

Situation financière de l'Assurance chômage

Perspectives 2020 – Conséquences de la crise du COVID-19



18 juin 2020

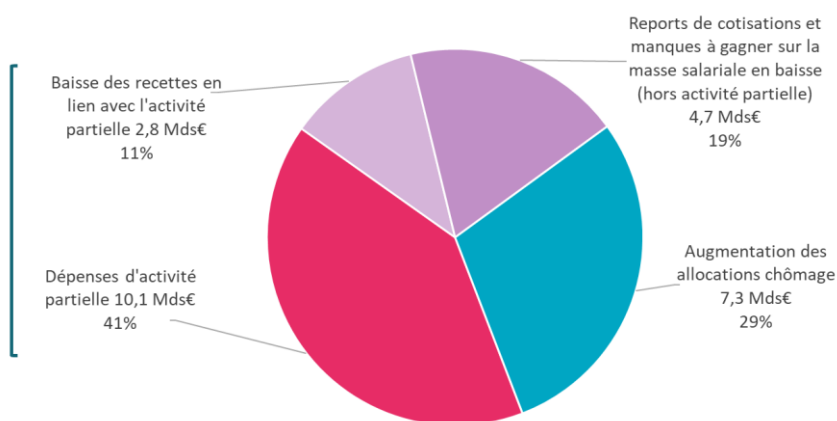
Dans le sillage de la crise sanitaire du COVID-19, la France connaît depuis la mi-mars un choc macro-économique sans précédent. Comme lors de la crise de 2008-2009, l'Assurance chômage joue à plein son rôle d'amortisseur social, assurant la totalité ou une partie des revenus de plus 3 millions de chômeurs et de 9 millions de salariés en activité partielle en avril 2020.

Cette crise inédite par son ampleur a déjà des conséquences financières importantes sur le régime : depuis mi-mars, le solde de l'Assurance chômage s'est dégradé de 11,5 Mds€. Bien qu'à un rythme moins soutenu, cette dégradation de la trésorerie du régime d'Assurance chômage se poursuivrait les mois suivants : le déficit s'élèverait à 25,7 Mds€ à fin 2020, soit 24,8 Mds€ de plus que ce qui était prévu avant la crise (-0,9 Md€ selon la prévision de février). Ce déficit porterait la dette à fin 2020 à 63,1 Mds€.

Le déficit lié à la crise du COVID-19 résulte principalement de trois facteurs : pour 52 % du financement de l'activité partielle (12,9 Mds€ dont 10,1 Mds€ de dépenses et 2,8 Mds€ de baisse de recettes), pour 29 % de l'augmentation des dépenses d'allocations chômage versées aux demandeurs d'emploi et pour 19 % des reports de cotisations et autres manques à gagner liés à la baisse de l'emploi soumis à cotisation.

Fin 2020, près de 25 Mds€ de déficit lié à la crise du COVID-19, dont...

Financement de l'activité partielle
12,9 Mds€,
soit 52% du total du déficit induit par la
crise du COVID-19



Source : Unédic

L'exercice de prévision de la situation financière de fin d'année présenté dans cette note est également inédit, au regard des précédents exercices de prévisions produits par l'Unédic pour le pilotage du régime. L'absence de référence dans l'histoire économique et de recul pour analyser et prévoir les conséquences économiques d'une crise de cette ampleur explique les aléas particulièrement élevés qui entourent l'exercice. Dans cette note, un seul scénario est proposé. Afin de rendre compte des aléas accompagnant cet exercice, ce scénario est complété d'une mesure de sensibilité. Des travaux plus approfondis à l'automne permettront d'affiner ce premier exercice et d'envisager 2021.

Rappelons enfin que l'exercice est effectué sur la base des mesures de politique économique connues au moment de sa réalisation.

A. Un choc macro-économique sans précédent

Le choc économique engendré par la crise du COVID-19 est, par bien des aspects, inédit. Il ne ressemble aux crises économiques passées ni par sa soudaineté (une partie de la vie économique du pays s'est artificiellement arrêtée entre le 16 mars et le 11 mai), ni par son ampleur (l'activité économique a chuté de 35 % dès le début du confinement), ni par sa forme (certains secteurs ont continué à fonctionner à plein tandis que d'autres ont été mis à l'arrêt).

Les effets déjà connus de la crise du COVID-19

L'effet des 2 mois de confinement sur l'activité économique du pays est aujourd'hui relativement bien appréhendé : d'une part, le PIB s'est fortement dégradé, l'Insee estimant que la contraction du PIB a été d'environ un tiers entre le 16 mars et le 11 mai¹. D'autre part, le marché de l'emploi, bien que largement soutenu par les mesures d'urgence (activité partielle, arrêt de travail pour garde d'enfant et report de cotisations) a commencé à se dégrader : 497 400 emplois ont été détruits à la fin mars selon l'Insee² et, en avril 2020, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A enregistrait sa plus forte hausse (+843 000 par rapport à mars, soit +22,6 %, dont plus de 600 000 proviennent de transitions des catégories B et C vers A), pour s'établir à son plus haut niveau depuis 1996.

Les effets de la crise et des mesures d'urgence sur la situation financière de l'Assurance chômage étaient, au 12 juin, de 11,5 Mds€, dont 4,5 Mds€ de dépenses d'activité partielle (*Encadré 1*), 1,9 Md€ dû à l'augmentation des dépenses d'allocations chômage et 4,1 Mds€ liés à la baisse des recettes du régime.

Des perspectives économiques 2020 incertaines

Les évolutions de la croissance et de l'emploi sont très incertaines, même à horizon de quelques mois. Comment l'économie mondiale, largement touchée par la crise du COVID-19, va-t-elle se comporter et quel impact cela aura-t-il sur l'ensemble de la chaîne de valeur française ? Quel sera l'impact des règles de distanciation sociale sur la consommation des ménages et la production des entreprises ?

Et concernant plus directement l'emploi : l'activité partielle sera-t-elle encore au cœur de la gestion de la main-d'œuvre des employeurs en difficulté fin 2020 ? Cette mesure et le report des cotisations suffiront-ils à éviter des défaillances d'entreprises ? Quels seront les contours exacts et les effets du plan de relance annoncé par le Gouvernement (soutien aux secteurs sinistrés tels que le tourisme et l'automobile, relance de l'apprentissage...) ? Quid du recouvrement des cotisations employeurs reportées pendant les mois de confinement ? Les exonérations seront-elles compensées ?

Un exercice de prévision adapté à la crise

Finalement, les questions sont si nombreuses et les équilibres économiques tant modifiés qu'ils empêchent à court terme l'utilisation des modèles de prévision classiques. L'exercice de prévision présenté dans cette note repose sur une analyse sectorielle *ad hoc*, dont le point de départ est la baisse d'activité de l'économie française enregistrée à partir de la mi-mars décomposée en 17 secteurs (*cf. infra*). Cet exercice a exigé l'élaboration d'hypothèses fortes, c'est pour cette raison qu'il est restreint à l'année 2020.

Nous proposerons une nouvelle estimation du solde financier 2020 et une première estimation du solde 2021 à l'automne.

¹ Insee, *Point de conjoncture* des 7 avril, 23 avril, 7 mai et 27 mai 2020.

² Insee, estimation d'emplois salariés

B. Les hypothèses retenues pour l'exercice

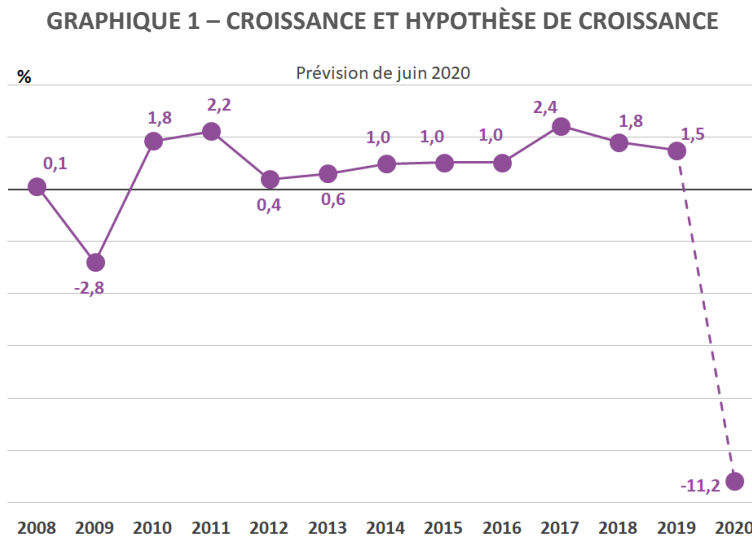
Perte d'activité et scénario de PIB à l'horizon 2020

Les prévisions de l'Unédic reposent habituellement sur les hypothèses de croissance du Consensus des économistes. Étant donné le large éventail des prévisions de croissance du dernier Consensus (près de 7 points d'écart entre la prévision la plus haute et la plus basse), par prudence et dans un contexte incertain, nous avons choisi de prendre comme référence un niveau de croissance à -11,2 %, compatible avec les hypothèses sectorielles retenues pour l'exercice. Cette hypothèse est en ligne avec les estimations de l'OCDE (-11,4 %), de la Banque de France (-10,3 %) et du Gouvernement dans le projet de loi de finances rectificative de juin 2020 (-11 %).

Ce scénario d'activité suppose l'absence d'une nouvelle entrée en confinement malgré un virus qui continuerait de circuler, une reprise progressive de l'activité qui resterait en partie entravée par les mesures de sécurité sanitaire ne permettant pas de retrouver rapidement le niveau d'activité d'avant crise et des ménages qui ne consommeraient pas le surplus d'épargne accumulé pendant le confinement.

Ce scénario de PIB n'est pas le seul envisageable : certains secteurs pourraient revenir plus tard à l'équilibre ou d'autres vagues de contamination pourraient engendrer une nouvelle période de confinement, ce qui amènerait à revoir ce scénario à la baisse. A l'inverse, l'activité de certains secteurs pourrait aussi rebondir plus vite que prévu, ce qui amènerait à revoir ce scénario à la hausse. L'encadré 2 propose des analyses de sensibilité de la prévision en particulier à cette hypothèse de PIB.

Malgré l'incertitude qui entoure ce chiffre, retenons surtout que le PIB 2020 marquera un recul de l'économie sans précédent dans l'histoire récente, très nettement en dessous du recul d'activité de -2,8 % observé lors de la crise financière de 2008-2009 (*Graphique 1*).



Source : Insee, Unédic, prévisions Unédic.

Partant des baisses d'activité sectorielles enregistrées pour les mois de mars à mai par l'Insee (*Tableau 1*), ce scénario correspond à un retour progressif de l'activité à une situation quasi-normale dans la majorité des secteurs à partir de septembre, avec un retour des capacités d'accueil des enfants dans les milieux scolaires et périscolaires, à l'exception de l'hébergement-restauration et du secteur des « autres activités de services » (dont les arts et spectacles) qui sont davantage en contact avec les publics et clients et font à ce jour l'objet des contraintes sanitaires les plus fortes. Au total, nous envisageons au 4^e trimestre 2020 un niveau d'activité inférieur de 5 % par rapport au niveau observé au 4^e trimestre 2019³ (*Graphique 2*).

³ Soit 6 % par rapport à ce que nous estimions pour fin 2020 lors de l'exercice de prévision de la situation financière de l'Assurance chômage de février 2020.

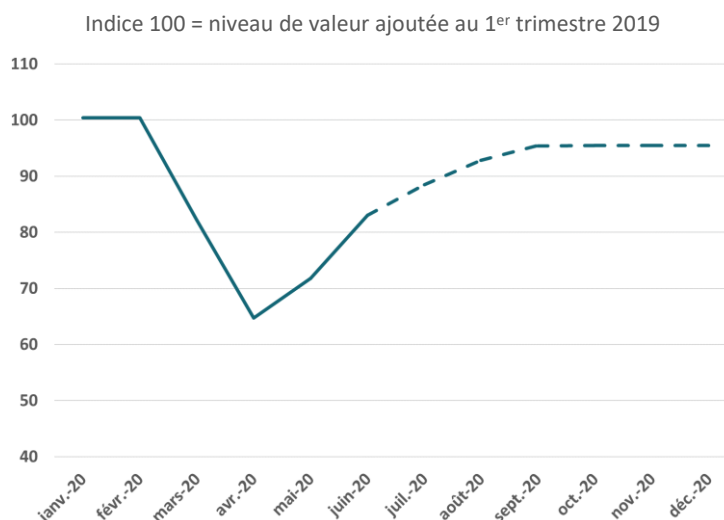
TABLEAU 1 – ESTIMATION DE LA PERTE D'ACTIVITÉ PAR SECTEUR

Secteur	Poids dans le PIB	Perte d'activité			
		07-avr	23-avr	07-mai	27-mai
Agriculture, sylviculture et pêche	2	-10%	-13%	-13%	-6%
Industrie	14	-43%	-39%	-38%	-24%
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	2	-5%	-5%	-5%	-2%
Cokéfaction et raffinage	0	-80%	-80%	-55%	-35%
Fabrication d'équipements électriques, électroniques, informatiques ; fabrication de machines	1	-72%	-61%	-61%	-42%
Fabrication de matériels de transport	1	-61%	-72%	-69%	-54%
Fabrication d'autres produits industriels	6	-53%	-45%	-43%	-25%
Industries extractives, énergie, eau, gestion des déchets et dépollution	2	-23%	-20%	-23%	-14%
Construction	6	-88%	-79%	-75%	-38%
Services principaux marchands	56	-39%	-38%	-36%	-25%
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	10	-56%	-55%	-47%	-27%
Transports et entreposage	5	-64%	-63%	-59%	-40%
Hébergement et restauration	3	-90%	-91%	-90%	-90%
Information et communication	5	-34%	-34%	-31%	-23%
Activités financières et d'assurance	4	0%	0%	0%	0%
Activités immobilières	13	-1%	-2%	-2%	-1%
Activités scientifiques et techniques ; services administratifs et de soutien	14	-47%	-45%	-44%	-26%
Autres activités de services	3	-77%	-76%	-76%	-63%
Services principaux non-marchands	22	-15%	-14%	-14%	-7%
Total	100	-36%	-35%	-33%	-21%

Source : Insee, Points de conjoncture.

Lecture : au 7 mai 2020, l'activité économique aurait diminué de 33 % cette semaine-là par rapport à une situation normale.

GRAPHIQUE 2 – SCÉNARIO DE VALEUR AJOUTÉE MENSUELLE COMPATIBLE AVEC UNE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE DU PIB DE -11,2 % EN 2020



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Note : comptablement, la valeur ajoutée totale correspond au PIB net du solde des impôts sur les produits et des subventions sur les produits. De fait, le PIB et la valeur ajoutée totale (qui est la somme des valeurs ajoutées des branches) évoluent peu ou prou de la même manière.

De la baisse d'activité à la destruction d'emploi

Les estimations mensuelles sectorielles d'activité sont traduites en emplois dits « démobilisés », c'est-à-dire qui seraient mis en danger par la baisse d'activité observée. Nous faisons pour cela l'hypothèse que la contraction de la valeur ajoutée se traduit par une contrainte équivalente et immédiate sur la masse salariale qui la compose et, dans un contexte de rigidité des salaires, qu'elle se traduirait en contrainte équivalente sur l'emploi. Par exemple, en avril le recul de 90 % de l'activité du secteur de l'hébergement-restauration se traduirait par un emploi démobilisé de 90 % du volume d'emploi du secteur par rapport à son niveau d'avant crise.

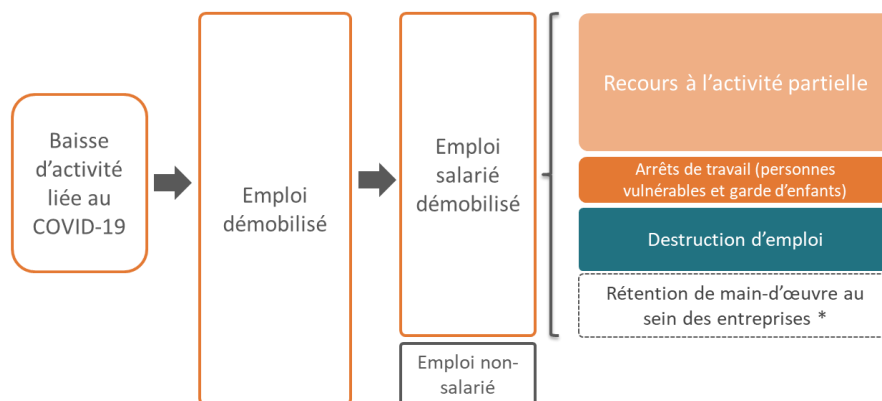
A défaut d'informations et de données disponibles à ce jour, nous faisons l'hypothèse que cet emploi démobilisé se répartit de manière proportionnelle entre salariés et non-salariés (*Schéma 1*).

En effet, comme on va le voir, ce concept d'emploi démobilisé ne se traduit pas forcément par une destruction effective d'emploi. Divers dispositifs d'urgence (tels que l'activité partielle, les arrêts maladie pour garde d'enfants, les reports de cotisations), les réserves de trésorerie des entreprises ou encore l'anticipation de la reprise d'activité par les chefs d'entreprises ont pu permettre aux employeurs de maintenir leurs salariés en emploi pendant les mois de plus forte contraction de l'activité.

Cet emploi dit démobilisé est ainsi couvert principalement par l'activité partielle puis par les arrêts de travail pour garde d'enfants et personnes fragiles. En tenant compte de l'emploi couvert par ces mesures, on passe d'un emploi démobilisé à un emploi non couvert par des mesures de soutien à l'emploi. Cet emploi non couvert correspond ainsi au potentiel maximum d'emplois détruits.

Pour aboutir *in fine* à la trajectoire d'emploi 2020, on tient compte des données observées jusqu'en avril 2020 (estimation d'emploi de l'Insee du 1^{er} trimestre 2020, statistiques sur les demandeurs d'emplois en fin de mois d'avril de la Dares et Pôle emploi, déclarations d'embauches en CDI et CDD de plus d'un mois de l'Acoss) que l'on fait converger progressivement vers l'emploi non couvert tel qu'il a été estimé pour le 4^e trimestre 2020 à partir de l'hypothèse de PIB.

SCHÉMA 1 - CADRE D'ANALYSE POUR ESTIMER LA DESTRUCTION D'EMPLOI



*Rétention de main-d'œuvre liée aux reports et exonérations exceptionnelles de cotisations, à la trésorerie des entreprises et aux baisses de marges qui ont permis de supporter une baisse temporaire d'activité de certains salariés.

Source : Unédic.

Situation à fin avril

Selon l'Insee, au mois d'avril le recul d'activité a été de 35 % par rapport à une situation normale, ce qui induirait mécaniquement un emploi salarié démobilisé d'environ 9,8 millions d'équivalents temps plein (EQTP) en prenant une hypothèse de productivité constante. Par complémentarité, le niveau d'emploi mobilisé sur ce mois s'élèverait à 14 millions d'EQTP (*Graphique 3*).

Parallèlement, au mois d'avril, nous estimons que 4,9 millions de salariés équivalent temps plein (correspondant à 9,4 millions de personnes physiques, y compris les salariés des particuliers employeurs) seraient couverts par l'activité partielle (*Encadré 1*). D'autre part, les arrêts de travail pour garde d'enfants et pour personnes vulnérables auraient

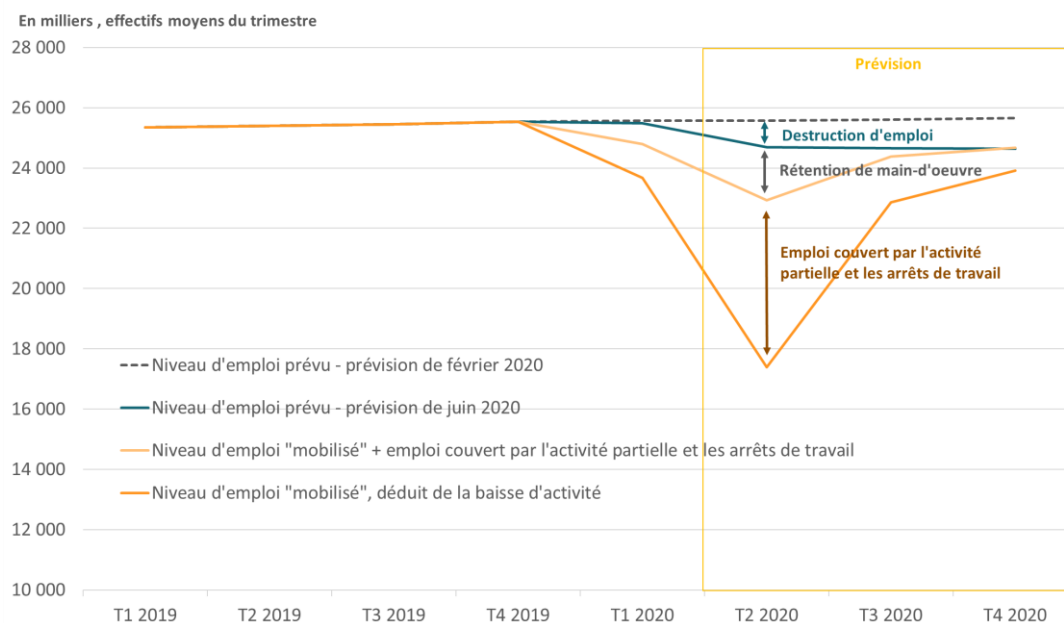
concerné environ 1,6 million d'EQTP. Enfin, l'augmentation du nombre de personnes sans emploi inscrites à Pôle emploi en catégorie A pour cette période est d'environ 0,8 million : les trois quarts proviennent de demandeurs d'emploi en catégorie B et C n'ayant plus l'opportunité de travailler, le quart restant sont de nouveaux inscrits (source : Dares/Pôle emploi).

Ainsi, il resterait à fin avril *a minima* 2,4 millions de salariés démobilisés (en EQTP), non couverts par les mesures de soutien à l'emploi et qui n'ont pas non plus fait l'objet en avril de destructions d'emploi. Cette rétention de main-d'œuvre au sein des entreprises a certainement diverses origines. Les entreprises ont vraisemblablement pu compenser une partie du coût non couvert par les dispositifs de soutien grâce aux mesures de reports d'échéances de cotisations patronales et fiscales, de prêts garantis par l'État et/ou en puisant dans leur trésorerie propre, et ainsi garder des marges de manœuvre pour payer leurs salariés tout en subissant une baisse de productivité temporaire. Les entreprises ont d'abord à court terme comprimé l'emploi temporaire (les CDD et contrats d'intérim arrivant à échéance pendant le confinement) et, au vu des déclarations d'embauches en net recul en avril, reporté leurs décisions d'embauche (CDI et CDD de plus d'un mois) mais ont, jusqu'à présent, peu licencié.

Trajectoire d'emploi jusqu'à fin 2020

Fin 2020, l'emploi salarié démobilité non couvert par le dispositif d'activité partielle serait, selon notre scénario de PIB et les hypothèses sur le recours à l'activité partielle de 900 000 personnes. Contrairement à ce qui se passe au mois d'avril, on imagine difficilement que la rétention de main-d'œuvre soit encore possible dans les entreprises en difficulté à cet horizon, surtout si les reports de cotisations ne sont plus autorisés : les entreprises devraient progressivement ajuster leur masse salariale en réduisant les contrats plus durables. Ainsi, on considère que ces 900 000 emplois salariés seraient détruits d'ici la fin de l'année 2020 (*Graphique 4*). La Banque de France, dans sa publication du 9 juin, prévoit une destruction nette du même ordre de grandeur (1 million d'emplois en fin d'année par rapport au 4^e trimestre 2019)⁴.

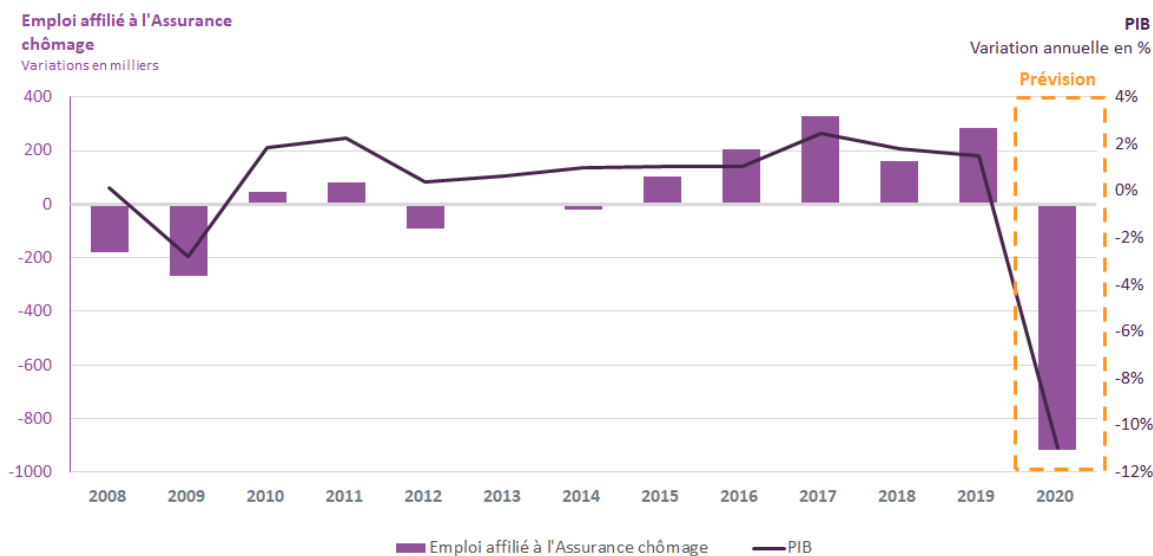
GRAPHIQUE 3 - DE L'EMPLOI DÉMOBILISÉ... À LA DESTRUCTION D'EMPLOI



Source : Unédic, prévisions Unédic.

⁴ <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-juin-2020>

GRAPHIQUE 4 – CROISSANCE ET EMPLOI AFFILIÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE



Sources : PIB : Insee, prévisions Unédic ; 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.

Moins d'emplois et hausse du chômage indemnisé

On distingue trois conséquences de la réduction des emplois sur les dépenses d'assurance chômage :

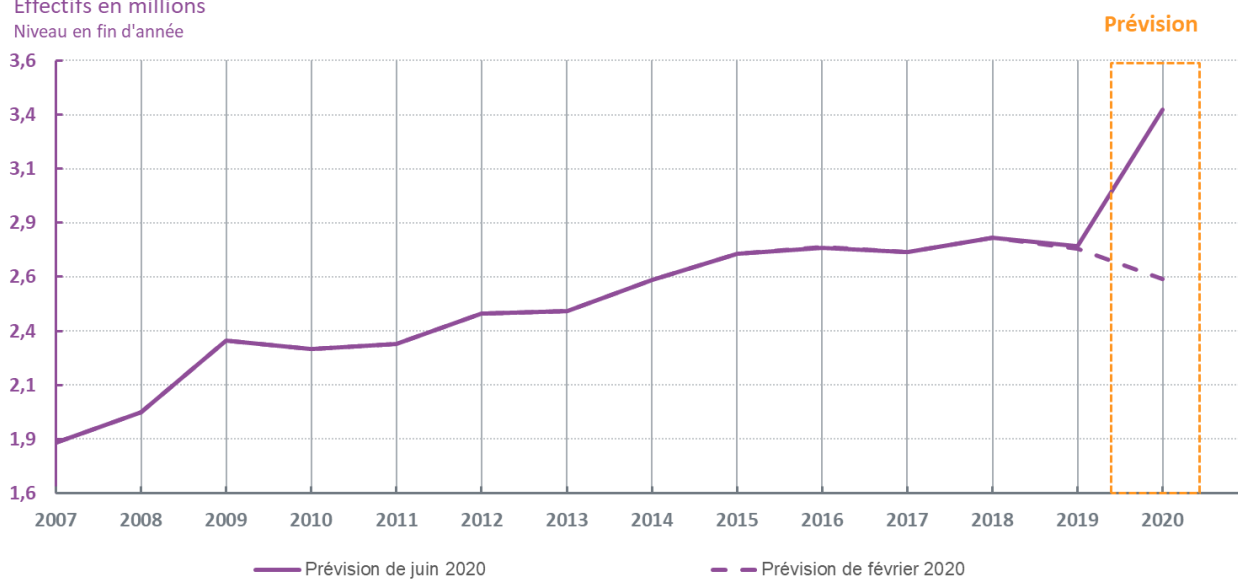
- ▶ les allocataires qui travaillaient habituellement sur des contrats courts et n'étaient indemnisés qu'une partie du mois tout au plus se retrouvent indemnisés tout le mois car ces contrats ont été les premiers impactés par la crise (ce sont souvent des demandeurs d'emploi en catégories B et C passant en catégorie A) ;
- ▶ les reprises d'emplois sont moins nombreuses car les embauches se raréfient, ce qui contribue à maintenir indemnisés certains demandeurs d'emploi qui restent par conséquent inscrits à Pôle emploi ;
- ▶ les ruptures de contrats généralement plus longs (licenciements économiques, ruptures conventionnelles...) vont amener de nouvelles entrées en indemnisation pour l'Assurance chômage.

Sur 900 000 emplois salariés détruits en fin d'année 2020, on estime ainsi que 630 000 d'entre eux seraient indemnisés par l'Assurance chômage, ce qui porterait le nombre de chômeurs indemnisés à 3,4 millions fin 2020 (Graphique 5).

Fin 2019, le taux de chômage au sens du BIT s'élevait à 8,1 %. À la suite de cette crise, le nombre total de chômeurs indemnisés ou non augmenterait donc d'environ 900 000 personnes fin 2020, ce qui engendrerait un taux de chômage de 11 %. Cette estimation est cependant particulièrement fragile : d'une part, elle ne tient pas compte de l'évolution de l'emploi des non-salariés, dont certains subissent pourtant de plein fouet la crise mais pour lesquels il n'existe pas d'estimation à ce jour. D'autre part, cette estimation repose sur l'hypothèse d'un comportement de la population en âge de travailler inchangé dans la période. Or, la crise économique peut avoir différents effets sur la population active : par exemple, certains jeunes peuvent prolonger leurs études afin de retarder leur entrée dans la vie active, certains actifs se retrouveront peut-être aussi découragés de chercher un emploi tandis que d'autres, au contraire, peuvent être contraints à rechercher un emploi à la suite d'une baisse de revenu de leur ménage, par exemple pour le conjoint dans les couples dont un seul travaille.

GRAPHIQUE 5 – EFFECTIFS DE CHÔMEURS INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

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.

Encadré 1 - L'activité partielle

L'activité partielle est la principale mesure qui a permis de sauvegarder l'emploi depuis le début de la crise sanitaire. Le financement de l'activité partielle a un effet majeur sur le régime d'Assurance chômage car le dispositif entraîne à la fois une augmentation rapide des dépenses du régime et un manque à gagner significatif en termes de recettes (cf. Dossier de synthèse sur l'Assurance chômage au 25 mai 2020 et Point de situation sur l'utilisation de l'activité partielle, juin 2020).

Financement sur les mois de mars et avril**Dépenses**

Pour le mois de mars, nous estimons qu'au final 7,2 millions de salariés auront bénéficié de l'activité partielle, pour un montant global d'indemnisation de 3,3 Mds€, dont 1,1 Md€ financé par l'Unédic (hors particuliers employeurs). Pour le mois d'avril, nous estimons aujourd'hui que 9,0 millions de salariés pourraient être concernés, pour un coût total autour de 8,6 Mds€, dont 2,9 Mds€ pour l'Unédic (hors particuliers employeurs). Concernant les salariés des particuliers employeurs mis en activité partielle, l'indemnisation du chômage partiel représenterait une dépense supplémentaire pour le régime d'assurance chômage de mars à mai comprise entre 190 M€ et 250 M€.

Recettes

Les indemnités d'activité partielle ne sont soumises ni à cotisation chômage, ni à la CSG activité. Sur la base des estimations de coût, le manque à gagner total en termes de recettes pour l'Unédic serait de 270 M€ pour mars et de 710 M€ pour avril.

Nous estimons ainsi que le coût global de l'activité partielle pour mars et avril avoisinerait au final 12,9 Mds€, dont 4,9 Mds€ pour l'Unédic (hors particuliers employeurs, en tenant compte des dépenses et des manques à gagner en recette).

Trajectoire d'activité partielle jusqu'à fin 2020

À partir des dépenses estimées d'activité partielle par secteur pour les mois de mars et avril et de l'intégration des indemnités journalières depuis mai, nous faisons l'hypothèse que le recours à l'activité partielle évolue les mois suivants comme l'activité de chaque secteur, à savoir que :

- ▶ les secteurs encore partiellement fermés ou contraints par les mesures de distanciation sociale en vigueur recourent encore massivement à l'activité partielle et ce jusqu'à la fin 2020 ;
- ▶ les autres secteurs y ont encore recours mais de manière beaucoup plus restreinte étant donné que leur activité reprend progressivement, d'autant que le financement de l'État et de l'Unédic est réduit à partir du 1^{er} juin, de 10 %, rendant le dispositif un peu moins attractif.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} mai 2020, le dispositif d'activité partielle a été élargi et ouvert, en lieu et place des indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS), aux salariés vulnérables ou arrêtés pour garde d'enfant. Environ 1,2 million de salariés se seraient arrêtés pour garder leurs enfants et 400 000 se seraient arrêtés à cause de leur état de santé, pendant la période de confinement. Compte tenu de la réouverture très partielle des écoles jusqu'au 22 juin, le recours aux arrêts pour garde d'enfant et personnes vulnérables est prolongé sur les mois de mai et juin.

C. Situation financière à fin 2020

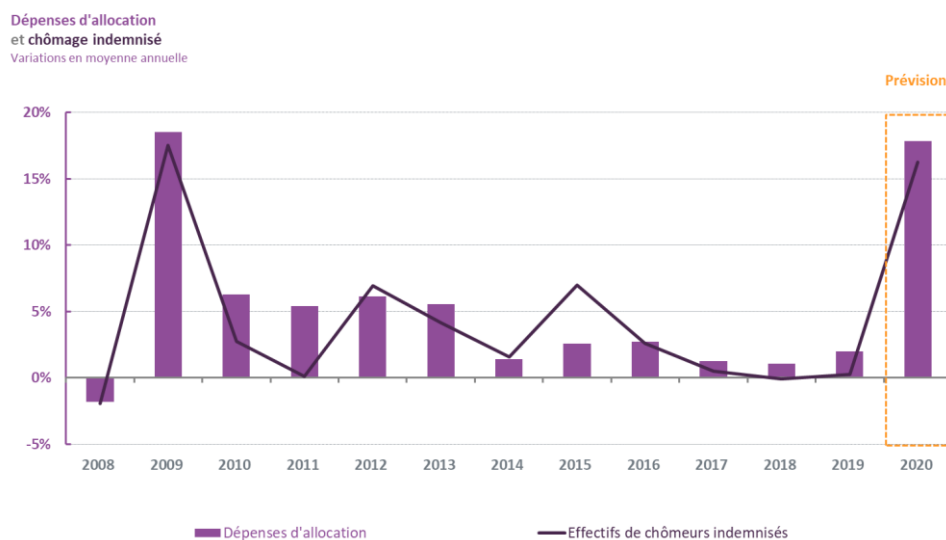
Dépenses

Les dépenses d'assurance chômage progresseraient de +17,7 Mds€ en 2020 par rapport à 2019. Les dépenses d'activité partielle supportées par l'Unédic représenteraient 10,2 Mds€ contre 0,05 Md€ anticipé avant crise pour l'année 2020 (Tableau 2). Les dépenses d'allocations (principalement ARE, AREF, ASP) progresseraient de +6,6 Mds€ en 2020 par rapport à 2019, principalement portées par les destructions d'emploi (Graphique 6).

Le prolongement des fins de droits qui a été en vigueur entre mars et juin représenterait 0,5 Md€. Les mesures spécifiques de soutien aux intermittents du spectacle représenteraient une dépense de 0,6 Md€ en 2020 (année blanche). Enfin, le report de la mise en application du second volet de la réforme d'assurance chômage du 1^{er} avril au 1^{er} septembre 2020 induirait des moindres économies pour le régime de l'ordre de 0,3 Md€ par rapport à ce qui était prévu en février dernier, la suppression de la dégressivité ayant un impact mineur sur les finances.

Au total, sur l'année 2020, les dépenses de l'Unédic avoisineraient 59 Mds€, soit une augmentation de 43 % par rapport à 2019.

GRAPHIQUE 6 – ÉVOLUTION DU CHÔMAGE INDEMNISÉ ET DES DÉPENSES D'ALLOCATION



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

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

Recettes

Les recettes de l'Unédic ont subi de fortes baisses ces derniers mois et seront affectées sur l'ensemble de l'année.

- ▶ Entre mars et juin 2020, les reports de cotisations représenteraient plus de 2,4 Mds€, soit un tiers des cotisations dues par les entreprises pour ces mois (cotisations patronales et CSG sur les revenus d'activité)⁵ et la totalité de la CSG sur le revenu d'activité due par les travailleurs indépendants. Il est probable que les entreprises mettront du temps à s'acquitter des cotisations non payées pendant les premiers mois de crise. Nous faisons donc l'hypothèse que les décalages de cotisations autorisés entre mars et juin ne seront pas recouverts en 2020 mais plutôt les années suivantes (les entreprises et les indépendants ont un délai maximum de 5 ans pour rembourser ces décalages). Seule une partie de ces cotisations non payées sera exigible étant données les mesures d'exonérations de cotisations proposées en loi de finances rectificative de juin 2020.

⁵ En mars, pour les entreprises, seule la seconde échéance du 15 mars fait l'objet d'un report de cotisation.

- Sous l'effet de la baisse d'activité, la masse salariale soumise aux contributions chômage et à la CSG sur les revenus d'activité diminue car moins de travailleurs signifie moins de salaires versés. Les indemnités d'activité partielle ou d'arrêt maladie sont alors venues se substituer à de la rémunération habituelle et ces dernières ne sont pas soumises aux contributions patronales et à la CSG sur les revenus d'activité. Au final, l'ensemble de ces manques à gagner représenteraient 4,0 Mds€ sur l'année 2020, dont 2,8 Mds€ en lien avec l'activité partielle.

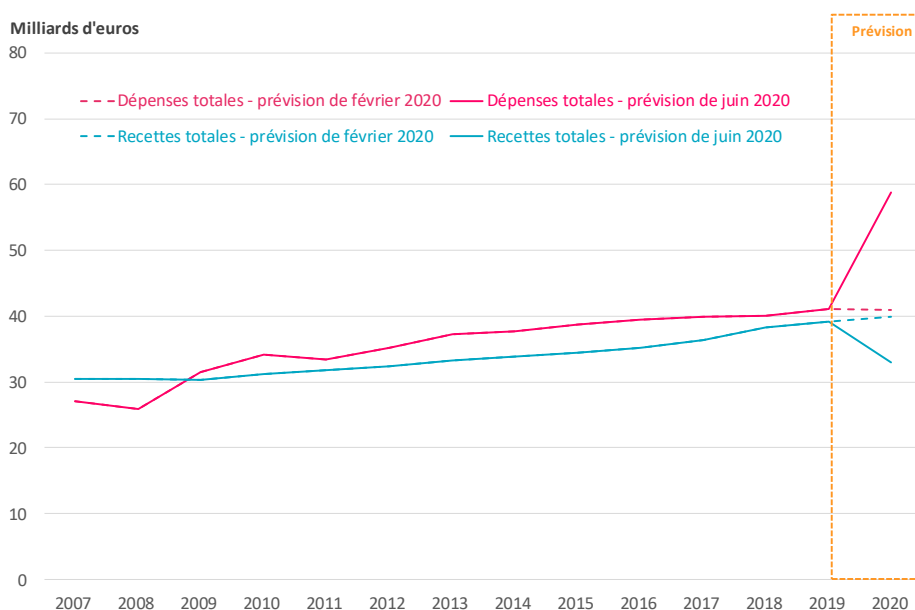
Au total, sur l'année 2020, les recettes de l'Assurance chômage atteindraient 33 Mds€, soit une baisse de 16 % par rapport à 2019.

TABLEAU 2 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR 2019 ET 2020

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020 Prévision	Variations annuelles
Recettes	39,2	33,1	-16%
Contributions d'Assurance chômage	38,6	32,5	-16%
dont contributions principales	25,5	20,5	-19%
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,0	-9%
Autres recettes	0,6	0,5	-8%
Dépenses	41,1	58,8	+43%
Allocations brutes	35,0	41,6	+19%
Activité partielle	0,04	10,2	
Caisses de retraite	2,2	2,5	+16%
Autres dépenses	3,9	4,5	+14%
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	+16%
dont charges d'intérêt de la dette	0,3	0,3	+0%
Solde financier	-1,9	-25,7	
Endettement net bancaire	-37,4	-63,1	+69%

Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 7 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2020



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Encadré 2 – Mesures de sensibilité

À défaut de données et d'estimations robustes sur lesquelles baser nos analyses, la prévision 2020 présentée dans cette note repose sur de nombreuses hypothèses. Elle est donc empreinte de beaucoup d'aléas. Pour apprécier la sensibilité de nos résultats, nous avons fait varier deux paramètres parmi les plus importants.

Sensibilité à la trajectoire du PIB

La variabilité principale de la prévision d'Assurance chômage provient de la trajectoire du PIB, la croissance ayant des effets sur les recettes ainsi que sur les dépenses du régime (dépenses d'activité partielle et de chômage indemnisé notamment). Avec une hypothèse de PIB correspondant au Consensus des économistes de juin (-9,7 %), soit une amélioration de +1,5 pt par rapport à notre scénario central, le solde financier s'améliorerait d'environ 2 Mds€ par rapport à ce scénario. Si, à l'inverse, le PIB se dégradait de -1,5 pt, soit -12,7 %, le déficit se creuserait encore de 2 Mds€.

Aléas autour de la trajectoire de l'emploi

Dans le scénario central de cette note, l'emploi démobilisé atteindrait 900 000 emplois à fin 2020. Avec un scénario plus optimiste, *i.e.* 400 000 destructions d'emplois en moins fin 2020, lié par exemple à de nouvelles mesures de soutien à l'emploi ou à une résistance de l'économie à la crise plus grande qu'anticipée, les dépenses d'allocations s'amélioreraient d'environ 1 Md€ en fin d'année. Si en revanche, les défaillances d'entreprises se succèdent et que 400 000 emplois de plus sont détruits, les dépenses d'allocations chômage se creuseraient encore d'1 Md€ supplémentaire. Les effets de cette hausse des effectifs de demandeurs d'emplois indemnisés seraient amplifiés en termes de dépenses en 2021.

Solde financier et endettement

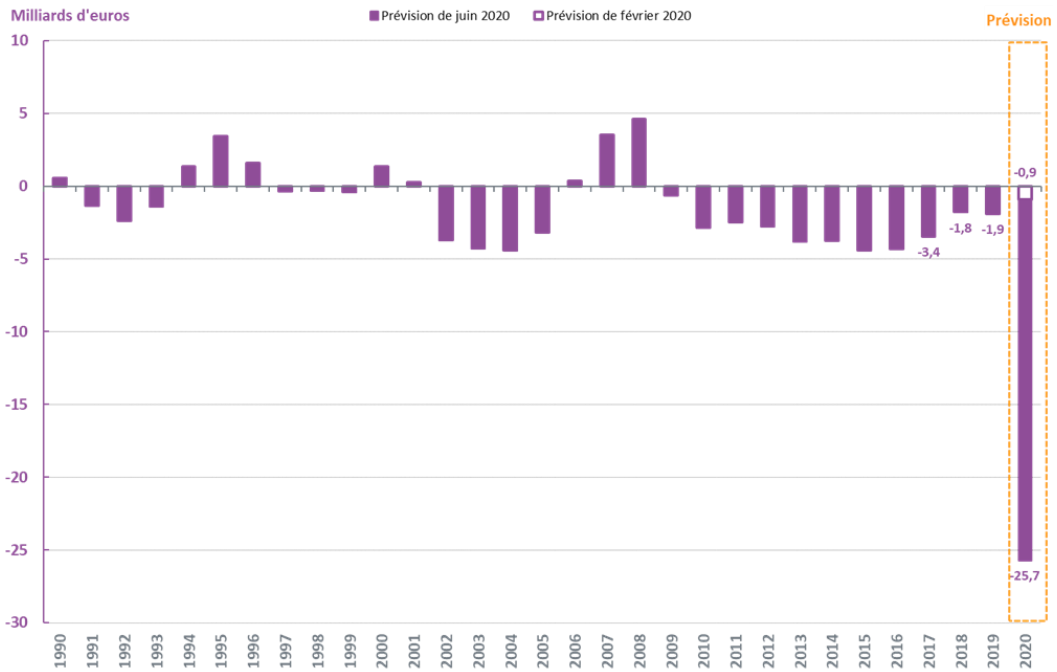
Finalement, le déficit de l'Unédic serait de 25,7 Mds€ fin 2020 (*Graphique 8*), dont 24,8 Mds€ seraient liés à la crise sanitaire. Cet accroissement du déficit résulte principalement de trois facteurs : pour 52 % du financement de l'activité partielle (12,9 Mds€ dont 10,1 Mds€ de dépenses et 2,8 Mds€ de baisse de recettes), pour 29 % de l'augmentation des dépenses d'allocations chômage versées aux demandeurs d'emploi et pour 19 % des reports de cotisations et autres manques à gagner liés à la baisse de l'emploi soumis à cotisation (*Graphique 9*).

La dette atteindrait 63,1 Mds€ fin 2020 (*Graphique 10*).

La marge d'incertitude autour des montants de déficit et de dette est de l'ordre de 2 Mds€ (*Encadré 2*). Pour sécuriser le financement du régime, l'Unédic a depuis quelques mois adapté le dimensionnement de ses emprunts. Afin de répondre aux mesures d'urgence, deux émissions d'obligations sociales à moyen terme, « Social bonds », ont en outre été effectuées avec succès, permettant de lever 8 Mds€ et de sécuriser le financement à court terme.

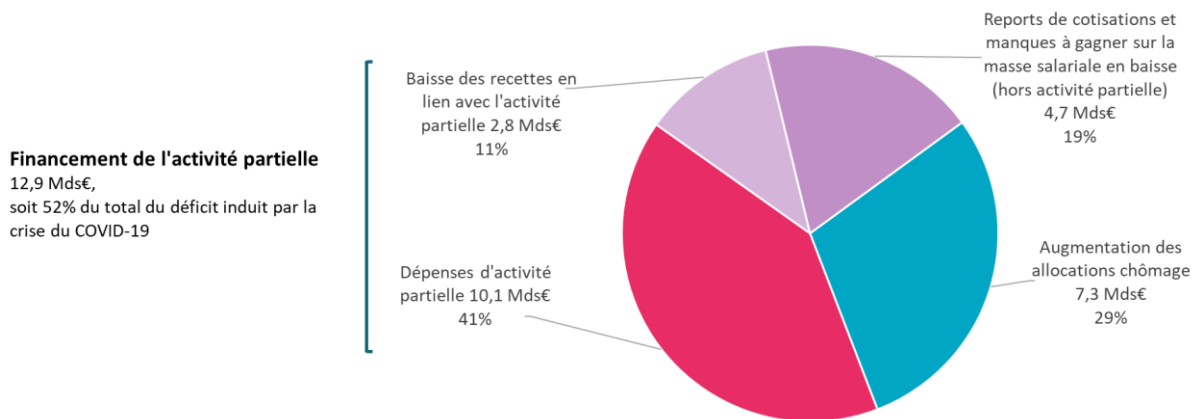
La charge d'intérêt de la dette demeure cependant faible pour le régime : elle avoisinerait 0,3 Md€ pour 2020, sans augmentation à ce stade par rapport aux années précédentes ni par rapport à ce qui était attendu initialement pour 2020.

GRAPHIQUE 8 – SOLDE DE TRÉSORERIE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2020



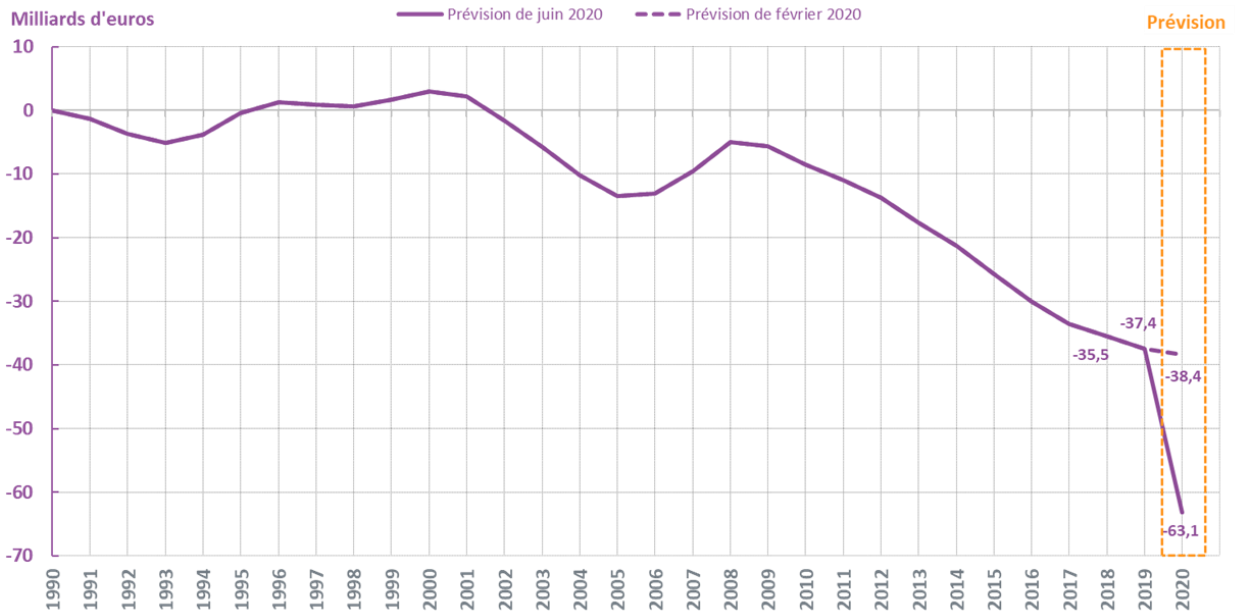
Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 9 – DÉCOMPOSITION DU DÉFICIT LIÉ AU COVID-19 DEPUIS MI-MARS



Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 10 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2020



Source : Unédic, prévisions Unédic.