

Situation financière de l'Assurance chômage

Prévision pour les années 2019 à 2022



26 novembre 2019

Le déficit annuel de l'Assurance chômage se réduit depuis 2016 : il devrait atteindre $-2,0$ Mds€ en 2019 et $-0,7$ 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 $+4,6$ Mds€ en 2022.

En septembre dernier, avec des hypothèses macroéconomiques plus favorables, le retour à l'équilibre financier était anticipé pour fin 2020. Depuis, les projections macroéconomiques se sont dégradées. Or la situation financière de l'Assurance chômage est particulièrement sensible aux fluctuations de l'économie, davantage que les autres régimes de protection sociale : une détérioration conjoncturelle affecte à la fois les recettes et les dépenses du régime. D'une part, le taux de chômage et donc les dépenses d'allocations versées baissent moins rapidement, d'autre part, la croissance des recettes, liée à la masse salariale et donc au dynamisme de l'emploi et des salaires, se tasse. Ainsi, du fait essentiellement de la décélération de la croissance et dans une moindre mesure d'une inflation plus basse, le retour à l'équilibre du régime devrait se produire en 2021.

A. Prévisions macroéconomiques

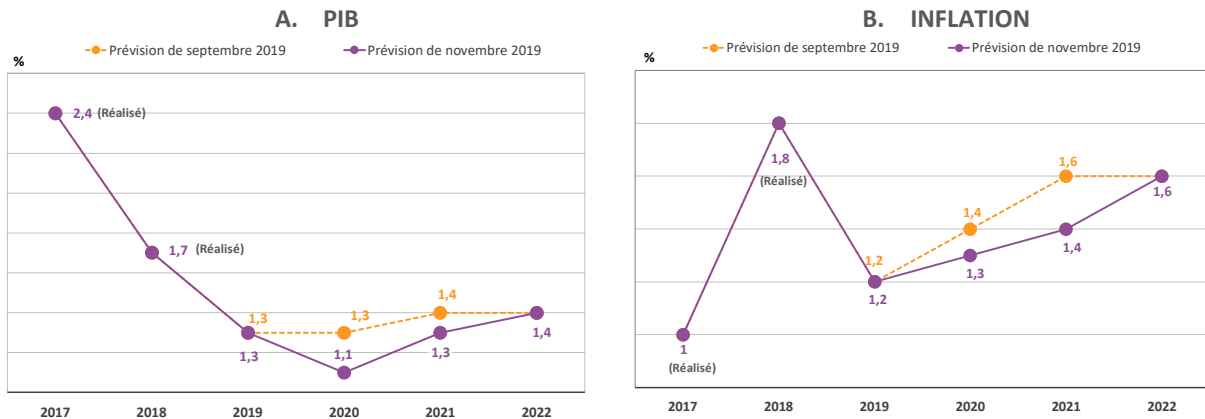
1. Hypothèses de croissance et d'inflation

Les perspectives de ralentissement de la croissance française se sont matérialisées. En effet, l'acquis de croissance du PIB au 3^e trimestre (+1,2 %) fait état d'un ralentissement par rapport à la croissance du PIB observée en 2017 (+2,4 %) et 2018 (+1,7 %). Les incertitudes autour du contexte international persistent (une croissance européenne qui s'essouffle, les tensions commerciales sino-américaines qui persistent, l'absence d'accord sur le « Brexit ») et continueraient de peser sur le commerce extérieur français et sur les perspectives d'investissement. La croissance française serait ainsi principalement soutenue par la demande domestique, notamment la consommation des ménages, qui bénéficierait des mesures de pouvoir d'achat votées en fin d'année 2018 et en préparation dans le projet de loi de finances 2020 (PLF 2020).

En prévision sur les années 2019-2022, les hypothèses de croissance du Consensus des économistes sont révisées à la baisse par rapport à la prévision de septembre 2019. Ces dernières font état de perspectives d'activité évoluant autour de la croissance potentielle, soit +1,3 % en 2019 (*Graphique 1.A*). La croissance ralentirait en 2020 (+1,1 %) puis réaccélérerait légèrement en 2021 (+1,3 %) et en 2022 (+1,4 %).

Après avoir été soutenue par les prix du pétrole en 2018 (+1,8 %), l'inflation baisserait en 2019 (+1,2 %) en lien avec le recul en moyenne des prix énergétiques, avant d'augmenter progressivement de 2020 à 2022 et atteindre +1,6 % en 2022 (*Graphique 1.B*).

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHESES DE CROISSANCE ET D'INFLATION 2019-2022



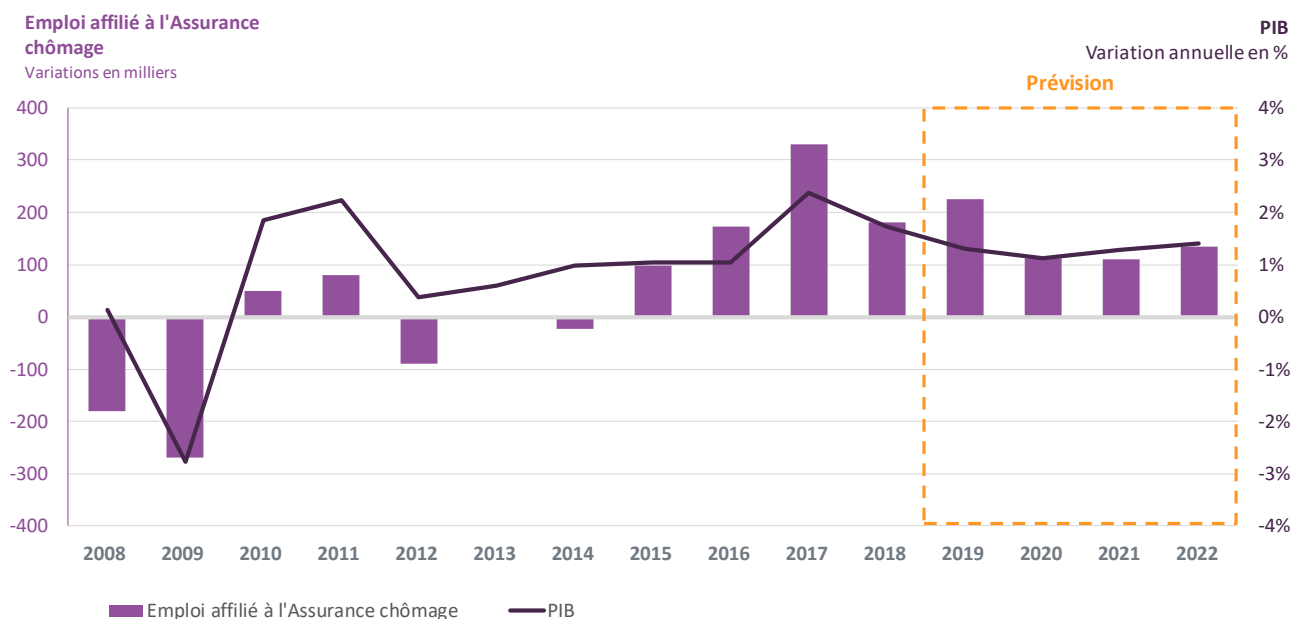
Source : Consensus des économistes de novembre 2019 et Consensus des économistes de long terme d'octobre 2019.

2. Prévision d'emploi affilié et de salaire

Sous les effets conjoints du ralentissement de la croissance et de la baisse du nombre d'entrées en contrats aidés (-150 000 entrées de moins en 2018 par rapport à 2017), **les créations d'emploi affilié** à l'Assurance chômage ont très nettement ralenti en 2018 : +178 000 emplois en 2018 contre +330 000 en 2017 (*Graphique 2*).

En 2019, le rythme des créations d'emploi affilié rebondirait par rapport à 2018 (+225 000) dans un contexte où les marges des entreprises se redressent temporairement grâce à la bascule au 1^{er} janvier 2019 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations patronales. Il repartirait à la baisse en 2020 et 2021 et commencerait à réaccélérer en 2022 (respectivement +112 000, +109 000 et +135 000 en 2020, 2021 et 2022) traduisant les effets d'une croissance modeste et ce malgré les effets positifs attendus sur l'emploi du renforcement des baisses de cotisations patronales et du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC).

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'Acos et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.

Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage, France entière. Données CVS.

La croissance du **salaire moyen par tête** (SMPT) accélérerait à l'horizon de prévision, soutenue par la hausse de l'inflation et de la productivité.

Au final, la **masse salariale**, encore dynamique en 2018 (+3,5 %), progresserait plus lentement les années suivantes, sous l'effet principal du ralentissement de l'emploi affilié en moyenne annuelle : +3,0 % en 2019, +2,6 % en 2020, +2,8 % en 2021 et 2,7 % en 2022 (*Tableau 1*).

3. Prévision de chômage

Chômage

Après avoir augmenté de 0,1 point au 3^e trimestre, le taux de **chômage au sens du BIT**¹ mesuré par l'Insee s'élève à **8,6 % au 3^e trimestre 2019** en France. Il atteindrait 8,5 % fin 2019.

Les années suivantes, le chômage au sens du BIT continuerait de décroître car, bien que ralentie, la dynamique de l'emploi total (environ +135 000 par an sur 2020-2022) serait supérieure à la croissance de la population active. **Fin 2022, le taux de chômage atteindrait 7,9 %** (*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 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 au DEFM A. Ce phénomène de moindre transmission serait néanmoins transitoire, les DEFM A devraient évoluer à nouveau comme les chômeurs BIT à l'horizon de prévision.

En prévision, 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 (-38 000 DEFM contre -70 000 chômeurs au sens du BIT, en moyenne, sur 2019-2022), en lien avec une hausse des DEFM BC en prévision (+38 000 DEFM BC en moyenne sur 2019-2022).

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.

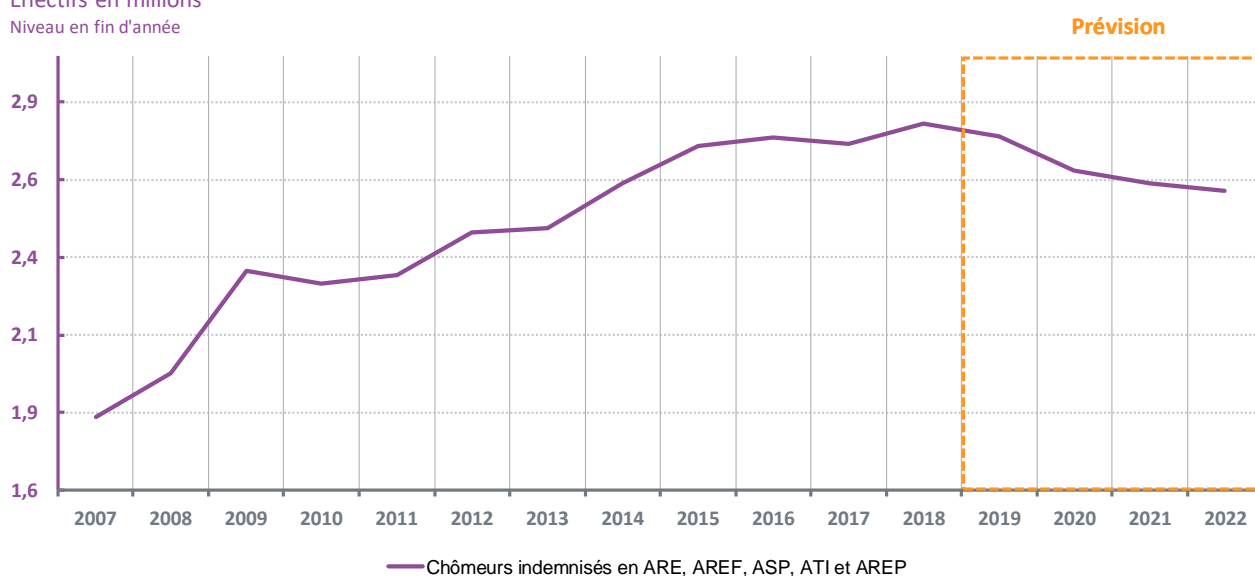
² Cf. Insee, 2019 : « Appariement entre l'enquête Emploi et le fichier Historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 - Méthode et premiers résultats », Documents de travail n° F1904.

Chômage indemnisé

Le chômage indemnisé continuerait d'augmenter en moyenne en 2019, 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 commencerait 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 et de la mise en place 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) entraineraient une forte baisse 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 60 000 chômeurs par an (*Graphique 3*).

GRAPHIQUE 3 – CHOMAGE INDEMNISE PAR L'ASSURANCE CHOMAGE

Effectifs en millions
Niveau en fin d'année



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

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

TABLEAU 1 – PRINCIPALES EVOLUTIONS MACROECONOMIQUES

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage <i>(évolution en moyenne annuelle)</i>					
PIB	+1,7%	+1,3%	+1,1%	+1,3%	+1,4%
Indice des prix à la consommation	+1,8%	+1,2%	+1,3%	+1,4%	+1,6%
Emploi total	+0,8%	+0,9%	+0,5%	+0,4%	+0,5%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+1,3%	+1,2%	+0,7%	+0,5%	+0,6%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,9%	+1,6%	+1,9%	+2,3%	+2,1%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,5%	+3,0%	+2,6%	+2,8%	+2,7%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,8%	8,5%	8,4%	8,2%	7,9%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	-0,1%	+0,8%	-2,9%	-2,8%	-1,2%
Emploi, Chômage (variation sur la période)					
Emploi total	+185 000	+250 000	+127 000	+127 000	+154 000
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+180 000	+225 000	+112 000	+109 000	+135 000
DEFM catégorie A	-44 000	-122 000	-36 000	-38 000	-92 000
DEFM catégories B, C	+26 000	-21 000	+27 000	+61 000	+44 000
DEFM D	+8 000	+38 000	-3 000	-3 000	-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	-106 000	-12 000	+20 000	-56 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+66 000	-44 000	-107 000	-42 000	-25 000

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

Champ : France entière. Données CVS.

B. Prévisions financières

1. Les recettes de l'Assurance chômage

En 2018, plusieurs changements sont venus affecter les recettes de l'Assurance chômage et expliquent la forte augmentation des **contributions du régime entre 2017 et 2018**, de +6,2 % alors que dans le même temps la masse salariale n'a évolué que de +3,5 % (*Graphique 4*).

- ▶ D'une part, les contributions des employeurs affiliés à l'Assurance chômage ont été modifiées : le **taux employeur** était fixé à 4 % du salaire brut jusqu'en septembre 2017, il est de 4,05 % depuis (prévu par la convention 2017 jusqu'en octobre 2020 et prolongé par le décret au-delà).
- ▶ D'autre part, le **passage à la Déclaration Sociale Nominative (DSN)** a modifié le calendrier de versement des contributions à partir de février 2018. Désormais, la majorité des cotisations employeurs sont payées mensuellement alors que nombre d'employeurs versaient jusque-là leurs cotisations de manière trimestrielle. En fin d'année, ce phénomène a une incidence sur la trésorerie de l'Unédic : des contributions de janvier sont avancées sur novembre et décembre de l'année précédente, ce qui a engendré un effet de trésorerie de l'ordre de +500 M€ en 2018 et par contrecoup une dégradation du mois de janvier 2019 d'environ -500 M€. Après 2019, l'effet de trésorerie sera globalement neutre sur les contributions. Notons que ce phénomène de trésorerie n'a aucune incidence sur les résultats comptables de l'Unédic puisqu'en comptabilité, les recettes de contributions de novembre à janvier sont rattachées au même exercice comptable. Ainsi l'arrêté comptable 2018 (qui a été présenté au Conseil d'administration de juin 2019) donne des recettes 2018 plus faibles et donc un résultat comptable plus dégradé³ que celui présenté dans cette prévision.
- ▶ Enfin, certaines contributions au titre de l'année 2017 ont été versées exceptionnellement avec retard au cours de l'année 2018. Ces régularisations exceptionnelles ont donc amélioré la trésorerie 2018 de l'ordre de 150 M€ sans améliorer le résultat comptable 2018.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les contributions salariales (2,4 % du salaire brut) ont été supprimées et une quote-part de CSG 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.**

Ainsi, l'évolution des recettes serait plus faible en 2019 (+2,4 %) à cause de l'effet de trésorerie 2018. Elle évoluerait ensuite plus vite que la masse salariale en 2020 (+2,8 %) du fait de 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). Les contributions salariales progresseraient ensuite comme la masse salariale en 2021 et 2022 : +2,8 % en 2021 et +2,7 % en 2022 (*Graphique 4*).

³ Le pilotage financier de l'Unédic s'appuie à la fois sur la prévision financière corrélée avec les flux financiers correspondants et sur le compte de résultat, qui fait l'objet d'un processus annuel de certification des comptes. La prévision financière (recettes/dépenses) est nécessaire au pilotage du plan de financement de l'Assurance chômage tandis que le compte de résultat (produits/charges) apporte une vision économique. Sur le principe, les écarts observés entre ces comptes sont de deux natures : le périmètre et le rattachement à la période de survenance. Le périmètre du compte de résultat comprend des charges et produits relatifs notamment à des dotations ou reprises de provisions techniques qui, par nature, n'ont pas d'impact en trésorerie. Plus significatif, le rattachement comptable à un exercice de survenance des produits et des charges crée un décalage par rapport aux flux financiers.

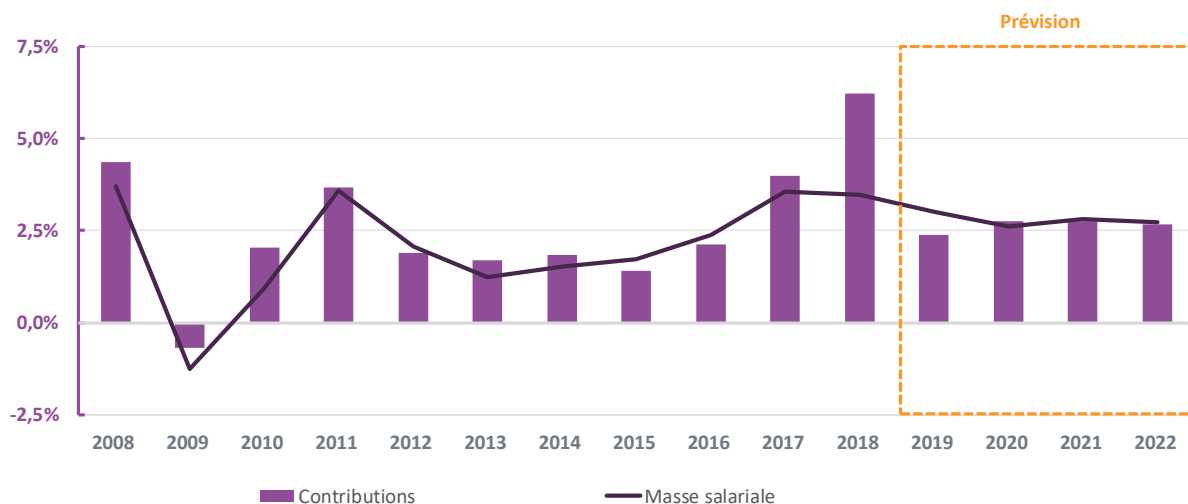
⁴ Document de cadrage en vue de la négociation de la convention d'assurance chômage :

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

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

Contributions et masse salariale

Variations en moyenne annuelle



Sources : Acof, Unédic, prévisions Unédic.

2. Les dépenses de l'Assurance chômage

Prévision de dépenses 2019-2022

Les **dépenses d'allocation**, qui dépendent du nombre de chômeurs indemnisés et de la progression de l'allocation journalière versée, ont augmenté de +0,6 % en 2018. Elles continueraient d'augmenter en 2019, de +2,5 %, puis 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) : -2,3 % en 2020, -5,6 % en 2021 et de -3,8 % en 2022 (*Graphique 5*)⁵. Les allocations journalières continueraient à 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 l'instauration de la dégressivité des allocations élevées à compter du 1^{er} novembre 2019 et de la modification du calcul du salaire journalier à compter du 1^{er} avril 2020.

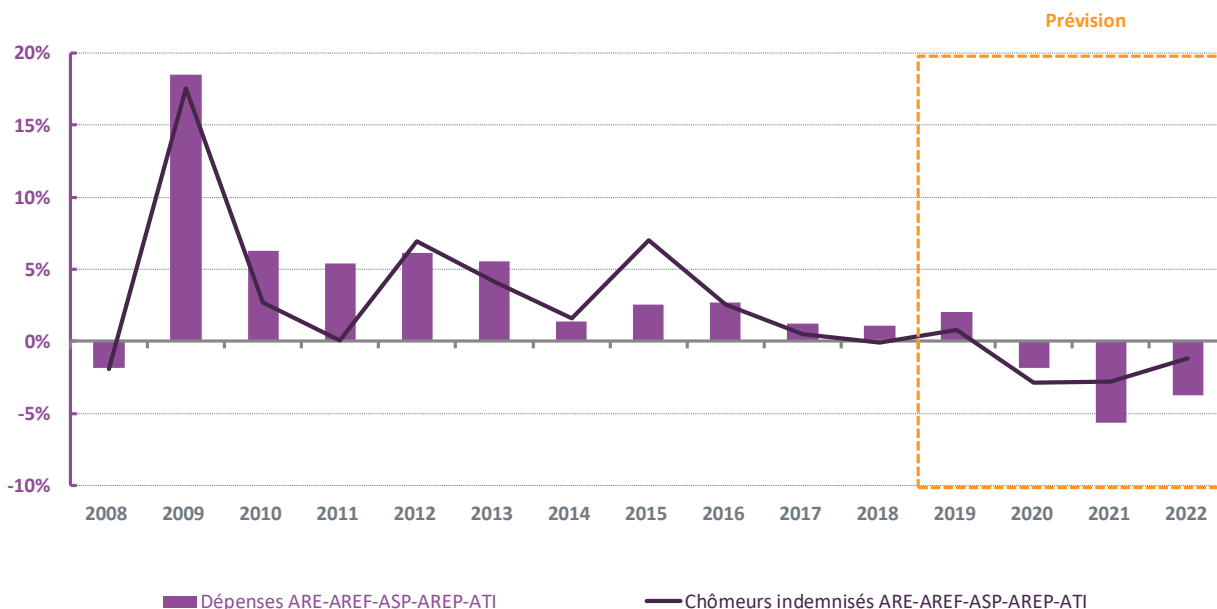
Les **aides** (ARCE pour les créateurs ou repreneurs d'entreprises et prime de reclassement durable pour les bénéficiaires du CSP) ont augmenté en 2018 et continueraient d'augmenter en 2019 en lien avec la simplification des formalités pour bénéficier de l'ACRE au 1^{er} janvier 2019. En effet, comme 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 2019-2022 (1 point de contribution équivaut à 380 M€ par an environ).

⁵ 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.

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.

3. Situation financière de l'Assurance chômage

En 2018, le **solde financier** s'est amélioré : -1,8 Md€ après -3,4 Mds€ en 2017 (Graphique 7 et Tableau 2). Cette amélioration traduit pour partie des effets de trésorerie (cf. supra). En 2019, il atteindrait -2,0 Md€ par contre-coup de ces mêmes effets de trésorerie.

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 -0,7 Md€, l'excédent serait de +2,3 Md€ en 2021, puis de +4,6 Mds€ en 2022.

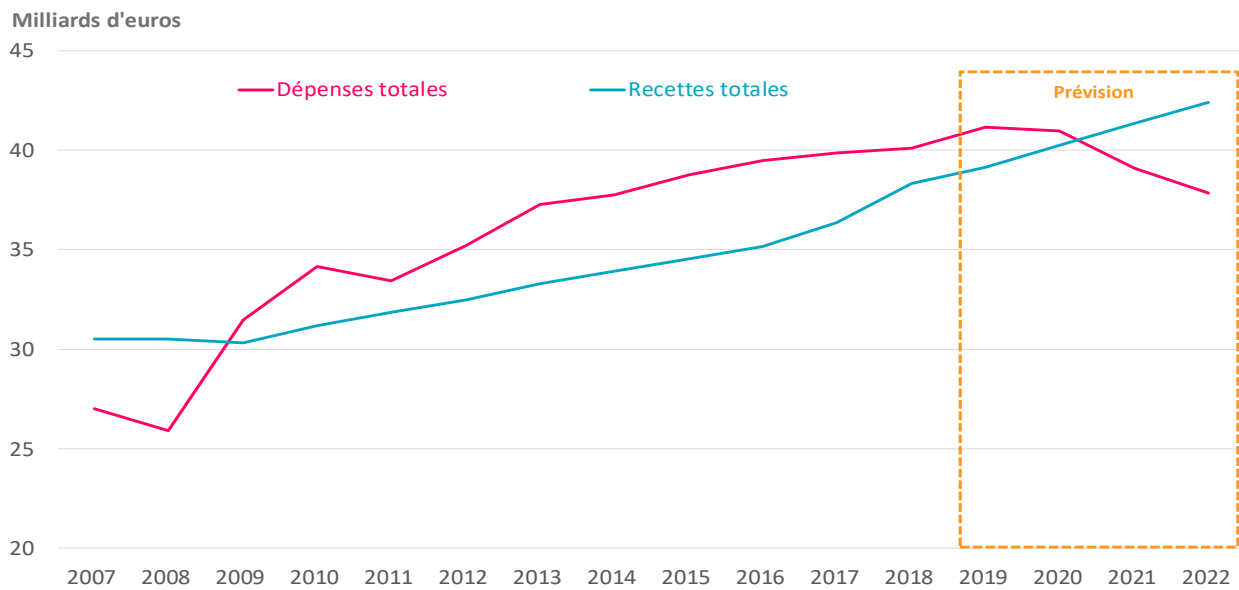
TABLEAU 2 – SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE

En millions d'euros, au 31 décembre

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Total des recettes	38 322	39 160	40 244	41 354	42 429
dont contributions principales	37 658	25 497	24 978	25 669	26 352
dont impositions de toute nature		13 060	14 644	15 049	15 450
Total des dépenses	40 126	41 151	40 994	39 084	37 856
dont dépenses allocataires	36 201	37 164	36 364	34 368	33 053
Solde = Recettes - Dépenses	-1 805	-1 991	-750	2 270	4 572
Éléments exceptionnels	15	0	0	0	0
Solde financier	-1 783	-1 974	-735	2 275	4 572
Situation de l'endettement net financier	-35 530	-37 504	-38 238	-35 963	-31 391

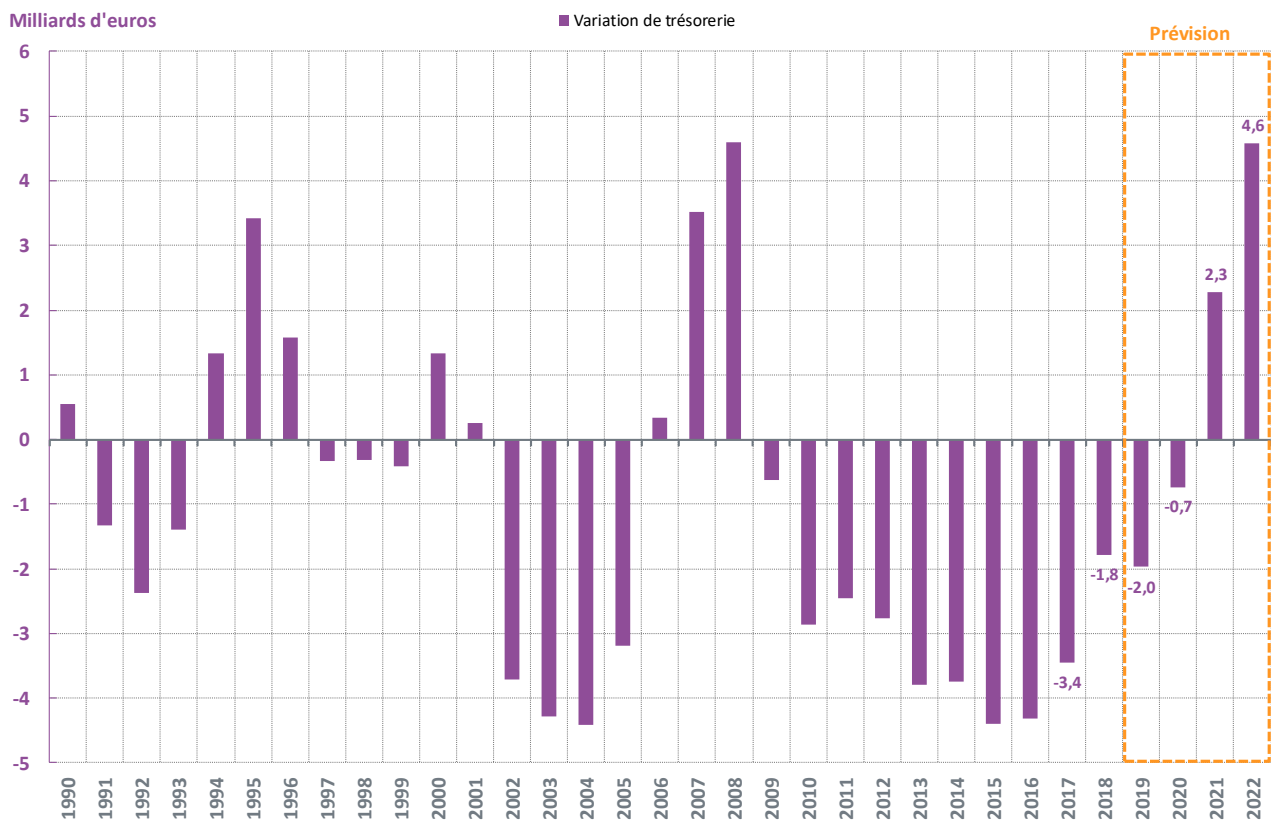
Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 6 – RECETTES ET DEPENSES TOTALES



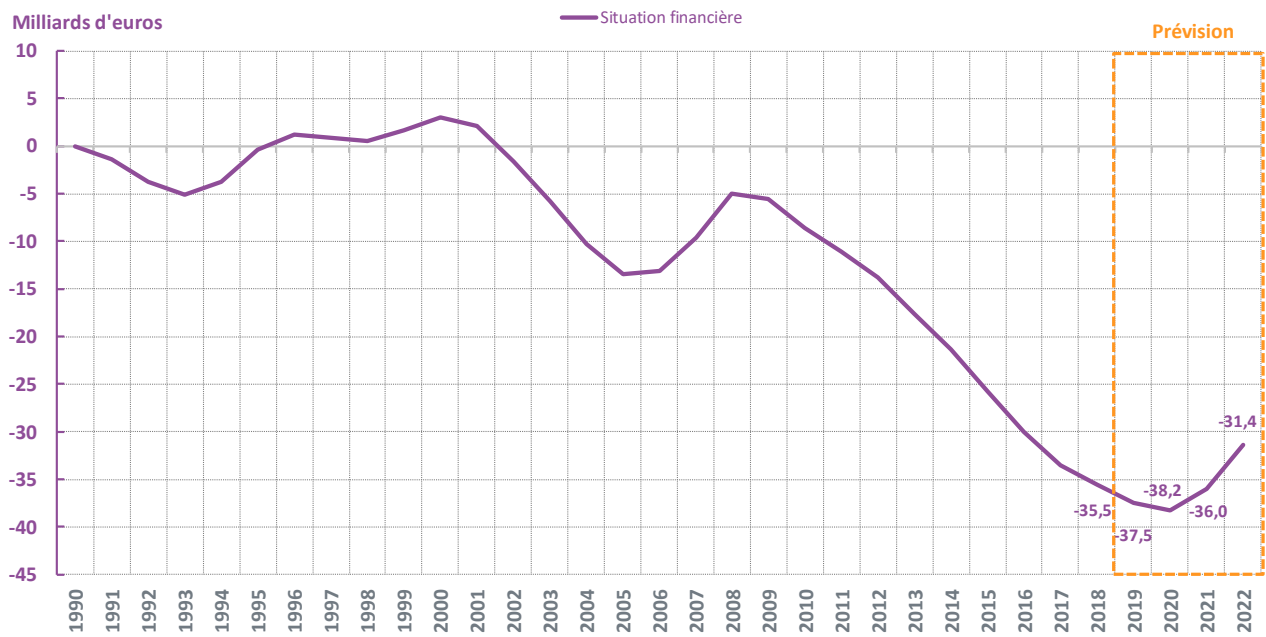
Source : Unédic, prévisions Unédic.

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 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Contributions d'Assurance chômage	37 658	38 556	39 621	40 718	41 802
Contributions principales	37 658	25 497	24 978	25 669	26 352
Impositions de toutes natures (CSG)		13 060	14 644	15 049	15 450
Conventions diverses, y compris UE	244	195	235	260	250
Participation employeur CSP	420	409	388	376	376
Total recettes	38 322	39 160	40 244	41 354	42 429
Dépenses allocataires	36 201	37 164	36 364	34 368	33 053
Allocations brutes	33 499	34 343	33 548	31 671	30 482
ARE / AREF	33 530	34 380	33 331	31 316	30 120
CSP, y compris équivalents ARE	1 103	1 069	1 012	982	948
AREP	0	0	200	300	300
ATI	0	0	140	140	140
Remboursements d'indus	-1 140	-1 111	-1 140	-1 073	-1 031
Autres allocations (décès, ...)	5	5	5	5	5
Aides	683	751	736	703	670
Aides à la reprise et création d'entreprise (ARCE)	503	566	560	532	506
Autres aides (prime CSP, aide fin de droit, ...)	180	185	176	170	165
Prélèvements sociaux et fiscaux	-2 028	-3 000	-2 925	-2 748	-2 643
Caisses de retraite complémentaire	-1 387	-1 423	-1 379	-1 296	-1 246
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	-640	-656	-636	-598	-575
Etat - Prélèvement à la source		-921	-910	-855	-822
Reversements et compléments	4 047	5 070	5 005	4 743	4 544
Caisses de retraite complémentaire (dont précomptes)	3 409	3 558	3 465	3 284	3 143
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	638	668	628	600	577
Etat - Prélèvement à la source		844	912	858	824
Dépenses autres publics	37	47	48	48	48
Activité partielle, allocation partielle de longue durée (APLD)	37	47	48	48	48
Autres	0	0	0	0	0
Financement et frais de gestion opérateurs	3 466	3 579	4 199	4 296	4 411
Financement Pôle emploi	3 419	3 521	4 144	4 243	4 360
Autres (accompagnement CSP, recouvrements)	47	57	54	53	51
Frais de fonctionnement et de gestion	35	35	35	35	35
Intérêts sur emprunts	388	326	347	336	309
Total Dépenses	40 126	41 151	40 994	39 084	37 856
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-1 805	-1 991	-750	2 270	4 572
Ajustement au bilan comptable					
Éléments exceptionnels	22	17	15	5	0
Solde financier	-1 783	-1 974	-735	2 275	4 572
Situation de l'Endettement net	-35 530	-37 504	-38 238	-35 963	-31 391

Source : Unédic, prévisions Unédic.