

SYNTHÈSE

DU RAPPORT SUR LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

2019-2022



Septembre 2019

SYNTHÈSE

Depuis 2015, l'Unédic adresse chaque année au Parlement et au gouvernement un rapport sur les perspectives financières de l'Assurance chômage, en application de l'article L. 5422-25 du Code du travail.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 a supprimé l'obligation de l'Unédic de produire ce rapport annuel. Toutefois, compte tenu notamment du rôle croissant joué par le Parlement dans la détermination des ressources de l'Assurance chômage, le Bureau de l'Unédic a souhaité maintenir cette bonne pratique.

Rappelons que l'Assurance chômage est particulièrement sensible aux fluctuations de l'économie, près de 4 fois plus que les autres régimes de protection sociale. Lorsque le dynamisme de l'emploi et des salaires se dégrade ou s'améliore, les conséquences s'observent à la fois sur le niveau des recettes et sur celui des dépenses. En outre, un fondement de l'utilité sociale du régime est son rôle d'amortisseur économique et social que les Partenaires sociaux entendent lui faire jouer en période de crise. Il a des corollaires importants : assumer des déficits en période de crise, financer la dette sur les marchés financiers pour bénéficier des conditions les meilleures, et régler la stratégie financière en fonction des perspectives de retour aux excédents et au désendettement.

Ce rapport est donc un outil majeur dans le pilotage financier de l'Assurance chômage, aussi les partenaires sociaux gestionnaires du régime prêtent-ils une attention forte aux prévisions et analyses qui y sont développées. En plus d'actualiser les prévisions de recettes et de dépenses à trois ans, il approfondit chaque année plusieurs déterminants de l'équilibre financier de moyen terme du régime.

La dernière prévision financière avait été présentée lors du Bureau de l'Unédic de juillet 2019. Toutefois, la trajectoire financière à l'horizon 2022 allant se trouver sensiblement modifiée par les décrets annoncés alors sur la réforme de l'Assurance chômage, il a semblé préférable d'attendre leur publication, intervenue fin juillet dernier, pour finaliser le rapport sur les perspectives financières à l'horizon 2022.

LES CHANGEMENTS REGLEMENTAIRES ET LEURS EFFETS FINANCIERS

La réforme de l'Assurance chômage initiée dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 s'est traduite en 2 décrets. Le décret n° 2019-797 du 26 juillet relatif au régime d'assurance chômage précise les nouvelles règles d'indemnisation du chômage, dont les premières mesures entreront en vigueur à partir du 1^{er} novembre 2019. Il instaure :

- ▶ de nouvelles modalités d'ouverture de droit, faisant passer à 6 mois (au lieu de 4 mois pour les ouvertures de droit et de 150 heures pour les rechargements) la durée d'affiliation requise, et à 24 mois (au lieu de 28) la période sur laquelle les contrats sont recherchés pour vérifier cette affiliation (la période reste de 36 mois pour les 53 ans et plus) ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre ;
- ▶ de la dégressivité, pour les allocataires de moins de 57 ans qui avaient un salaire supérieur à 4 500 euros bruts ; au bout de 6 mois d'indemnisation (183 jours d'allocation consommés) leur allocation sera diminuée de 30 %, cette baisse étant limitée par un plancher (2 261 euros nets) ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre ;
- ▶ de nouvelles modalités de détermination du salaire de référence, calculé non plus sur les jours travaillés dans les 12 derniers mois mais sur l'ensemble de la période allant du début du premier contrat à la fin du dernier contrat occupé dans les 24 derniers mois, à partir du 1^{er} avril 2020 (voir focus ci-après) ; la formule de calcul de l'allocation reste quant à elle inchangée ;
- ▶ une indemnisation au titre de l'ARE pour les salariés qui démissionnent, à partir du 1^{er} novembre 2019, pour un projet de reconversion ou de création d'entreprise, sous réserve notamment que le caractère réel et sérieux de leur projet soit attesté par une commission paritaire. Ce nouveau droit ne pourra être ouvert qu'aux personnes ayant été salariées durant les 5 années précédentes de manière continue ;
- ▶ une allocation pour les travailleurs indépendants dont l'activité cesserait pour redressement ou liquidation judiciaire, à partir du 1^{er} novembre 2019, sous certaines conditions, notamment des revenus antérieurs d'au moins 10 000 € par an sur les deux années précédentes ;
- ▶ un système de bonus-malus pour les entreprises de 11 salariés ou plus de sept secteurs parmi ceux où les entreprises se séparent le plus fréquemment de leurs salariés ; la modulation des contributions d'assurance chômage qui pourront varier entre 3 % et 5,05 % sera effective à partir du 1^{er} mars 2021 ; dans l'intervalle et pour les entreprises non concernées par le bonus-malus, le taux de contribution est fixé à 4,05 % ;
- ▶ des contributions spécifiques pour les CDD d'usage à compter du 1^{er} janvier 2020 : une sur-contribution de 0,5 point pour les CDD d'usage de moins de 3 mois d'intermittents du spectacle et une taxe forfaitaire de 10 euros pour les autres CDD d'usage (hors contrats d'intermittents du spectacle) ;
- ▶ le passage, dès 2020, de 10 % à 11 % des contributions de l'Unédic consacrées au financement de Pôle emploi.

Le décret n° 2019-796 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi apporte des précisions sur l'allocation des travailleurs indépendants et sur les critères du caractère réel et sérieux du projet professionnel des démissionnaires.

LES EFFETS DU DECRET RELATIF A LA REFORME DE L'ASSURANCE CHOMAGE

Pour estimer l'impact de la réforme sur la trajectoire financière de l'Assurance chômage, l'Unédic a évalué, comme lors de chaque changement de réglementation, ses effets financiers ainsi que les effets pour les personnes ou entreprises concernées.

Les changements concernant les allocations chômage entreront en vigueur à partir du 1^{er} novembre 2019 ou du 1^{er} avril 2020, selon les mesures, et s'appliqueront aux salariés qui auront perdu un emploi après ces dates. Plus précisément, c'est la date de fin du dernier emploi perdu qui détermine quelles règles s'appliquent pour le calcul des droits. Ces changements n'affecteront pas les allocataires en cours de droit. Les mesures s'appliquant aux nouveaux demandeurs d'emploi, leur montée en charge sera donc progressive.

Effet global des mesures liées à l'indemnisation la 1^{ère} année de mise en œuvre

Les deux mesures ayant l'effet le plus important, sur le volet financier et sur le nombre de personnes concernées, sont celles qui modifient les conditions d'ouverture de droit (au 1^{er} novembre 2019) et les modalités de calcul du salaire servant de référence pour déterminer le montant de l'allocation (au 1^{er} avril 2020).

Au cours de la première année de mise en œuvre de l'ensemble des mesures liées à l'indemnisation, d'avril 2020 à mars 2021, parmi les 2,65 millions de personnes qui auraient ouvert un droit avec les règles 2017, on estime que :

- ▶ 50 % ne seront concernées par aucun des changements de règles (dont 7 % du fait d'une fin de contrat de travail antérieure au 1^{er} avril 2020).

Les autres se répartissent comme suit :

- ▶ 9 % n'ouvriront aucun droit au cours de cette première année, car elles n'atteignent pas 6 mois d'affiliation ;
- ▶ 16 % seront affectées uniquement par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) et connaîtront une baisse de leur allocation journalière nette de 20 % en moyenne ;
- ▶ 12 % ouvriront un droit mais plus tard (5 mois plus tard en moyenne), car elles ne réunissent pas immédiatement les 6 mois nécessaires ; elles seront aussi impactées par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) ;
- ▶ 11 % ouvriront un droit à la même date, mais plus court (de moins d'un mois pour la moitié d'entre elles) car une partie de leur affiliation ne sera pas prise en compte du fait de la réduction de 28 à 24 mois de la période de référence affiliation ; 8 % connaîtront aussi une baisse de leur SJR ;
- ▶ 2 %, qui ont moins de 57 ans, connaîtront une dégressivité de leur allocation si elles consomment plus de 6 mois de leur droit.

Impact global en 2022

A l'horizon de la prévision financière, en 2022, hors élargissement de l'accès aux allocations à certains démissionnaires et indépendants, le nombre de personnes ayant un droit ouvert à l'assurance chômage (personnes « indemnissables ») aura augmenté d'environ 40 000 personnes en fin d'année. Ce résultat est le produit de deux effets contraires :

- ▶ à la hausse : des droits plus longs du fait de l'évolution du calcul du SJR qui diminue l'allocation journalière et allonge la durée des droits ;
- ▶ à la baisse : moins d'entrées en indemnisation en raison des nouvelles conditions d'ouverture de droit.

Le nombre d'allocataires indemnisés fin 2022 diminuera cependant de 70 000 personnes, soit une baisse de 2 % par rapport à l'évolution en l'absence de réforme, en raison là aussi de 2 effets contraires :

- ▶ à la baisse : moins d'allocataires indemnisés au cumul ;
- ▶ à la hausse : des droits plus longs du fait de l'évolution du calcul du SJR.

De plus, pour les allocataires qui seront indemnisés en 2022, l'allocation perçue sera en moyenne 6 % plus faible (sous l'effet du changement du calcul du SJR, de la dégressivité). Au total, les dépenses d'allocation baisseront d'environ 10 % (moins d'allocataires indemnisés et des montants versés en moyenne inférieurs).

IMPACT FINANCIER GLOBAL DE LA REFORME

Les modifications des règles d'indemnisation, en particulier les conditions d'ouverture de droit et du calcul du SJR, conduisent à une forte baisse des dépenses d'indemnisation dès 2020.

En cumul sur 2019-2021, les moindres dépenses d'indemnisation sont au total de -3 420 M€, hors nouveaux droits. L'effet net de l'ensemble des mesures cumulées est de + 2 270 M€ de 2019 à 2021.

Les nouveaux droits (démissionnaires, indépendants) généreront quant à eux des dépenses d'indemnisation supplémentaires, environ 440 M€ par an à partir de 2020. A cela s'ajoutent des dépenses supplémentaires liées à la hausse de la participation de l'Unédic au financement de Pôle emploi.

La modulation de contribution prévue par le bonus-malus est conçue pour être neutre financièrement au sein de chaque secteur concerné et sera mise en application à partir de 2021. Elle n'a donc pas d'impact en 2019 et 2020. Les effets financiers, une fois la mesure effective, devraient être faibles par construction, mais s'accompagner d'une réduction du taux de séparation dans les secteurs concernés.

Le maintien au-delà d'octobre 2020 d'un taux de contribution à 4,05 % qui était prévu jusqu'à cette date seulement par la convention 2017 produira des recettes de contributions supplémentaires de même que la sur-contribution et la taxe sur les CDD d'usage.

Au total, l'effet net de la réforme sera de +480 M€ en 2020, de +1 790 M€ en 2021 et de +2 050 M€ en 2022.

Ces effets s'entendent hors effets de comportement. Les nouvelles règles d'indemnisation modifieront sans aucun doute progressivement les comportements des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises. Ces effets sont difficilement estimables *ex ante* car les réactions seront diverses. Ils dépendront aussi des reports possibles vers d'autres dispositifs tels que la prime d'activité ou le RSA.

Pour apprécier les différents effets de cette réforme d'ampleur, il est donc déterminant d'engager dès les prochains mois une démarche de suivi et d'évaluation.

Impact financier de la réforme 2019, en millions d'euros					
		Fin 2019	2020	2021	2022
Dépenses liées aux nouvelles règles d'indemnisation	Conditions d'ouverture de droit	- 10	-900	-1 000	-1 000
	Salaire de référence	0	-250	-1 100	-1 300
	Dégressivité	0	-20	-140	-220
	Sous-ensemble	-10	-1 170	-2 240	-2 520
Dépenses liées aux nouveaux droits	Démissionnaires	0	+ 300	+ 300	+ 300
	Indépendants	0	+ 140	+ 140	+ 140
	Sous-ensemble	0	+ 440	+ 440	+ 440
Contributions	Contribution de 0,05 % après octobre 2020	0	+ 80	+ 320	+ 320
	Taxe de 10€ sur les CDDU hors intermittents du spectacle	0	+ 40	+ 40	+ 40
	Sur-contribution 0,5 % sur les CDDU d'intermittents du spectacle	0	+ 10	+ 10	+ 10
	Bonus-malus	0	0	0	0
	Sous-ensemble	0	+ 130	+ 370	+ 370
Dépenses liées au financement de Pôle emploi (10 % → 11 %)		0	+ 380	+ 380	+ 400
Effet global (recettes - dépenses)		+10	+ 480	+1 790	+2 050

Source : Unédic.

FOCUS SUR L'EVOLUTION DU CALCUL DU SALAIRE DE REFERENCE

Les nouvelles modalités de calcul du salaire de référence ont pour effet de modifier le montant de l'allocation journalière et la durée maximale du droit. Les rémunérations seront dorénavant prises en compte sur les 2 dernières années précédant la fin du dernier contrat de travail (les 3 dernières années pour les allocataires de 53 ans ou plus) et non plus sur la dernière année.

Pour obtenir le salaire journalier de référence, on divisera désormais la rémunération perçue sur les 24 mois précédant la perte du dernier emploi par le nombre de jours compris entre le premier jour sous contrat et le dernier jour du dernier contrat sur cette même période. Cette période comportera donc à la fois les jours sous contrat de travail et les jours chômeés entre deux emplois. Les jours non couverts par un contrat de travail augmenteront ce diviseur et contribueront donc à une diminution du SJR et de l'allocation journalière, par rapport aux règles 2017.

Evolution du montant et la durée d'indemnisation des allocataires ouvrant un droit dans la 1^{ère} année suivant le nouveau mode de calcul du SJR, selon le rythme de travail sur leur période de référence (hors personnes qui n'ouvrent pas de droit cette année-là du fait des nouvelles conditions d'entrée)

Rythme de travail sur la période de référence	Répartition des entrants	Effectifs d'entrants	Montant mensuel de l'indemnisation*			Durée du droit (en mois)		
			Avant la mesure	Avec la mesure	Ecart	Avant la mesure	Avec la mesure	Ecart
Entrants non concernés par la mesure	11 %	250 000	915 €	915 €	0 %	11,5	11,5	0 %
Ensemble des entrants impactés la 1^{ère} année	37 %	850 000	905 €	708 €	-22 %	12,1	17,7	45 %
De 25 % à 49 %	8 %	190 000	868 €	431 €	-50 %	7,6	19,4	156 %
De 50 % à 74 %	12 %	280 000	897 €	679 €	-24 %	10,7	16,9	59 %
De 75 % à 99 %	16 %	380 000	929 €	869 €	-6 %	15,5	17,2	11 %
Ensemble des entrants non impactés la 1^{ère} année (rythme = 100 %)	53 %	1 230 000	1 022 €	1 022 €	0 %	20,9	20,9	0 %
Emploi continu à temps plein sur 24 mois (ou 36 mois)	23 %	530 000	1 271 €	1 271 €	0 %	25,6	25,6	0 %
Emploi continu à temps plein sur moins de 24 mois	10 %	230 000	1 046 €	1 046 €	0 %	13,2	13,2	0 %
En emploi continu à temps partiel sur leur période de référence	20 %	470 000	729 €	729 €	0 %	19,6	19,6	0 %
Total	100 %	2 330 000						

* Le montant mensuel de l'indemnisation s'entend hors reprise d'activité, il est obtenu en multipliant le montant de l'allocation journalière par 30,4.

Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence servant au calcul du SJR et déterminant la durée du droit, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les seniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %), ce sont des seniors de 53 ans ou plus.

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100^e.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10, ouvrant un droit entre avril 2020 et mars 2021, soit environ 2,3 millions de personnes.

Lecture : les personnes impactées par la mesure auront une augmentation de la durée de leur droit de 45 % en moyenne associée à une baisse de l'indemnisation de 22 % en moyenne.

Effets du changement du calcul du SJR

Le changement de calcul du salaire de référence concerne les allocataires qui ouvrent un droit la première année et dont les périodes de travail sont discontinues au cours des 24 derniers mois. Ce changement de règle a des effets de plusieurs ordres.

- ▶ Le salaire journalier de référence est plus faible qu'avec les règles précédentes.
- ▶ La durée d'indemnisation est plus longue que précédemment car elle est égale à la période entre le premier jour du premier contrat et le dernier jour du dernier contrat sur les 24 derniers mois. Les périodes sans travail entre deux contrats n'étaient pas prises en compte précédemment dans cette définition.

A noter qu'un contrat court isolé, au début ou à la fin de la période de 24 mois précédant la perte d'emploi, peut modifier fortement les caractéristiques de l'indemnisation (montant journalier et durée).

- ▶ Le cumul d'une partie de l'allocation avec le salaire d'une activité reprise sera moins souvent possible. En effet, les allocataires au cumul se voient retirer de leur allocation mensuelle 70 % des revenus issus de leur activité reprise en cours de mois. Le montant de l'allocation étant plus faible, ce cumul sera moins fréquent.

Evolution de l'allocation et de la durée

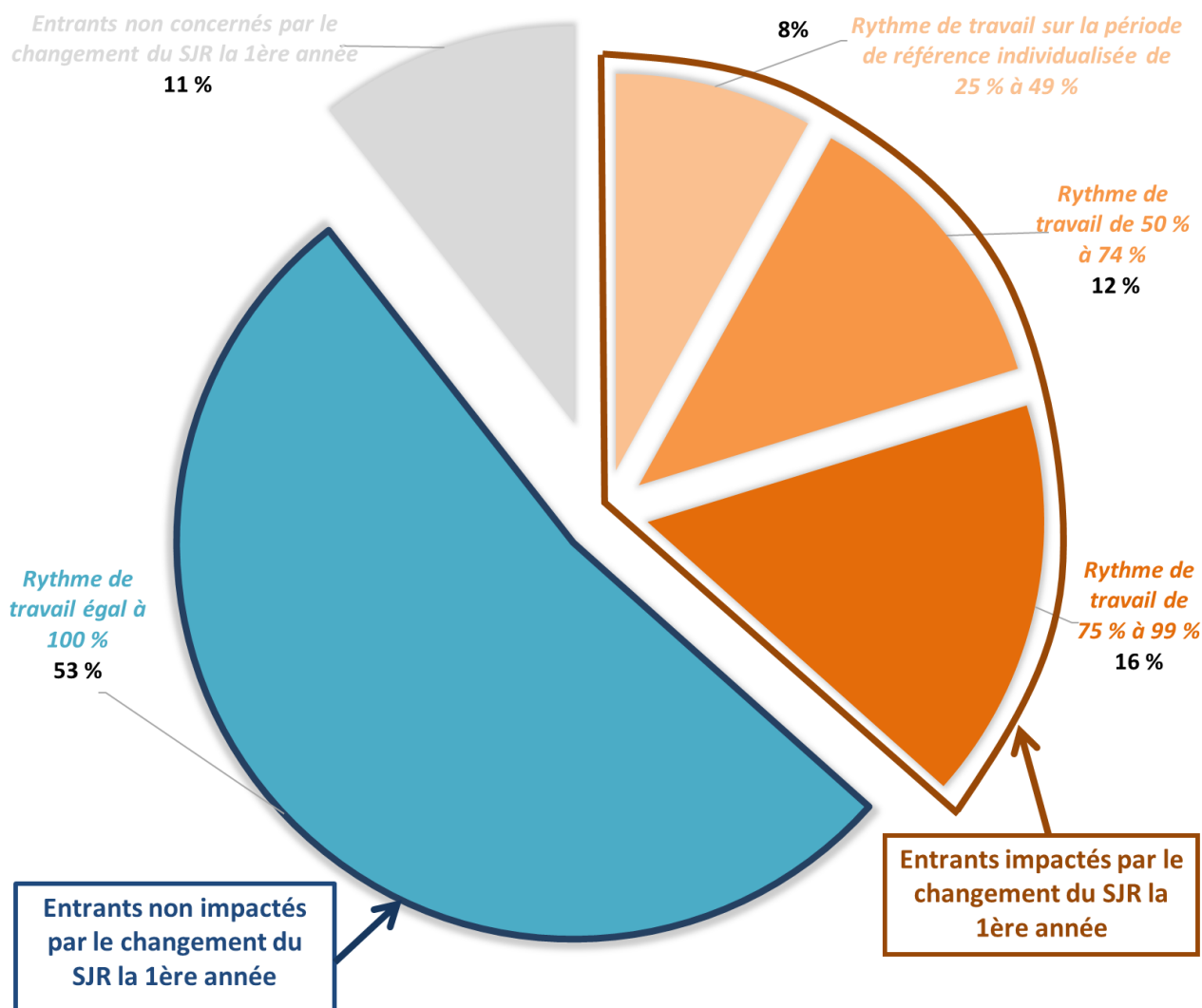
L'évolution de l'allocation et de la durée de droit sont d'autant plus fortes que leur rythme de travail est faible sur la période de référence (24 ou 36 mois). Pour les personnes qui n'ont pas travaillé en continu sur cette période (rythme de travail de moins de 100 %), l'allocation sera plus faible et la durée plus longue qu'avec les règles actuelles. Pour les personnes qui ont travaillé en continu sur cette période (rythme de travail = 100 %), leur indemnisation est inchangée.

Au cours de la première année de mise en œuvre de cette mesure, 37 % des entrants seront impactés par le nouveau calcul du SJR, soit environ 850 000 personnes. Ce sont les allocataires dont l'affiliation est discontinuée sur la période précédant l'ouverture de droit. Un peu plus de la moitié d'entre eux seront affectés par une baisse de leur SJR supérieure à 25 %.

Lors de cette première année de mise en œuvre de la mesure, parmi les personnes qui ouvriront un droit entre avril 2020 et mars 2021, une petite partie ne sera pas concernée par la nouvelle mesure car leur dernière fin de contrat de travail est antérieure au 1^{er} avril 2020.

Environ la moitié des nouveaux entrants d'avril 2020 à mars 2021 seront indemnisés sans changement de montant de leur allocation ni de la durée de leur droit (53 %, soit 1,230 millions d'allocataires). Ce sont les allocataires dont l'affiliation est continue sur la période de référence précédant l'ouverture de droit. Parmi eux, quelques-uns pourront néanmoins être concernés par la dégressivité.

Répartition des allocataires ouvrant un droit dans la 1^{ère} année suivant le nouveau mode de calcul du SJR, selon le rythme de travail sur leur période de référence (hors personnes qui n'ouvrent pas de droit cette année-là du fait des nouvelles conditions d'entrée)



Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence servant au calcul du SJR et déterminant la durée du droit, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les séniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %). Ce sont des séniors de 53 ans ou plus. Ils ne sont pas représentés sur ce graphique.

Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100^e.

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10, ouvrant un droit entre avril 2020 et mars 2021, soit environ 2,3 millions de personnes.

Lecture : 53 % des allocataires ouvrant des droits dans la première année suivant la mesure ne seront pas impactés par cette dernière du fait de leur rythme de travail égal à 100 %.

LES RESSOURCES DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE

Remplacement progressif des cotisations salariales par une fraction de CSG activité

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et les lois financières de 2018 et 2019 ont modifié le mode de financement de l'Assurance chômage. Les cotisations salariales ont été remplacées par une fraction des recettes de la CSG activité¹.

Jusqu'en 2017 les cotisations sociales directement payées par les salariés et les entreprises affiliés à l'Assurance chômage représentaient la quasi-totalité des recettes de l'Unédic. L'année 2018 a été marquée par la mise en œuvre de l'exonération partielle puis totale de la part salariale des contributions d'assurance chômage, avec une compensation intégrale de ces sommes pour l'Unédic. Les cotisations salariales d'Assurance chômage sont ensuite formellement supprimées à partir de 2019 par la loi « Avenir professionnel » et remplacées par une quote-part de CSG sur les revenus d'activité.

Ainsi, à compter de 2019 les ressources du régime ont une double origine :

- ▶ les contributions principales constituées en quasi-totalité par des contributions patronales ;
- ▶ un financement issu de la CSG sur les revenus d'activité, pour compenser la suppression de la part salariale, déterminée par le Parlement lors du vote annuel de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

La version définitive de la LFSS 2019 a retenu le taux de 1,47 % de CSG sur les revenus d'activité, en accord avec le document de cadrage du gouvernement du 25 septembre 2018 qui assure la neutralité financière pour l'Unédic sur la période 2019-2021 de ce changement de nature des recettes. Ce taux permet en effet, en 2019, la compensation intégrale des 14,2 Mds€ de perte de recettes liées à la suppression de la contribution salariale d'assurance chômage.

Extension à l'Assurance chômage des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires et exonérations spécifiques

La LFSS 2019 prévoit également l'extension des allègements de cotisations patronales sur les bas salaires aux cotisations d'assurance chômage au 1^{er} octobre 2019. Cette réduction générale est applicable de manière dégressive aux rémunérations inférieures à 1,6 Smic. La perte de recettes induite, évaluée à environ 3,7 milliards d'euros en année pleine, est compensée intégralement à l'Unédic par l'Acoss. La LFSS 2019 prévoit aussi l'extension aux contributions d'assurance chômage, de quatre exonérations spécifiques dont le montant sera de même compensé intégralement. Le produit d'encaissement est évalué à près de 300 M€ par an. A partir de 2020, les contributions patronales exonérées représenteront 10 % du total des contributions.

L'assiette de la CSG activité est en moyenne moins dynamique que celle du secteur privé

Le passage d'un financement total par les cotisations sociales à un financement partiel de l'Unédic par la CSG sur les revenus d'activité a des conséquences pour la gestion financière de l'Unédic, d'une part car l'assiette de CSG sur les revenus d'activités est plus large que la masse salariale affiliée à l'Assurance chômage. Elle comprend en effet : les salariés du secteur privé, les salariés du secteur public et les travailleurs indépendants. Elle tient également compte de certains éléments de rémunération comme l'intéressement et la participation, mais aussi des contributions de retraites supplémentaires et de prévoyance complémentaire, qui ne sont pas dans l'assiette des cotisations chômage.

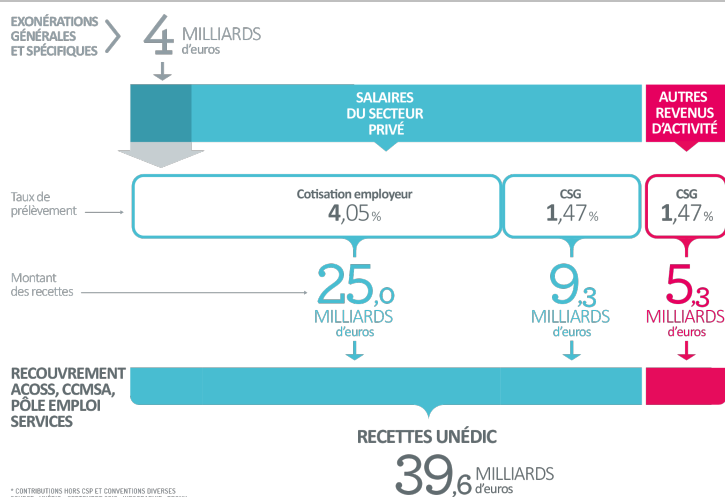
D'autre part, la masse salariale du secteur public est moins dynamique que celle du secteur privé mais moins sensible à la conjoncture. Les revenus des non-salariés sont moins dynamiques que les salaires du secteur privé et plus volatils car plus sensibles à la conjoncture. Au total, le moindre dynamisme au cours des deux dernières décennies des assiettes du secteur public et des non-salariés devrait se maintenir et l'assiette de CSG sur les revenus d'activité devrait continuer d'être en moyenne moins dynamique que la masse salariale du secteur privé.

¹ Le taux de contribution est au total de 6,45 % du salaire brut depuis octobre 2017, dont 2,4 points de part salariale.

Les contributions d'Assurance chômage restent majoritairement assises sur les salaires du secteur privé

Le remplacement de cette part salariale par la CSG sur les revenus d'activité modifie le poids des salaires du secteur privé dans ce financement. En 2020, la CSG sur les revenus d'activité assurera environ 37 % des contributions d'assurance chômage. Les contributions d'Assurance chômage restent majoritairement assises sur les salaires du secteur privé. Les salaires du secteur privé représenteraient en 2020 environ 86 % de l'assiette des contributions de l'Assurance chômage au lieu de 100 % auparavant.

Financement de l'Assurance chômage en 2020 (prévision)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Champ : contributions, hors CSP et conventions diverses

PREVISIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES POUR 2019-2022

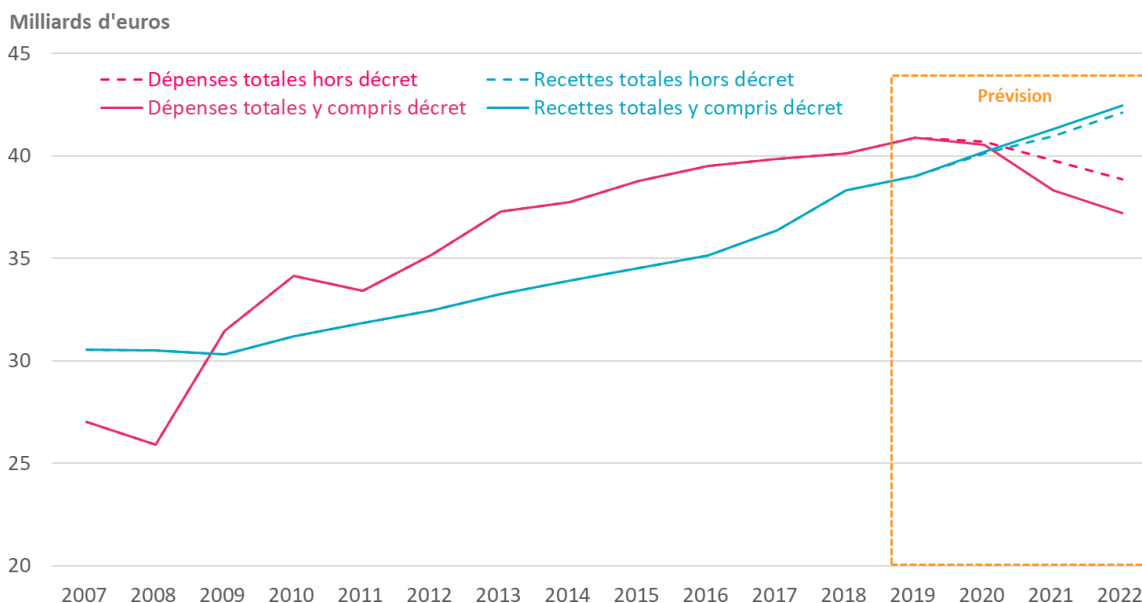
Les prévisions financières actualisées pour la période 2019-2022 se basent, comme à l'accoutumée, sur les hypothèses de croissance et d'inflation du Consensus des économistes et sur les prévisions de population active de l'Insee. Elles ne prennent en compte que les évolutions de politique publique ayant fait l'objet de décisions. Ainsi, le dernier exercice de prévision présenté en juillet 2019 prenait en compte les modalités de financement actuelles, mais pas les effets des décrets de fin juillet sur la réforme de l'assurance chômage. Les perspectives financières présentées ici s'appuient sur cette prévision qui a été complétée pour ajouter les effets des décrets et les éléments d'exécution financière des mois de juin et juillet 2019.

UNE AMELIORATION DU SOLDE FINANCIER ACCELEREE PAR LA REFORME

En 2018, le solde financier s'est amélioré : -1,8 Md€ après -3,4 Mds€ en 2017. Cette amélioration provient pour moitié d'effets de trésorerie, notamment liés à l'évolution de la périodicité des paiements de contribution depuis la mise en place de la Déclaration Sociale Nominative (DSN). En 2019, ce solde atteindrait -1,8 Md€ par contre-coup de ces mêmes effets de trésorerie (les effets du décret cette année seront encore peu sensibles).

Pour les années suivantes : le solde financier continuerait de s'améliorer sous les effets conjugués de la conjoncture économique et de la réforme de l'Assurance chômage. Le retour à l'équilibre serait effectif au second semestre 2020, soit quelques mois plus tôt qu'en l'absence de réforme. En 2020, l'Unédic enregistrerait cependant un déficit de -0,3 Md€. Puis l'excédent serait de +3,0 Mds€ en 2021 puis de +5,3 Mds€ en 2022.

Recettes et dépenses totales



Source : Unédic, prévisions Unédic.

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 +1,9%. Elles diminueraient à partir de 2020 plus rapidement encore qu'en l'absence de réforme, du fait de la conjoncture et de la réforme (modifications des conditions d'ouverture de droit et du calcul du salaire journalier, dégressivité des allocations au-delà de 4 500€ brut mensuels de salaire perdu), malgré les nouveaux publics pris en charge (indépendants et démissionnaires) qui entraînent des dépenses supplémentaires d'allocation à hauteur de 440 M€ par an environ à partir de 2020.

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

Principales évolutions macroéconomiques

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (évolution en moyenne annuelle)					
PIB	+1,7%	+1,3%	+1,3%	+1,4%	+1,4%
Indice des prix à la consommation	+1,8%	+1,2%	+1,4%	+1,6%	+1,6%
Emploi total	+0,8%	+0,9%	+0,6%	+0,6%	+0,6%
Emploi affilié à l'assurance chômage	+1,3%	+1,2%	+0,8%	+0,8%	+0,8%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+2,0%	+1,6%	+2,2%	+2,1%	+2,1%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,5%	+2,9%	+3,0%	+2,9%	+2,9%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,8%	8,3%	8,0%	7,7%	7,4%
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+0,0%	+0,3%	-1,7%	-4,2%	-1,6%

Suite du tableau	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Emploi, Chômage (variation sur la période)					
Emploi total	+182 000	+229 000	+169 000	+170 000	+171 000
Emploi affilié à l'assurance chômage	+178 000	+217 000	+151 000	+152 000	+153 000
DEFM catégorie A	-44 000	-149 000	-79 000	-84 000	-111 000
DEFM catégories B, C	+26 000	+50 000	+29 000	+37 000	+25 000
DEFM D	+8 000	+35 000	-7 000	-8 000	-10 000
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	-64 000	-57 000	-55 000	-96 000
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+91 000	-23 000	-132 000	-68 000	-33 000

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

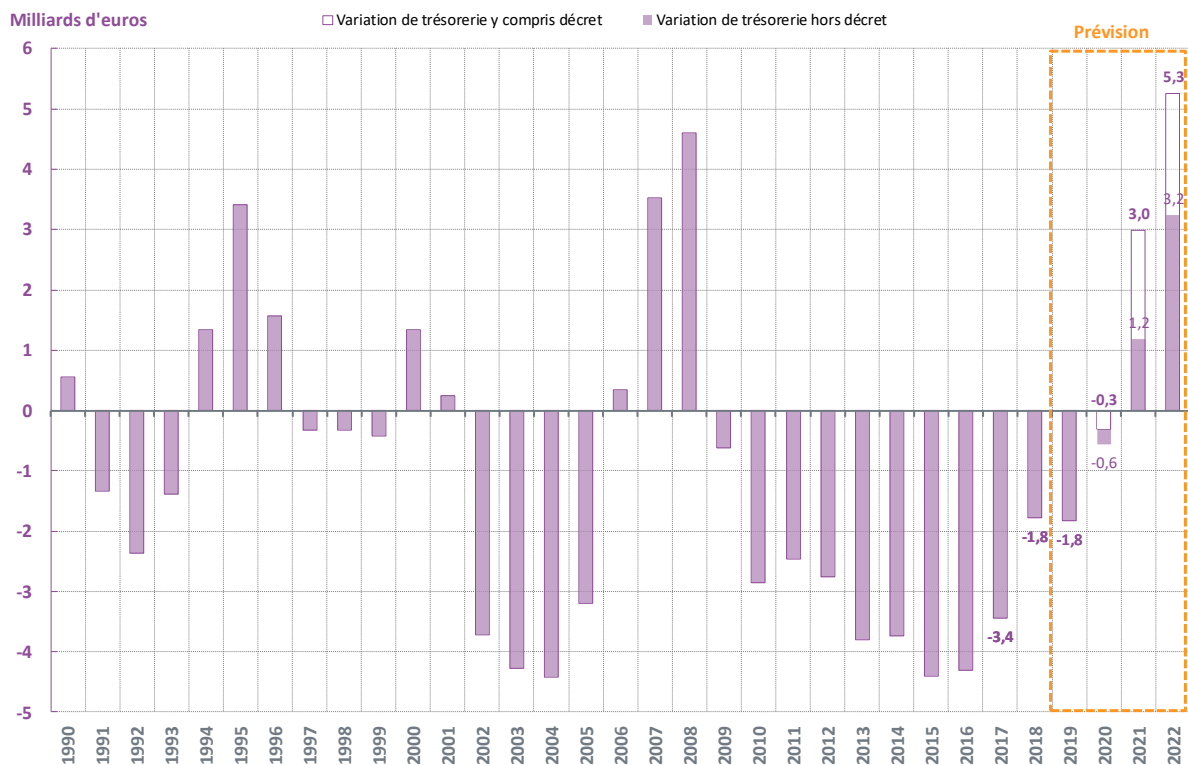
Champ : France entière, données CVS.

En millions d'euros, au 31 décembre

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Total des recettes	38 322	39 031	40 218	41 316	42 472
dont contributions principales	37 658	25 432	24 978	25 687	26 415
dont impositions de toute nature		12 958	14 644	15 060	15 488
Total des dépenses	40 126	40 878	40 541	38 333	37 215
dont dépenses allocataires	36 201	36 877	35 922	33 738	32 448
Solde = Recettes - Dépenses	-1 805	-1 847	-323	2 983	5 257
Éléments exceptionnels	22	20	15	5	0
Solde financier	-1 783	-1 827	-308	2 988	5 257
Situation de l'endettement net financier	-35 530	-37 357	-37 666	-34 678	-29 421

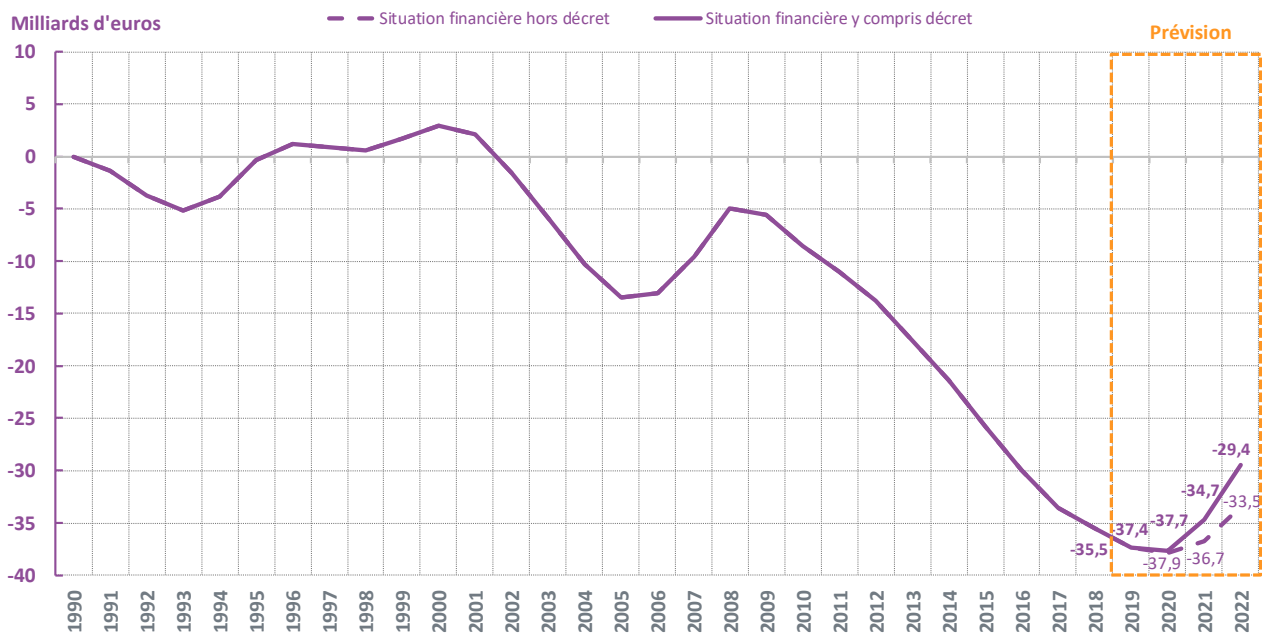
Source : Unédic, prévisions Unédic.

Solde financier de l'Assurance chômage



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Endettement net de l'Assurance chômage (Dettes)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

La charge des intérêts d'emprunt continuerait de se réduire jusqu'à atteindre 0,64 % des recettes du régime en 2022

Du fait du caractère contracyclique de l'Assurance chômage, la dette de l'Unédic a la particularité de se creuser dans la période négative du cycle économique, quand les taux d'intérêt sont bas ; dès lors que l'activité économique reprend, comme c'est le cas aujourd'hui, le solde financier du régime s'améliore et les taux sont susceptibles de remonter. Ainsi au cours des dernières années, dans un contexte d'endettement croissant, l'Unédic a bénéficié de taux d'intérêt très favorables. La charge constituée par les intérêts payés est restée inférieure à 1 % des recettes entre 2013 et 2018. La poursuite d'une politique monétaire accommodante en zone Euro devrait néanmoins maintenir des taux bas dans une situation où l'amélioration conjoncturelle et les mesures d'économies devraient permettre au solde financier de redevenir excédentaire dans le courant du 2^{ème} semestre 2020.

S'agissant des prochaines années, la prévision actuelle anticipe des excédents de l'ordre de 5,3 Mds€ à l'horizon 2022. Cette trajectoire permet d'envisager une stratégie consistant à ajuster les besoins de financement et les échéances de remboursement au niveau des excédents en recourant à des financements de moyen terme. Le montant prévisionnel des échéances de remboursement d'emprunts est donc en ligne avec les excédents prévisionnels qui devraient être dégagés par le régime dans sa période de haut de cycle. A noter que l'Unédic a d'ores et déjà financé 82 % de ses besoins à horizon 2022. Compte tenu de la baisse du niveau de la dette, la charge d'intérêts devrait diminuer sur la période 2019-2022 où elle représentera, en moyenne, 0,74 % des recettes.

SOLDE STRUCTUREL ET CYCLE ECONOMIQUE

L'Assurance chômage, qui limite la perte de revenu des salariés au chômage, est par nature très sensible à l'état de l'économie et de l'emploi. Pour mieux apprécier la situation financière de l'Assurance chômage, il faut connaître la position de l'économie française dans le cycle économique et ses incidences sur la situation structurelle des finances de l'Unédic.

Depuis 2015, l'Unédic produit des analyses sur la décomposition de son solde financier entre sa partie conjoncturelle et sa partie structurelle. Dans ce cadre, l'Unédic utilise chaque année la même méthode. Cette méthode standard est basée sur l'utilisation de l'écart de production (*output gap*), estimé et régulièrement mis à jour par la Commission européenne. Elle consiste à déduire, du solde financier global du régime, une partie due aux conditions conjoncturelles, appelée solde conjoncturel, et des éléments considérés comme hors champ (les charges d'intérêt et les mesures temporaires et ponctuelles). Le solde restant est le solde structurel, c'est-à-dire le solde considéré comme résultant de la réglementation de l'Assurance chômage et du marché du travail. Bien qu'imparfaite car pouvant être soumise à de fortes révisions, cette mesure est un élément d'analyse utile dans la gestion du régime.

Les dernières estimations de l'écart de production indiquent une position plus avancée dans le cycle qu'anticipé l'année dernière. En effet, la Commission européenne considère aujourd'hui que le PIB observé a rattrapé son niveau potentiel depuis 2017 alors qu'elle estimait l'année dernière que cela n'arriverait qu'en 2018.

L'Unédic enregistre un déficit structurel moyen de -1,8 Md€ entre 2010 et 2017

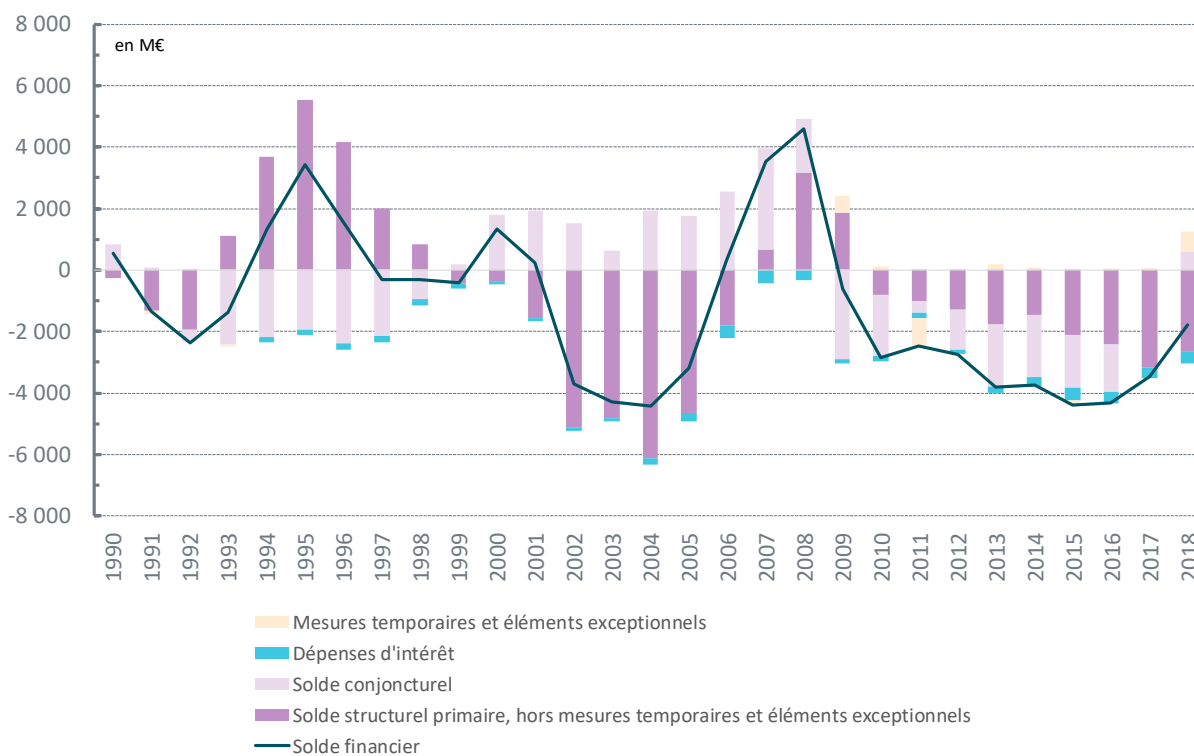
L'actualisation de l'écart de production sur l'ensemble de la période d'analyse amène à constater une dégradation du solde structurel de -1,8 Md€ sur la période 2010-2017. Entre 2010 et 2017, ce déficit a eu tendance à augmenter sous les effets conjugués :

- de la réforme des retraites de 2010 qui, *via* le report des âges minimum et de taux plein de départ à la retraite, élargit la population potentiellement indemnisable et augmente les dépenses d'indemnisation davantage qu'elle n'améliore les recettes de cotisation ;
- de l'augmentation sur la période du nombre de travailleurs frontaliers indemnisés dont le montant moyen d'indemnisation est également en croissance sensible.

Le solde structurel s'est ensuite amélioré en 2018 sous l'effet des mesures d'économie introduites par la convention 2017.

Négatif entre 2009 et 2016, le solde conjoncturel est redevenu positif depuis 2017, en raison de l'amélioration de la situation sur le marché du travail depuis 2016.

Décomposition du solde de l'Assurance chômage depuis 1990, en M€



Sources : Commission européenne, Unédic. Calculs Unédic.

Note : le solde structurel est dit primaire car il ne compte pas les frais liés aux emprunts effectués par l'Unédic pour financer la dette. Sont aussi exclus du solde structurel les mesures temporaires et éléments exceptionnels.

Lecture : en 2018, le solde structurel primaire estimé est de -2,7 Mds€, le solde conjoncturel est de +0,6 Md€, les dépenses d'intérêt de -0,4 Md€ et les mesures temporelles et ponctuelles sont de +0,7 Md€. Au total, le solde financier de l'année 2018 est estimé à -1,8 Md€.

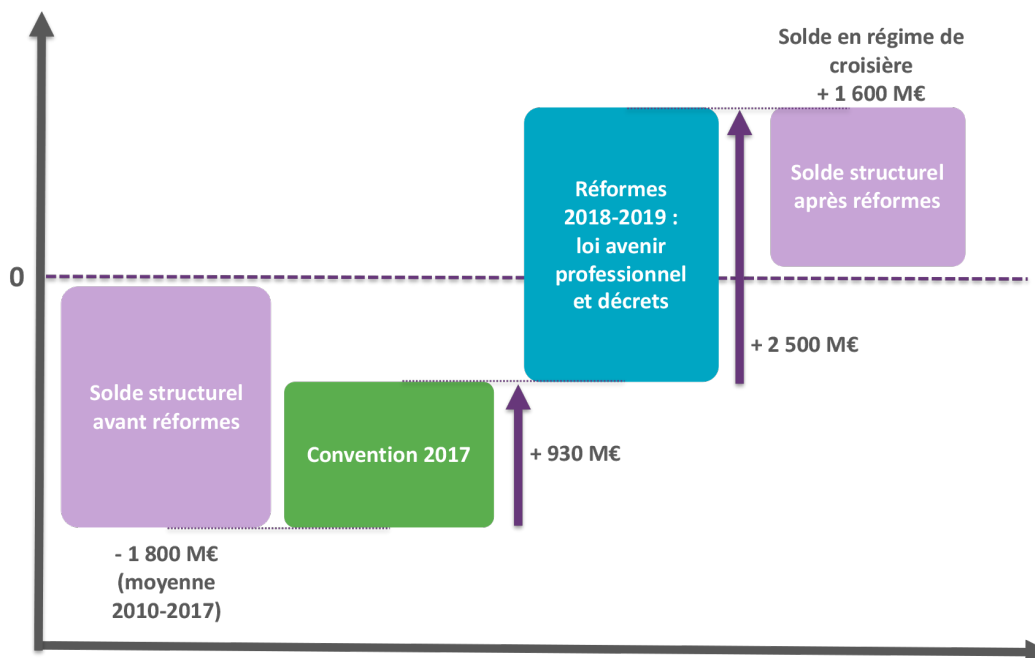
Le solde structurel de l'Assurance chômage devrait à terme redevenir positif

Le solde structurel hors charges d'intérêt est en moyenne de -1,8 Md€ entre 2010 et 2017. Pour rappel, ce solde tient compte des économies réalisées grâce à la convention 2014 (450 M€ en régime de croisière). Il est amené à diminuer sous les effets des réformes successives.

D'abord, la convention 2017 permettra d'améliorer ce solde de 930 M€ lorsqu'elle sera totalement montée en charge, soit en 2021-2022.

Enfin, les nouvelles mesures introduites dans les décrets du 26 juillet 2019 auront au total un effet positif sur le solde structurel de l'Unédic. Elles devraient améliorer le solde structurel de 2,5 Md€ environ par an une fois le régime de croisière atteint, soit en 2023/2024. Ainsi, au regard des informations connues à ce jour, le solde structurel de l'Assurance chômage devrait être excédentaire, et atteindre +1,6 Md€, soit environ 0,5 mois de recettes, une fois effectuée la montée en charge des nouvelles règles d'Assurance chômage.

Effets des évolutions réglementaires engagées et à venir sur le solde structurel



Source : Unédic

D'autres changements réglementaires ou législatifs sont aussi susceptibles d'affecter à terme le solde structurel de l'Unédic :

- ▶ le renforcement des contrôles de recherche d'emploi et la modification du barème des sanctions (décret du 28 décembre 2018) ;
- ▶ les nouvelles règles européennes pouvant éventuellement réduire à l'avenir le coût net de l'indemnisation des demandeurs d'emplois frontaliers pour l'Unédic. Concernant ce dernier point, le 18 avril 2019, le projet initial de 2016 a été rejeté par le Parlement européen, qui a décidé de le reporter à la prochaine législature. Tant que la Commission européenne ne retire pas le texte, les discussions peuvent se poursuivre. On peut estimer que l'ensemble des propositions composant ce projet, auraient amélioré la situation financière du régime d'Assurance chômage de l'ordre de 600 M€ par an si elles avaient été appliquées dès 2017.

ZOOM SUR LES RUPTURES CONVENTIONNELLES

Le recours aux ruptures conventionnelles a doublé en 10 ans

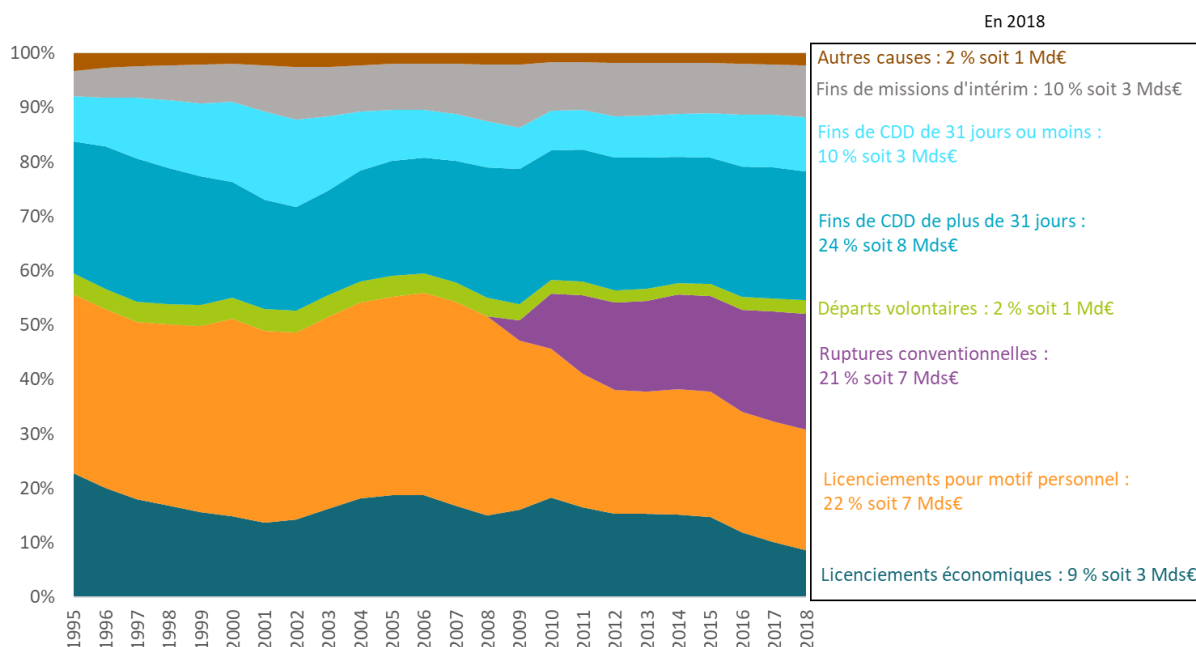
Les ruptures conventionnelles ont été introduites par la loi portant modernisation du marché du travail du 25 juin 2008 avec pour objectif de suivre l'évolution des besoins de mobilité professionnelle et d'accompagner la transformation de l'emploi face aux mutations technologiques dans un cadre sécurisé financièrement.

Depuis leur introduction en août 2008, le nombre de ruptures conventionnelles a doublé. Au premier semestre 2019, 39 000 demandes sont enregistrées chaque mois, contre environ 21 000 fin 2009. La majorité sont homologuées (94 %). Quasiment toutes donnent ensuite lieu à une inscription à Pôle emploi accompagnées d'une ouverture de droit à l'Assurance chômage. Finalement, plus de huit ruptures conventionnelles sur dix sont suivies d'une indemnisation.

Dix ans après leur mise en place, les ruptures conventionnelles représentent, en 2018, 21 % des dépenses d'allocations chômage pour 15 % des allocataires indemnisés sur l'année. Les salaires perdus par les allocataires après une rupture de CDI sont souvent plus élevés que ceux des allocataires en fin de CDD ou de mission d'intérim, il en est donc de même pour leurs niveaux d'indemnisation. De plus, leurs droits sont globalement plus longs. Les allocataires indemnisés à la suite d'une rupture conventionnelle sont en moyenne plus jeunes et plus diplômés. Ils occupaient des postes plus qualifiés et mieux rémunérés que les licenciés. Ils conduisent plus souvent des projets de création d'entreprise.

Plusieurs études ont mis en évidence les spécificités des ruptures conventionnelles, au regard des autres motifs de rupture de CDI. Les ruptures conventionnelles sont plus fréquentes en milieu ou en fin de carrière. La part des démissions parmi les ruptures de CDI diminue quant à elle avec l'âge, à l'inverse des licenciements. On trouve davantage de ruptures conventionnelles dans les petits établissements, et de licenciements autres qu'économiques dans les grands. Le recours à la démission et au licenciement économique dépend peu de la taille de l'établissement.

Répartition des dépenses d'allocations selon le motif de la perte d'emploi



Notes : les autres causes incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pied temporaires à la suite d'une réduction d'activité. La catégorie « licenciements économiques » inclut les Contrats de Sécurisation Professionnelle (CSP).

Source : Fichier National des Allocataires (Unédic / Pôle emploi).

Champ : France entière, y compris versements d'aides à la création d'entreprise (ARCE).

Lecture : en 2018, les dépenses liées aux ruptures conventionnelles représentent 21 % des dépenses d'allocations de l'Assurance chômage, soit 7 Mds€.

Que peut-on affirmer sur les possibles effets de substitution ?

Les motifs de recours à la rupture conventionnelle sont variés, que le salarié ou l'employeur (ou les deux) soit à l'origine de la rupture. La distinction entre les différents motifs de la rupture conventionnelle est importante pour l'Assurance chômage car elle permet de mieux comprendre l'évolution de son solde structurel.

La montée en charge de ce dispositif, concomitante à la période de crise financière et économique débutant fin 2008, rend difficile l'analyse du développement de ce dispositif. Les possibles effets de substitution à d'autres modes de rupture de CDI, qui ont pu avoir un effet sur les dépenses d'allocation, ne peuvent pas être observés directement. Or, si la substitution d'une rupture conventionnelle à un licenciement n'induit pas de coût supplémentaire pour l'Assurance chômage, ce n'est pas le cas des substitutions à des démissions puisque certaines d'entre elles n'auraient pas donné droit à une indemnisation chômage.

La littérature économique est partagée sur les effets de substitution à l'œuvre entre ruptures conventionnelles et autres motifs de fin de CDI. Diverses études se sont penchées sur la question, en particulier dans les premières années suivant l'introduction de la rupture conventionnelle. Une partie des études ne trouvent pas d'effet de substitution avec les démissions, tandis que d'autres mesurent des effets d'amplitude variée. Il en est de même pour les substitutions avec des licenciements. Il est donc difficile de conclure sur ces effets. Il existe en revanche un relatif consensus dans la littérature économique sur l'existence d'un surplus de ruptures de contrats lié à l'introduction des ruptures conventionnelles, mais pas sur son niveau qui varierait, selon les travaux, entre 5 % et 28 % de l'ensemble des ruptures conventionnelles.

Si les études économiques ont mis en évidence une augmentation des transitions professionnelles, il n'est donc pas possible d'apprécier l'impact net de ce dispositif sur les dépenses d'Assurance chômage hors effets de substitution avec les différents licenciements et départs volontaires. De même, si une conjoncture favorable à la mobilité professionnelle peut avoir un effet positif sur le recours au dispositif, et inversement, il n'est pas possible non plus d'évaluer quelle sera son importance dans les années à venir, d'autant que des interactions seront probables avec de nouvelles formes de ruptures de contrats, telles que les ruptures conventionnelles collectives ou le nouveau droit à l'indemnisation pour les démissionnaires.



**SYNTHÈSE DU RAPPORT SUR
LES PERSPECTIVES FINANCIÈRES
DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2019-2022**

Directeur de la publication :
Pierre Cavard

Dépôt légal : septembre 2019

Unédic

4, rue Traversière – 75012 Paris
Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr –  [@unedic](https://twitter.com/unedic) –  [LinkedIn](https://www.linkedin.com/company/unedic)