau à l'automne. En 2014, l'Unédic emprunte (selon les sources disponibles) 20% de plus que l'année passée, soit 6,9 milliards euros<sup>7</sup>. Techniquement, le montant des emprunts est prévu l'année précédente par la direction financière. Celle-ci présente sa « stratégie financière » au Conseil d'Administration qui rassemble les partenaires sociaux, gestionnaires de l'Assurance chômage et la direction.

Imaginons la scène : une grande salle avec écran sur lequel on déroule un power point chiffré et commenté. Les représentants salariés et patronaux assistent à la présentation, benoîts devant tant de zéros et rassurés par la prestance de leur interlocuteur qui assène prévisions et risques contrôlés dans un flot constant et dénué de doute. En 2013, les partenaires sociaux ignorent encore que « 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 »<sup>8</sup>, dicit la Cour des Comptes dans un rapport sur la gestion de l'Assurance chômage. Jusqu'en juillet 2015, ajoutez-elle : « 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 ». Pas plus qu'il n'existait une « formalisation des procédures internes (circuit de décision, critères de décisions sur l'opportunité du lancement de l'émission, processus de signature des documents,

4 - Moyenne des taux de remboursement des emprunts UNEDIC établit à partir des sources disponibles : 2012/2,275%, 2013/1,8%, 2014/1,94%, 2015/0,9%, 2016/0,6%, 2017/0,7%.

5 - 700 millions d'euros sont empruntés à ce taux et ces obligations sont à maturité courtes ou très courtes (de 18 mois, deux ans et trois ans).

6 - Propos tenus par M. Jean-Pierre Gorges, rapporteur, Mission gestion et transparence dette publique. Rapport Assemblée Nationale : Mission gestion et transparence dette publique, juillet 2016, P.150.

7 - Rapport de la cour des comptes, 2008-2014, p.102 : 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€.

8 - P.107 rapport Cours des comptes, elle poursuit : 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 ».

choix de la souche qui sera privilégiée...), une inscription à l'ordre du jour du conseil d'administration, et son adoption ». Cruelle Cour des Comptes !

C'est ainsi que le Conseil d'Administration du 27 juin 2013 prévoit l'émission d'obligations pour 2014 d'un montant maximal de 8 milliards d'euros, certes approuvée par les administrateurs de l'Unédic<sup>9</sup>, mais sans qu'ils ne puissent appréhender le détail de la stratégie financière proposée par la direction.

Selon la Cour des Comptes, l'Unédic aurait tenu compte de ses observations et rendu ses procédures transparentes à compter du Conseil d'Administration du 26 juin 2015. D'ailleurs, l'Unédic explique en janvier 2016, en réponse<sup>10</sup> aux recommandations de la Cour des comptes, qu'elle réalise désormais des perspectives financières sur trois ans, qu'elle remet au Parlement et au Gouvernement. Un fait nouveau ? Pas vraiment puisqu'il s'agit d'une clause inscrite dans la politique des finances publiques, qui impose à l'Unédic de le faire.

L'Unédic explique également avoir clôturé ses comptes inactifs, mis en place des procédures de comptes bancaires et introduit la définition par le Conseil d'Administration lui-même, des conditions de mise en œuvre de la stratégie financière.

En réalité, il est difficile de se faire une idée précise de ce qui est soumis et débattu au sein des Conseils d'Administration de l'Assurance chômage, ses membres étant tenus au secret professionnel selon les règles prévues pour les administrateurs des organismes de Sécurité sociale<sup>11</sup>.

Il n'en sort publiquement que des synthèses épurées. Et leur lecture ne permet pas d'observer de quelconques changements dans la présentation de la stratégie financière de l'association. De plus, aucun tableau ne mentionne la structure de la dette et aucune donnée ne permet de savoir qui achète des titres et quand<sup>12</sup>.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons été contraint, pour avoir une vision la plus exhaustive possible et comprendre la politique d'emprunt de l'Unédic, de réaliser un tableau (voir page suivante) qui ramasse une partie des sources dispatchées entre divers documents comptables.

Compte tenu des sommes contractées, qui engagent non seulement la viabilité du régime d'indemnisation, mais également l'ensemble des contributions<sup>13</sup> - elles servent de gage pour emprunter et permettent de rembourser la dette et ses intérêts annuels, **n'est-il pas crucial et légitime que les chômeurs aient accès à une information publique, claire et rigoureuse ?**

### Audit externe

C'est là qu'il faut imaginer les consultants du cabinet d'audit<sup>14</sup> privé Ernst&Young, venir à la rescousse. Marchant à grands pas dans les couloirs de l'Unédic et sautant de bureaux en salle de réunion, ils viennent réaliser un audit externe de fin de mandat<sup>15</sup>.

---

12 - Pas de pyramide d'échéances. Pas de données concernant la répartition de l'identité institutionnelle des créanciers et la décomposition des taux d'intérêt par principales tranches d'endettement.

13 - Dans le langage de l'Assurance, chômage, on parle de Contributions, pour parler des cotisations des employeurs et des salariés confondus.

14 - Ernst&Young réalise tous les deux ans un audit externe de fin de mandat pour le compte de l'UNEDIC. L'entreprise a été rachetée en 2000 par Cap Gemini, qui lui officie davantage en qualité de prestataire privé de Pôle Emploi.

15 - L'audit de fin de mandat est mis en place à partir de 2013, quand la présidence change.

---

9 - Synthèse du Conseil d'Administration du 27 juin 2013.  
10 - Document UNEDIC « Rapport de la Cour des Comptes : L'Unédic et sa gestion de l'Assurance chômage », 18 janvier 2016.  
11 - Art. 11. Secret professionnel, dans les Statuts de UNEDIC.

## Tableau des Emprunts en avril 2018

Banques qui achètent les titres  
(seuls les premiers noms sont visibles)

Total d'emprunts  
contractés à  
différentes périodes  
selon Conditions  
Définitives, on  
parle de montant  
SOUCHE

N°immatriculation de  
l'emprunt

ISIN	Banques Placeurs	Taux %	début d'emprunt	Echéance	Montant	TOTAL
?		1,750%	25-avr-12	25-avr-19	300.000.000	300.000.000
<b>FR0011212232</b>		<b>3,000%</b>		<b>25-avr-19</b>		<b>2 100 000 000</b>
FR0011212232	CREDIT SUISSE SEC	3,000%	29-févr-12	25-avr-19	1.000.000.000	0
FR0011212232	DAIWA CAPITAL M	3,000%	25-avr-12	25-avr-19	300.000.000	0
FR0011212232	CRÉDIT AGRICOLE	3,000%	17-sept-13	25-avr-19	300.000.000	0
FR0011212232	CREDIT SUISSE SEC	3,000%	23-sept-14	25-avr-19	500.000.000	0
<b>FR0011262591</b>		<b>2,125%</b>		<b>1-juin-18</b>		<b>1 550 000 000</b>
FR0011262591	BNP PARIBAS NATI	2,125%	1-juin-12	1-juin-18	1.000.000.000	0
FR0011262591	NATIXIS	2,125%	1-juin-12	1-juin-18	100.000.000	0
FR0011262591	SOCIETE GENERAL	2,125%	16-oct-12	1-juin-18	100.000.000	0
FR0011262591	BNP PARIBAS	2,125%	21-août-13	1-juin-18	100.000.000	0
FR0011262591	MERRILL LYNCH IN	2,125%	25-févr-14	1-juin-18	100.000.000	0
FR0011262591	UNICREDIT BANK /	2,125%	3-mars-14	1-juin-18	150.000.000	0
<b>FR0011462746</b>		<b>2,250%</b>		<b>5-avr-23</b>		<b>2 000 000 000</b>
FR0011462746	BNP PARIBAS CREL	2,250%	5-avr-13	5-avr-23	1 500 000 000	0
FR0011462746	BNP PARIBAS BARC	2,250%	22-mai-14	5-avr-23	500.000.000	0
<b>FR0011503101</b>	<b>DZ BANKAG DEUT</b>	<b>1,250%</b>	<b>29-mai-13</b>	<b>29-mai-20</b>	<b>1 500 000 000</b>	<b>1 500 000 000</b>
<b>FR0011755156</b>	<b>CREDIT AGRICOLE</b>	<b>2,375%</b>	<b>20-févr-14</b>	<b>25-mai-24</b>	<b>2 500 000 000</b>	<b>2 500 000 000</b>
<b>FR0011847425</b>		<b>1,500%</b>		<b>16-avr-21</b>		<b>2 150 000 000</b>
FR0011847425	CITIGROUP GLOBA	1,500%	16-avr-14	16-avr-21	1 500 000 000	0
FR0011847425	LANDESBANK BAD	1,500%	30-oct-14		150.000.000	0
FR0011847425	BNP PARIBAS CRÉT	1,500%	14-déc-15		500.000.000	0
<b>FR0012143451</b>		<b>0,875%</b>		<b>25-oct-22</b>		<b>2 250 000 000</b>
FR0012143451	BARCLAYS BANK BI	0,875%	5-sept-14	25-oct-22	1 500 000 000	0
FR0012143451	CREDIT SUISSE SEC	0,875%	1-oct-15	25-oct-22	250.000.000	0
FR0012143451	BARCLAYS BANK BI	0,875%	4-mai-16	25-oct-22	500.000.000	0
<b>FR0012537124</b>	<b>BARCLAYS BANK P</b>	<b>0,625%</b>	<b>17-févr-15</b>	<b>15-févr-25</b>	<b>3 000 000 000</b>	<b>3 000 000 000</b>
<b>FR0013020450</b>		<b>1.250%</b>		<b>21-oct-27</b>		<b>2 000 000 000</b>
FR0013020450	MERRILL LYNCH IN	1.250%	21-oct-15	21-oct-27	1.250.000.000	0
FR0013020450	BARCLAYS BANK BI	1.250%	4-mai-16	21-oct-27	750.000.000	0
<b>FR0013044294</b>	<b>CITIGROUP GLOB/</b>	<b>0,300%</b>	<b>4-nov-15</b>	<b>4-nov-21</b>	<b>1 000 000 000</b>	<b>1 000 000 000</b>
<b>FR0013128584</b>		<b>0,625%</b>		<b>3-mars-26</b>		<b>2 250 000 000</b>
FR0013128584	CRÉDIT AGRICOLE	0,625%	3-mars-16		2 000 000 000	0
FR0013128584	BNP PARIBAS COM	0,625%	20-juin-17		250.000.000	0
<b>FR0013142809</b>	<b>3ANK EUROPE PLC</b>	<b>0,250%</b>	<b>31-mars-16</b>	<b>24-nov-23</b>	<b>1 750 000 000</b>	<b>1 750 000 000</b>
<b>FR0013246873</b>		<b>1,250%</b>		<b>28-mars-27</b>		<b>2 250 000 000</b>
FR0013246873	MERRILL LYNCH IN	1,250%	21-oct-15	28-mars-27	1.250.000.000	0
FR0013246873	BNP PARIBAS COM	1,250%	28-mars-17	28-mars-27	2.000.000.000	0
FR0013246873	CRÉDIT AGRICOLE	1,250%	31-août-17	28-mars-27	250.000.000	0
<b>FR0013252228</b>		<b>1.500%</b>	<b>20-avr-17</b>	<b>20-avr-32</b>		<b>2 500 000 000</b>
FR0013252228	BARCLAYS DEUTSC	1,500%	20-avr-17	20-avr-32	1.750.000.000	0
FR0013252228	BARCLAYS BNP PAF	1,500%	30-août-17		750.000.000	0
FR0122856851	?	0,125%	5-mars-15	5-mars-20	1 250 000 000	1 250 000 000
FR0123031686	?	0,040%	16-avr-15	25-mai-19	1 500 000 000	1 500 000 000
<b>FR0124013626</b>	<b>Natixis, DZ bank A</b>	<b>0,000%</b>	<b>4-oct-16</b>	<b>25-nov-20</b>	<b>500.000.000</b>	<b>500.000.000</b>
<b>FR0124175367</b>	<b>BNP PARIBAS BREI</b>	<b>0,125%</b>	<b>16-janv-17</b>	<b>25-mai-22</b>	<b>1 250 000 000</b>	<b>1 250 000 000</b>
<b>FR0124176142</b>	<b>UNICREDIT BANK</b>	<b>0,000%</b>	<b>13-févr-17</b>	<b>25-nov-20</b>	<b>100.000.000</b>	<b>100.000.000</b>
<b>FR0124176167</b>	<b>SOCIETE GENERAL</b>	<b>0,000%</b>	<b>13-févr-17</b>	<b>13-nov-18</b>	<b>100.000.000</b>	<b>100.000.000</b>
<b>FR0124665995</b>	<b>CRÉDIT AGRICOLE</b>	<b>0,125%</b>	<b>28-nov-17</b>	<b>25-nov-24</b>	<b>1 250 000 000</b>	<b>1 250 000 000</b>

Emprunts dits  
Montant TRANCHE

Exemple emprunt  
négocié par le Crédit  
Suisse et HSBC  
France

Tranche n°2

Conditions défini-  
tives EMTN Unédic  
20221025 S13T2

? quand on n'a pas  
trouvé dans tous  
les docs acces-  
sibles = EMTN,  
NEU MTN, rapports  
financiers...

**TOTAL : 35,05 Milliards d'€**

Ils cherchent alors à donner du « qualitatif » à partir de données quantitatives, comme c'est le cas lorsqu'ils procèdent aux entretiens individuels auprès des gestionnaires de l'Unédic.

Etrangement, aucun propos contradictoire ne sort de l'examen à croire, que les représentants des salariés comme ceux du patronat ont des intérêts convergents. Se pourrait-il que certaines voix portent plus que d'autres ?

Quoi qu'il en soit, le cabinet Ernst&Young confirme, si cela venait à manquer : « L'appréciation générale des modalités du suivi de la performance de l'Assurance chômage et de l'information qui en est faite aux instances de gouvernance a permis de relever un niveau de performance satisfaisant. Il ajoute dans son rapport 2018, qu'il existe « un niveau de structuration des pratiques de gouvernance très élevé et une forte mobilisation des acteurs ». Tout va bien, donc.

## Garantie de l'Etat

Il faut savoir qu'une partie des emprunts<sup>16</sup> contractés par l'Unédic dans le cadre de sa stratégie financière est « garantie » par l'Etat. En effet, depuis 2003<sup>17</sup>, l'Unédic émet ses propres obligations que l'Etat garanti par arrêté ministériel inscrit en loi de finances. Un petit courrier du directeur ou du directeur financier au Ministre des finances, et hop, c'est parti pour neuf zéros dans les tuyaux... **La simplicité d'action et la reconduction annuelle systématique**

de la garantie de l'Etat (seul le montant change) joueraient-elles dans la confiance apparente des partenaires sociaux à l'égard de la gestion financière de la direction de l'Unédic ?...

**La garantie de l'Etat, c'est le doudou dont tout le monde rêve** : un objet transitionnel qui permet de se sentir en sécurité dans n'importe quelle circonstance<sup>18</sup>. Et la sécurité fait des émules ! Evoquant les emprunts garantis en 2015, le directeur de l'Unédic expliquait aux Sénateurs<sup>19</sup>, rassurant : « *Nous avons couvert les deux tiers de notre besoin de financement de l'année en quatre mois, ce qui peut rassurer les demandeurs d'emploi. L'une des missions vitales de l'Unédic est précisément d'assurer le paiement des allocations et donc de couvrir les besoins de financement. À ce jour, cette mission est parfaitement remplie* ». Quant aux banques, pourtant si promptes à prendre des risques sur des investissements douteux, elles raffolent des emprunts obligataires garantis. Elles ont non seulement l'assurance d'être remboursées en cas de défaut de paiement de l'Unédic, mais en plus, les titres garantis « présentent bien » dans le milieu de la finance.

Car, acheter ces titres reste un gage public de solidité financière. Ainsi, les banques peuvent à leur tour, se tourner vers des emprunts à faible taux<sup>20</sup>, voire à un taux moindre que celui qu'elles pratiquent avec l'Unédic.

16 - L'Unédic émet trois types d'emprunts, des billets de trésorerie pour les besoins courants de liquidité, non garantis, des obligations via un programme EMNT (Euro Medium Term note) et des bons à moyens termes négociables (dits MTN). Seules les obligations sont garanties par l'Etat.

17 - Bulletin n°382, AMF septembre 2003/Titres réputés émis en France : UNEDIC, Prospectus (visa n° 03-0801 du 15 septembre 2003) en vue de l'admission sur le Premier Marché d'un emprunt de 4.000.000 d'obligations de 1.000 €. - Société : UNEDIC. - Garant : République française.

18 - A la différence d'une entreprise ou d'un ménage, un Etat ne fait pas faillite et cela les marchés financiers le savent bien. Un Etat peut être en déficit durant des dizaines d'années. Aucune entreprise n'y survivrait. Un Etat peut décider d'augmenter ses recettes (impôts) pas un ménage ou une entreprise.

19 - Commission des affaires sociales Mercredi 15 avril 2015 : Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente de l'UNEDIC, et de M. Vincent Destival, directeur général, sur le bilan de l'activité de l'UNEDIC au second semestre 2014.

20 - L'UNEDIC emprunte à des taux entre 0,6 et 0,9% ces 3 dernières années à des banques, qui ensuite empruntent à un moindre taux auprès de la BCE (0,1%).

En 2013<sup>21</sup>, l'Etat garantit 7 milliards sur les 8 milliards prévus. Ces 7 milliards s'ajoutant aux garanties déjà en cours, forment un total de 14 milliards d'euros d'emprunts obligataires<sup>22</sup> garantis. Fin 2014, ce sont 18,5 milliards d'euros<sup>23</sup> qui sont garantis au total. Fin 2017<sup>24</sup>, l'Etat garantit le double, soit 37 milliards d'euros<sup>25</sup>.

Cependant, la garantie de l'Etat place manifestement l'association dans une ambivalence dont elle se passerait bien. En effet, en tant qu'association, elle est soumise à un petit article (L213-15) du code monétaire et financier qui l'oblige à s'assurer qu'en cas d'emprunts sur les marchés, elle soit en mesure de rembourser le capital emprunté, ce pour protéger les créanciers de tout risque d'impayé et éviter la liquidation. Surtout, l'émission d'obligations entraîne des procédures légales (approbation des comptes annuels, bilan, rapport de gestion qui, on l'a vu, ne sont pas son fort), lesquelles entraînent la responsabilité des dirigeants et des administrateurs, passibles d'amende<sup>26</sup>.

Dans la mesure où elle ne remplit pas les conditions énoncées par l'article L 213-15, l'Unédic doit donc recourir à la garantie explicite de l'Etat pour lancer ses obligations. Par trois fois, en 2010, 2011,

2012, elle demande au Ministre des finances et à France Trésor, un assouplissement des conditions d'application de l'article L213-15, sans succès.

**Dans quel dilemme se trouve l'Unédic pour vouloir emprunter sans garantie de l'Etat, alors même que celle-ci permet d'emprunter à un moindre taux et qu'elle satisfait, comme on l'a vu, bon nombre d'acteurs (direction de l'Unédic, banques, administrateurs) ?**

Résonnent alors les propos récents de Geoffroy Roux de Bézieux, ancien président de l'Unédic<sup>27</sup>, vice-président délégué chargé de l'économie, de la fiscalité et du numérique du MEDEF, déclarant à la presse : « *Ma position est très claire : les partenaires sociaux doivent rester gestionnaires de l'Assurance chômage si et seulement si ils gardent la maîtrise de tous les paramètres de gestion et que cette gestion est totalement responsabilisée, sans garantie de l'État. La réalité, c'est que les partenaires sociaux ont mal géré l'Assurance chômage depuis dix ans à cause de ce filet de rattrapage étatique, ce qui fait flamber les déficits et la dette de l'Unédic* »<sup>28</sup>.

Déjà, l'année dernière<sup>29</sup>, le patronat avait signifié sa volonté d'interdire à l'Unédic de recourir à la garantie de l'Etat. Ce même patronat n'avait-il pas massivement contribué, en sa qualité de gestionnaire de l'Assurance chômage, à sa financiarisation croissante en refusant notamment depuis 2003, toute augmentation des

---

21 - L'article 75 (Garantie par l'État du programme d'émissions obligataires de l'Unédic pour l'année 2014) de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 : L'arrêté du 29 janvier 2014 accordant la garantie de l'État aux emprunts obligataires émis par l'Unédic prend en compte les dernières estimations disponibles sur les besoins de l'Unédic en prévoyant la possibilité pour l'association de bénéficier de la garantie de l'État pour les obligations émises en 2014 sur un encours maximum en principal de 7 milliards d'euros auquel s'ajoutent les intérêts et les frais y afférents. SENAT : Bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2015.

22 - 20200529 S10T1 Conditions Définitives EMTN Unédic. Conditions définitives en date du 27 mai 2013.

23 - <https://www.boursier.com/actualites/macroconomie/moody-s-la-croissance-de-la-dette-de-l-unedic-aura-un-impact-limite-sur-sa-qualite-de-credit-639884.html>, Claude Leguilloux, publié le 04/08/2015.

24 - Prospectus de base 2017, SUPPLÉMENT EN DATE DU 27 JUILLET 2017 AU PROSPECTUS DE BASE EN DATE DU 17 MARS 2017).

25 - 7 milliards garantis en 2012, 5 milliards en 2013, 7 milliards en 2014, 6 milliards en 2015, 5 milliards en 2016, 5 milliards en 2017... Sources : arrêtés ministériels annuels accordant la garantie de l'Etat à l'UNEDIC.

26 - Article L242-8 du code monétaire et financier.

---

27 - Geoffroy Roux de Bézieux est président de l'UNEDIC de 2008 à 2010.

28 - Article La Tribune : Geoffroy Roux de Bézieux / « Le Medef doit lui aussi se mettre en mouvement », par Philippe Mabilie, 16 février 2018.

29 - Deux articles : Assurance-chômage : le patronat veut renoncer à la garantie de l'Etat sur la dette, Les Echos, 22 mars 2017 et Assurance chômage: le patronat fait des gestes mais rien sur les contrats courts, Le Parisien, 23 mars 2017.

contributions (au moment même où l'Unédic contractait son premier emprunt garanti) ? Croit-il pouvoir masquer à la fois son incurie et l'avancée de ses pions sur l'échiquier pour conserver la gestion de l'Assurance chômage que le président Macron voudrait étatiser ?

### Rassurer les investisseurs

En 2014, dans les bureaux de l'Unédic, on s'inquiète surtout de rassurer les investisseurs, garantie de l'Etat ou pas, et ce d'autant que des voix s'élèvent ici et là<sup>30</sup> pour dénoncer l'application de la récente convention d'Assurance chômage prévoyant la mise en place des Droits rechargeables. Ceux-ci s'accompagnent notamment d'une réglementation kafkaïenne qui prévoit la retenue immédiate d'allocations en cas de prestations indûment versées aux chômeurs. En 2016, plus de 981 millions d'euros d'indemnités seront versés à tort aux chômeurs<sup>31</sup> et même si le mécanisme individualisé de rechargement de droits comme la gestion des droits par des prestataires privés de Pôle emploi en sont les responsables, charge aux chômeurs de payer « leur » dette manu militari.

Mais, pour l'heure, l'Unédic doit faire preuve à la fois de rigueur et d'atours séduisants. Ainsi, sa note destinée aux investisseurs<sup>32</sup>, téléchargeable sur son site, onglet Investisseurs, présente une série de tableaux chiffrés ainsi que « des mesures visant à assurer la pérennité financière de l'Assurance Chômage ».

Sous le terme *mesures*, il faut entendre

30 - Plusieurs associations et organisations (CGT, Recours radiation, Sud Culture, Coordination des Intermittents et précaires, Les Maternités, Saf, MNCP) ont porté une requête devant le Conseil d'Etat qui a jugé la Convention d'Assurance chômage illégale en octobre 2015.

31 - Enquête sur ce milliard d'euros que Pôle Emploi veut récupérer, par Cécile Hautefeuille, France culture, 16 mars 2018.  
32 - Note aux investisseurs, septembre 2014.

*économies prévues*. Ainsi, le résultat de ces « mesures » indique une économie de 1,8 milliard d'euros<sup>33</sup> prévue sur l'indemnisation des chômeurs ; mesures qui consistent sur bien des points en la mise en œuvre d'outils destinés à faire obstacle, pour les chômeurs à la constitution et à la jouissance de leurs droits, voire à les transformer en fraudeurs qualifiés. Peu importe ! La note de présentation aux investisseurs cite également quelques propos des agences de notation qui font valoir ses atours. Nous retenons ceux de l'agence Moody's : « *L'Unédic bénéficie d'un prélèvement contributif important pour rembourser sa dette. Avec la souscription obligatoire du système d'Assurance chômage qui lui procure une large base contributive d'environ 16,5 millions de salariés [...] nous nous attendons à ce que l'Unédic continue à couvrir ses déficits attendus, confortablement* ».

**Il est incontestable qu'il soit assez confortable d'emprunter sur les marchés financiers avec l'assurance de récupérer chaque année, les cotisations de 16,5 millions de travailleurs.**

Que l'Unédic paye 650 000 euros par an les agences de notation pour asséner de telles évidences, nous paraît cependant démesuré et peu rassurant sur la manière dont les cotisations sont instrumentalisées au profit d'investisseurs dont les objectifs n'ont rien de commun avec les besoins de protection sociale des salariés. Mais, force est de constater que pour l'Unédic, l'important n'est pas là, comme le rappelle le directeur de l'Assurance chômage : « *Compte tenu du budget global géré par l'Unédic, notre ratio d'endettement est jugé bon par les investisseurs financiers et les agences de notation. Nous sommes*

33 - 875 millions pour l'année 2015 et 935 millions pour l'année 2016.

très soucieux de leur opinion car elle conditionne notre accès au crédit à un faible coût »<sup>34</sup>.

#### SYSTEME DE NOTATION



#### Du contrôle externe au contrôle interne

Pour autant, faire gage d'économies et être adoubé par les agences de notation ne constituent pas les seuls termes de la « stratégie » financière de l'Unédic.

Il faut encore prouver qu'une politique active de contrôle interne et externe consolide l'ensemble du tableau. C'est pour cette raison, que sans attendre la Cour des Comptes et ses remarques cinglantes, une commission d'audit et de préparations des comptes voit le jour en janvier 2013<sup>35</sup>.

Son rôle consiste à guider « la stratégie de contrôle et de suivi des risques de l'Assurance chômage », c'est-à-dire qu'elle est chargée du suivi « du processus d'élaboration de l'information financière, de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et des risques, du contrôle légal des comptes annuels par les Commissaires aux comptes, et de l'indépendance des commissaires aux comptes »<sup>36</sup>. Mais ses prérogatives ne s'arrêtent pas là.

Elle est saisie de l'analyse des risques, des programmes de contrôle interne, du plan de contrôle interne sur les processus comptables et financiers. En français, cela signifie que la commission d'audit et de préparation des comptes est responsable de la fiabilité des informations financières et qu'elle se pose dans l'organisation Unédic, comme une courroie de transmission des éléments comptables et financiers. En outre, elle choisit le cabinet « indépendant » qui procède régulièrement à l'audit externe de l'Assurance chômage, ce qui en soi, n'est pas une mince responsabilité.

**Dans cette commission ne siègent que quatre représentants patronaux et salariaux sur les huit qui administrent l'Assurance chômage. Compte tenu de l'aspect central de ses travaux, on se demande bien pourquoi.**

Les syndicats CGT, CFDT, FO, U2P, en sont donc absents depuis sa création par contre, siègent un représentant de l'Etat, contrôleur général économique et financier avec une voix consultative, et deux « personnalités qualifiées », toutes deux issues du monde l'entreprise.

Le premier<sup>37</sup> ancien directeur de RFF<sup>38</sup>, est un homme heureux « d'irriguer le secteur public d'une manière de voir différente, issue du privé » et le second est un ancien consultant d'Ernst&Young, société bien connue de l'Unédic, qui conçoit depuis des années ses systèmes informatiques.

34 - Commission des affaires sociales Mercredi 15 avril 2015 : Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente de l'UNEDIC, et de M. Vincent Destival, directeur général, sur le bilan de l'activité de l'UNEDIC au second semestre 2014.

35 - Création de la Commission d'Audit et de contrôle, lors du Conseil d'Administration du 24 janvier 2013 : « Afin de conforter le dispositif de contrôle et conformément aux dispositions de l'accord national interprofessionnel du 17 février 2012 (ANI) sur la modernisation du paritarisme et de son fonctionnement, le Conseil d'administration a décidé de l'installation d'une Commission d'audit et de préparation ».

36 - Règlement intérieur de la commission d'audit et de préparation des comptes, 31 janvier 2017.

37 - M. Philippe PEUCH-LESTRADE, personne qualifié – ancien consultant pour Ernst&Young et Arthur Andersen.

38 - Xavier ROCHE - Directeur Optim'services et membre du Comité exécutif SVP Shared services at SNCF. Ancien directeur RFF (réseau ferré de France), il a restructuré l'entreprise : « Mon parcours a été fait d'allers-retours entre le public et le privé : cela m'a permis d'irriguer le secteur public d'une manière de voir différente, issue du privée. Malheureusement, c'est encore peu fréquent or le développement d'allers-retours permettrait probablement d'avoir un secteur public beaucoup plus efficient. Aujourd'hui, le secteur public reste encore assez refermé sur lui-même. Je trouve que c'est dommage. ». Article : Dirigeant : Xavier Roche (RFF), une vision du privé dans le public, 16 novembre 2012, Les Echos.

Une question saugrenue vient alors : pourquoi confier également au cabinet Ernst&Young, comme elle le fait depuis quatre ans, l'audit externe de fin de mandat de l'Unédic, alors même qu'en son sein siège une personnalité qualifiée, issue de la même société, dotée de talents d'auditeur externe ? Pour des questions d'impartialité, peut-être ?

Tous les ans, la commission actualise un rapport qu'elle soumet aux membres du Conseil d'Administration. « Les travaux de la commission doivent participer à la transparence de la gestion de l'Assurance chômage par l'Unédic », est-il écrit en introduction du rapport contrôle et audit 2016.

Ainsi, plusieurs pages du même rapport sont consacrées à lister et cartographier des risques entendus comme des « possibilités que se produise un événement qui aura un impact sur la réalisation des objectifs ; le risque se mesure en termes de conséquences<sup>39</sup> ». Il y en a de plusieurs types, ceux relatifs à l'indemnisation, au recouvrement, ou d'autres, à l'organisation de l'Unédic ou encore au financement de l'Assurance chômage.

On en dénombre une vingtaine chaque année<sup>40</sup> parmi lesquels figurent le « non-respect des exigences nécessaires à la certification des comptes de l'Unédic » et la « difficulté de refinancement sur le marché ».

Il y a longtemps, avant que le champ lexical du *Management* ne pénètre toutes les sphères – entités privées comme publiques -, un représentant quelconque

du patronat ou des salariés aurait cherché à en savoir davantage, voire aurait assumé de poser une question flottante. Pour l'heure, imaginons-les plutôt faisant acte de présence, ou travaillant dans l'urgence, ou l'œil rivé sur la défense des droits des chômeurs, ou encore dépassés.

Dans tous les cas, il est probable qu'ils soient à peine intéressés (et le serions-nous ?) par le chouette graphique coloré qui indique que plus les risques sont proches de la « criticité brute du risque », plus les risques demandent des objectifs améliorés<sup>41</sup>. Les deux risques *Certification des comptes* et *Difficulté de refinancement sur le marché*, restent dans la zone à contrôler, assez éloignés de la criticité brute du risque.

### Commissariat aux comptes

Pas d'urgence donc ; ce que confirment le principal Commissaire aux comptes de l'Assurance chômage le Cabinet Deloitte et Associés et son co-commissaire le Cabinet FCN<sup>42</sup>, qui chaque année certifient les comptes « au regard des règles et principes comptables français, réguliers et sincères ». « Nous estimons que les éléments que nous avons collectés sont suffisants et appropriés pour fonder notre opinion », écrivent-ils en 2016.

Les commissariats aux comptes d'organisations qui peuvent émettre des titres sur les marchés financiers, comme l'Unédic, sont a priori tenus par des règles spécifiques, parmi lesquelles celles de rendre publics<sup>43</sup> leurs honoraires et les membres de leurs réseaux.

---

41 - Visible dans le rapport financier 2016 de l'Unédic.

42 - Les Cabinets Deloitte et Associés et FCN ont obtenu l'appel d'offre 291352-2021 pour le renouvellement de leur mandat de 6 ans en 2012 pour un montant de 2,08 millions d'euros (hors TVA) par an.

43 - Article 222-8 du règlement général de l'AMF. Pour mémoire, l'obligation, pour les émetteurs dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé, de publier le montant des honoraires du Commissaire aux comptes remonte à l'exercice 2003, à la suite de la publication du règlement COB n° 2002-06.

---

39 - Définition du risque, rapport annuel Commission d'audit et de préparation des comptes.

40 - En 2013, il y a 25 risques. En 2014, la gestion de l'Assurance chômage comporte 23 risques. L'année suivante, on dénombre 21 risques. En 2016, elle comporte 22 risques.

Il en va de même pour les auditeurs externes comme Ernst&Young.

En l'état, nous n'avons pas trouvé la moindre trace des honoraires du Commissariat aux comptes ni de ceux d'Ernst&Young, hormis un appel d'offres datant de 2012 (voir note 42) qui donne une idée des montants des coûts du co-commissariat. Nous avons également eu la surprise de trouver un autre appel d'offre<sup>44</sup> datant de janvier 2015, d'un montant de 89 millions que se partagent Ernst&Young, Deloitte et Altran, pour l'évolution, le conseil et la mise en oeuvre des systèmes d'information de Pôle Emploi.

Forts d'être à la fois, auditeur externe et commissaire aux comptes de l'Unédic, Ernst&Young et Deloitte font aussi la refonte des systèmes d'information de Pôle Emploi.

Il faut savoir que le cabinet Deloitte est le second Commissaire aux comptes dans le top 5 des firmes ayant un mandat dans les entreprises du CAC 40, après le cabinet Ernst&Young, avec respectivement 21 et 22 mandats<sup>45</sup>. Il est porté un intérêt particulier à ces cabinets, puisqu'ils multiplient leurs activités (audit, conseil, commissariat, expertise, stratégie fiscale et juridique...).

Ainsi, chaque année, l'Autorité des Marchés Financiers produit une étude relative aux honoraires versés aux commissaires aux comptes et à leur réseau. Le code de déontologie de la profession et divers articles du code du commerce encadrent strictement toute forme de conflit d'intérêts entre les commissariats

---

44 - Marché n° SI/C15/03c et n°SI/C15/02c du 28 janvier 2015.  
45 - Etude relative aux honoraires versés aux commissaires aux comptes et à leur réseau au titre de la période 2013, p.8. AMF.

aux comptes et les établissements qui émettent des obligations.

Une réforme de l'Audit a d'ailleurs été engagée en 2011 sur la volonté de Michel Barnier, commissaire Européen, « *très marqué par la crise de 2008 et plus particulièrement par le sort de Lehman Brothers, dont les comptes avaient été certifiés sans réserve par Ernst&Young quelques mois seulement avant sa chute. Sa crainte : que les conflits d'intérêts rendent caduque l'intervention du commissaire aux comptes, mais aussi que l'extrême concentration du marché de l'audit dans certains pays ne mette en péril l'économie tout entière* »<sup>46</sup>. La réforme prévoit entre autres, la rotation des commissaires aux comptes, afin d'éviter que ne s'installe une trop grande familiarité entre les auditeurs et leurs clients. Déjà inscrite dans la loi française<sup>47</sup>, cette exigence est censée réduire les risques de conflit d'intérêts.

En juin 2012, les commissaires aux comptes de l'Unédic sont renouvelés pour un mandat de 6 ans, « bien que n'étant pas les moins disants, en raison notamment de leur connaissance du fonctionnement de l'Unédic »<sup>48</sup> portant son terme à cette année. En réalité, nous n'avons pas un accès suffisant aux sources pour savoir à quand remonte le mandat de Deloitte et de FCN à l'Unédic et s'il serait légal que Deloitte soit renouvelé en 2018. La Cour des comptes poursuit à la page 80 de son rapport : « En plus de la mission de commissariat aux comptes, des honoraires

---

46 - Réforme de l'audit : pas de sanction pour les Big Four, 16 janvier 2017, Magazine Décideurs.

47 - Art. L. 823-3-1 du Code du commerce : « I. - Lorsqu'une entité d'intérêt public désigne un commissaire aux comptes unique, celui-ci ne peut procéder à la certification des comptes de l'entité d'intérêt public pendant une période supérieure à dix ans. Toutefois, au terme de cette période, il peut être nommé pour un nouveau mandat d'une durée de six exercices, à la condition que soient respectées les conditions définies aux paragraphes 2 à 5 de l'article 16 du règlement (UE) n° 537/2014 du 16 avril 2014.

48 - Extrait rapport de la Cour des comptes « observations définitives gestion AC 2008-2014 », p.80.

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 ».

Pourtant, et cela ne date pas de la réforme de l'audit, il est formellement interdit aux commissaires aux comptes<sup>49</sup> d'offrir des « services ayant pour objet l'élaboration d'une information ou d'une communication financière ». Comment expliquer que le mandat de Deloitte ait été renouvelé par le Conseil d'Administration de l'Unédic en 2012 alors même que le cabinet a commis un impair très encadré sur le plan déontologique et juridique ?

Surtout **comment comprendre que Deloitte comme Ernst&Young (du groupe Capgemini) soient au cœur de l'Assurance chômage, alors que l'un et l'autre sont décriés pour leurs pratiques frauduleuses<sup>50</sup> ?**

L'agence Ecofin<sup>51</sup> constate des taux d'erreur vertigineux, qui placent Deloitte en tête : « *Deloitte franchit le mur du son avec 45% de copies à revoir (en 2011), contre 22% en 2009... L'un des audits comportait une erreur d'une telle ampleur qu'il est apparu aux inspecteurs que les auditeurs n'avait pas obtenu suffisamment d'éléments pour remplir les objectifs de leur mission* »<sup>52</sup>.

---

49 - Extrait Code de déontologie de la profession de commissaire aux comptes, avril 2017. Article 10.

50 - Se passer des conseils de Deloitte ? 12 juillet 2016 par Jérôme Duval, publication CADTM.

51 - L'agence Ecofin est une agence d'information économique africaine, créée en décembre 2010, basée à Yaoundé et à Genève. Elle rassemble une équipe de journalistes et d'experts, spécialisés dans les principaux secteurs africains de l'économie. Etude, 2011.

52 - Article : Le taux d'erreurs vertigineux des quatre grands cabinets d'audit, <https://www.agenceecofin.com/consulting/3112-2723-le-taux-d-erreurs-vertigineux-des-quatre-grands-cabinets-d-audit>, samedi, 31 décembre 2011.

A moins que l'Unédic n'échappe à un tel traitement ?

**Car pourquoi est-elle absente du rapport de transparence de Deloitte, comme c'est le cas, et de sa liste des entités pour lesquelles le cabinet a effectué une mission de contrôle légal des comptes au cours des exercices 2013-2014<sup>53</sup> ?**

### Meccano financier

En revanche, dans ses rapports de transparence, le cabinet Deloitte n'omet pas de signaler qu'il effectue le commissariat aux comptes de BNP Paribas, de la Société Générale et de Natixis<sup>54</sup> ; des banques qui émettent des titres pour le compte de l'Unédic, sur le marché primaire<sup>55</sup>.

En effet, pour pouvoir emprunter sur les marchés, l'Unédic choisit des banques, dites banques placeuses, qui acquièrent les titres de l'Unédic. Ces titres sont négociés sur une plateforme qui s'appelle Euronext. L'Unédic choisit également un dépositaire central, Euroclear, à partir duquel ses titres sont revendus sur le marché secondaire.

Euroclear<sup>56</sup>, est l'une des deux Chambres de compensation européennes ; la seconde chambre de compensation nommée Clearstream, est davantage connue pour ses aventures sulfureuses. Euroclear est une entité privée, qui chapeaute plusieurs entreprises réparties en Europe.

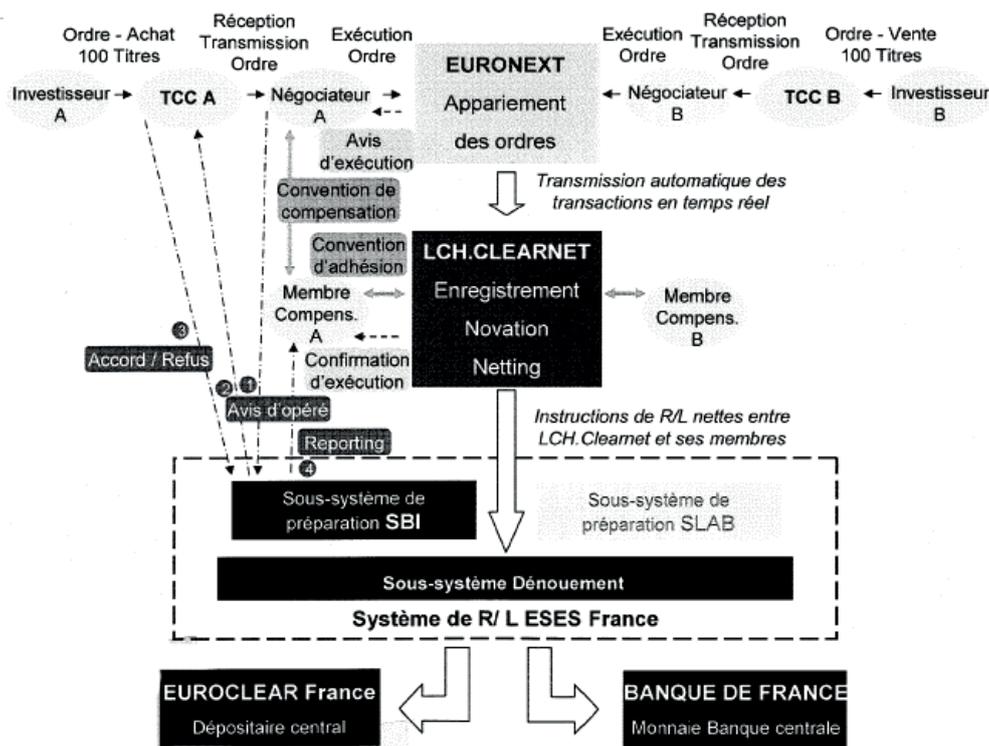
---

53 - Deloitte publie manifestement des rapports annuels de transparence. Nous avons consulté ceux d'août 2013 et d'août 2014. Nous n'avons pas trouvé trace de rapport de transparence en 2015, 2016, 2017.

54 - Natixis est une filiale du groupe BPCE, elle-même issue de la fusion des groupes Caisse d'épargne et Banque populaire

55 - Le marché primaire est le « lieu » (il n'y pas à proprement parler d'endroit physique puisque toutes les transactions se font par ordinateur) où sont émises les obligations et les actions. C'est le marché du « neuf », celui des émissions de « titres ».

56 - Créée en 1949 sous le nom de Sicovam SA, Euroclear a été rachetée en 2001 par le groupe Euroclear, il est constitué de Euroclear Bank et d'Euroclear France (sur l'année 2016, Euroclear France a réalisé un chiffre d'affaires de 151 mds €), d'Euroclear UK&Ireland, d'Euroclear Nederland, d'Euroclear Belgium, d'Euroclear Finland, d'Euroclear Swenden. Euroclear a une double fonction de dépositaire central et de gestionnaire du système de règlement-livraison. Article sur le site de la banque de France : <https://www.banque-france.fr/stabilite-financiere/infrastructures-de-marche-et-systemes-de-paiement/infrastructure-des-marches-financiers/>



Elle agit comme un tiers entre celui qui dépose ses titres et celui qui les achète. Quand des titres sont émis, Euroclear devient l'acheteur de tous les vendeurs potentiels et le vendeur de tous les acheteurs. C'est par là que transitent alors les intérêts versés régulièrement aux créanciers. Traitant jusqu'à 6 millions de transactions par jour, son intervention garantit aux acheteurs d'être livrés et aux vendeurs d'être payés dans les délais prévus. Elle existe donc pour sécuriser les transactions, voire pour les optimiser.

On dénombre une vingtaine de banques désignées ponctuellement par la direction de l'Unédic pour revendre de la dette de l'Assurance chômage aux investisseurs du marché secondaire, qui reçoivent chacune des commissions<sup>57</sup>, lesquelles n'apparaissent d'ailleurs pas précisément dans les rapports financiers de l'Unédic.

Aux côtés des 3 banques déjà citées, Merry Lynch arrive en tête du peloton, puis vient Barclays, accompagnée du Crédit Suisse et du Crédit Agricole. Après, dans le désordre, il y a J.P. Morgan, Unicredit, Commerzbank aktiengesellschaft, Nord/LB, Citigroup, Scotiabank, Bred, HSBC, Landesbank Baden-Württemberg, Helaba, Daiwa Capital, Dz Bankag et Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank.

Aucune de ces banques, quel que soit le montant des titres qu'elle achète à l'Unédic, n'a à rougir, puisqu'on estime qu'elles pratiquent toutes, avec plus ou moins de dextérité, l'évasion fiscale. Apparemment, elles s'assoient sur l'invitation qui leur est faite dans le Prospectus de base - document contractuel qui régit à chaque emprunt, la relation entre l'Unédic et ses banques placeuses - « à demander conseil à leur propre conseil fiscal au regard de leur situation personnelle en ce qui concerne l'acquisition, la rémunération, la vente et le remboursement des Titres »<sup>58</sup>.

57 - Extrait du document Unédic EMTN 2017, Prospectus de base : « chacun des Agents Placeurs et leurs affiliés reçoivent ou recevront des commissions usuelles au titre de ces transactions », p.11.

58 - Document Unédic : Prospectus de Base en date du 17 mars 2017. Rubrique Fiscalité p.12

Parfois, elles pratiquent aussi de la fraude fiscale, ou du blanchiment, ou des manipulations des taux de Libor ou de l'Euribor, ou encore du détournement de fonds ; ou, pourquoi pas, tout cela à la fois.

Aujourd'hui, les détenteurs des titres Unédic, selon les sources que nous avons pu compiler<sup>59</sup>, détiennent 35,05 milliards d'euros en titres de L'Unédic (voir tableau p.24). En soit, l'endettement de l'Assurance chômage n'a rien de dramatique. Si l'on considère sa dette - qui est comprise dans ce que l'on appelle la dette des ASSOS (organismes de Sécurité sociale) - à l'aune de la dette publique française, on est surpris de constater qu'elle n'en représente que 11%. Pour donner un ordre de proportion, la dette publique est estimée à pas loin de 2 200 milliards d'euros. Bref, **35 milliards de dette, c'est pas si grave ; l'enjeu serait plutôt de savoir à qui elle profite.** Nous entendons alors d'une autre oreille les cris d'orfraie poussés dans la presse par quelques-uns de ses gestionnaires : « il faut sauver l'Assurance chômage ! », au moment même où sous le coup féroce de « dispositions » légales, ils charcutent les droits des chômeurs<sup>60</sup>.

### Ni vu, ni connu

Revenons aux bureaux, ceux de la direction de l'Unédic. On imagine chacun enfoncé dans son fauteuil en cuir, tout à la fois fierot d'être au service d'une certaine forme d'*intérêt très général* et rivé à des injonctions insoupçonnables ici-bas, peuplées de courbes, de statistiques et d'indicateurs. La direction travaille - comme elle aime à le dire - pour rassurer les chômeurs.

59 - Soit le montant des obligations et des bons à moyens termes négociables (dits MTN), emprunts inscrits sur Euronext et en cours depuis le 1er janvier 2018.

60 - Assurance chômage / la grande liquidation, Hélène Cruzillat et Rose-Marie Pechallat, 28 avril 2017, Politis.

Le paiement des indemnités aura lieu, quoi qu'il en coûte en travestissements et négociations houleuses.

Loin d'elle l'image de ces millions de cotisations transitant de banques en investisseurs.

Qui plus est, elle renâcle peut-être à imaginer comment la TVA<sup>61</sup>, venant désormais en remplacement des cotisations salariales<sup>62</sup>, va également alimenter à l'avenir les banques et autres fonds privés.

La direction connaît bien le montant des intérêts versés aux investisseurs, tournant autour de 400 millions par an, mais elle ne connaît qu'approximativement leur identité, comme l'explique le directeur de l'Unédic : « *Nous n'avons pas de suivi précis sur la manière dont notre dette est renégociée sur les marchés entre les détenteurs primaires et des investisseurs intéressés. Nous savons à quel prix elle est renégociée, mais nous ignorons qui sont les vendeurs et les acheteurs* »<sup>63</sup>.

C'est un point important, qui permet peut-être à la direction comme aux partenaires sociaux de l'Unédic de dormir sur leurs deux oreilles.

Cela dit, **si un sursaut de scrupule malmenait leur sommeil, ils pourraient connaître l'identité des créanciers. Le code du commerce<sup>64</sup> leur permet d'en faire légalement la demande à Euroclear**, mais ils pourraient manifestement s'attendre à quelques déconvenues.

61 - Le dernier PLFSS prévoit que l'ACOSS perçoit la CSG qu'elle reverse à la Sécurité sociale et la TVA, dont elle reverse une partie à l'Assurance chômage en compensation des exonérations salariales.

62 - La réforme de l'Assurance chômage mise en place par le président Macron, substituée aux cotisations salariales, un impôt soit une partie de la TVA, depuis janvier 2018.

63 - Audition au Sénat, de Monsieur Vincent Destival, directeur de l'Unédic, Commission des affaires sociales Mercredi 15 avril 2015.

64 - Article L228-2 du code du commerce.

En effet, au sujet des créanciers, même le directeur des opérations d'Euroclear, qui voit transiter les titres de l'Unédic, affirme ne pas les connaître : « nous connaissons les établissements de crédit qui s'adressent à nous. Leur position est le reflet de la somme des avoirs de leurs propres clients. Nous n'avons pas de visibilité sur les investisseurs finaux »<sup>65</sup>. Selon le directeur des opérations, si le versement des intérêts des emprunts transite par Euroclear, celui-ci ne les verse pas directement à leur bénéficiaire : « nous versons les montants qui reviennent à chacun des établissements. Ces derniers ont ensuite l'obligation de reverser ces intérêts à leurs propres clients ».

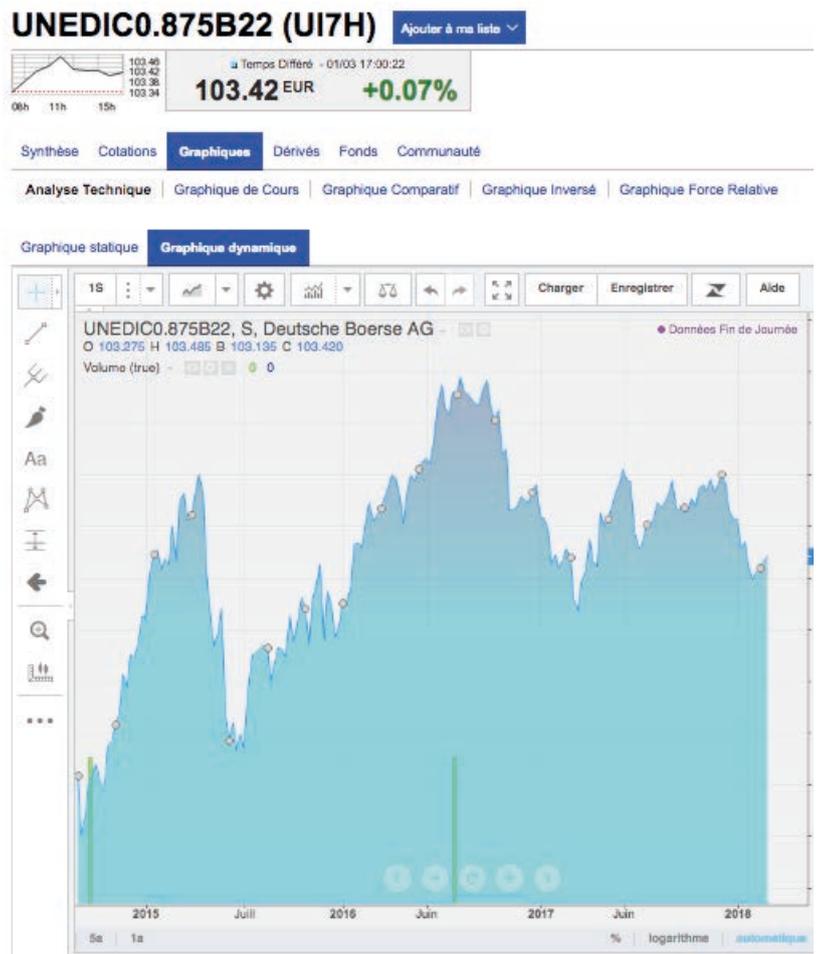
Quoiqu'il en soit, il y a là **une forme d'impuissance qui non seulement contrevient aux textes légaux, mais qui semble d'un point de vue opérationnel assez surprenante. Et en l'état, cette impuissance affichée préserve de fait, l'identité des créanciers.**

Rassurons-nous, ces derniers ne s'en trouvent pas plus malheureux, comme l'explique le directeur de France Trésor : « les investisseurs privés ne souhaitent pas dévoiler au marché, à tout moment, leurs positions. Ce serait pour eux un risque, car les marchés connaissent les règles de diversification et de prise de risque : ils pourraient donc savoir, dans certaines configurations de marché, quand ces investisseurs vont être obligés de vendre certains titres. La publication de leurs positions pourrait donc se retourner contre eux »<sup>66</sup>.

65 - Propos tenus par M. Frédéric Germain, directeur des opérations d'Euroclear, Mission gestion et transparence dette publique. Rapport Assemblée Nationale : Mission gestion et transparence dette publique, juillet 2016.v

66 - Propos tenus par le directeur général de l'Agence France Trésor, M Anthony Requin, audition au cours de la Mission gestion et transparence dette publique. Rapport Assemblée Nationale : Mission gestion et transparence dette publique, juillet 2016.

Mais peut-être que par curiosité la direction de l'Unédic et les partenaires sociaux seraient intéressés d'apprendre par exemple que le Fonds de Compensation de la Sécurité sociale Luxembourgeoise est un investisseur fidèle (voir tableau page suivante) ?



## Du Luxembourg à la Suisse

D'ailleurs, arrêtons-nous un instant sur ce fonds pour y voir plus clair.

Au doux nom de SICAV-FIS<sup>67</sup>, ce fonds a été créé pour gérer la réserve du régime général des pensions des Luxembourgeois et « en tirer un rendement effectif tout en diversifiant les risques »<sup>68</sup>. Il engage par appel d'offres des investisseurs pour s'occuper de ses différents portefeuilles truffés de titres.

67 - SICAV-FIS : fonds créé en 2004

68 - <http://www.fdc.lu/organisation-et-gouvernance/presentati>

## Titres UNEDIC acquis par le Fonds de Compensation de la Sécurité Sociale luxembourgeoise, SICAV-FIS

### Société d'Investissement à Capital Variable – Fonds d'Investissement Spécialisé

Actifs nets SIVAV-FIS au 31 décembre 2014					
En EURO	Taux d'intérêt	Échéance	Valeur marchande	NAV en %	Gestionnaire du portefeuille
4,500,000	Unedic 0.375% - 29/Apr/16		4,503,195	0.61	BNP Paribas Asset Management
400,000	Unedic 1.250% - 29/May/20		420,318	0.04	Credit Suisse AG
200,000	Unedic 2.375% - 25/May/24		228,141	0.02	
700,000	Unedic 2.250% - 5/Apr/23		790,605	0.05	BlackRock Investment Management UK Limited

Montant total titres Unedic dans SICAV-FIS nets au 31 décembre 2014 : 5,8 millions d'euros  
 Montant total valeur marchande des titres Unedic dans SICAV-FIS/31.12.14 : 5,942259 millions d'euros

Actifs nets SIVAV-FIS au 31 décembre 2015					
En EURO	Taux d'intérêt	Échéance	Valeur marchande	NAV en %	Gestionnaire du portefeuille
3,750,000	Unedic 0.040% - 25/May/19		3,752,625	0.50	Allianz Global Investors GmbH France Branch
2,000,000	Unedic 0.125% - 5/Mar/20		2,001,900	0.27	
3,000,000	Unedic 0.625% - 17/Feb/25		2,914,710	0.39	
400,000	Unedic 0.625% - 17/Feb/25		388,628	0.04	Credit Suisse AG
1,000,000	Unedic 0.875% - 25/Oct/22		1,022,710	0.09	
400,000	Unedic 1.250% - 29/May/20		419,834	0.04	
200,000	Unedic 2.375% - 25/May/24		225,202	0.02	BlackRock Investment Management UK Limited
500,000	Unedic 0.125% - 5/Mar/20		500,475	0.03	
700,000	Unedic 2.250% - 5/Apr/23		779,776	0.05	

Montant total titres Unedic dans SICAV-FIS nets au 31 décembre 2015 : 11,950 millions d'euros  
 Montant total valeur marchande des titres Unedic dans SICAV-FIS/31.12.15 : 12,00586 millions d'euros

Actifs nets SIVAV-FIS au 31 décembre 2016					
En EURO	Taux d'intérêt	Échéance	Valeur marchande	NAV en %	Gestionnaire du portefeuille
4,000,000	UNEDIC 0.000% - 25/Nov/20		4,041,060	0.52	Allianz Global Investors GmbH France Branch
250,000	Unedic 0.040% - 25/May/19		253,419	0.02	Credit Suisse AG
500,000	Unedic 0.250% - 24/Nov/23		502,650	0.04	
400,000	Unedic 0.625% - 17/Feb/25		407,270	0.03	
1,000,000	Unedic 0.875% - 25/Oct/22		1,048,760	0.08	
400,000	Unedic 1.250% - 29/May/20		422,604	0.03	
200,000	Unedic 2.375% - 25/May/24		230,851	0.02	
500,000	Unedic 0.125% - 5/Mar/20		508,383	0.03	BlackRock Investment Management UK Limited
700,000	Unedic 2.250% - 5/Apr/23		792,967	0.04	

Montant total titres Unedic dans SICAV-FIS nets au 31 décembre 2016 : 7,95 millions d'euros  
 Montant total valeur marchande des titres Unedic dans SICAV-FIS/31.12.16 : 8,207964 millions d'euros

NAV - Valeur Nette d'Inventaire  
 Valeur marchande - valeur au moment T du titre

Dernièrement, SICAV-FIS a intégré dans son staff Amundi S.A., Allianz Global Investors GmbH, AXA Investment Managers et HSBC « avec prise en considération obligatoire de critères de développement durable ou d'investissement socialement responsable »<sup>69</sup>.

Natixis Asset Management, J.P. Morgan, BlackRock Investment Management, Crédit Suisse AG Asset Management Limited, BNP Paribas Asset Management, Pictet Asset Management Limited sont déjà dans la place<sup>70</sup>.

69 - Sicav-fis : <http://www.fdc.lu/investissement-socialement-responsable>

70 - Liste non exhaustive, voir Rapport annuel SIVAC-FIS audit, 2016, p.2.

Retour dans les bureaux de l'Unédic au petit matin après une bonne nuit de sommeil. Nous sommes au mois d'avril 2015. Le directeur financier et le directeur général se félicitent d'avoir négocié un emprunt de 500 millions à taux zéro auprès des banques Natixis, DZ bank AG et Nord/LB. Ils viennent de poser les Conditions Définitives de l'emprunt<sup>71</sup>, validées par l'Autorité des Marchés Financiers. Il en coûte presque 10 000 euros de frais à l'Unédic pour le faire valider par l'AMF et le négocier sur Euronext avec son numéro d'ISIN en guise de carte d'identité.

A partir de là, l'emprunt passe par Euroclear, puis est acheté et vendu par qui veut. SICAV-FIS se porte donc acquéreuse de ce titre, pour un montant de 4 millions d'euros que gère Allianz Global Investors GmbH, en même temps qu'elle dispose d'autres titres, gérés respectivement par le Crédit Suisse et Black Rock.

En 2016, le Fonds SICAV-FIS comptabilise 7,95 millions de titres de l'Unédic. C'est assez peu en comparaison d'un autre fonds, français celui-là, l'Afer, Association Française d'Épargne et de retraite, qui possède 183 millions d'euros de titres de l'Unédic, dans son portefeuille Fonds Garanti.

Pour autant, il est intéressant de constater que le Crédit Suisse gère pour SICAV-FIS précisément un emprunt de 250 millions<sup>72</sup> qu'il a lui-même placé avec HSBC sur le marché primaire pour le compte de l'Unédic. Donc, si l'on résume, le Crédit Suisse place les titres de l'Unédic, qu'il revend entre autres à SICAV-FIS, puis qu'il gère pour le compte du Fonds luxembourgeois.

---

71 - Doc en ligne sur l'Unédic : 20201125 Conditions Définitives NEU MTN 1. L'emprunt est un titre à moyen terme qui est émis le 16 avril 2015 et venant à échéance le 16 avril 2025.

72 - Contracté le 1er octobre 2015 par l'Assurance chômage, cet emprunt s'élève à un montant Tranche de 250 millions à un taux de 0,875% et venant à terme le 25 octobre 2022. L'emprunt total s'élève à 2,250 milliards répartis en 3 Tranches.

Nous serions curieux de savoir combien la banque touche lors de l'achat, de la revente et de la gestion des titres Unédic.

Tout cela est peut-être très normal, mais ce qui nous intéresse ici c'est que le Crédit Suisse comme HSBC traînent des casseroles pas très « socialement responsables ». Une enquête pour blanchiment aggravé est en cours sur le Crédit Suisse pour non déclaration de milliers de comptes au fisc français (mars 2017) qui se double d'une enquête sur des transactions financières au Mozambique pour l'achat d'armes<sup>73</sup>.

Quant à HSBC, elle explose le record de placements dans les paradis fiscaux qui s'établit à 32% de son chiffre d'affaire<sup>74</sup> et elle vient de verser 300 millions d'euros à l'Etat français, pour éviter un procès de blanchiment de fraude fiscale grâce à une « convention judiciaire d'intérêt public » (CJIP)<sup>75</sup>.

Le lecteur aura-t-il deviné qui réalise le commissariat au compte de SICAV-FIS<sup>76</sup> ?



---

73 - Site Paradis fiscaux et judiciaires - <http://www.paradisfj.info/spip.php?rubrique146>

74 - Rapport Oxfam - Banques en exil : un quart des bénéficiaires des banques européennes dans les paradis fiscaux, 27 mars 2017.

75 - La signature d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) est une première en France. Article Fraude fiscale : HSBC Private Bank s'engage à verser 300 millions d'euros pour éviter un procès, Le Monde.fr avec AFP 14 novembre 2017.

76 - Au Luxembourg, on l'appelle « Cabinet de Révision agréée », un équivalent de Commissaire aux comptes français et c'est Deloitte qui a en le mandat pour SICAV-FIS.

En quelques clics, nous avons trouvé une cinquantaine d'acquéreurs de titres de l'Unédic, achetés aux banques placeuses déjà mentionnées. **Est-il surprenant que la moitié de ces investisseurs aient des comptes identifiés dans le listing<sup>77</sup> des Panamas et Paradise Papers et qu'à l'occasion, on y retrouve les noms de SICAV-FIS, de Natixis ou de Deloitte ?...**

Pas vraiment. Puisque les mécanismes de contrôle légaux, qu'ils soient internes à l'Unédic, nationaux ou internationaux, échappent à ceux-là même - cette frange bénie de la population qu'on appelle, les travailleurs - qui garnissent les fameux comptes de créanciers auxquels recourt l'Assurance chômage.

**A ce jour, il est impossible d'estimer le niveau d'évasion fiscale tiré des cotisations issues de l'emploi des 16,5 millions de salarié.es qui travaillent en France. Impossible non plus d'évaluer l'évasion fiscale tiré de la CSG<sup>78</sup> laquelle est supportée en majorité par les salarié.es et les retraité.es depuis janvier 2018.**

Sans entrer dans une explication trop complexe : la perte de recettes pour l'Unédic résultant de l'exonération des cotisations d'assurance chômage sera a priori intégralement compensée en 2018 par l'ACOSS, l'entité chargée de la continuité financière du régime général de la Sécurité sociale, sous forme de TVA affectée.

Les rouages financiers sont tels que, le gouvernement le reconnaît lui-même,

« le schéma de transferts devra être intégralement repensé en 2019 ».

De plus, si un écart survient entre le coût de l'exonération des cotisations salariées et les impôts récoltés par l'ACOSS pour l'Assurance chômage, c'est la Sécurité sociale qui compensera<sup>79</sup>.

Comment faire d'une pierre, deux coups ? A savoir, arguer du montant de la dette pour réduire les droits des chômeurs, en évitant soigneusement d'augmenter les cotisations, et affaiblir les finances de la Sécurité sociale de manière à la jeter davantage en pâture au marché privé de la santé ?...

Ce n'est sûrement pas la question que se posent ni la direction de l'Unédic, ni les partenaires sociaux, qui ont d'autres chats à fouetter. Vu d'ici, ils ont déjà beaucoup à faire ne serait-ce que pour servir les travailleurs, comme c'est le propre et la visée d'une caisse d'Assurance chômage.

Quant à la Commission d'audit et de contrôle de l'Unédic, peut-être serait-elle bien inspirée d'ajouter un nouveau risque dans son tableau dans la zone de criticité brute avec pour intitulé : *Gestion de la caisse d'Assurance chômage par les premiers concernés.*

---

77 - Listing en ligne sur le site du Consortium international des journalistes d'investigation : [www.icij.org](http://www.icij.org)

78 - La CSG est encaissée par les URSSAF et reversée par l'ACOSS (le réseau des URSSAF appelée aussi « la banque de la Sécu »), à la Sécurité sociale, et via la TVA, elle est reversée à l'Assurance chômage.

---

79 - Financement de la sécurité sociale pour 2018, Commission des finances du Sénat (avis - première lecture), par M. Alain JOYANDET : Une Stratégie de transferts transitoire et opportune, 7 novembre 2017.



# Dettes sociales : qui doit à qui ?

---

Ce n'est pas une mince victoire de l'idéologie dominante que d'avoir fait triompher l'idée que la protection sociale représente une dette dont les assurés sociaux seraient les responsables, coupables qu'ils sont de « dépenses excessives ».

C'est tout l'inverse en réalité : **la protection sociale est un droit fondamental des citoyens !**

Fruit des luttes sociales et d'un rapport de forces favorable aux salariés, la protection sociale est d'abord un prélèvement sur les richesses produites par le travail. Dans un deuxième temps, grâce à la répartition et au moment de sa redistribution (prestations sociales, soins, allocations de chômage, retraite), elle devient « socialisée ». « Je » ne cotise pas comme pour une assurance, c'est le collectif des employeurs qui cotise.

De ce point de vue, **la distinction entre « cotisations employeurs » et « cotisations salariales » n'est qu'un effet de présentation utile pour des raisons idéologiques : la cotisation est certes calculée en % des salaires mais prélevée sur les richesses produites par le travail. Les prélèvements qui affectent le salaire net perçu constituent un déni de cotisation sociale, un transfert sur le salarié des cotisations dues par l'employeur.**

Comme le précisèrent les rédacteurs des « Jours heureux » en 1945, le texte programme du Conseil National de la Résistance :

*« La cotisation sociale est un prélèvement sur la richesse créée par le travail dans l'entreprise, qui n'est affecté ni aux salaires ni aux profits, mais mutualisé pour répondre aux besoins sociaux des travailleurs résultant des aléas de la vie, indépendamment de l'État et de la négociation collective et dont le montant est calculé à partir des salaires versés ».*

La France consacre ce droit à la protection sociale dans sa Constitution (articles 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946, repris dans la Constitution actuellement en vigueur), et au regard du monde, en signant les textes internationaux afférents aux droits humains fondamentaux.

**Il revient donc à l'État de garantir les besoins de financement et d'assurer cette redistribution pour préserver et améliorer le bien-être de la population.**

Les cotisations sociales versées par les employeurs doivent également être adaptées à la satisfaction de ces besoins. Le rôle d'un État au service de la population et non d'une infime partie de celle-ci doit être de donner le cadre législatif pour une protection sociale gérée par les travailleurs eux-mêmes et répondant aux besoins de la population.

**Aujourd'hui, cette garantie s'exerce au profit des seuls employeurs et au bénéfice d'un système qui financiarise et fragilise la protection sociale. C'est cet ordre des choses qu'il faut changer pour satisfaire les besoins et droits humains fondamentaux.**

# Annuler la dette illégitime de l'Unédic !

Par évidence, la dette de l'Unédic ne sert pas l'intérêt général et présente un caractère illégitime. Elle résulte du choix de ne pas adapter le niveau de cotisation aux besoins des chômeurs, d'une trop faible contribution des employeurs et d'un chômage de masse.

L'illégitimité d'une dette, tel que le dit le droit international, s'apprécie au regard de l'intérêt général. **Une dette contractée par un Etat ou un organisme agissant par délégation de celui-ci et qui ne sert pas l'intérêt de la collectivité mais celui d'une petite partie de celle-ci doit être déclarée illégitime et ne pas être payée.**

C'est au moyen d'un audit citoyen que la démonstration pourra être faite totalement même si au seul vu des éléments disponibles, l'illégitimité de cette dette peut être affirmée sans trop de risque d'erreur.

Cela implique l'ouverture des livres de comptes, l'accès aux contrats de prêts et la connaissance des créanciers, ainsi que la connaissance d'un état de la dette comme il figure déjà dans les comptes administratifs des collectivités locales.

En attendant, **un moratoire sur cette dette doit être prononcé et son paiement suspendu.**

Mais l'annulation de cette dette illégitime, si elle constitue un premier pas nécessaire, n'est pas suffisante pour résoudre les difficultés structurelles de l'Assurance chômage.

**Sortir de la financiarisation et du système-dette est une première étape nécessaire. Ensemble, construisons les suivantes !**

**Nous appelons les citoyens et les citoyennes à se mobiliser contre la répression des chômeurs et la baisse des indemnisations, les cadeaux faits au patronat, la taxation des salariés et des retraités ; à oeuvrer pour la vérité et la totale transparence auxquelles ont droit les travailleurs en exigeant un audit citoyen de la dette de l'Unedic.**

Faisons de ce travail sur la dette sociale un outil d'éducation populaire de mobilisation pour l'appropriation collective de l'Assurance Chômage.

Décidons collectivement d'une mobilisation commune pour bâtir la protection sociale dont la population a besoin.

Posons l'enjeu d'un autre partage des richesses créées par le travail.

Mettons fin au paritarisme hypocrite et organisons une protection sociale gérée par les travailleurs.

D'autres revendications peuvent être satisfaites.

### **1) Réduire le temps de travail et baisser l'âge de départ à la retraite.**

Les premières mesures à adopter doivent porter sur la baisse de la durée du temps de travail et de l'âge de départ à la retraite, ce qui aurait comme conséquence des créations d'emplois massives (la RTT à 35h a permis la création nette de près de 400 000 emplois) et donc des rentrées importantes de cotisations.

### **2) Augmenter les salaires et les cotisations sociales et notamment celles de l'Assurance chômage.**

L'effet serait mécanique, la cotisation étant assise sur le salaire brut. 1% d'augmentation des salaires, c'est 2.2 milliards de plus pour la Sécu.

Il va de soi aussi que pour garantir un revenu minimum égal au SMIC à chaque chômeur, les ressources actuelles de l'Unedic sont insuffisantes et que les cotisations d'assurance chômage doivent augmenter de façon conséquente.

Les cotisations d'assurance chômage ne doivent pas être soumises à un plafond, c'est une question d'égalité entre salarié-e-s.

Augmenter les salaires impacte directement sur le montant des cotisations. La cotisation est un prélèvement sur les richesses produites par le travail. S'il est insuffisant, il faut l'augmenter. C'est aussi un enjeu de partage des richesses.

**3) Créer un véritable service public de l'emploi**, débarrassé des opérateurs et cabinets privés, géré et contrôlé par des salariés en nombre suffisant et transparent pour ce qui est de ses comptes. Ce service public de l'emploi devra dissocier les missions d'indemnisation et de placement des privés d'emploi.

Ces premières mesures (réduction du temps de travail, baisse de l'âge de départ en retraite, augmentation des salaires, hausse du taux de cotisation, service public de l'emploi) auront pour premier effet de considérablement diminuer le nombre de chômeurs et de réduire les besoins de financement de l'Assurance chômage.

### **4) Créer un système bancaire socialisé au service de tous.**

Le danger principal que court l'Assurance chômage est incarné par la finance prédatrice qui décide du sort de millions de personnes et ronge les droits humains fondamentaux et la protection sociale sur l'autel de l'accroissement des inégalités. Cette financiarisation, au service exclusif des actionnaires, n'est pas réformable et un nouveau système bancaire doit être inventé, au service de la population et de ses besoins.

Ce nouveau système bancaire devra être socialisé, c'est-à-dire contrôlé par ses salariés et rendre des comptes à la population (l'expérience des banques seulement nationalisées en France montre que des dérives et des pratiques très discutables ont continué avec la bénédiction et les consignes de l'Etat).

Ce service public bancaire pourra prêter à des taux très faibles ou nuls pour des missions relevant de l'exercice et l'accomplissement des droits humains fondamentaux comme l'Assurance chômage, partie prenante d'une protection sociale pour toutes et tous.

# Dettes de l'Unédic, aussi illégitime que celle de l'Etat !

---

Parce que nous avons en commun l'intérêt général et que celui-ci est indissociable d'une protection sociale digne de ce nom. Considérant que la société est redevable envers les travailleurs qui lui donne vie et qu'en sus de leurs salaires, elle doit aussi leur donner les moyens de vivre décemment que ce soit en période d'activité, de chômage ou de vieillesse.

Nous considérons que le droit à la protection sociale est assimilable à un droit à l'accès d'un bien fondamental et comme pour tout bien fondamental, nous devons lever les obstacles à son accès. La dette de l'Unédic nous est présentée comme permettant le fonctionnement de l'Assurance chômage. Non seulement, ce n'est pas le cas mais plus la dépendance de l'Unédic à la dette augmente, moins l'Assurance chômage remplit son rôle. Sa contestation est conforme à l'intérêt du plus grand nombre et contraire à celui d'une petite minorité qui en retire profits et avantages. Nous faisons le choix du plus grand nombre.

La comparaison de cette contestation avec celle de la dette de l'Etat nous conforte dans notre exigence : **la dette de l'Unédic n'est pas légitime, elle doit être annulée !**

En mai 2014, le collectif d'audit citoyen (CAC), qui était une structure très unitaire, rassemblant des associations altermondialistes et des syndicats, soutenue par un large éventail d'organisations politiques de gauche et de la gauche radicale, a publié un rapport intitulé :

« Que faire de la dette ? Un audit de la dette publique de la France »<sup>1</sup>. Ce rapport analysait la dette de l'Etat et interrogeait la légitimité des causes de l'endettement. Il distinguait 2 causes principales qui représentaient 59% de la dette de l'Etat fin 2013 et qui rapprochent de la dette de l'Unédic.

La première était le recours à l'emprunt pour combler le déficit budgétaire causé par des cadeaux fiscaux : « *Si la dette a augmenté, c'est d'abord parce que tout au long de ces années, l'État s'est systématiquement privé de recettes en exonérant les ménages aisés et les grandes entreprises : du fait de la multiplication des cadeaux fiscaux et des niches, la part des recettes de l'État dans le PIB a chuté de 5 points en 30 ans* ».

Le CAC a pu établir que ces cadeaux et niches fiscales étaient la cause de l'équivalent de 24 points de PIB soit 488 Mds d'€ du stock de la dette au moment du rapport.

**Là, le parallèle est saisissant avec la principale cause de la dette de l'Unédic qui est la non-augmentation des cotisations d'assurance chômage depuis 2003** (autant de cadeaux aux entreprises). Plutôt que d'adapter le niveau des cotisations au nombre de chômeurs, l'Etat et la majorité des partenaires sociaux ont fait le choix des emprunts sur les marchés financiers pour combler les déficits enrichissant davantage les banques

---

<sup>1</sup>- <https://www.audit-citoyen.org/wp-content/uploads/2014/05/note-dette.pdf>

et les fonds de placement (souvent appelés « investisseurs » pour leur donner une image positive).

La seconde raison de l'accroissement de la dette de l'Etat réside en ce qu'on appelle « l'effet boule de neige ». Un rapport parlementaire<sup>2</sup> en donne une bonne explication : « *l'endettement s'accroît ainsi dans des proportions supérieures à la simple addition des déficits successifs, sous l'effet de la charge des intérêts, qui est plus que proportionnelle à l'accroissement de l'endettement du fait des taux d'intérêt à servir, et qui génère par elle-même la nécessité d'émettre de nouveaux titres, etc...* ». Pour la dette de l'Etat, le CAC a chiffré à 29 points de PIB soit 589 Mds d'€ au moment du rapport le stock de la dette expliquée par ces intérêts excessifs.

**Les emprunts contactés par l'Unédic en 1994 et en 2002 ont la même caractéristique de taux excessifs (10 MdF au taux de 5,25% en 1994 et 12 MdF au taux de 5,50% en novembre 2002).**

---

2 - <https://www.senat.fr/rap/l97-085-3-a9/l97-085-3-a912.html>

# Arguments en faveur de l'annulation de la dette de l'Unédic

---

## ► **L'ordonnance du 4 octobre 1945 et le préambule de la Constitution de la République française**

Des ordonnances de 1945 et du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, il découle que le financement de la Sécurité sociale repose depuis 1945 à la fois sur les cotisations sociales et sur les contributions de l'État (obligations de la Nation).

### **L'ordonnance du 4 octobre 1945**

Art. 30 : La couverture des charges de la Sécurité sociale, à titre provisoire et jusqu'à l'établissement d'une cotisation unique, est assurée, indépendamment de contributions de l'État, prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, par des cotisations assises et recouvrées conformément aux dispositions ci-après.

Art. 31 : Les cotisations des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail sont assises sur l'ensemble des salaires ou gains perçus par les bénéficiaires de chacune de ces législations.

### **Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (toujours actuellement en vigueur)**

Art. 10 : La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Art.11 : Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être

humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

## ► **Le droit international à la Sécurité sociale (Organisation des Nations Unies)**

Tous les traités internationaux en matière de droits humains consacrent le droit à la sécurité sociale.

### **1948 : Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) :**

Art. 22 : Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Art. 25.1 : Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

## **1966 : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)**

Ratifié à ce jour par 160 États dont la France qui « reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales » (Art. 9).

Art. 10 : Une protection et une assistance aussi larges que possible doivent être accordées à la famille, (...) aux mères pendant une période de temps raisonnable avant et après la naissance des enfants. (...) Des mesures spéciales de protection et d'assistance doivent être prises en faveur de tous les enfants et adolescents, sans discrimination aucune pour des raisons de filiation ou autres. Les enfants et adolescents doivent être protégés contre l'exploitation économique et sociale...

## **2007 : Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels (CODESC)**

Le droit à la Sécurité sociale englobe les éléments suivants :

« Le droit d'avoir accès à des prestations, en espèces ou en nature, et de continuer à en bénéficier, sans discrimination, afin de garantir une protection, entre autres, contre :

- a) la perte du revenu lié à l'emploi, pour cause de maladie, de maternité, d'accident du travail, de chômage, de vieillesse ou de décès d'un membre de la famille;
- b) le coût démesuré de l'accès aux soins de santé ;
- c) l'insuffisance des prestations familiales, en particulier au titre des enfants et des adultes à charge »<sup>1</sup>.

---

1- <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.html>  
Source : Brochure élaborée par Melik Özden, Directeur du Programme Droits Humains du CETIM et représentant permanent auprès de l'ONU (textes repris dans la brochure du CADTM : « Que faire de la dette sociale ? »

## **Selon les fondateurs de la Sécurité sociale<sup>2</sup>:**

« La cotisation sociale est un prélèvement sur la richesse créée par le travail dans l'entreprise, qui n'est affecté ni aux salaires ni aux profits, mais mutualisé pour répondre aux besoins sociaux des travailleurs résultant des aléas de la vie, indépendamment de l'État et de la négociation collective et dont le montant est calculé à partir des salaires versés »

## **Le droit International**

L'idéologie dominante considère obligatoire le paiement des dettes publiques ainsi que les mesures d'austérité destinées à les payer. Ses partisans se réfèrent au droit international pour dire que les conventions doivent être respectées (le principe « pacta sunt servanda ») consacré à l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 et par le principe de continuité de l'État qui entraîne la transmission des dettes d'État d'un gouvernement à l'autre.

Mais ce principe ne vaut que pour « des dettes contractées dans l'intérêt général de la collectivité ».

Dans un rapport de 2008 consacré à la doctrine de la dette odieuse rédigé à la demande de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Il est affirmé que l'obligation pour un État de rembourser les dettes n'a jamais été reconnue dans l'Histoire comme étant inconditionnelle.

---

2 - Extrait du texte « les jours heureux » (Conseil National de la Résistance).

Nous faisons nôtre cette position affirmant la licéité d'un acte unilatéral de répudiation (et a fortiori de suspension) de la dette fondé sur la protection des droits humains fondamentaux dont le droit à une protection sociale. Un tel acte n'est pas arbitraire, il dispose d'une base légale.

**Les gouvernements débiteurs et créanciers peuvent, sur le fondement du droit international, suspendre et répudier/annuler certaines dettes. Pour déterminer la part qui ne doit pas être payée, les pouvoirs publics peuvent mener un audit de leurs dettes. Au préalable, la suspension immédiate du paiement de la dette, avec gel des intérêts, peut s'avérer nécessaire et est tout à fait justifiée.**

**Ce qui vaut pour un Etat vaut pour les organismes en charge d'une mission de service public destinée à remplir une ou plusieurs de ses obligations. C'est le cas de la délégation accordée par l'Etat en 1958 à l'Unédic.**

**L'article 103 de la Charte de l'ONU<sup>3</sup>**, à laquelle les États membres des Nations unies doivent impérativement adhérer, est sans ambiguïté : « En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. Parmi les obligations contenues dans cette Charte, on trouve notamment, aux articles 55 et 56, « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social (...), le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

Cette Charte consacre également le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (article 1-2) et la coopération internationale pour le développement des peuples (article 1-3). Toutes ces dispositions destinées à protéger les droits humains priment donc sur les autres engagements pris par les États, parmi lesquels le remboursement des dettes, et aussi l'application des programmes d'austérité imposés notamment par le FMI, la Banque mondiale et la Commission européenne.

Les rapports de l'ONU rappellent régulièrement cet impératif de protection des droits humains fondamentaux. À titre d'exemple, **la résolution du Conseil des droits de l'homme de l'ONU du 23 avril 1999 affirme que « l'exercice des droits fondamentaux de la population des pays débiteurs à l'alimentation, au logement, à l'habillement, à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé et à un environnement salubre ne peut être subordonné à l'application de politiques d'ajustement structurel et de réformes économiques liées à la dette<sup>4</sup>.**

**Parmi les textes internationaux de protection des droits humains, on trouve entre autres la Charte de l'ONU (1945), la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), les deux Pactes de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et sur les droits civils et politiques (PIDCP), la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) ou encore la Déclaration sur le droit au développement (1986).**

Il est important de souligner que les États n'ont pas seulement l'obligation de respecter les droits humains :

3 - <http://www.un.org/fr/documents/charter/>

4 - <http://cetim.ch/fr/documents/bro8-dette-fr.pdf>

ils doivent également les protéger et les promouvoir.

La France a signé tous ces textes qui lui sont donc opposables. **L'Etat doit permettre la tenue d'un audit des comptes de l'Unédic et dégager des moyens pour remplir son obligation de promotion des droits humains fondamentaux**, dont celui d'une véritable protection sociale et du droit à l'emploi<sup>5</sup>.

**Est-ce qu'annuler la dette de l'Unédic règlera la question de l'Assurance chômage ?**

Selon les « perspectives financières de l'assurance chômage 2017-2020 » (source : site Unedic), le nombre de chômeurs indemnisés est prévu en baisse constante et le stock de la dette bancaire prévu pour 2020 (39Mds€) dépasse le total des recettes envisagées de l'Unédic (38,8Mds €). Seul le déficit se réduirait (de 3,5Mds € en 2017 à 0,761 Mds € en 2020).

Sachant que moins d'un chômeur sur 2 perçoit une indemnisation et que le montant moyen de celle-ci (d'environ 900 euros) est très inférieur au salaire minimum, ces « perspectives », présentées comme « optimistes » par la direction de l'Unedic ne peuvent être satisfaisantes.

Annuler la dette au motif qu'elle résulte d'un choix politique qui favorise les employeurs (en gelant depuis 2003 le taux des cotisations) et les créanciers (qui s'enrichissent au profit d'un système censé aider les chômeurs), est parfaitement légitime au sens du droit international décrit plus haut.

Une dimension non négligeable est que la décision d'annulation de cette dette illégitime constituerait un acte fort de désobéissance à la finance. Elle permettrait d'ouvrir d'autres perspectives, pour la dette de l'Etat, celle de la Sécurité sociale et les prêts toxiques des collectivités locales par exemple.

Les comptes de l'Unédic resteraient toutefois structurellement en déficit si elle continue à supporter des charges qui incombent à l'Etat et si elle persiste à recourir à des opérateurs privés.

De plus, elle ne serait toujours pas à même d'indemniser tous les privés d'emploi avec une allocation au moins égale au salaire minimum (celui revendiqué par les syndicats, soit 1800€ brut par mois contre 1498€ en moyenne au 1er janvier 2018).

**Annuler la dette est donc un acte important et nécessaire mais insuffisant pour satisfaire les besoins sociaux et permettre aux chômeurs de percevoir au moins le salaire minimum.**

5 - Source de texte = Plaidoyer juridique pour la suspension et la répudiation des dettes publiques au Nord et au Sud (lien=[www.cadtm.org/Plaidoyer-juridique-pour-la](http://www.cadtm.org/Plaidoyer-juridique-pour-la))

# Exemples d'annulation de la dette

Dans l'histoire antique (Mésopotamie, Egypte) comme dans l'histoire moderne, il existe de très nombreux cas d'annulation de la dette publique.

Rien qu'entre 1946 et 2008, on dénombre 169 défauts de paiement ayant duré en moyenne trois ans allant jusqu'à la répudiation pure et simple<sup>6</sup>.

Nous en fournissons une liste non exhaustive ci-contre. Dans tous les cas, il s'agit de décisions d'Etats qui ont privilégié leurs obligations vis-à-vis de leurs populations par rapport aux intérêts des créanciers Il s'agit à chaque fois d'actes légaux.

A titre d'exemple, le refus par les États-Unis en 1898 d'assumer la dette cubaine à l'égard de l'Espagne. En 1898, suite à la guerre entre les États-Unis et l'Espagne, celle-ci transfère aux États-Unis la souveraineté sur Cuba. Les délégués états-uniens à la conférence de paix de Paris ont justifié leur refus de payer les dettes odieuses réclamées à Cuba au motif :

- 1) que les prêts n'avaient pas bénéficié aux Cubains, certains ayant financé la répression de soulèvements populaires ;
- 2) que Cuba n'avait pas consenti à contracter de telles dettes ;
- 3) que les créanciers étaient au courant du contexte et devaient assumer le risque de non-paiement.

Année	Pays
1797	France
1868	Etats-Unis
1883	Mexique
1898	Etats-Unis
1902	Venezuela
1907	Venezuela
1912	Turquie
1918	URSS
1919	Bulgarie
1919	Pologne
1922	Costa-Rica
1982	Mexique
1982	Argentine
1982	Brésil
1991	Pologne
1991	Egypte
1998	Russie
2005	Paraguay
2006	Norvège *
2008	Islande
2018	<u>Unedic ?</u>

\*Suite à un mouvement international d'opinion, la Norvège annula des créances qu'elle détenait envers 5 pays du Sud = Equateur, Egypte, Jamaïque, Pérou et Sierra Léone

<sup>6</sup> - Carmen M. Reinhart et Kenneth S. Rogoff, Cette fois, c'est différent. Huit siècles de folie financière, Paris, Pearson, 2010

# Lettre aux gestionnaires

---

Groupe d'Audit Citoyen de la Dette de l'Assurance Chômage  
Objet : demande d'informations complémentaires

Nassigny, le 25 avril 2018

A l'attention de la Ministre du travail, des Administrateurs, de la Présidente  
du Directeur et du Directeur financier de l'Unédic,

Mesdames, Messieurs,

Nous souhaitons porter à votre connaissance notre rapport intermédiaire sur la dette de l'Assurance chômage, qui constitue le premier volet d'un audit citoyen que nous réalisons.

Nous sommes fondés et légitimes à agir comme nous l'expliquons dans le rapport précité en qualité de cotisants, d'ayant droits, de travailleurs et/ou de citoyens. Consacrant nos travaux depuis plusieurs mois à la financiarisation de l'UNEDIC - son histoire et ses procédures - nous sommes assurés qu'en votre qualité de Ministre du travail, d'Administrateur, de Présidente, de Directeur, de Directeur financier de l'organisme, vous saurez accompagner notre démarche à bonne fin.

En effet, les comptes de l'Assurance chômage présentent un endettement important malgré les multiples mesures entreprises ces dernières années et destinées dans leur ensemble à réduire la charge financière (notamment pour la part consacrée à l'indemnisation des allocataires). Et nous sommes loin d'être assurés que la prise en main de la gestion de l'Assurance chômage par l'Etat et financée désormais en partie par l'impôt, ne constitue pas davantage une aliénation consentie aux marchés financiers.

Nous avons pris connaissance des récents rapports ou déclarations écrites affirmant une embellie à l'horizon 2020. Cependant nous nous interrogeons sur le mode de gouvernance financière choisi, qui d'après les éléments disponibles, démontre un accroissement régulier depuis une trentaine d'années, et une certaine accélération du recours à l'emprunt sur les marchés financiers, notamment ces cinq dernières années.

Au demeurant, la manière dont vous présentez le retour à l'équilibre de l'Assurance chômage prévu au 2e semestre de l'année 2019, nous semble quelque peu aventureuse.

Vous semblez confiant dans l'évolution des taux d'intérêt qui marquerait selon vous, le signe d'une meilleure conjoncture laquelle entrainerait mécaniquement une augmentation des contributions ou saurait, via l'impôt alimenter le nouveau système d'Assurance chômage. Cependant, rien ne dit que le poids de la dette, tel qu'il est structuré aujourd'hui, ne vienne grever lourdement les finances de l'Assurance chômage et entamer votre optimisme. Nous craignons notamment que cet endettement puisse caractériser une dette illégitime au regard du droit international.

En effet, celui-ci stipule par diverses dispositions et une jurisprudence constante, qu'un endettement survenu au mépris de l'intérêt général et des droits humains fondamentaux auxquels appartiennent les droits à la protection sociale - l'Assurance chômage, étant partie intégrante de ce bien fondamental qu'est la protection sociale - pourrait constituer non seulement un cas de responsabilité délictueuse, mais une situation d'illégalité manifeste.

Certains que vous partagez nos craintes, vous ne sauriez mieux faire que de soulever publiquement cet enjeu d'importance pour l'intérêt général, lequel constitue le socle et l'objectif d'une caisse d'Assurance chômage.

Ainsi, nous vous soumettons un ensemble de points qui méritent des éclaircissements et informations complémentaires, et nécessaires pour mener à bien un audit conforme et exhaustif des finances de l'Assurance chômage.

1) Comme le font déjà les collectivités locales, nous aurions besoin que l'Unedic publie un état détaillé de la dette de l'Unedic depuis 10 ans (2007-2017) avec un historique du paiement des intérêts et du remboursement du capital, et que soit établie une évolution de la dette par type de titres.

2) Qu'il soit mis fin aux documents « remis sur table » lors des réunions du Conseil d'Administration et que la transparence devienne la règle. Tous les documents soumis au Conseil d'Administration et ne concernant pas les données des assurés sociaux doivent être publiés sur le site public de l'Unedic.

3) Que les contrats commerciaux qui lient Pôle emploi aux opérateurs privés soient également publiés. Notamment, nous vous demandons de publier les contrats qui lient :

- l'UNEDIC aux prestations de commissariat aux comptes
- l'UNEDIC aux prestations d'Audit externe
- l'UNEDIC aux agences de notation
- l'UNEDIC à la fourniture de prestations d'assistance et de conseil au pilotage
- l'UNEDIC aux projets des Systèmes d'information (Dsi)
- Pôle emploi aux prestations de pilotages
- Pôle emploi aux prestations des systèmes d'information

- Pôle emploi aux prestations d'accompagnement des chômeurs
- Pôle emploi aux prestations concernant les applications de la dématérialisation
- Pôle emploi aux prestations de services d'insertion professionnelle
- Pôle emploi aux prestations externalisées, détaillées par rubrique ci-dessus demandées : type appui à distance, traitement des demandes d'inscriptions, gestion hotline, AEM, traitement manuel des flux dématérialisés
- Pôle emploi aux interfaces : Bob l'emploi, Emploi store...

4) Nous voudrions connaître :

- Le cadre légal sous lequel est assujetti l'Association UNEDIC et le cadre légal de la mission de services publics de l'UNEDIC en matière de recherche de financement et quel sera celui-ci dans le cadre du projet de loi à venir
- Le détail des Acquisitions et des cessions de placement
- Le détail des Services extérieurs
- Le détail de la ligne des Honoraires et Frais d'actes

5) Comment justifiez-vous les écarts de chiffrages du montant de la dette, allant de 33 à 36 milliards d'endettement à l'heure actuelle ?

6) Est-ce que les Honoraires et frais d'actes (dont dépenses de financement des organisations syndicales et patronales), soit 20,1 millions d'euros visibles dans le rapport financier 2016, comprennent la dotation financière (de 4,7M€) destinées aux organisations d'employeurs et de salariés ?

7) Nous voudrions obtenir un historique de la Gestion financière de L'Unedic depuis 1959. (Qui était le premier partenaire financeur de la dette de l'UNEDIC ? A qui étaient payés les intérêts de la dette lors du premier emprunt de l'Unedic, au bout de combien d'année le capital a-t-il été remboursé ?)

8) Quel a été le coût du premier emprunt ? Simultanément pour la même période que ce premier emprunt, quelle était la croissance en % du nombre de chômeurs indemnisés ?

9) Enfin, comment appréciez-vous le fait qu'un nombre conséquent des détenteurs de titres de la dette de l'Unedic aient des comptes ouverts dans des paradis judiciaires et fiscaux ?

Nous ne doutons pas que vous aurez à cœur de nous éclairer sur ces différents points et que vous mettrez tout en œuvre pour permettre un audit exhaustif et citoyen de la dette de l'Assurance chômage. D'avance, nous vous en remercions ; et attendant votre réponse, nous poursuivons nos investigations et en publions les résultats.

Nous vous adressons nos meilleures salutations.

Les membres du GACDAC

Rapport intermédiaire Audit Citoyen de la Dette de l'Assurance Chômage  
Avril 2018



Imprimé en 1000 exemplaires, grâce au soutien du CADTM