

Situation financière de l'Assurance chômage

Prévision pour les années 2020 à 2022



25 février 2020

Le déficit annuel de l'Assurance chômage se réduit depuis 2016 : après -1,9 Md€ en 2019, il devrait atteindre -0,9 Md€ en 2020. L'Unédic reviendrait à l'équilibre au cours de l'année 2021, l'excédent serait de +2,3 Mds€ en 2021 et de +4,2 Mds€ en 2022.

A. Prévisions macroéconomiques

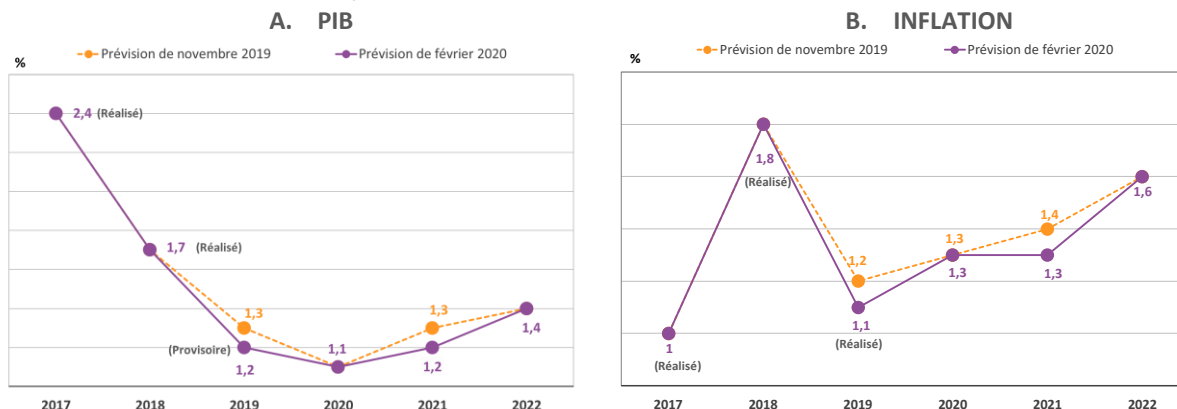
1. Hypothèses de croissance et d'inflation

Les perspectives de ralentissement de la croissance française se sont matérialisées. En effet, la croissance du PIB ralentit en 2019 (+1,2 %) par rapport à 2017 (+2,4 %) et 2018 (+1,7 %). Ce ralentissement a été particulièrement marqué en fin d'année, certainement en lien avec les grèves dans les transports qui ont impacté l'activité économique. Pour les années à venir, les incertitudes autour du contexte international persistent aussi bien sur la nature de la relation commerciale entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, que sur les conséquences de court terme de l'épidémie de coronavirus, les conséquences pour les pays tiers de l'accord commercial signé en janvier 2020 entre la Chine et les Etats-Unis, ou encore le ralentissement de la croissance en zone Euro. Toutefois, la croissance française serait principalement soutenue par la demande domestique, notamment la consommation des ménages, qui bénéficierait des mesures de pouvoir d'achat votées dans le projet de loi de finances 2020 (PLF 2020).

En prévision sur les années 2020-2022, les hypothèses de **croissance** du Consensus des économistes sont révisées à la baisse par rapport à la prévision de novembre 2019. Elles font état de perspectives d'activité évoluant autour de la croissance potentielle, soit +1,1 % en 2020 (*Graphique 1.A*). La croissance accélérerait légèrement en 2021 (+1,2 %) et 2022 (+1,4 %).

Après avoir été soutenue par les prix du pétrole en 2018 (+1,8 %), **l'inflation** baisserait en 2019 (+1,1 %) en lien avec le fort ralentissement des prix énergétiques, avant d'augmenter progressivement de 2020 à 2022 et d'atteindre +1,6 % en 2022 (*Graphique 1.B*).

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHESES DE CROISSANCE ET D'INFLATION

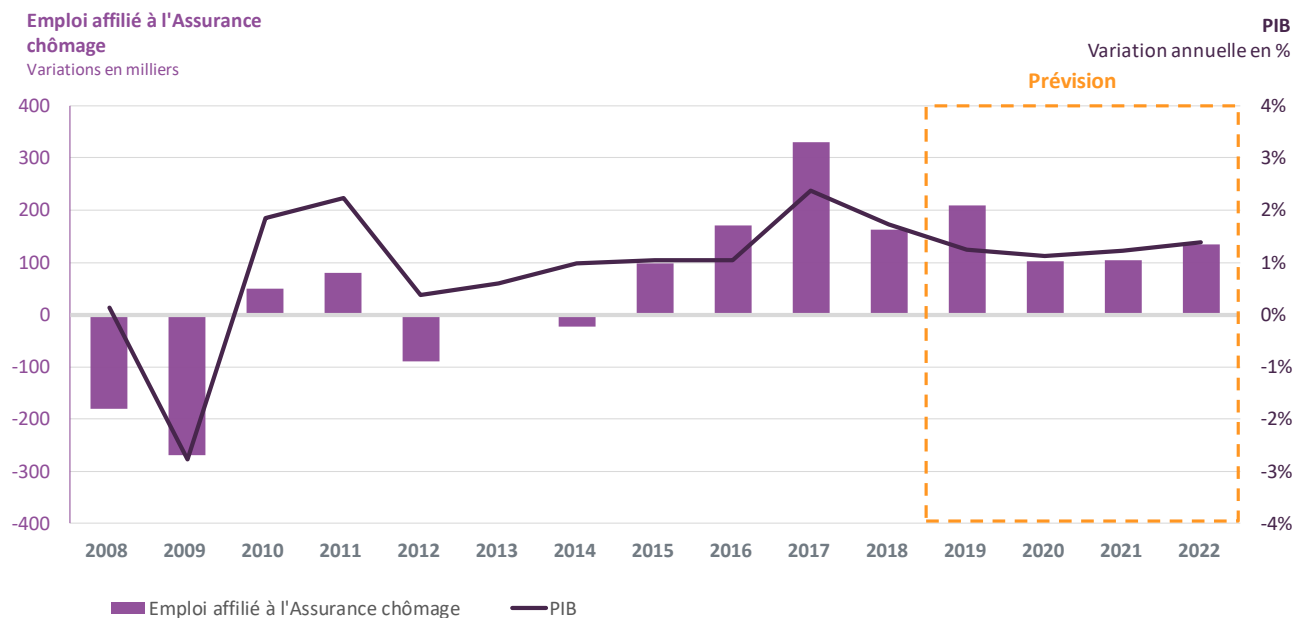


Source : Consensus des économistes de février 2020 et Consensus des économistes de long terme d'octobre 2019.

2. Prévision d'emploi affilié et de salaire

En 2019, le rythme des créations d'emploi affilié augmenterait par rapport à 2018 (+210 000 après +163 000) dans un contexte favorable aux marges des entreprises du fait de la bascule en baisse de cotisations patronales du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au 1^{er} janvier 2019. Malgré les effets positifs attendus sur l'emploi du renforcement des baisses de cotisations patronales et du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), la croissance faible induirait un ralentissement de l'emploi affilié en 2020 et 2021 (respectivement +102 000 et +104 000 emplois) qui commencerait à réaccélérer légèrement en 2022 (+135 000 emplois).

GRAPHIQUE 2 – CROISSANCE ET EMPLOI AFFILIE A L'ASSURANCE CHOMAGE



Sources : PIB : Insee, prévisions du Consensus des économistes ; emploi affilié à l'Assurance chômage : estimation Unédic sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Acoss et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.
Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage, France entière. Données CVS.

La croissance du **salair e moyen par tête** (SMPT) accélèrerait à l'horizon de prévision (+2,1 % de 2020 à 2022), soutenue par la hausse de l'inflation et de la productivité.

Au final, la **masse salariale**, encore dynamique en 2019 (+3,2 %), progresserait néanmoins plus lentement les années suivantes, sous l'effet principal du ralentissement de l'emploi affilié en moyenne annuelle : +2,8 % en 2020, +2,7 % en 2021 et +2,6 % en 2022 (*Tableau 1*).

3. Prévision de chômage

Chômage

Après avoir baissé de -0,4 point entre le 3^e et le 4^e trimestre 2019, le taux de **chômage au sens du BIT**¹ mesuré par l'Insee s'élève à **8,1 % au 4^e trimestre 2019** en France.

Les années suivantes, le chômage au sens du BIT continuerait de décroître car, bien que ralentie, la dynamique de l'emploi total (environ +140 000 en moyenne par an sur 2020-2022) serait supérieure à la croissance de la population active. **Fin 2022, le taux de chômage atteindrait 7,4 %** (*Tableau 1*). Toutefois, depuis 2009, l'écart entre les **DEFM A** et les chômeurs au sens du BIT se creuse pour plusieurs raisons² :

- la suppression du dispositif de dispense de la recherche d'emploi et la réforme des retraites de 2010 qui ont soutenu les effectifs de DEFM A. Toutefois, l'effet de la réforme des retraites sur les DEFM A est amené à s'estomper une fois sa montée en charge terminée. L'écart entre chômage BIT et DEFM A pour les plus de 50 ans se stabiliserait alors ;
- l'amélioration conjoncturelle depuis 2016 qui a d'abord touché des populations non inscrites à Pôle emploi, principalement la population des jeunes entrants sur le marché du travail qui sont considérés comme chômeurs au sens du BIT.

Depuis 2016, on observe ainsi une baisse du nombre de chômeurs BIT sans baisse équivalente dans les statistiques de DEFM A. Les deux effets cités ci-dessus expliquent cette moindre transmission de la baisse du chômage BIT aux DEFM A.

En prévision, au total, la baisse des DEFM (de catégories A, B, C, D et en dispense de recherche d'emploi) est moins importante que celle des chômeurs au sens du BIT (-30 000 DEFM contre -61 000 chômeurs au sens du BIT, en moyenne, sur 2020-2022), en lien avec une hausse des DEFM BC en prévision (+37 000 DEFM BC en moyenne sur 2020-2022).

Chômage indemnisé

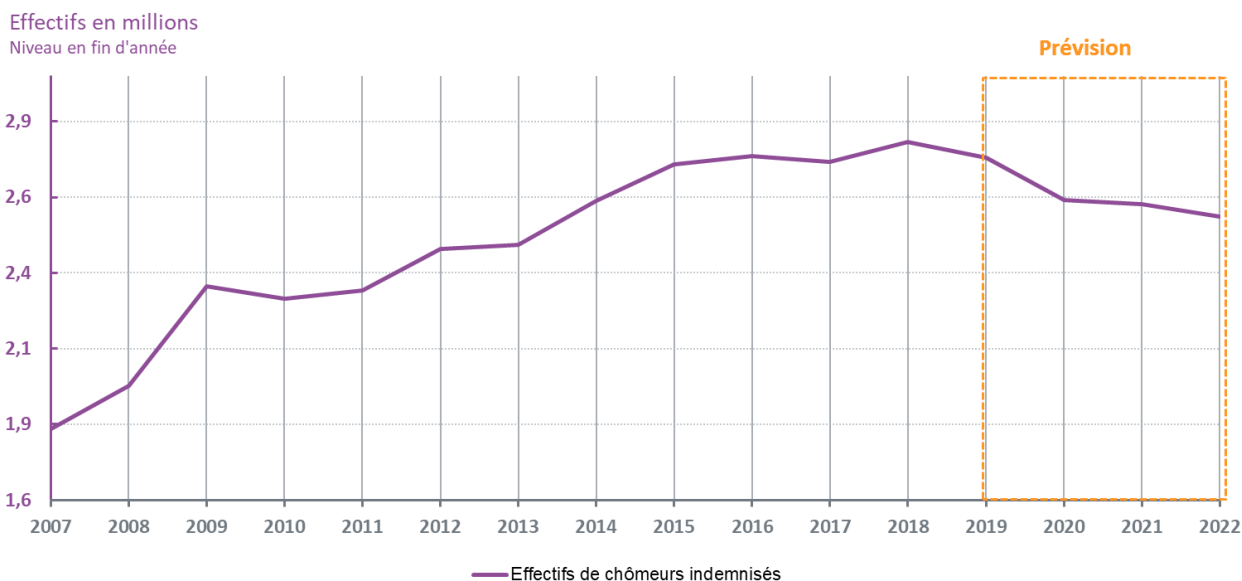
Le chômage indemnisé entame une baisse en 2019, mais seulement en cours d'année³, en raison d'un retard de la diffusion de la baisse du chômage BIT à la population des DEFM A et *in fine* aux chômeurs indemnisés (*cf. supra*). Il continuerait à baisser les années suivantes sous les effets conjugués de la baisse du chômage BIT, de la montée en charge de la convention 2017, des nouvelles règles de contrôle de la recherche d'emploi mises en place en janvier 2019 et de l'entrée en vigueur du décret du 26 juillet 2019 sur les règles d'assurance chômage. Les modifications des conditions d'ouverture de droit à compter du 1^{er} novembre 2019 (6 mois au lieu de 4 mois pour les ouvertures et au lieu de 150 heures pour les rechargements) entraîneraient une baisse sensible du nombre de chômeurs indemnisés, partiellement compensée par l'ouverture de l'accès à l'Assurance chômage, sous certaines conditions, aux démissionnaires (AREP) et aux travailleurs indépendants (ATI) au 1^{er} novembre 2019 également. Au total, sur la période 2020-2022, le nombre de chômeurs indemnisés baisserait en moyenne d'environ -64 000 chômeurs par an (*Graphique 3*).

¹ Le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) et l'inscription administrative à Pôle emploi sont deux concepts différents. Le BIT définit un chômeur comme une personne de 15 ans ou plus qui n'a pas travaillé au moins une heure pendant une semaine de référence, est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois. Le chômage au sens du BIT est calculé par l'Insee à partir de l'enquête Emploi. Les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) sont les personnes inscrites à Pôle emploi et ayant une demande d'emploi en cours au dernier jour du mois. Ils sont comptabilisés par la Dares et Pôle emploi à partir des données d'inscription.

² Cf. Insee, 2019 : « Appariement entre l'enquête Emploi et le Fichier Historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 - Méthode et premiers résultats », Documents de travail n° F1904.

³ D'où une moyenne annuelle en hausse par rapport à 2018.

GRAPHIQUE 3 – EFFECTIFS DE CHOMEURS INDEMNISES PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF, ASP, AREP et ATI. France entière. Données CVS.

TABLEAU 1 – PRINCIPALES ÉVOLUTIONS MACROECONOMIQUES

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (évolution en moyenne annuelle)					
PIB	+1,7%	+1,2%	+1,1%	+1,2%	+1,4%
Indice des prix à la consommation	+1,8%	+1,1%	+1,3%	+1,3%	+1,6%
Emploi total	+0,8%	+0,9%	+0,5%	+0,5%	+0,5%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+1,3%	+1,1%	+0,6%	+0,6%	+0,6%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,9%	+1,8%	+2,1%	+2,1%	+2,1%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,5%	+3,2%	+2,8%	+2,7%	+2,6%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,8%	8,1%	8,0%	7,8%	7,4%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	-0,1%	+0,9%	-4,1%	-3,0%	-0,5%
Emploi, Chômage (variation sur la période)					
Emploi total	+175 000	+261 000	+127 000	+131 000	+163 000
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+163 000	+210 000	+102 000	+104 000	+135 000
DEFM catégorie A	-44 000	-137 000	-37 000	-52 000	-94 000
DEFM catégories B, C	+26 000	-57 000	+24 000	+32 000	+54 000
DEFM D	+8 000	+16 000	-3 000	-4 000	-8 000
Dispensés de recherche d'emploi	-2 000	-1 000	0	0	0
DEFM catégories A, B, C, D + Dispensés de recherche d'emploi	-11 000	-178 000	-17 000	-25 000	-48 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+66 000	-52 000	-139 000	-14 000	-39 000

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoess, prévisions Unédic.

Champ : France entière. Données CVS.

B. Prévisions financières

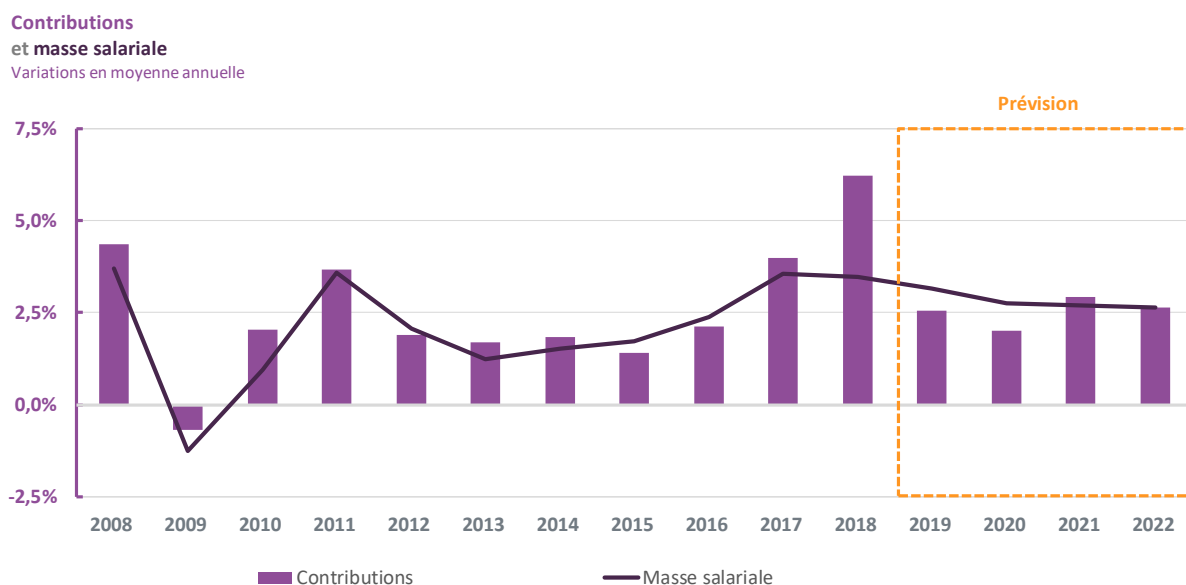
1. Les recettes de l'Assurance chômage

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les contributions salariales (2,4 % du salaire brut) ont été supprimées et une quote-part de CSG sur les revenus d'activité vient remplacer ces cotisations. Nous faisons l'hypothèse que les recettes de CSG évoluent comme les contributions patronales et donc comme la masse salariale du secteur privé, comme le précise le document de cadrage transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018⁴.

En 2019, l'évolution des recettes de l'Unédic serait plus faible (+2,6 %) que la masse salariale (+3,2 %) du fait d'effets de trésorerie notamment liés à la mise en place en 2018 de la mensualisation du recouvrement des contributions via la DSN et qui a amélioré les recettes recouvrées en 2018 au détriment de celles recouvrées en 2019⁵.

D'autres effets de trésorerie liés à la suppression des contributions salariales en 2019 et à leur remplacement par la CSG sur les revenus d'activité affecteraient l'évolution des recettes de contribution en 2020. Les recettes de contribution évolueraient ainsi moins vite que la masse salariale en 2020 (+2,0 % contre 2,8 %) et ceci malgré l'introduction à compter du 1^{er} janvier 2020 de la taxation des CDDU hors intermittents du spectacle (prévue dans le PLF 2020) et de la sur-contribution des CDDU d'intermittents du spectacle (prévue par le décret n° 2019-797 de 2019). Les contributions d'Assurance chômage progresseraient ensuite comme la masse salariale en 2021 et 2022 (Graphique 4).

GRAPHIQUE 4 – EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE ET DES CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHOMAGE



Sources : Acoss, Unédic, prévisions Unédic.

2. Les dépenses de l'Assurance chômage

Prévision de dépenses 2020-2022

Les **dépenses d'allocation**, qui dépendent du nombre de chômeurs indemnisés et de la progression de l'allocation journalière versée, ont augmenté de +2,6 % en 2019. Elles diminueraient à partir de 2020 sous l'effet conjugué de la conjoncture et de la nouvelle réglementation (modification des conditions d'ouverture de droit et du calcul du salaire de référence, instauration de la dégressivité des allocations élevées) : -2,2 % en 2020, -5,8 % en 2021 et de -2,8 % en

⁴ Document de cadrage en vue de la négociation de la convention d'assurance chômage :

https://www.actuel-rh.fr/sites/default/files/article-files/document_de_cadrage.pdf

⁵ Voir la « Situation financière de l'Assurance chômage », 26 novembre 2019.

2022 (Graphique 5)⁶. Les allocations journalières continueraient de progresser en 2019 sous l'effet du niveau des salaires des nouveaux bénéficiaires de l'Assurance chômage, généralement plus élevés que ceux des bénéficiaires en cours de droit, et des revalorisations du salaire journalier de référence. Ce dernier a en effet été revalorisé de +0,7 % au 1^{er} juillet 2019 (comme au 1^{er} juillet 2018). En 2020 et les années suivantes, les allocations journalières baisseraient en revanche à la suite de la modification du calcul du salaire journalier à compter du 1^{er} avril 2020 et, dans une moindre mesure, de l'instauration de la dégressivité des allocations élevées à compter du 1^{er} novembre 2019.

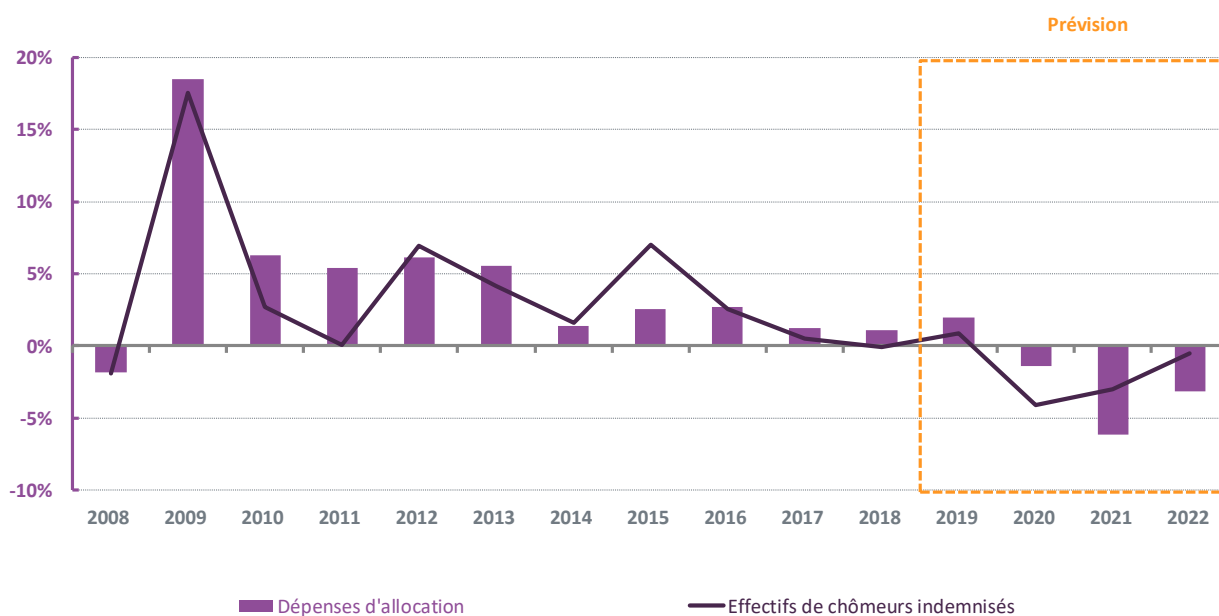
Les **aides** (ARCE pour les créateurs ou repreneurs d'entreprises et prime de reclassement durable pour les bénéficiaires du CSP) continueraient d'augmenter en 2019 en lien avec la simplification des formalités pour bénéficier de l'ACRE au 1^{er} janvier 2019. En effet, comme l'ACRE est une condition nécessaire à l'attribution de l'ARCE cette simplification induirait un plus fort recours. Ces dépenses se stabiliseraient ensuite avant de reprendre leur tendance baissière observée depuis plusieurs années, en lien avec les mesures du PLF 2020 sur l'ACRE qui réintroduisent des critères d'éligibilité.

Enfin, les **dépenses liées au financement du budget de Pôle emploi** correspondant jusqu'à présent à 10 % des contributions annuelles encaissées par l'Unédic lors de l'année N-2, puis à 11 % à compter du 1^{er} janvier 2020, augmenteraient sur l'ensemble de la période 2020-2022 (1 point de contribution équivaut à 380 M€ environ par an).

GRAPHIQUE 5 – EVOLUTION DU CHOMAGE INDEMNISE ET DES DEPENSES D'ALLOCATION

Dépenses d'allocation et chômage indemnisé

Variations en moyenne annuelle



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF, ASP, AREP et ATI, France entière. Données CVS.

⁶ Notons que cette baisse des dépenses intègre les effets attendus des mesures du contrôle de la recherche d'emploi, modifiées par décret le 28 décembre 2018.

3. Situation financière de l'Assurance chômage

En 2019, la situation financière de l'Unédic s'est améliorée par rapport à 2018. Cependant, les effets de trésorerie liés à la mensualisation du recouvrement des contributions en 2018 ont modifié la répartition des recettes entre ces deux années et font apparaître une légère dégradation du solde.

Pour les années suivantes : le solde financier continuerait de s'améliorer, le retour à l'équilibre serait effectif en 2021. En 2020, l'Unédic enregistrerait un déficit de -0,9 Md€, l'excédent serait de +2,3 Mds€ en 2021, puis de +4,2 Mds€ en 2022 (Tableau 2 et Graphique 7).

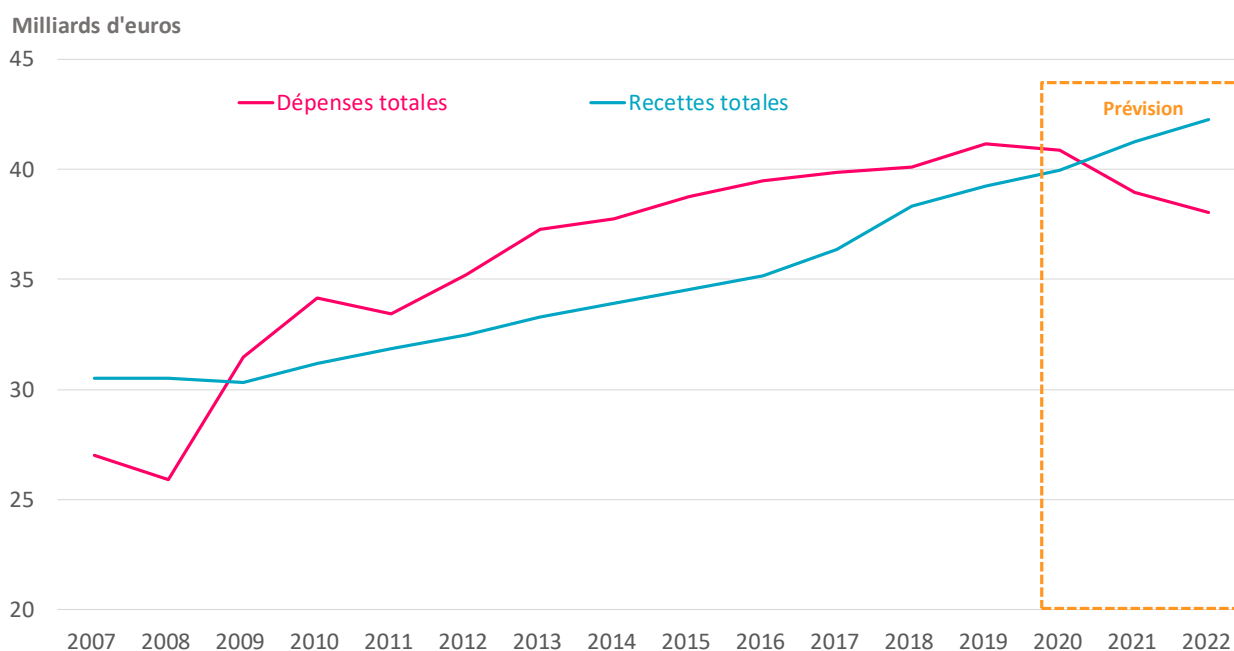
TABLEAU 2 – SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE

En millions d'euros, au 31 décembre

	2018	2019	2020	2021	2022
		Provisoire	Prévision	Prévision	Prévision
Total des recettes	38 322	39 220	39 954	41 235	42 263
dont contributions principales	37 658	25 459	24 950	25 623	26 300
dont impositions de toute nature		13 167	14 453	14 930	15 325
Total des dépenses	40 126	41 140	40 894	38 960	38 046
dont dépenses allocataires	36 201	37 157	36 343	34 226	33 262
Solde = Recettes - Dépenses	-1 805	-1 920	-941	2 275	4 217
Éléments exceptionnels	22	18	15	5	0
Solde financier	-1 783	-1 902	-926	2 280	4 217
Situation de l'endettement net financier	-35 530	-37 432	-38 358	-36 078	-31 860

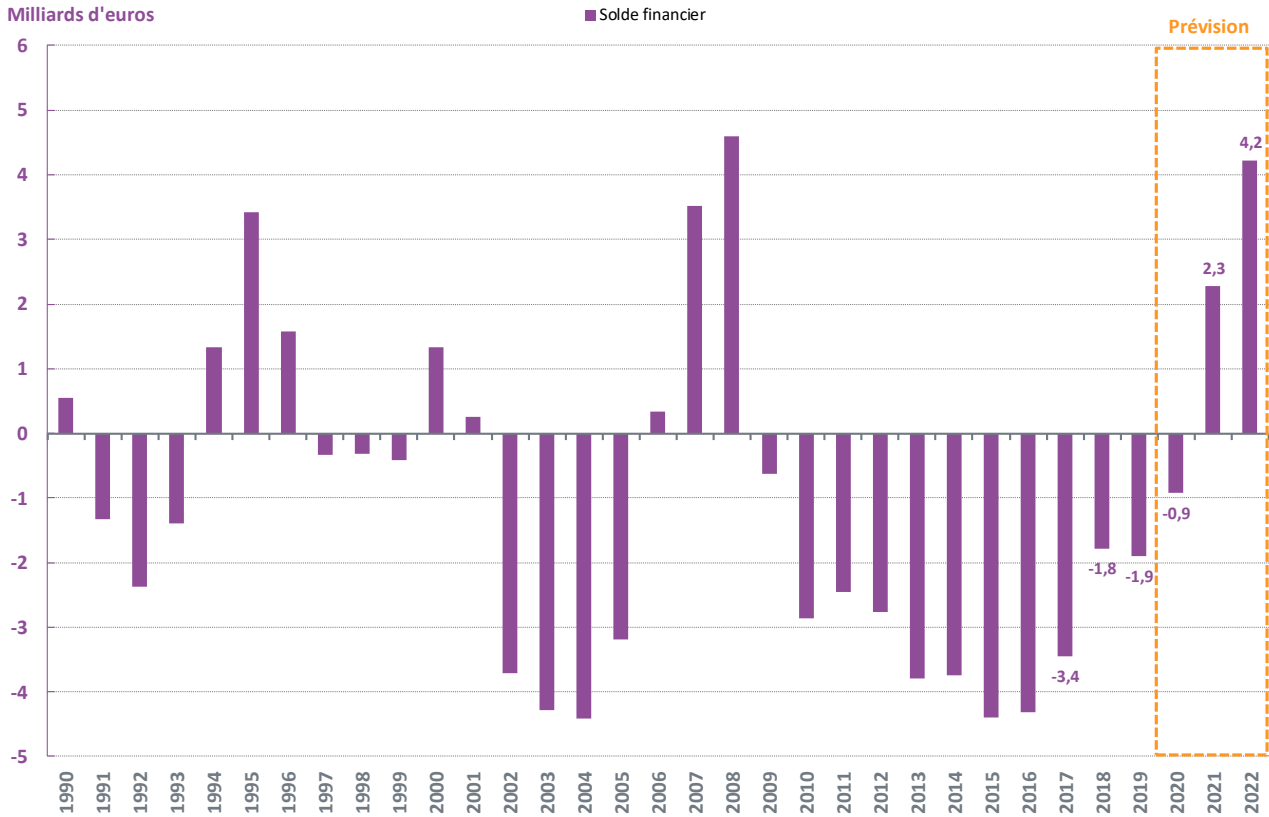
Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 6 – RECETTES ET DEPENSES TOTALES



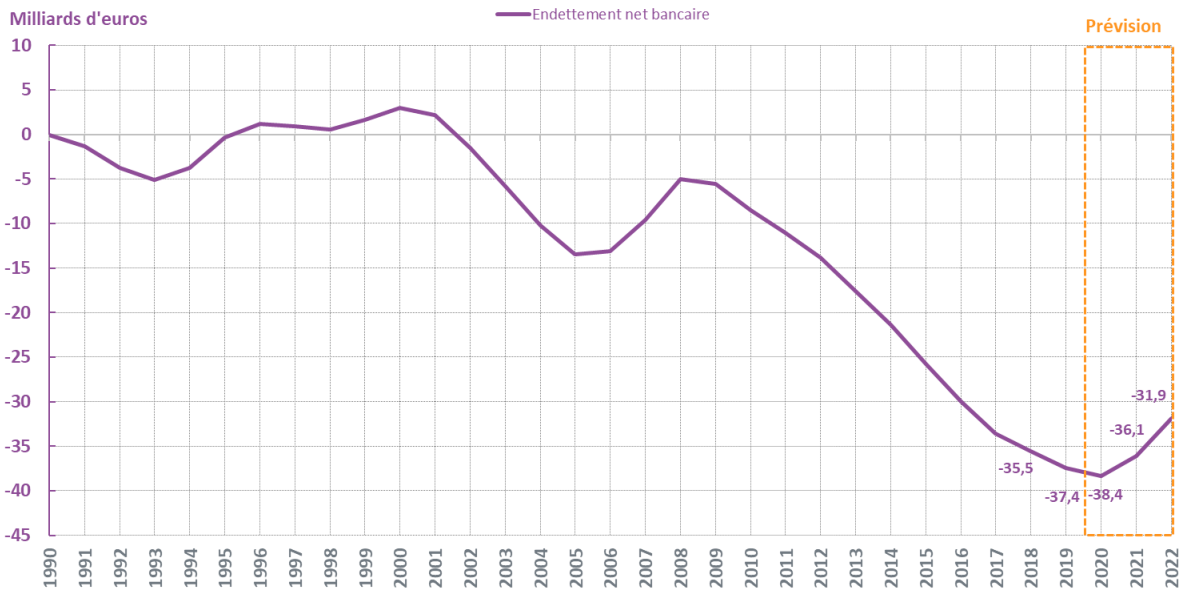
Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 7 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHOMAGE



Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 8 – ENDETTEMENT NET DE L'ASSURANCE CHOMAGE (DETTE)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Annexe

TABLEAU 3 – SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE, EN M€

En millions d'euros, au 31 décembre

	2018	2019 Provisoire	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Contributions d'Assurance chômage	37 658	38 625	39 403	40 553	41 625
Contributions principales	37 658	25 459	24 950	25 623	26 300
Impositions de toutes natures (CSG)		13 167	14 453	14 930	15 325
Conventions diverses, y compris UE	244	182	174	326	282
Participation employeur CSP	420	413	377	356	356
Total recettes	38 322	39 220	39 954	41 235	42 263
Dépenses allocataires	36 201	37 157	36 343	34 226	33 262
Allocations brutes	33 499	34 318	33 523	31 503	30 656
ARE / AREF	33 530	34 350	33 505	31 316	30 323
CSP, y compris équivalents ARE	1 103	1 075	980	927	901
AREP	0	0	100	200	300
ATI	0	0	50	100	140
Remboursements d'indus	-1 140	-1 111	-1 117	-1 046	-1 012
Autres allocations (décès, ...)	5	4	5	5	5
Aides	683	757	747	709	677
Aides à la reprise et création d'entreprise (ARCE)	503	572	578	549	522
Autres aides (prime CSP, aide fin de droit, ...)	180	185	169	160	155
Prélèvements sociaux et fiscaux	-2 028	-3 022	-2 940	-2 748	-2 661
Caisses de retraite complémentaire	-1 387	-1 433	-1 398	-1 307	-1 265
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	-640	-673	-657	-614	-594
Etat - Prélèvement à la source		-916	-885	-827	-801
Reversements et compléments	4 047	5 104	5 013	4 762	4 589
Caisses de retraite complémentaire (dont précomptes)	3 409	3 596	3 459	3 319	3 189
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	638	670	664	613	596
Etat - Prélèvement à la source		838	890	830	804
Dépenses autres publics	37	39	39	39	39
Activité partielle, allocation partielle de longue durée (APLD)	37	39	39	39	39
Autres	0	0	0	0	0
Financement et frais de gestion opérateurs	3 466	3 585	4 133	4 340	4 424
Financement Pôle emploi	3 419	3 521	4 075	4 285	4 371
Autres (accompagnement CSP, recouvrements)	47	63	58	54	53
Frais de fonctionnement et de gestion	35	35	35	35	35
Intérêts sur emprunts	388	325	345	320	286
Total Dépenses	40 126	41 140	40 894	38 960	38 046
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-1 805	-1 920	-941	2 275	4 217
Éléments exceptionnels	22	18	15	5	0
Solde financier	-1 783	-1 902	-926	2 280	4 217
Situation de l'Endettement net	-35 530	-37 432	-38 358	-36 078	-31 860

Source : Unédic, prévisions Unédic.