

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

PLFSS 2026

SOMMAIRE

PLFSS 2026 - Annexe 8

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

1. Après deux années en excédent, le régime est à l'équilibre en 2024 (+0,0 Md€) du fait d'un ralentissement de la conjoncture qui a entraîné une hausse des dépenses d'indemnisation par rapport à 2023..... 4

2. La montée en charge de la réforme de la contracyclicité et de la convention du 15 novembre 2024 devraient permettre au régime de retrouver un léger excédent en 2025 (+0,2 Md€). 4

3. En 2026, malgré la stagnation du marché de l'emploi, l'excédent du régime poursuivrait sa hausse (+0,4 Md€)..... 5

PARTIE 2 - Les perspectives financières des régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale6

1. Panorama des régimes de retraite complémentaires obligatoires..... 6

2. Les perspectives financières pour 2025 et 2026 et l'impact des mesures envisagées 7

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

La loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 prévoit, à travers l'article L. 5422-25 du code du travail, que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage. Sur la base de ce rapport, le Premier ministre peut demander aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel de prendre des mesures correctrices pour contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier du régime. Les dispositions réglementaires actuelles relatives aux règles d'indemnisation du régime d'assurance chômage ont été définies par la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage et ses textes associés, signée le 15 novembre 2024 par les partenaires sociaux et agréée par un arrêté du Premier ministre en date du 19 décembre 2024. Par ailleurs, la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale requiert la présentation des perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage en annexe au projet de loi de financement de l'année. La présente annexe répond aux obligations découlant de la loi du 5 septembre 2018 et de la loi organique du 14 mars 2022.

1. Après deux années en excédent, le régime est à l'équilibre en 2024 (+0,0 Md€) du fait d'un ralentissement de la conjoncture qui a entraîné une hausse des dépenses d'indemnisation par rapport à 2023.

La situation financière de l'assurance chômage est fortement dépendante de la conjoncture d'une part, et des règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi d'autre part. Le niveau des dépenses est directement lié au nombre de chômeurs dans l'économie et la croissance des recettes dépend du dynamisme de la masse salariale. En 2022 et en 2023, le régime a bénéficié d'une orientation favorable du marché de l'emploi et par l'atteinte fin 2022 de la pleine montée en charge de la réforme de l'assurance chômage 2019-2021, qui permet de renforcer les incitations au retour à l'emploi tout en luttant contre les contrats courts¹. Cette réforme induit des économies de l'ordre de 2 Md€ par an, par rapport à une situation sans réforme. Pour la première fois depuis 2008, le régime est ainsi devenu excédentaire en 2022 (+4,3 Md€). En 2023, la légère hausse du taux de chômage a entraîné une hausse des dépenses totales. Le solde de l'Unédic s'est dégradé mais est resté excédentaire (+1,5 Md€), malgré l'affectation d'une partie des recettes (2 Md€) au financement des politiques de l'emploi et de formation en vertu de l'arrêté du 27 décembre 2023².

En 2024, le solde du régime s'est dégradé de 1,5 Md€ par rapport à l'année précédente tout en restant à l'équilibre. Cette dégradation résulte d'une hausse des dépenses (+2,8 Md€, soit +6,5 %), en raison de la dégradation de la conjoncture, qui a entraîné une hausse des effectifs indemnisés (+2,0 % en moyenne annuelle) et des bénéficiaires de l'allocation de sécurisation professionnelle. La réforme de la contracyclicité³ a produit ses premiers effets, limitant la hausse des dépenses (+0,7 Md€ de moindres dépenses d'indemnisation par rapport à un scénario sans réforme). Les recettes ont également augmenté (+1,2 Md€, soit +2,8 %), sous l'effet du dynamisme de la masse salariale, en partie compensé par l'affectation de 2,6 Md€ de recettes vers le financement des politiques de l'emploi et de formation.

2. La montée en charge de la réforme de la contracyclicité et de la convention du 15 novembre 2024 devraient permettre au régime de retrouver un léger excédent en 2025 (+0,2 Md€).

Le solde s'établirait à +0,2 Md€ en 2025.

Les dépenses du régime diminueraient en 2025 (-0,4 Md€, soit -0,8 %). Les dépenses d'indemnisation devraient se réduire sous l'effet de la réforme de la contracyclicité (économies de 2,8 Md€ en 2025 par rapport au scénario sans réforme), et de la convention du 15 novembre 2024 (économies supplémentaires de 0,5 Md€ en 2025). Cette baisse des dépenses serait atténuée par le dynamisme des salaires à partir desquels sont calculés les allocations et la revalorisation de l'allocation chômage décidée par le Conseil d'administration de l'Unédic (+0,5 % à partir du 1^{er} juillet 2025), et par le maintien des dépenses d'allocation de sécurisation professionnelle à un niveau élevé.

En parallèle, les recettes du régime seraient en légère baisse en 2025 (-0,2 Md€, soit -0,4 %), en raison de la baisse du taux de contribution patronale prévue par la convention de novembre 2024 et de la hausse des recettes de l'Unédic affectées vers le financement des politiques de l'emploi et de formation (hausse de +0,8 Md€ par rapport à 2024). Ces mesures seraient en partie compensées par le dynamisme de la masse salariale.

¹ La réforme de 2019-2021 a instauré un bonus-malus sur le taux de cotisation de certains employeurs selon leurs séparations, introduit une dégressivité du niveau d'indemnisation pour les allocations élevées, augmenté la durée de travail requise pour être éligible à l'ouverture d'un droit et modifié le mode de calcul du salaire journalier de référence afin de toujours inciter à l'emploi.

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

³ Appliquée depuis le 1^{er} février 2023, la réforme de la contracyclicité de l'assurance chômage prévoit une modulation de la durée potentielle d'indemnisation des demandeurs d'emploi selon l'état de la conjoncture : elle est plus faible en conjoncture jugée favorable et augmente en conjoncture jugée défavorable.

3. En 2026, malgré la stagnation du marché de l'emploi, l'excédent du régime poursuivrait sa hausse (+0,4 Md€).

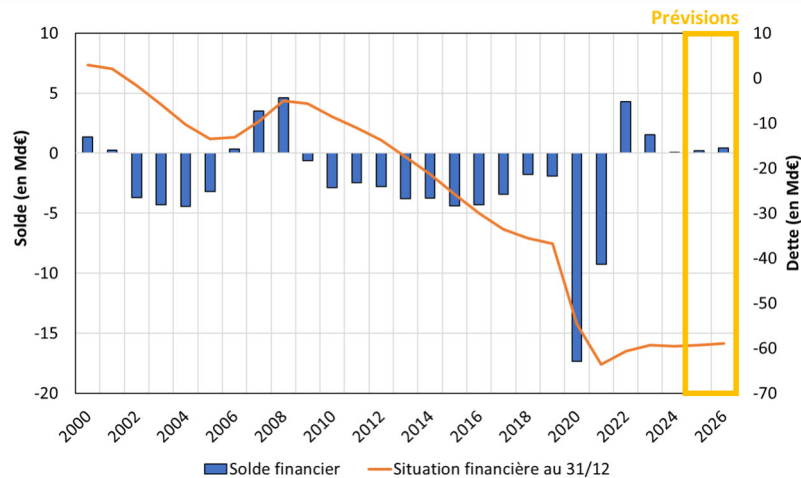
Sur la base des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à ce PLFSS, la prévision de solde de l'assurance chômage est de +0,4 Md€ en 2026, en légère amélioration par rapport à 2025.

Cette amélioration serait portée principalement par la baisse des dépenses (-0,9 Md€, soit -1,9 %) sous l'effet de la montée en charge de la réforme de la contracyclicité (+3,8 Md€ en 2026, soit +1,0 Md€ par rapport à 2025), et des économies qui seraient permises par des évolutions des règles du régime d'assurance chômage (+0,6 Md€), selon l'aboutissement de futures négociations entre les partenaires sociaux. La hausse du versement de l'Unédic à France Travail et des montants d'allocations versés, sous l'effet de l'inflation, modéreraient légèrement cette baisse des dépenses.

Les recettes diminueraient (-0,6 Md€ par rapport à 2025, soit -1,4 %), en lien avec la hausse des montants affectés au financement des politiques de l'emploi et de formation (+0,8 Md€ par rapport à 2025), et avec le double effet en 2026 de la réforme de l'assiette sociale des travailleurs indépendants. Ces mesures seraient en partie compensées par le dynamisme de la masse salariale.

Fin 2019, la dette de l'assurance chômage atteignait 36,8 Md€, soit presque l'équivalent d'un an de recettes à l'époque. Avec la crise sanitaire, cette dette s'est creusée à 63,6 Md€ à fin 2021. Les excédents dégagés depuis 2022 ont permis de la réduire, et la dette serait désormais quasiment stable : après 59,3 Md€ en 2023 et 59,6 Md€ en 2024, elle atteindrait 59,4 Md€ en 2025 puis 58,9 Md€ en 2026.

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



Source : Exécuté Unedic, prévisions DG Trésor.

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

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

1. Panorama des régimes de retraite complémentaires obligatoires

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

Les régimes de retraite complémentaire complètent la pension versée par les régimes de base. Ils ne couvrent pas la totalité de la population car certains régimes de base (régimes dits « spéciaux ») garantissent des taux de remplacement nettement supérieurs à ceux du régime général et jusqu'à des niveaux de revenus supérieurs au plafond, et se substituent donc de *facto* aux régimes complémentaires. Les régimes de retraite complémentaire sont des régimes par répartition. Les règles de calcul des pensions diffèrent toutefois de celles des régimes de base car elles reposent sur des points acquis par paiement des cotisations. L'Agirc-Arrco, qui a fusionné en un seul régime au 1^{er} janvier 2019, représenterait 86,8% des dépenses des régimes complémentaires en 2025 au titre du risque vieillesse. Il couvre les retraites des salariés du secteur privé (cf. tableau 1). Il existe deux autres régimes de retraite complémentaire obligatoire de salariés : l'IRCANTEC pour les salariés contractuels de droit public et la CRPNPAC pour le personnel navigant de l'aviation civile. Les autres régimes de retraite complémentaires couvrent les exploitants agricoles, les professions libérales ainsi que les artisans et commerçants. Les professionnels de santé conventionnés disposent en outre d'un régime obligatoire de retraite supplémentaire, dit PCV, en sus de leur régime complémentaire. Le RAFP assure quant à lui un complément de pension pour les fonctionnaires en capitalisant les cotisations versées sur une partie des primes qui ne sont pas prises en compte pour le calcul de leur pension et ne constitue pas un régime complémentaire mais est considéré comme un régime supplémentaire.

Tableau 1 - Population couverte par les régimes complémentaires obligatoires de retraite (et supplémentaire pour le RAFP), nombre de cotisants et de bénéficiaires pour chacun des régimes

Régime	Population couverte	Nombre de cotisants actifs en 2025*	Nombre de bénéficiaires en 2025*	dont bénéficiaires de droit direct en 2025*	Poids dans les prestations en 2025
Association générale des institutions de retraite des cadres et association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)**	Salariés du secteur privé	19 900 000	14 050 000	11 050 000	86,9%
Complémentaire de la CNAVPL	Professions libérales	872 560	529 992	452 945	4,3%
Régime complémentaire des indépendants	Travailleurs indépendants	2 991 331	1 550 433	1 180 421	2,3%
Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités (IRCANTEC)	Agents contractuels de droit public	3 222 100	2 389 620	2 136 400	4,0%
Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)*	Fonctionnaires	4 400 000	655 941	nd	0,5%
Caisse de retraite du personnel navigant - personnel de l'aviation civile CRPNPAC**	Personnel navigant de l'aéronautique civile	43 060	24 202	20 447	0,8%
Régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles	Exploitants agricoles	412 197	632 407	484 834	1,0%
Caisse nationale du barreau français (CNBF)	Avocats	74 955	22 255	17 846	0,3%

Source : prévisions des régimes et DSS

* : les effectifs de cotisants et de bénéficiaires pour le régime supplémentaire du RAFP sont ceux de l'exercice 2024, les données prévisionnelles 2025 n'étant pas disponibles ; les effectifs de bénéficiaires du RAFP correspondent aux bénéficiaires d'une rente ou d'un versement en capital.

** : les effectifs de cotisants et de bénéficiaires de la CRPNPAC présentés ici sont issus de la prévision réalisée pour la CCSS de septembre 2024, les données prévisionnelles pour 2025 n'étant pas encore disponibles.

2. Les perspectives financières pour 2025 et 2026 et l'impact des mesures envisagées

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

Ces régimes sont autofinancés : un excédent enregistré sur un exercice abonde les réserves du régime, et à l'inverse les déficits d'un exercice sont couverts par ces réserves. Les réserves sont placées sur les marchés financiers, ce qui permet de dégager sur certains exercices des produits financiers. Pour certains régimes, ces produits représentent une part importante des ressources : cela est dû au fait que ces derniers ont des réserves importantes par rapport à leurs charges et à leur situation démographique. C'est notamment le cas de la CNBF (les produits financiers représentaient 31,9% de ses recettes en 2024) qui compte moins d'un pensionné pour trois cotisants ou encore de la CRPNPAC (dont 32,4% de ces produits sont financiers). Pour d'autres régimes, notamment l'Agirc, l'accumulation d'importants déficits a réduit progressivement le niveau des réserves, ce qui a conduit les partenaires sociaux à fusionner l'Agirc et l'Arrco en 2019 leur permettant ainsi de retrouver un niveau de réserves conséquent s'élevant à 85,6 Md€ à fin 2024.

Le résultat net du risque vieillesse des régimes complémentaires s'est contracté pour 0,9 Md€ en 2024, atteignant 8,7 Md€ et il se contracterait encore bien plus fortement en 2025 (de 4,1 Md€) pour atteindre 4,6 Md€ (y compris résultat financier ; cf. tableau 2) dans le contexte de ralentissement de la croissance (PIB volume de 0,7% après 1,1% en 2024) et de reflux de l'inflation (+1,0% attendus après +1,8 % en 2024 au sens de l'IPCHT). L'excédent repartirait à la hausse en 2026 (+1,8 Md€) pour s'établir à 6,5 Md€, tiré à la fois par le résultat technique et le résultat financier.

Premier facteur baissier de l'excédent de ces régimes en 2025, le résultat financier serait en net repli et s'établirait à +4,6 Md€ (soit -2,5 Md€ par rapport à 2024). Les principaux contributeurs à cet excédent demeureraient l'Agirc-Arrco et l'Ircantec (cf. tableau 2). La dégradation du résultat proviendrait d'une dynamique des charges en 2025 qui serait supérieure de 3,3 points à celle des recettes, avec une évolution respective de +2,5% et -0,8%. Les cotisations salariales brutes augmenteraient de +2,0% (contribuant à la croissance des recettes pour 1,6 points), dont le principal moteur est la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations attendue en hausse de +1,8%. Alors que la croissance de la masse salariale plafonnée et des cotisations qui y sont attachées serait modérée (+1,4%), portée par la hausse du plafond de la sécurité sociale (+1,6%), la croissance des cotisations au-dessus du plafond de la sécurité sociale serait plus dynamique à l'Agirc-Arrco sous l'hypothèse d'une hausse des salaires plus importantes sur le haut de la distribution.

Les dépenses ralentiraient en 2025 sous l'effet de la décélération des prestations sociales (+3,1% après +6,3% en 2024). La moindre inflation de l'année 2024 a conduit à une revalorisation limitée en 2025 des pensions, avec certains régimes (notamment l'Ircantec et la complémentaire des indépendants) ayant appliqué une revalorisation équivalente à celle des régimes de base (+2,2% en moyenne annuelle en 2025 après +5,3% en 2024). Il en serait de même dans le cas de l'Agirc-Arrco dont la revalorisation ralentirait pour s'élever à +1,4% en moyenne annuelle en lien avec la moindre hausse de +1,6% en novembre 2024 qui se répercuterait mécaniquement sur le montant des prestations versées en 2025.

Le **résultat technique** des régimes complémentaires reculerait au global fortement de -1,5 Md€ pour se retrouver à l'équilibre (33 M€) en 2025.

L'excédent net du risque vieillesse des régimes complémentaires obligatoires progresserait en 2026 de +1,8 Md€ par rapport à 2025 et s'établirait à +6,5 Md€ grâce en premier lieu à un résultat technique nettement excédentaire. Le résultat prévisionnel de cette annexe ne tient pas compte des effets financiers des mesures nouvelles portées par le PLFSS, notamment la suspension de la montée en charge de la réforme des retraites de 2023 dont les effets seraient toutefois faibles pour les régimes complémentaires en 2026. Les dépenses de prestations ralentiraient de nouveau en 2026 (+2,1% après +3,1%) et seraient moins dynamiques que les recettes techniques (cotisations et recettes fiscales) qui accéléraient (+3,6% après +1,6%), n'étant plus grevées par le contrecoup des charges liées au non-recouvrement. Cette croissance serait liée à la dynamique de la masse salariale du secteur privé (+2,3% après +1,8%) et de la hausse du plafond de la sécurité sociale (+2,0%) qui viendrait augmenter l'assiette de cotisations.

Les opérations financières amèneraient des recettes supplémentaires en 2026 ce qui permettrait d'améliorer le résultat financier s'améliorait (+0,4 Md€), cette hausse représenterait ainsi près d'un quart de la variation du résultat net.

En définitive, les régimes de retraite complémentaire seraient toujours fortement excédentaires pour leur risque vieillesse à hauteur de 6,5 Md€, encore portés par l'excédent de l'Agirc-Arrco (2,7 Md€ attendus en 2026 ; cf. tableau 3).

Tableau 2 - Compte consolidé des régimes complémentaires obligatoires d'assurance vieillesse 2022-2026 (en M€)

	2022	2023	%	2024	%	2025 (p)	%	2026 (p)	%
CHARGES NETTES	108 073	114 398	5,9	120 267	5,1	123 291	2,5	124 444	0,9
Prestations sociales nettes	98 014	104 592	6,7	111 165	6,3	114 638	3,1	117 020	2,1
Prestations de retraite	97 729	104 304	6,7	110 918	6,3	114 384	3,1	116 759	2,1
Autres prestations (invalidité-décès-extralégaux)	285	289	1,2	247	-14,4	254	2,8	261	2,9
Transferts versés	3 948	4 229	7,1	4 566	7,9	4 546	-0,4	4 572	0,6
Transfert au fond de capitalisation du RAFFP	2 578	2 755	6,8	2 990	8,6	2 891	-3,3	2 884	-0,2
Prise en charge de prestations pour adossement	1 342	1 444	7,6	1 551	7,4	1 596	2,9	1 625	1,8
Autres transferts nets	28	31	10,5	24	-22,6	60	++	63	5,5
Autres charges	6 111	5 576	-8,8	4 536	-18,7	4 107	-9,5	2 852	-30,6
Charges financières	2 751	815	--	1 386	++	21	--	21	1,1
Charges de gestion courantes	2 813	4 159	47,9	2 709	-34,9	3 552	31,1	2 247	-36,7
Autres charges techniques nettes	547	602	10,1	440	-26,9	534	21,5	584	9,3
PRODUITS NETS	114 627	124 002	8,2	128 943	4,0	127 911	-0,8	130 913	2,3
Cotisations sociales et recettes fiscales	104 729	109 566	4,6	113 235	3,3	115 089	1,6	119 277	3,6
Cotisations salariales (yc AGFF)	88 584	92 687	4,6	95 449	3,0	97 321	2,0	99 941	2,7
Cotisations des non-salariés	7 851	8 021	2,2	8 553	6,6	8 964	4,8	10 555	17,8
Cotisations prises en charges par l'État	7 424	8 206	10,5	8 280	0,9	8 308	0,3	8 305	0,0
Majorations, pénalités et autres cotisations	87	109	26,0	338	++	333	-1,5	333	0,3
Charges liées au non-recouvrement	117	-57	-149,1	-51	-11,5	-470	--	-491	4,3
Recettes fiscales	666	600	-9,9	666	11,0	634	-4,9	633	-0,1
Transferts reçus	5 045	5 573	10,5	5 795	4,0	5 775	-0,4	6 075	5,2
Prise en charge de cotisations	5 038	5 571	10,6	5 792	4,0	5 773	-0,3	6 074	5,2
Autres transferts reçus	7	2	--	3	++	2	--	1	-7,1
Autres produits nets	4 853	8 863	82,6	9 913	11,8	7 047	-28,9	5 560	-21,1
Produits financiers	3 354	5 741	++	8 511	++	4 608	--	5 044	9,5
Autres produits	1 498	3 122	++	1 401	--	2 439	--	516	--
RÉSULTAT NET	6 553	9 604		8 677		4 620		6 469	
Décomposition du résultat net									
Solde technique (y.c. opérations de gestion courante)	5 950	4 678		1 552		33		1 446	
dont opérations de gestion courante	-1 511	-1 255		-1 439		-1 060		-1 679	
dont solde technique hors opérations de gestion courante	7 461	5 933		2 991		1 092		3 125	
Solde financier	603	4 926		7 125		4 587		5 023	

Source : prévisions des régimes et DSS

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

Concernant les charges de gestion courantes et les autres produits, ceux-ci intègrent également le volume d'activité de placement sur les réserves de régime complémentaire vieillesse (RCI) notamment.

Tableau 3 - Résultats pour chacun des régimes complémentaires obligatoires et supplémentaire du RAFP (2024-2026)

Régime	Résultat en 2024 (en Md€)	Résultat prévisionnel en 2025 (en Md€)	Résultat prévisionnel en 2026 (en Md€)
Association générale des institutions de retraite des cadres et association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)	4,7	1,5	2,7
Complémentaire de la CNAVPL	1,5	0,6	0,5
Régime complémentaire des indépendants	0,7	1,2	1,6
Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités (IRCANTEC)	1,3	1,1	1,1
Régime aditionnel de la fonction publique (RAFP)	0,0	0,0	0,0
Caisse de retraite du personnel naviguant - personnel de l'aviation civile CRPNPAC	0,1	0,0	0,0
Régime complémentaire obligatoire des exploitants agricoles	0,0	0,0	0,3
Caisse nationale du barreau français (CNBF)	0,3	0,2	0,2
Total	8,7	4,6	6,5

Source : prévisions des régimes et DSS

