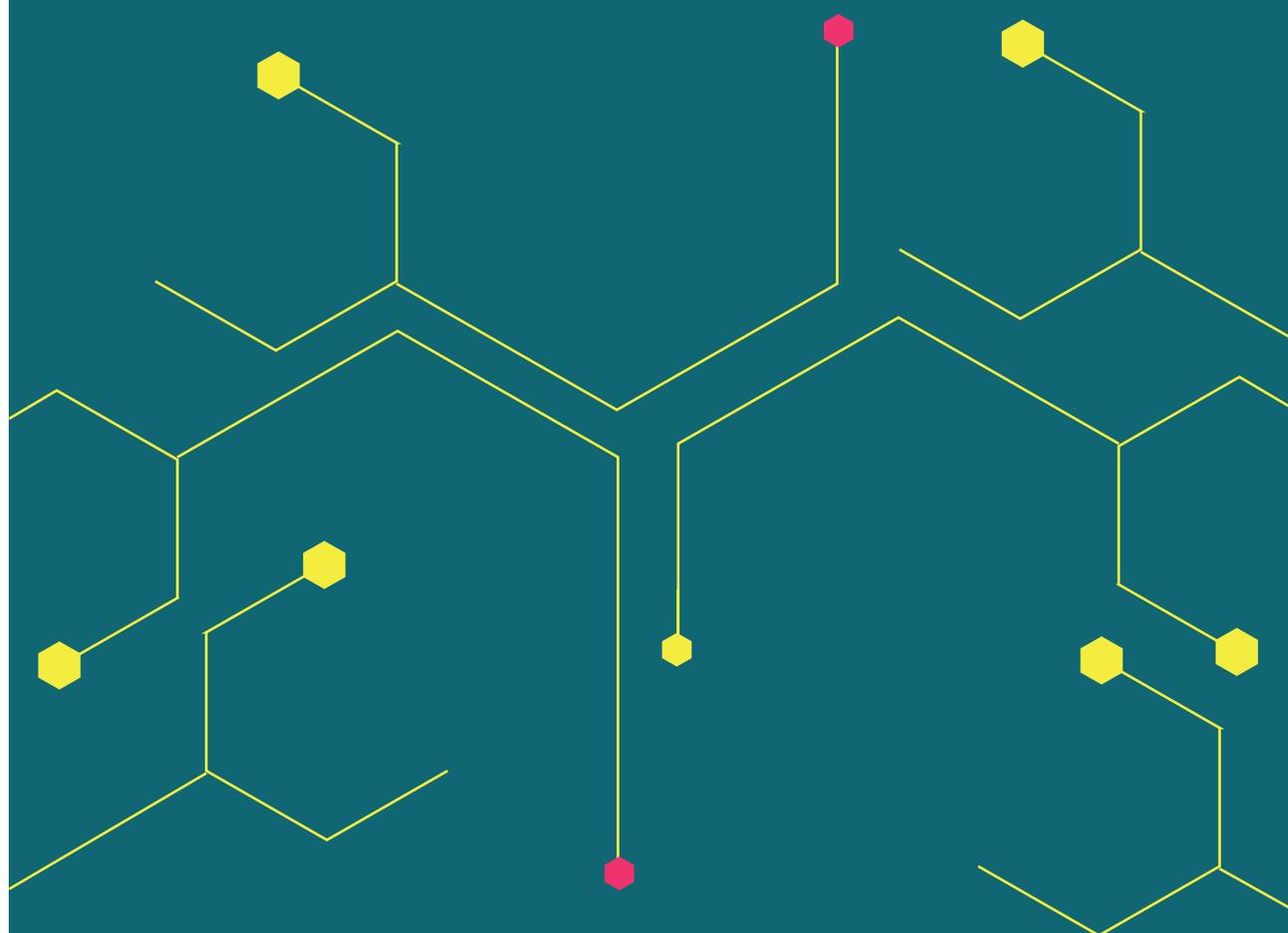


RÉFÉRENCES

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2018-2021



Juin 2018

Unédic

## Table des matières

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>3</b>
<b>A. Prévisions économiques et financières pour la période 2018-2021</b> .....	<b>15</b>
1. Le cadre de la prévision .....	15
2. Prévisions macroéconomiques .....	15
3. Prévisions financières .....	19
4. Prévision de coût de la dette .....	23
<b>B. Réflexions autour de la trajectoire financière de long terme</b> .....	<b>29</b>
1. Les conditions du désendettement.....	29
2. Les évolutions réglementaires et leurs impacts sur le solde structurel.....	30
3. Impact du cycle économique sur le solde conjoncturel.....	41
4. Bilan : un désendettement sous conditions.....	44
5. Hausse des taux et trajectoire financière au-delà de 2021.....	45
<b>C. Zoom sur les contrats de moins d'un mois et sur les allocataires qui travaillent</b> .....	<b>49</b>
1. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le développement de contrats de courte durée .....	49
2. Seuls 28% des allocataires qui travaillent ont des contrats de moins d'un mois.....	51
3. Au cumul, les femmes exercent souvent des contrats plus longs que les hommes .....	53
4. Les dépenses d'allocation liées au cumul .....	55
5. Depuis 2012, les dépenses au cumul sont relativement stables pour les contrats de moins d'un mois .....	55
6. Les nouvelles règles de calcul de l'allocation journalière issues de la convention 2017 devraient réduire de 400 M€ par an les dépenses liées au cumul .....	56
<b>D. Annexes</b> .....	<b>59</b>
1. Situation financière de l'Assurance chômage détaillée .....	59
2. Eclairage sur l'évolution du chômage indemnisé par l'Assurance chômage .....	60
3. La décomposition du solde financier : présentation de la méthode de l'écart de production.....	65

# 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 L5422-25 du Code du travail.

Ce rapport joue un rôle important dans le pilotage financier de l'Assurance chômage. En plus d'actualiser les prévisions de recettes et de dépenses à horizon de trois ans, il approfondit chaque année plusieurs déterminants de l'équilibre financier de moyen terme du régime. Ses enseignements alimentent les décisions des partenaires sociaux et contribuent à pérenniser une assurance sociale qui apporte à plusieurs millions de personnes une sécurité financière essentielle.

Le rapport sur les perspectives financières 2018-2021 tient compte des trois éléments marquants des 12 derniers mois : l'entrée en vigueur de la convention d'assurance chômage d'avril 2017, la confirmation de la reprise économique, la réforme de l'Assurance chômage prévue dans le cadre du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » dont le vote doit intervenir au cours de l'été 2018.

## L'AMÉLIORATION DE LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE SE CONFIRME ET S'ACCÉLÈRE

### À réglementation constante, l'Assurance chômage redeviendrait excédentaire à partir de 2020

Les prévisions financières actualisées pour la période 2018-2021 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, l'exercice de prévision de juin 2018 repose sur la réglementation d'assurance chômage définie par la convention d'avril 2017 et sur les modalités de financement actuelles. Les conséquences possibles des réformes concernant l'Assurance chômage, engagées tant au niveau national qu'europpéen, sont analysées dans une seconde partie consacrée aux perspectives de moyen terme.

Selon les prévisions de l'Unédic de juin 2018, les finances de l'Assurance chômage devraient considérablement s'améliorer dans les années à venir. Avec les règles d'indemnisation et de financement du régime en vigueur aujourd'hui, l'Assurance chômage serait quasiment à l'équilibre en 2019. Dès 2020, le solde du régime renouerait avec les excédents, avec une évolution positive particulièrement nette : +1,6 Md€ en 2020, +3,6 Mds€ en 2021.

Ainsi, le résultat annuel de l'Unédic devrait passer, en l'espace de 4 ans, d'un déficit de -3,4 Mds€ en 2017 à un excédent de +3,6 Mds€ en 2021. Cette évolution illustre la forte réactivité de l'équilibre financier de l'Assurance chômage à l'évolution de la conjoncture.

Cette amélioration résulte d'une évolution favorable des dépenses et des recettes du régime :

- Les recettes du régime progresseraient sous l'effet du contexte macroéconomique et des politiques publiques de l'emploi. Après une année 2017 particulièrement dynamique, la croissance ralentirait un peu mais resterait supérieure à +1,5 % au cours des prochaines années et l'inflation tirerait les salaires à la hausse. Les créations d'emplois affiliés au régime resteraient dynamiques malgré le ralentissement de la croissance et le moindre effet des politiques publiques de l'emploi en 2018.

- ▶ En parallèle, le nombre de chômeurs indemnisés, qui a commencé à décroître légèrement fin 2017, baisserait de façon assez nette jusqu'en 2021, d'où une réduction sensible des dépenses d'allocations.
- ▶ Les effets des mesures décidées en 2017 par les partenaires sociaux dans le cadre de la révision de la convention d'assurance chômage poursuivent leur montée en charge. L'adaptation de l'indemnisation aux transformations du marché du travail impacte les dépenses à la baisse, alors que les recettes du régime sont augmentées jusqu'en 2020 par la contribution exceptionnelle temporaire<sup>1</sup>.

À la fin de l'année 2021, la dette de l'Assurance chômage s'élèverait à -29,8 Mds€, soit près de 9 mois de recettes et le désendettement serait engagé sur la période 2020 et 2021 pour un total de +5,2 Mds€. Sans la mise en œuvre des mesures décidées par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention d'avril 2017, la dette à fin 2021 aurait été davantage dégradée (-2,7 Mds€).

### Principales évolutions économiques

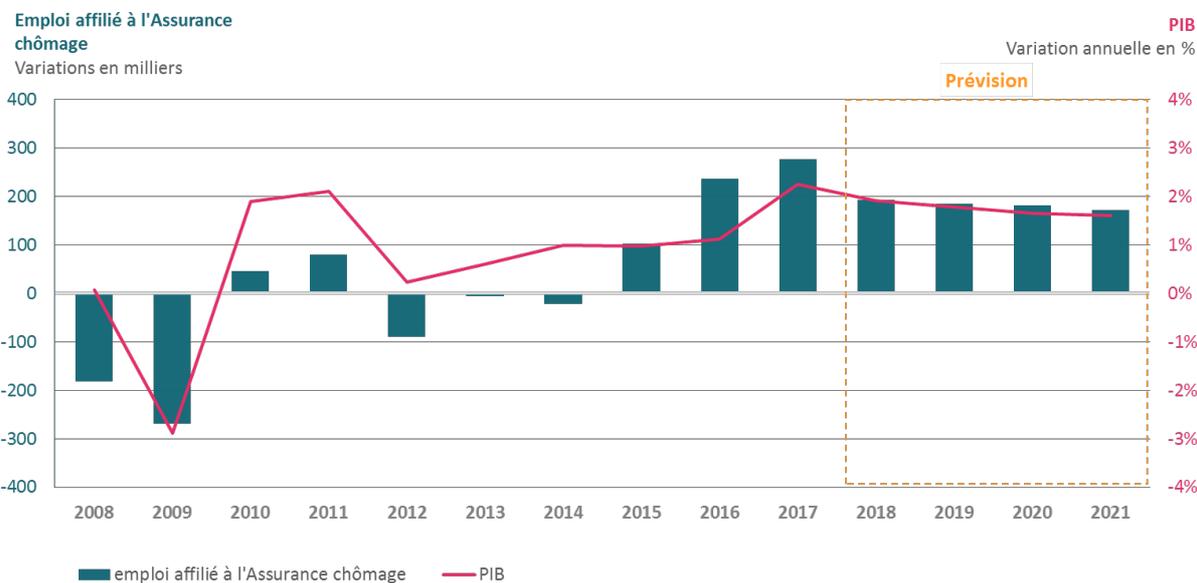
	2017	2018 Prévision	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision
<b>Contexte macro-économique</b>					
<i>Evolution en moyenne annuelle</i>					
<b>PIB</b>	+2,3%	+1,9%	+1,8%	+1,6%	+1,6%
<b>Emploi affilié à l'Assurance chômage</b>	+1,4%	+1,3%	+0,9%	+0,9%	+0,9%
<b>Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP)</b>	+0,6%	-1,8%	-1,9%	-2,7%	-3,0%
<i>Niveau en fin d'année</i>					
<b>Taux de chômage BIT, en fin d'année</b>	9,0%	8,9%	8,6%	8,1%	7,7%
<b>Situation financière</b>					
<i>En millions d'euros</i>					
<b>Recettes</b>	36 364	37 975	38 745	39 930	40 900
<b>Dépenses</b>	39 874	39 378	38 875	38 327	37 313
Eléments exceptionnels et ajustement au bilan comptable	66	40	40	20	10
<b>Résultat net</b>	-3 444	-1 363	-89	+1 623	+3 597
<b>Dette (Situation de l'endettement net, au 31 décembre)</b>	-33 549	-34 912	-35 001	-33 379	-29 781

Source : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoess, Prévision Unédic.

Champ : emploi total, chômage BIT : France entière, données CVS.

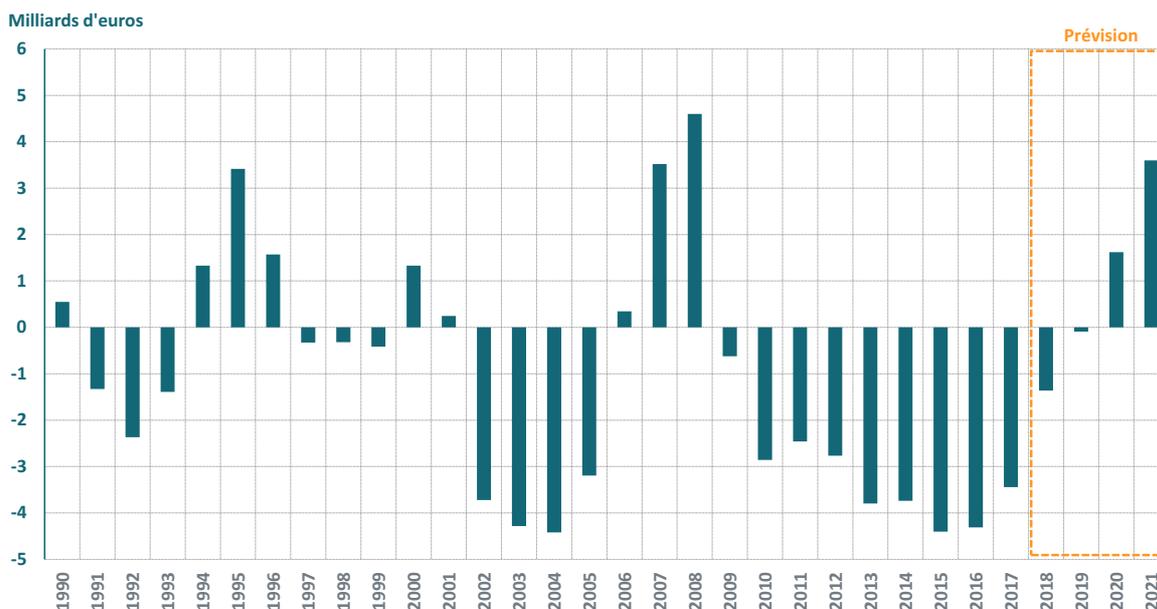
<sup>1</sup> Sur-contribution patronale exceptionnelle de 0,05 % jusqu'à septembre 2020 au plus tard, et sur-contribution de 0,5 % sur les CDD d'usage en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2019.

### Prévision d'emploi affilié associé au scénario de croissance



Source : Insee, Pôle emploi, prévision Unédic - Champ de l'emploi affilié à l'Assurance chômage : France entière (hors Mayotte), données CVS.

### Solde financier (résultat net de l'Assurance chômage)



Source : Unédic, prévision Unédic.

### Dettes de l'Assurance chômage en mois de recettes



Source : Unédic, prévision Unédic.

#### La charge des intérêts d'emprunt se maintiendrait autour de 1 % des recettes du régime

Au cours des 10 années de conjoncture dégradée que la France vient de traverser, les partenaires sociaux ont souhaité maintenir un niveau d'indemnisation équivalent à celui garanti dans les pays européens les plus protecteurs et soutenir la consommation, sans peser ni sur le pouvoir d'achat des salariés, ni sur le coût du travail. En conséquence, ils assument le fait que l'Assurance chômage ait été en déficit et que la dette ait augmenté.

Du fait du caractère contra-cyclique 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'économie reprend, comme c'est le cas aujourd'hui, les taux sont susceptibles de remonter mais le solde financier du régime s'améliore.

Ainsi, au cours des dernières années, dans un contexte d'endettement croissant, l'Unédic a bénéficié de taux d'intérêt très favorables et la charge constituée par les intérêts payés a représenté à peine plus de 1 % des recettes entre 2013 et 2017.

S'agissant des prochaines années, la stratégie financière mise en place a eu notamment pour objectif de protéger l'Unédic d'une prévisible remontée des taux d'intérêt. Dans ce but, l'Unédic a contracté des emprunts en euros et à taux fixe, et a veillé à limiter les échéances de remboursement de la dette pour qu'elles ne représentent jamais plus de 10 % des recettes au cours d'une année. Du fait de ces choix, compte tenu de la baisse du niveau de la dette, la charge des intérêts devrait rester stable, et son poids dans les recettes devrait redescendre en dessous de 1 %.

### AVEC LES RÉFORMES ENGAGÉES, LE DESENDETTEMENT POURRAIT ÊTRE ASSURÉ À LA CONDITION QUE LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE SE MAINTIENNE DURABLEMENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ

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. Les variations conjoncturelles influent à la fois sur ses recettes et ses dépenses, à la baisse comme à la hausse. Cet impact est près de 4 fois plus important que pour d'autres régimes de protection sociale.

Les partenaires sociaux se sont emparés de cette singularité pour permettre à l'Assurance chômage de jouer son rôle de stabilisateur social et économique fondamental pour les personnes, les entreprises et l'équilibre du pays.

En contrepartie de ce choix et pour que la pérennité du régime soit assurée, il faut que les déficits des années de crise soient compensés par les excédents des années de reprise. L'équilibre financier de l'Assurance chômage doit donc être piloté dans une logique de moyen terme.

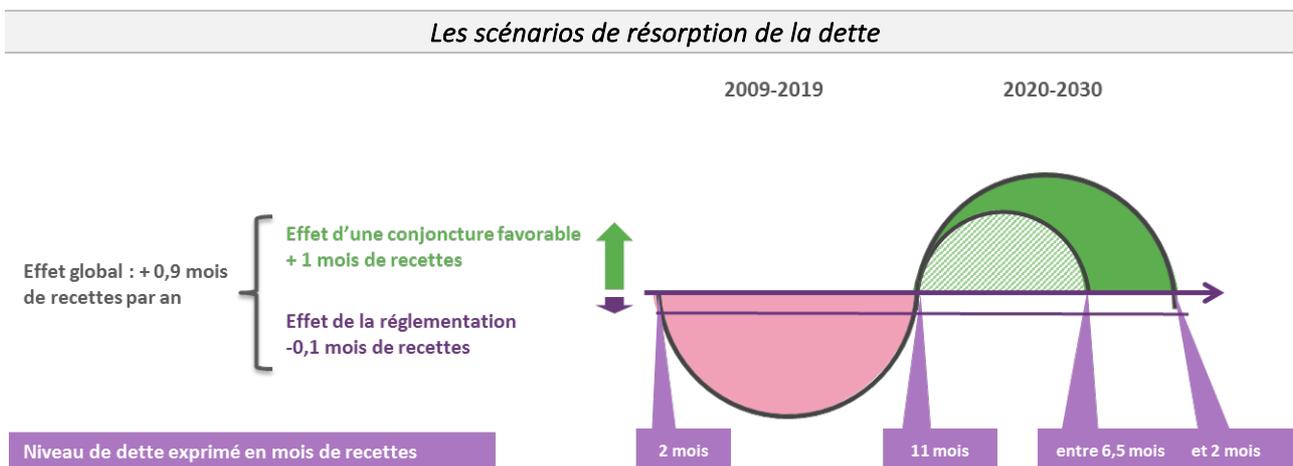
Alors qu'un nouveau cycle économique s'engage pour l'économie française, il est important d'examiner l'ampleur du désendettement qui peut être espéré sur les années à venir.

Les analyses détaillées ci-après évaluent le niveau des excédents qui peut être attendu au cours des prochaines années. Elles prennent en compte les projets de réforme en cours d'examen tant au niveau national qu'europpéen et font l'hypothèse que les ressources du régime continueront d'évoluer avec la masse salariale.

Elles montrent que :

- ▶ Le solde structurel annuel constaté au cours des dernières années évoluera du fait des effets de la convention d'assurance chômage d'avril 2017, du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » et du projet de révision du règlement européen qui organise la coordination de l'Assurance chômage en Europe. Ce solde structurel resterait légèrement négatif et pourrait représenter environ -0,1 mois de recettes chaque année. Il ne pourrait toutefois être obtenu qu'à condition que le projet de coordination européenne concernant l'indemnisation des demandeurs d'emploi soit adopté.
- ▶ Une conjoncture favorable permettrait de résorber, du fait des excédents engendrés, l'équivalent d'1 mois de recettes pour chaque année que l'économie française passerait dans sa phase positive. En hypothèse basse, le cycle positif durerait 5 ans, en hypothèse haute 10 ans.

La dette à résorber, qui correspondra à 11 mois de recettes fin 2019, pourrait donc être réduite chaque année de 0,9 mois de recettes. A l'issue d'une période d'excédents de 5 ans, l'endettement serait réduit à 6,5 mois de recettes. A l'issue d'une période d'excédents de 10 ans, la dette ne représenterait plus que 2 mois de recettes, soit le niveau qu'elle avait en 2008.

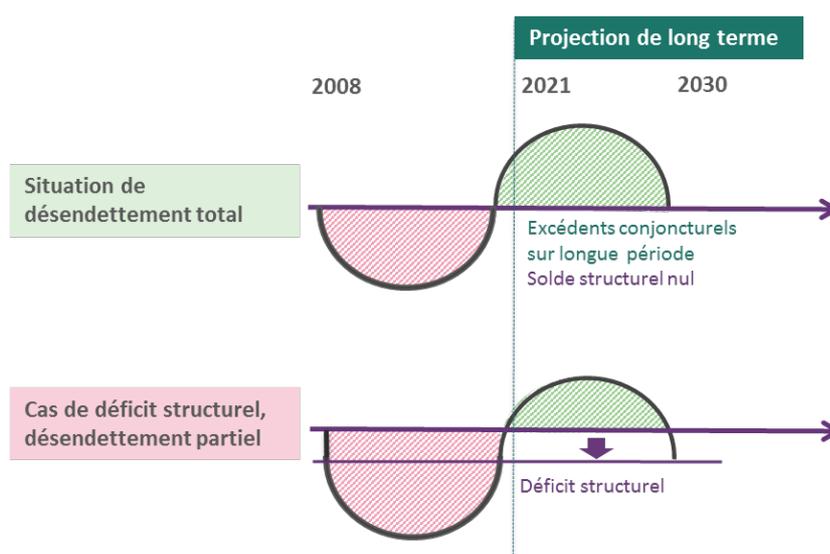


Source : Unédic.

### Le solde structurel de l'Assurance chômage devrait rester négatif, en tenant compte des décisions des partenaires sociaux de 2017 et des réformes engagées aux niveaux national et européen

Un pilotage financier maîtrisé de l'Assurance chômage implique qu'il se fasse à l'échelle d'un cycle économique et que l'équilibre financier soit essentiellement déterminé par la conjoncture. Ceci, en termes techniques, implique que le solde structurel soit proche de zéro.

#### Cycle économique – effet du déficit structurel sur le désendettement



Source : Unédic.

L'Assurance chômage affiche un déficit structurel annuel qui peut être estimé à environ -1,5 Md€ en moyenne sur la période 2010-2017. Ce constat a amené les partenaires sociaux, dans le cadre de la convention d'assurance chômage de 2017, à prendre des décisions pour améliorer sensiblement la pérennité financière du régime. Quand les changements de règles décidés en 2017 auront terminé leur montée en charge, l'économie réalisée sera de -0,93 Md€ par an. Le déficit structurel reculerait alors de -1,5 Md€ à -0,57 Md€ environ.

Actuellement, de nouvelles mesures sont discutées par l'Etat français d'une part et au niveau européen d'autre part, qui vont avoir des effets financiers sur l'équilibre de moyen terme de l'Assurance chômage.

Outre la modification du cadre de gouvernance, le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » crée de nouveaux droits pour les salariés démissionnaires et certains travailleurs indépendants. Il modifie le financement de l'Assurance chômage en remplaçant les contributions salariales par une fraction de la CSG. Il prévoit également une nouvelle organisation du contrôle et des sanctions s'appliquant aux demandeurs d'emploi. Enfin, des dispositions visant à favoriser l'emploi durable pourraient être prises début 2019.

A l'aune de ce que l'on est capable d'évaluer aujourd'hui, et sans hypothèse à ce stade sur le montant possible d'un financement de l'Etat sur ces nouvelles mesures, les évolutions réglementaires envisagées par le gouvernement aboutiraient à un surcoût annuel de +280 M€ à +570 M€ en régime de croisière.

Plus précisément :

- L'indemnisation des salariés démissionnaires ayant un projet professionnel pourrait représenter, selon les chiffrages de l'Unédic avec les indications du projet de loi, entre 270 M€ et 480 M€ de dépenses supplémentaires en année pleine. La décision effective de démissionner étant probablement plus faible que ce que laissent présager les enquêtes réalisées pour chiffrer cette mesure, il est probable que le surcoût annuel se situe plutôt vers le bas de l'intervalle estimé.

- ▶ Pour l'indemnisation forfaitaire des travailleurs indépendants, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances (IGAS-IGF) ont évalué le coût de la mesure à 140 M€ chaque année, pour 29 300 bénéficiaires. Cependant, le nombre de défaillances d'entreprises étant assez variable d'une année à l'autre, avec les paramétrages envisagés par l'Etat, la prise en charge des indépendants en liquidation ou redressement judiciaire pourrait représenter un surcoût pour l'Assurance chômage de 100 M€ à 150 M€ selon les années, à compter de 2019.
- ▶ Le renforcement des contrôles et des sanctions sur les demandeurs d'emploi aurait des impacts qu'il est difficile d'évaluer. Selon la littérature scientifique, il y aurait deux effets : un effet dissuasif qui accélérerait le retour à l'emploi de certains demandeurs, et un effet financier des sanctions proprement dites, c'est-à-dire des dépenses moindres. Les études existantes sur le sujet, pour la plupart effectuées dans d'autres pays et dans des contextes culturels très différents, ne permettent pas de converger vers un impact financier précis du renforcement des contrôles envisagé.

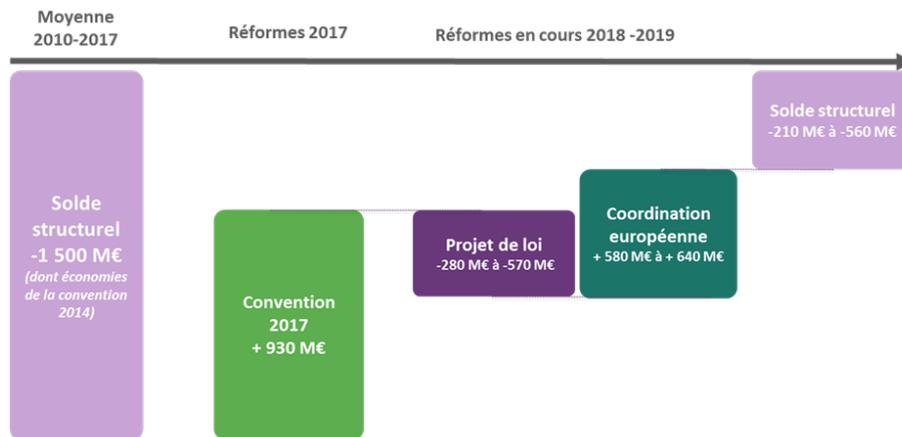
L'Unédic a donc préféré procéder à une première estimation à partir des résultats donnés par Pôle emploi à l'issue de l'expérimentation récemment conduite sur le sujet. En prenant pour hypothèse que les effets seraient proportionnels aux ressources mobilisées pour effectuer ce contrôle, cela réduirait en régime de croisière les dépenses de moins de 100 M€ (soit moins de 0,3 % de l'ensemble des allocations versées).

D'autres mesures envisagées par l'Etat dans le cadre du projet de loi pourraient avoir des effets, mais qui sont encore difficiles à évaluer aujourd'hui :

- ▶ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et le projet de loi en cours d'examen modifient les ressources qui financent l'Assurance chômage. Ces changements concernent environ 45 % des recettes du régime. La première évolution se rapporte au remplacement des contributions salariales d'assurance chômage par une fraction du produit de la CSG, la seconde à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui conduit à la mise en place d'une exonération dégressive des contributions patronales. Le passage de contributions basées sur la masse salariale à la CSG, reposant sur une assiette plus large, n'est pas neutre à terme pour le pilotage financier de l'Assurance chômage car les deux ressources n'évoluent pas de façon strictement identique. Ce changement remet par ailleurs en question un système contributif qui a fait ses preuves en termes de gestion de la dette et d'adhésion des bénéficiaires aux principes de droits et de devoirs qu'il implique. A ce stade, compte tenu des annonces qui ont été faites lors de la présentation du projet de loi et du débat parlementaire en cours, l'hypothèse d'une compensation intégrale est retenue. Le fait que l'ouverture de l'indemnisation des travailleurs indépendants se fasse dans le cadre d'un dispositif relevant des principes de la solidarité et non de l'assurance pourrait justifier un financement dédié.
- ▶ Concernant l'emploi durable et la modération du recours aux contrats courts, le projet de loi prévoit que le gouvernement pourrait prendre des dispositions nouvelles en fonction du résultat des négociations des branches professionnelles initiées par l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 sur la réforme de l'Assurance chômage, et en fonction des propositions que les partenaires sociaux pourraient faire en ce qui concerne les allocataires qui travaillent en étant indemnisés. A cette date, il est difficile de se prononcer tant sur la probabilité d'une intervention du gouvernement que sur les choix qui pourraient être faits.

Par ailleurs, la Commission européenne a engagé une révision des règles communautaires organisant l'indemnisation du chômage des personnes qui résident dans un pays mais travaillent dans un autre, ou encore pour les allocataires déménageant d'un pays à un autre. Si les mesures en cours d'examen sont mises en œuvre, la situation financière du régime serait améliorée à terme de 580 M€ à 640 M€ chaque année. Compte tenu des conséquences financières de ces dispositions communautaires, les partenaires sociaux qui gèrent l'Assurance chômage sont particulièrement attentifs aux avancées du processus de révision, et seront vigilants au calendrier dans lequel ces nouvelles mesures s'appliqueraient.

### Evolution du solde structurel avec les nouvelles réformes



Source : Unédic.

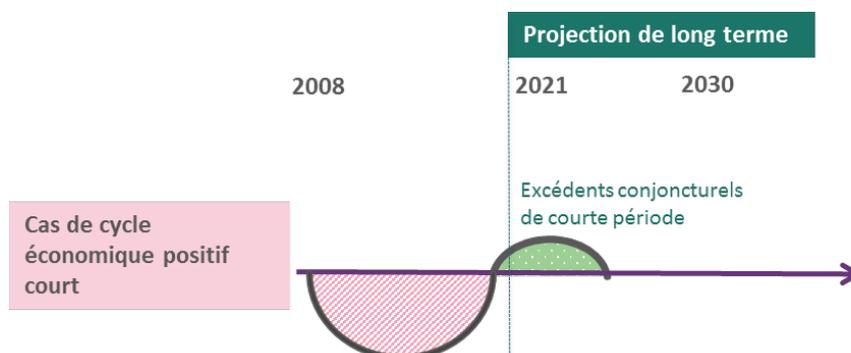
**Pour résorber la dette accumulée depuis 2008, il faudrait que le cycle positif de l'économie qui s'amorce en 2020 égale, dans sa durée et son ampleur, le plus long cycle de ces dernières décennies.**

En 2020, la France s'engagerait dans une phase positive de son cycle économique et les comptes de l'Assurance chômage devraient revenir à l'excédent. La capacité de l'Unédic à maintenir des résultats en excédent, et donc à résorber sa dette, dépendra de l'ampleur et de la durée de cette période positive pour l'économie française.

Depuis 1965, les cycles économiques ont eu des caractéristiques très variables. Le cycle positif le plus récent, qui a duré de 1999 à 2008, est également le plus long observé sur les dernières décennies puisqu'il s'étend sur une période de 10 ans. A l'inverse, les phases positives précédentes ont été plus courtes et ont duré environ 5 années (1970-1974, 1988-1992).

Fin 2019, au moment du retour à un cycle positif, la dette représenterait 11 mois de recettes. Les analyses de l'Unédic montrent que dans l'hypothèse la plus favorable, à savoir un cycle positif de 10 ans, les excédents de l'Assurance chômage résultant de la conjoncture pourraient atteindre 10 mois de recettes. En revanche, dans l'hypothèse d'une phase positive qui ne durerait que 5 ans, la résorption de la dette se limiterait à 5 mois. Ainsi, la réduction de la dette découlant d'une conjoncture favorable représenterait un mois de recettes pour chaque année que l'économie française passerait dans sa phase positive.

### Cycle économique court et désendettement partiel



Source : Unédic.

## **CONTRATS DE TRÈS COURTE DURÉE ET CUMUL ALLOCATION-SALAIRE : DEUX SUJETS QUI RECOUVRENT DES RÉALITÉS DIFFÉRENTES, ET DES ENJEUX SOCIAUX PLUS QUE FINANCIERS**

Le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a notamment pour objectifs de favoriser l'emploi durable et de modérer l'utilisation des contrats courts. Cela implique, pour les partenaires sociaux des branches professionnelles, des phases de diagnostic et de négociation courant 2018. Les partenaires sociaux interprofessionnels sont également appelés à faire des propositions relatives à l'indemnisation des allocataires qui travaillent.

Le développement des contrats courts a des conséquences humaines et sociales. Pour les personnes qui reprennent surtout des emplois de moins d'un mois, l'accès au crédit et au logement est rendu difficile par les références de travail fragmentées. La question d'un accompagnement adapté de ces populations par Pôle emploi se pose également.

Cette situation préoccupe les partenaires sociaux, qui s'attachent depuis plusieurs années à la comprendre et à en instruire les enjeux en termes d'indemnisation. Dans la perspective du bilan et des propositions qu'ils doivent établir pour la fin de l'année 2018 sur ce thème, plusieurs constats peuvent dès à présent être dégagés.

### **Le développement des contrats de moins d'un mois peut avoir plusieurs origines**

Ces contrats sont surtout utilisés dans les activités de service, or c'est dans ces secteurs que l'emploi a été le plus dynamique ces dernières années. De plus, la souplesse offerte par les CDD d'usage a également favorisé les embauches successives en contrats courts dans certains secteurs. Les politiques d'allègement des charges sur les bas salaires ont également profité aux contrats de courte durée, souvent peu qualifiés ; elles ont également contribué à réduire le travail non déclaré sur ce type d'emplois.

Enfin dans certains secteurs dépendant de financements publics comme l'hébergement médico-social et social, les contrats courts permettent d'assurer la continuité de service face aux contraintes financières et réglementaires.

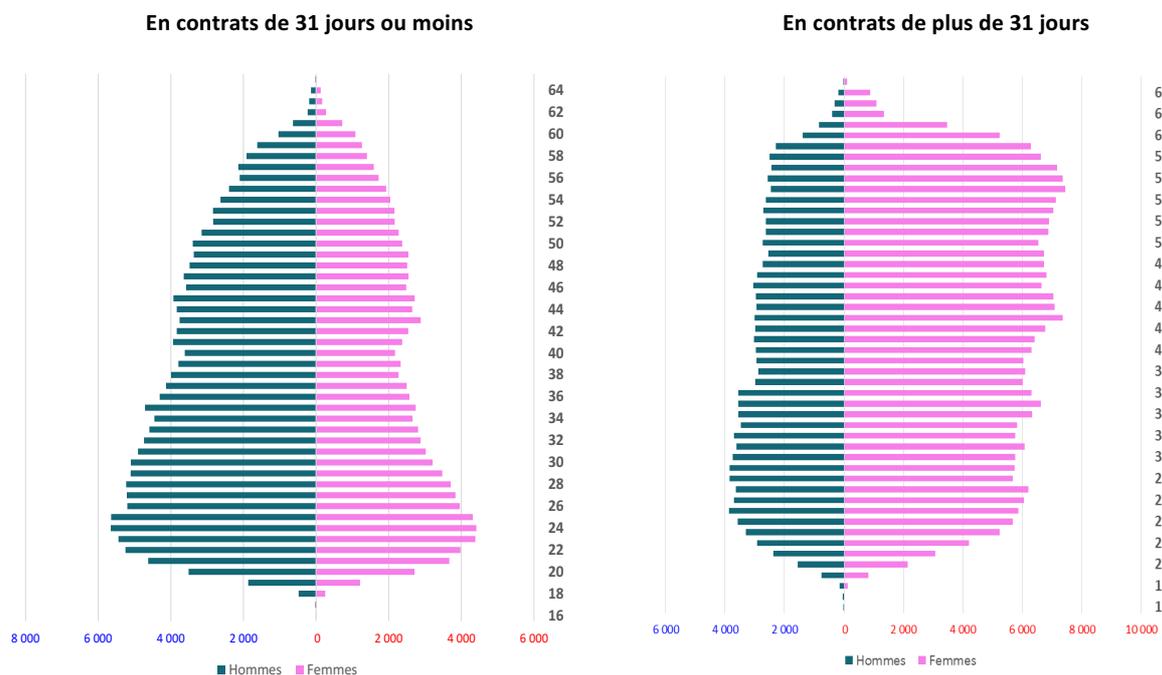
### **Les personnes qui cumulent allocation et salaire n'occupent pas forcément des emplois courts**

L'Assurance chômage encourage la reprise d'un emploi en veillant à ce qu'elle permette aux allocataires d'améliorer leur revenu. De telles mesures existent depuis longtemps et ont été régulièrement actualisées et simplifiées.

L'analyse des situations des personnes qui cumulent allocation et salaire montre qu'elles sont pour près de la moitié en contrats de plus d'un mois, et non en contrats courts.

Au sein de la population qui cumule certains mois une partie de l'allocation avec le salaire d'un contrat de plus d'un mois, les femmes sont très majoritaires (68 %). Elles sont plus âgées en moyenne que l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés. A l'inverse, dans les situations de cumul en contrats courts, on trouve une majorité d'hommes (59 %) plutôt jeunes, et dont les revenus d'activité sont modestes.

**Pyramide des âges des allocataires au cumul, selon le type de contrats**



Source : Unédic, Fichier National des Allocataires, 2016.

Dans un cas sur deux, ces personnes, les mois où elles cumulent, bénéficient d'un salaire brut et d'une allocation représentant au total moins de 1 320 €. Leur revenu est supérieur à la moyenne de l'allocation mensuelle brute des allocataires qui ne travaillent pas (1 190 €) mais inférieur au SMIC brut mensuel (1 500 €).

L'Unédic continue par ailleurs à documenter la question de l'accès à l'emploi durable. Des études sur les allocataires qui travaillent sont prévues dans les mois qui viennent.

**La part des allocations versées dans le cadre du cumul est modérée et va diminuer sous l'effet de la convention 2017**

Chaque année, le montant total des allocations versées aux allocataires qui travaillent dans le mois représente 5,4 Mds€, soit 15 % de l'ensemble des dépenses annuelles d'allocation de l'Assurance chômage (36 Mds€).

La convention d'assurance chômage de 2017 a modifié le calcul de l'allocation pour mettre fin à des situations d'indemnisation inéquitables. Avec l'ancien calcul, les allocataires reprenant régulièrement des contrats de moins d'une semaine étaient mieux indemnisés que les autres. L'ajustement impacte donc surtout les allocataires reprenant des emplois de moins d'un mois en cours de droit. L'étude d'impact de la convention montre qu'il devrait permettre, une fois montée en charge, de réduire les dépenses d'assurance chômage de près de 550 M€. Sur ce montant, 400 M€ correspondent à des situations de cumul, dont 230 M€ avec des salaires de contrats courts.

La convention d'assurance chômage d'avril 2017 a donc déjà modifié sensiblement la situation des personnes qui travaillent en cours d'indemnisation, notamment lorsque les contrats repris sont de courte durée. Les effets de cette évolution, qui est entrée en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2017, devront donner lieu à une première analyse avant la fin de l'année.

### **Le développement des contrats courts est particulièrement marqué dans certains secteurs**

L'analyse de l'évolution des contrats courts gagne également à s'enrichir d'une approche sectorielle, leur développement étant particulièrement fort ou rapide dans certains secteurs ou métiers. Pour ces derniers, le recours répété aux contrats de moins d'un mois peut permettre aux employeurs d'ajuster la main d'œuvre à l'intensité de l'activité ou aux aléas de la disponibilité des équipes permanentes. La situation peut en revanche être insatisfaisante au regard des besoins en compétences et de la qualité du produit ou du service qui est proposé.

Conformément à l'accord national interprofessionnel du 22 février 2018, repris dans le projet de loi, l'Unédic s'emploie à accompagner les diagnostics des branches professionnelles concernant leurs recours aux contrats de moins d'un mois. Elle met à leur disposition des indicateurs statistiques sur la volumétrie du recours aux contrats courts et l'évolution dans le temps, les relations employeurs-salariés associées aux contrats courts, les métiers les plus concernés.



## A. Prévisions économiques et financières pour la période 2018-2021

### 1. Le cadre de la prévision

La prévision économique et financière de l'Assurance chômage a pour objet d'anticiper les recettes et dépenses du régime à horizon 2021, et d'ainsi calculer le solde financier et la dette au même horizon.

La prévision est faite à **méthodologie constante** : l'exercice de prévision se base sur les hypothèses de croissance du PIB et d'inflation du Consensus des économistes, la population active de l'Insee, et l'ensemble des décisions de politique publique connues à la date de la prévision.

Elle est aussi à **règlementation constante** : elle est donc basée sur la convention d'avril 2017. Les prévisions financières reposent sur des modalités de financement inchangées par rapport à la situation actuelle. Les effets des réformes du volet sur l'Assurance chômage compris dans le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » ne sont pas pris en compte dans les prévisions économiques et financières mais seront discutées dans la partie B.

### 2. Prévisions macroéconomiques

#### a. Hypothèses de croissance et d'inflation

Selon les résultats publiés par l'Insee le 30 mai 2018, la croissance du PIB a ralenti au premier trimestre 2018 : +0,2 % après +0,7 % au quatrième trimestre 2017. A la fin du premier trimestre, l'acquis de croissance pour 2018 a déjà atteint +1,2 %, porté par la fin d'année 2017 avec une croissance en moyenne annuelle de +2,3 %.

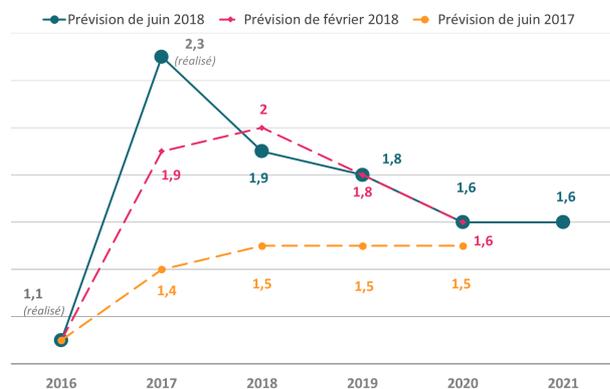
Les dernières informations conjoncturelles font état d'un ralentissement des perspectives d'activité en France qui restent toutefois favorables. L'indicateur synthétique du climat des affaires, calculé par l'Insee à partir des réponses des chefs d'entreprise des principaux secteurs d'activité, a diminué de deux points au mois de mai (106 points). Il est en repli pour le cinquième mois consécutif, mais demeure au-dessus de sa moyenne de long terme (100).

La prévision financière de l'Unédic s'appuie sur les hypothèses de croissance du PIB du Consensus publiées chaque mois : le Consensus de mai 2018 prévoit une croissance de +1,9 % en 2018 et +1,8 % en 2019, soit -0,1 point pour l'année 2018 par rapport à la prévision de février. Le Consensus de long terme d'avril prévoit une croissance de +1,6 % en 2020 et 2021.

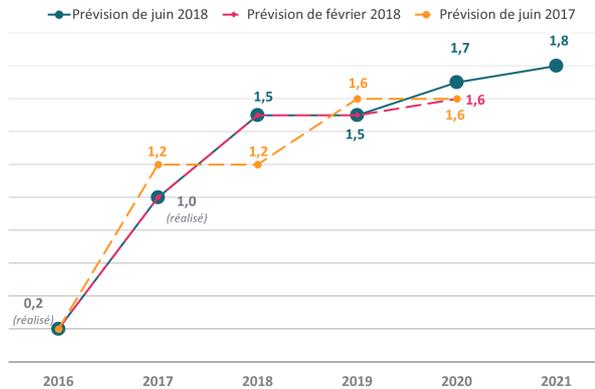
L'inflation prévue par le Consensus de mai pour 2018 et 2019 est identique à la prévision de février, soit +1,5 % en 2018 comme en 2019. Elle accélérerait à +1,7 % en 2020 et +1,8 % en 2021 d'après le Consensus de long terme d'avril.

### Graphique 1 – Hypothèses macro-économiques, évolution en %

#### Croissance



#### Inflation



Source : Consensus des économistes, réalisé Insee.

### b. Hypothèse de population active

Le 9 mai 2017, l'Insee publiait une nouvelle projection de population active allant jusqu'à 2070. Pour les prochaines années, les évolutions attendues de population active sont revues à la baisse par rapport à la dernière projection d'avril 2011. Cette actualisation intègre une appréciation plus précise des effets des dernières réformes des retraites et suppose un solde migratoire plus faible qu'anticipé en 2011.

La population active ralentirait en prévision, avec une progression d'environ +60 000 personnes par an de 2018 à 2021, après +150 000 personnes par an en moyenne sur les dix dernières années.

A emploi donné, le ralentissement de la population active accentue la baisse des prévisions de chômage.

### c. Prévision d'emploi affilié et de salaire

L'emploi affilié à l'Assurance chômage a progressé de +58 000 postes au premier trimestre 2018<sup>2</sup>. Compte tenu de l'effet globalement neutre des politiques publiques de l'emploi (Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), pacte de responsabilité et prime embauche PME), l'amélioration de la croissance serait le seul moteur de création d'emploi affilié à l'Assurance chômage pour 2018. Sur l'ensemble de l'année, +193 000 emplois affiliés seraient créés, après une année 2017 très riche en emploi (+277 000 postes). De 2019 à 2021, l'emploi affilié progresserait à un rythme similaire à 2018 : +185 000 postes en 2019, +181 000 en 2020 et +172 000 en 2021. Le ralentissement de la croissance serait compensé par un effet sur l'emploi du Plan d'investissement compétences (PIC) et par la transformation du CICE en baisse pérenne de charges.

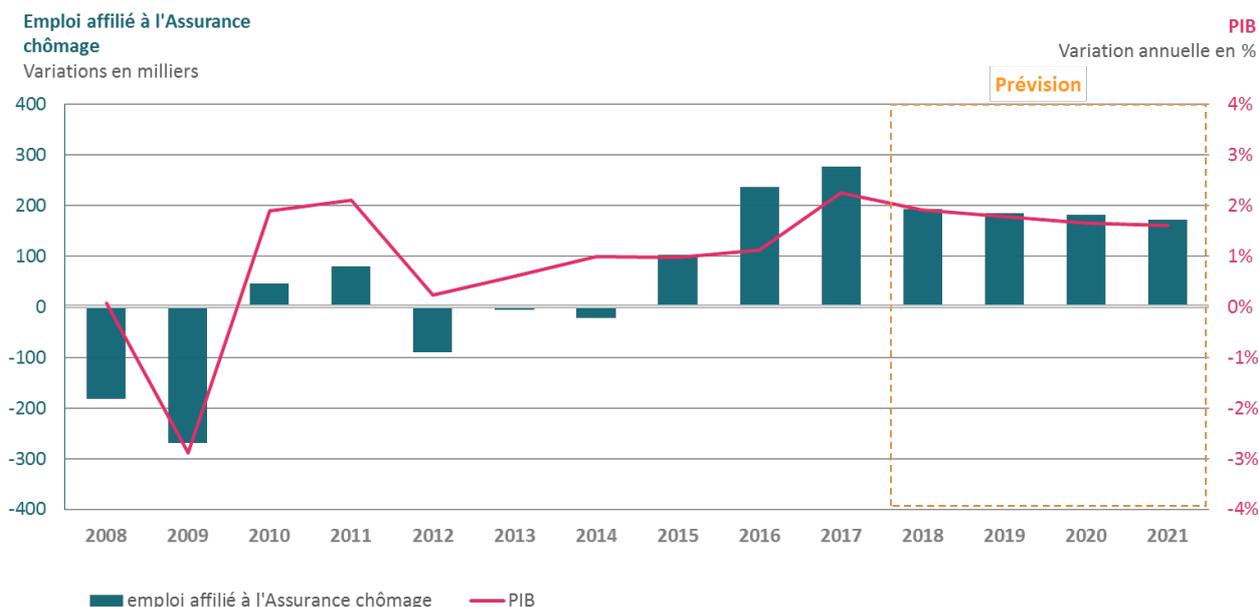
En 2017, le salaire moyen par tête (SMPT) a progressé de +1,9 %, après +1,3 % en 2016 en moyenne annuelle. Cette accélération coïncide avec une inflation plus forte et de forts versements de primes dans certains secteurs en début d'année. En 2018 et en 2019, le SMPT accélérerait avec une progression de +2,2 % chaque année. Il poursuivrait son augmentation en 2020 (+2,3 %) et en 2021 (+2,4 %), en lien avec celle de l'inflation.

Conjointement aux évolutions dynamiques de l'emploi<sup>3</sup> et du SMPT, la masse salariale progresserait de +3,6 % en moyenne annuelle en 2018 après +3,5 % en 2017. En 2019, la progression de la masse salariale connaîtrait un faible ralentissement à +3,2 %. En 2020 et 2021, soutenue par le dynamisme des salaires, la masse salariale progresserait de +3,3 % chaque année.

<sup>2</sup> Estimation par la variation d'emploi salarié privé publiée par l'Insee, l'Acoss et la Dares.

<sup>3</sup> En moyenne annuelle, la progression de l'emploi en 2018 serait soutenue par la forte hausse de fin d'année 2017.

**Graphique 2 – Prédiction d'emploi affilié associée au scénario de croissance**



Sources :

PIB : Insee, prévision Consensus.

Emploi affilié estimé à partir des variations d'emploi salarié privé de l'Insee, l'Acoss et la Dares, prévision Unédic.

Champ de l'emploi affilié à l'Assurance chômage : France entière (hors Mayotte), données CVS en fin d'année.

#### d. Prédiction de chômage

##### Chômage au sens du BIT

Après une forte baisse au 4<sup>ème</sup> trimestre 2017 (-0,7 point), le taux de chômage au sens du BIT mesuré par l'Insee a augmenté de +0,2 point au 1<sup>er</sup> trimestre 2018 et s'élève à 9,2 % en France (hors Mayotte).

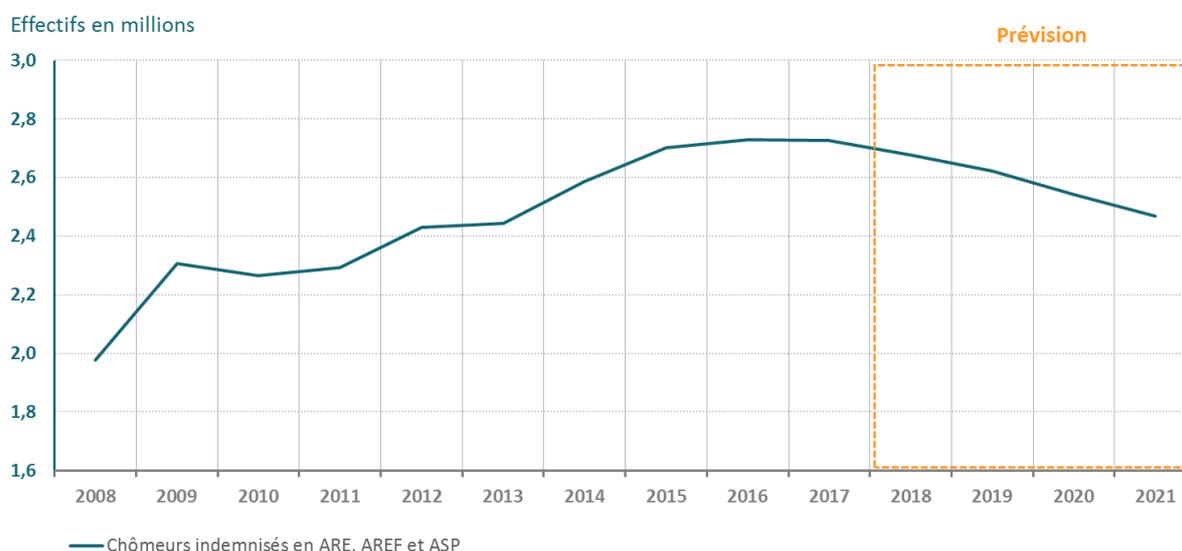
Sur le restant de l'année 2018 et en 2019, l'emploi total serait soutenu par des créations de postes dans les secteurs marchands, tandis que les effectifs d'emplois non marchands diminueraient en lien avec le ralentissement du nombre d'entrées en contrats aidés<sup>4</sup>. Sur les années 2020 et 2021, sous l'hypothèse d'une stabilité du nombre d'entrées en contrats aidés et de la croissance du PIB (+1,6 % chaque année), l'emploi total progresserait à un rythme légèrement plus élevé que 2019. L'emploi total serait alors plus dynamique que la population active de 2018 à 2021, ce qui permettrait une baisse continue du taux de chômage BIT qui s'établirait fin 2021 à 7,7 %.

##### Chômage indemnisé

Sur les deux premiers mois de 2018, le chômage indemnisé par l'Assurance chômage (allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), allocation d'aide au retour à l'emploi formation (AREF) et allocation de sécurisation professionnelle (ASP)) a baissé de -26 000 personnes. Conjointement à la baisse anticipée du chômage BIT, le chômage indemnisé en ARE, AREF et ASP baisserait de -48 000 personnes sur l'ensemble de l'année 2018, puis -55 000 en 2019, -80 000 en 2020 et -74 000 personnes en 2021.

<sup>4</sup> Le programme de stabilité indique une nouvelle réduction des enveloppes de contrats aidés sur l'année 2019, du même ordre de grandeur qu'en 2018.

**Graphique 3 – Prédiction de chômage indemnisé par l'Assurance chômage**



Sources : Pôle emploi, prévision Unédic.

Champs : chômage indemnisé en ARE, AREF et ASP sur France entière, données CVS en fin d'année.

Note : l'annexe 1 expose l'évolution des différentes catégories de chômeurs indemnisés.

**Tableau 1 – Principales évolutions économiques**

	2017	2018 Prévision	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision
<b>Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage</b> <i>(évolution en moyenne annuelle)</i>					
<b>PIB</b>	+2,3%	+1,9%	+1,8%	+1,6%	+1,6%
Indice des prix à la consommation	+1,0%	+1,5%	+1,5%	+1,7%	+1,8%
Emploi total	+1,0%	+0,7%	+0,6%	+0,6%	+0,6%
<b>Emploi affilié à l'Assurance chômage</b>	+1,4%	+1,3%	+0,9%	+0,9%	+0,9%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,9%	+2,2%	+2,2%	+2,3%	+2,4%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,5%	+3,6%	+3,2%	+3,3%	+3,3%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	9,0%	8,9%	8,6%	8,1%	7,7%
<b>Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP)</b>	+0,6%	-1,8%	-1,9%	-2,7%	-3,0%
<b>Emploi, Chômage (variation sur la période)</b>					
Emploi total	+273 000	+164 000	+164 000	+185 000	+175 000
<b>Emploi affilié à l'Assurance chômage</b>	+277 000	+193 000	+185 000	+181 000	+172 000
DEFM catégorie A	-10 000	-128 000	-104 000	-125 000	-116 000
DEFM catégories B, C	+168 000	+85 000	+37 000	+14 000	+15 000
DEFM D	-64 000	+3 000	+5 000	-11 000	-10 000
Dispensés de recherche d'emploi	-4 000	-2 000	-1 000	0	0
DEFM catégories A, B, C, D + Dispensés de recherche d'emploi	+90 000	-42 000	-63 000	-122 000	-111 000
<b>Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP)</b>	-3 000	-48 000	-55 000	-80 000	-74 000

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

Champs : emploi total, emploi affilié, chômage BIT, DEFM, chômage indemnisé en ARE, AREF et ASP : France entière, données CVS.

SMPT et masse salariale : France entière, données CVS - Le champ est celui de l'Acoess qui, à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

### 3. Prévisions financières

#### a. Prévision de recettes

Les contributions à l'Assurance chômage, issues essentiellement des cotisations assises sur la masse salariale, évoluent comme celle-ci. Cependant, la contribution exceptionnelle de 0,05 point sur 3 ans (d'octobre 2017 à septembre 2020) prévue dans la convention 2017 et le maintien des sur-cotisations sur les CDD d'usage pour une durée de 18 mois engendrent une hausse des contributions en prévision.

Aussi, le passage à la Déclaration sociale nominative (DSN) a modifié le calendrier de versement des contributions à partir de février 2018. Désormais, certaines contributions de janvier sont avancées sur les mois de novembre et décembre de l'année précédente. Cela engendre un surplus de 230 M€ de contributions en 2018 puis un effet neutre sur les années suivantes. Ainsi, sur l'année 2018, les contributions progresseraient plus rapidement que la masse salariale (+5,0 % vs. +3,6 %).

En conséquence du surplus de 2018, la progression des contributions ne serait que de +2,3 % en 2019<sup>5</sup> (vs. +3,2 % pour la masse salariale). En 2020, les contributions augmenteraient de +3,3 %, comme la masse salariale. En 2021, elles progresseraient moins vite que la masse salariale, du fait de la fin de la sur-contribution de la convention 2017 : +2,6 % de contributions, contre +3,3 % de masse salariale.

**Graphique 4 – Prévision de masse salariale et de contributions d'assurance chômage**



Sources : Acoff, Unédic, prévision Unédic.

Champ de la masse salariale : France entière. Le champ est celui de l'Acoff qui, à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

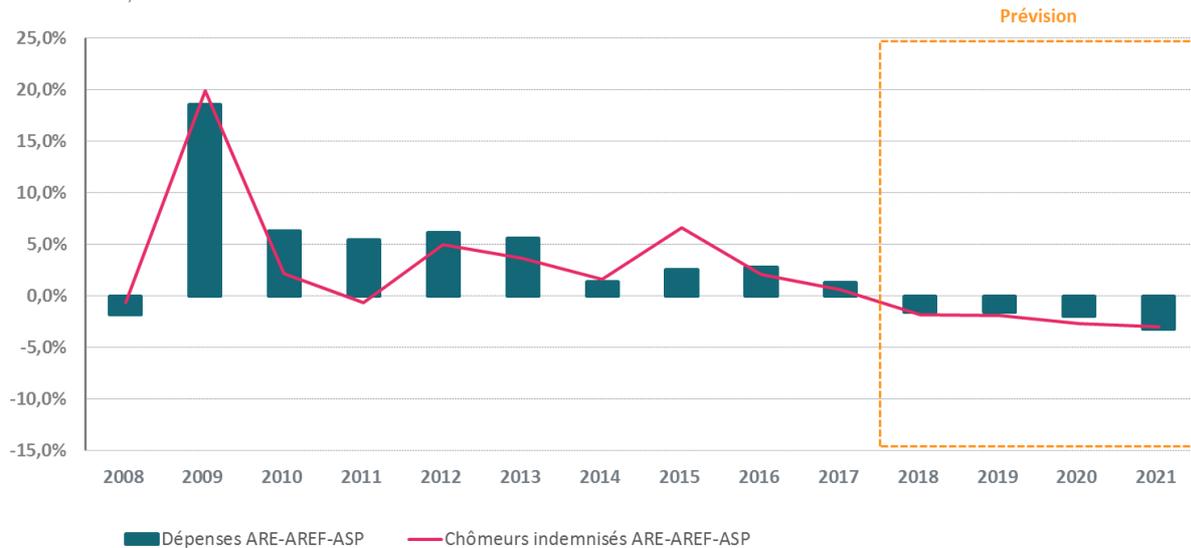
<sup>5</sup> Le calcul de l'évolution des contributions en 2019 se base sur le niveau « surélevé » de 2018, d'où une évolution plus faible qu'attendue en 2019.

### b. Prédiction de dépenses

Le nombre de chômeurs indemnisés en ARE, AREF et ASP baisserait en moyenne annuelle sur la période 2018-2021 : -1,8 % en 2018, -1,9 % en 2019, -2,7 % en 2020 et -3,0 % en 2021. Au final, les dépenses d'allocations (ARE, AREF, ASP) évolueraient de la même manière : -1,4 % en 2018, -1,8 % en 2019, -2,0 % en 2020 et -3,2 % en 2021.

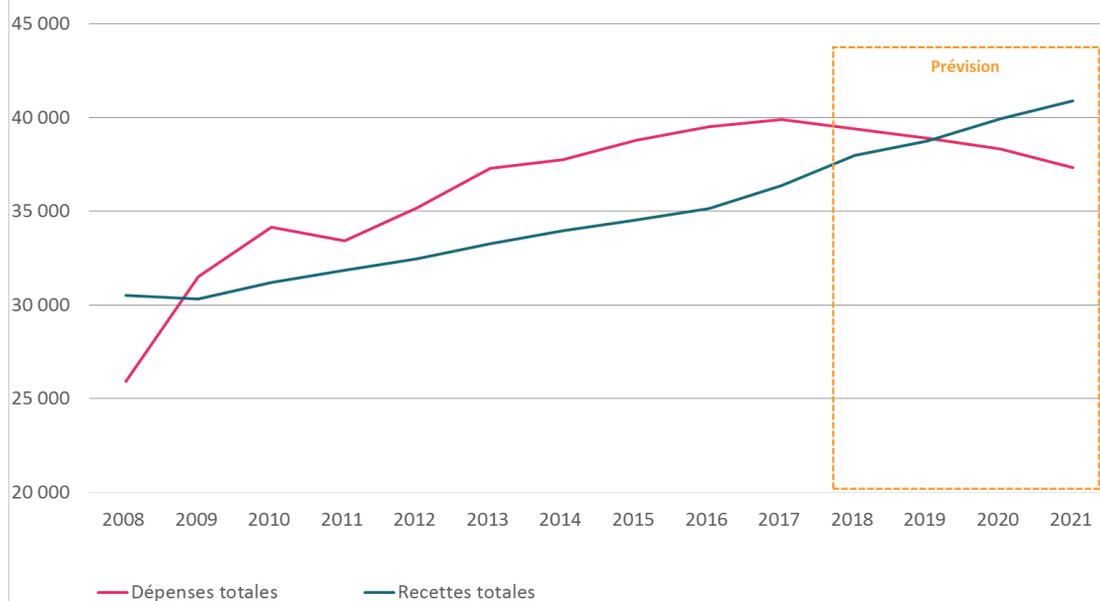
**Graphique 5 – Chômeurs indemnisés en ARE, AREF, ASP et dépenses d'ARE, AREF, ASP**

Dépenses ARE-AREF-ASP  
et chômage indemnisé ARE-AREF-ASP  
Variation en moyenne annuelle



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévision Unédic.  
Champ : France entière.

**Graphique 6 – Recettes et dépenses totales, en M€**



Sources : Unédic, prévision Unédic.

### c. Situation financière : solde financier et dette

En prévision, les finances du régime d'assurance chômage poursuivraient leur retour à l'équilibre grâce aux effets conjugués de la conjoncture et des conventions de 2014 et 2017. Ainsi, la convention de 2014, en fin de montée en charge, aurait un effet uniforme en prévision : 450 M€ d'économies par an. La convention de 2017 se traduirait par 550 M€ d'économies dès 2018 et davantage au fur et à mesure de la montée en charge des nouvelles mesures : 770 M€ d'économies en 2021. Au total, les mesures mises en place en 2014 et 2017 permettraient une réduction de la dette de près de 7 Mds€ à l'horizon 2021.

En 2018, le solde financier présenterait un déficit nettement moindre qu'en 2017 : -1,4 Md€ vs. -3,4 Mds€. En 2019, il serait proche de l'équilibre : il s'établirait à -89 M€ et la dette atteindrait son point haut à 35 Mds€. A partir de 2020, le solde financier passerait dans le vert, l'excédent serait de +1,6 Md€ en 2020 pour atteindre +3,6 Mds€ en 2021. Sur ces deux années, le désendettement serait engagé à hauteur de 5,2 Mds€ et la dette diminuerait à -29,8 Mds€ à la fin de l'année 2021.

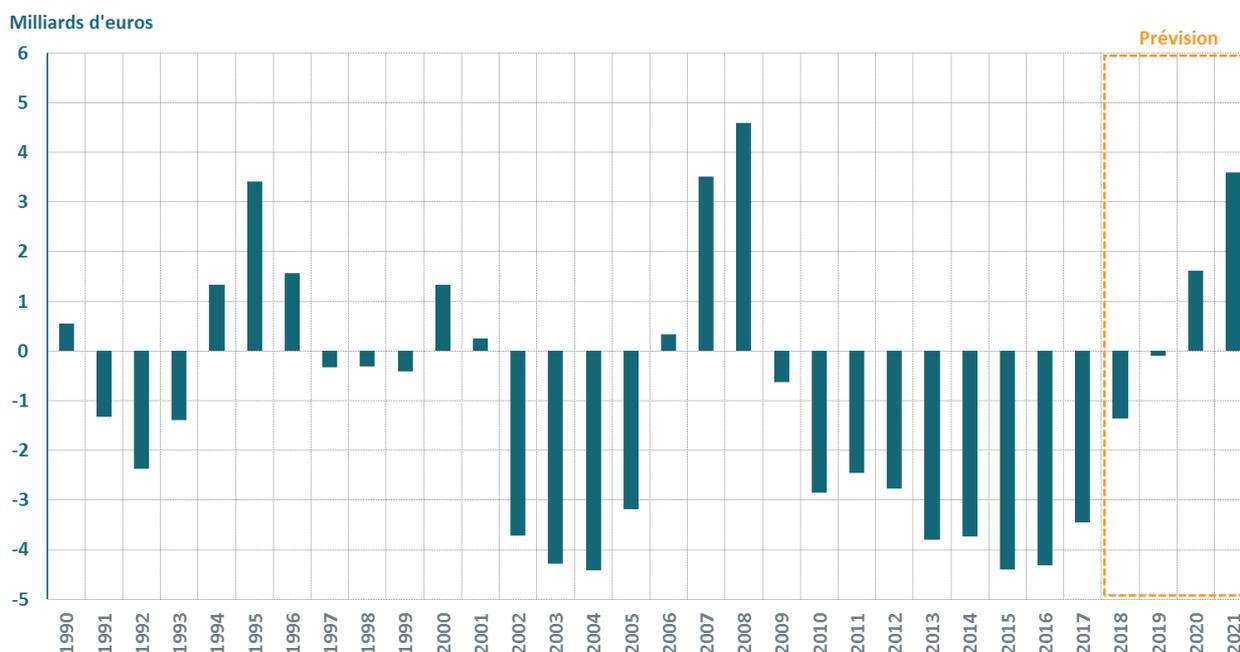
Tableau 2 – Prévision de la situation financière de l'Assurance chômage

En millions d'euros, au 31 décembre

	2017	2018 Prévision	2019 Prévision	2020 Projection	2021 Projection
Contributions	35 452 (+4,0%)	37 230 (+5,0%)	38 090 (+2,3%)	39 332 (+3,3%)	40 347 (+2,6%)
<b>Total des recettes</b>	<b>36 364</b>	<b>37 975</b>	<b>38 745</b>	<b>39 930</b>	<b>40 900</b>
Dépenses allocataires	35 996 (+1,2%)	35 422 (-1,6%)	34 826 (-1,7%)	34 120 (-2,0%)	33 035 (-3,2%)
<b>Total des dépenses</b>	<b>39 874</b>	<b>39 378</b>	<b>38 875</b>	<b>38 327</b>	<b>37 313</b>
Solde = recettes - dépenses	-3 510	-1 403	-129	1 603	3 587
Éléments exceptionnels et ajustement bilan	66	40	40	20	10
<b>Résultat net</b>	<b>-3 444</b>	<b>-1 363</b>	<b>-89</b>	<b>1 623</b>	<b>3 597</b>
<b>Situation de l'endettement net</b>	<b>-33 549</b>	<b>-34 912</b>	<b>-35 001</b>	<b>-33 379</b>	<b>-29 781</b>

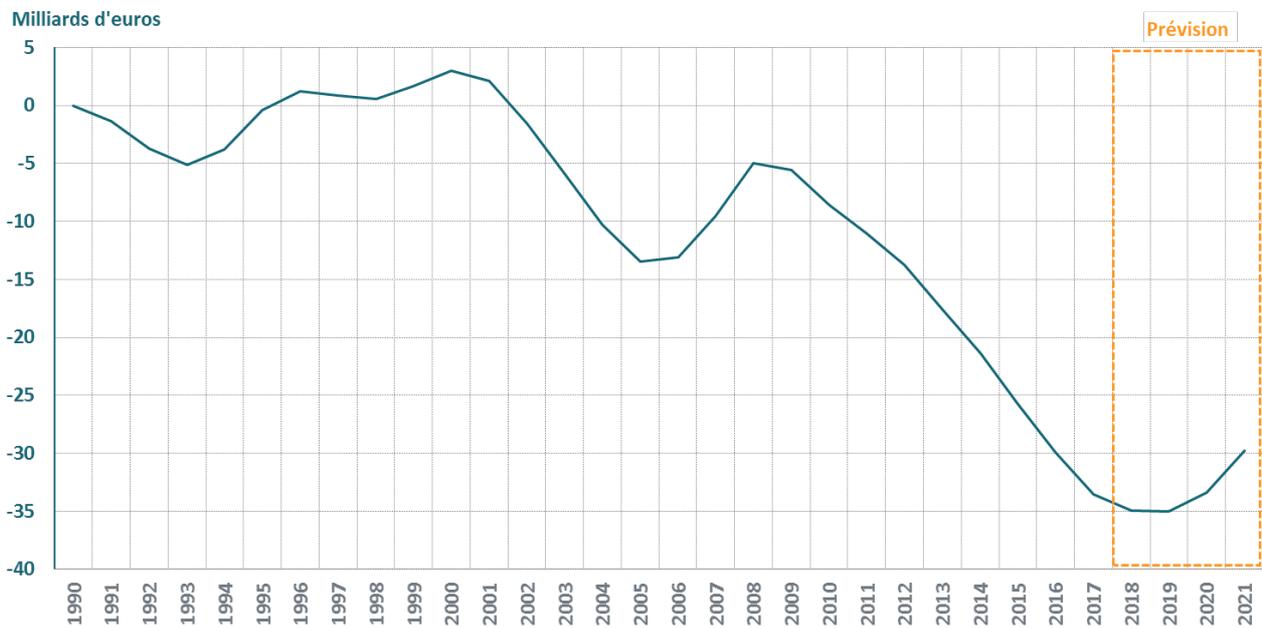
Source : Unédic, prévision Unédic.

Graphique 7 – Solde financier (Résultat net de l'Assurance chômage)



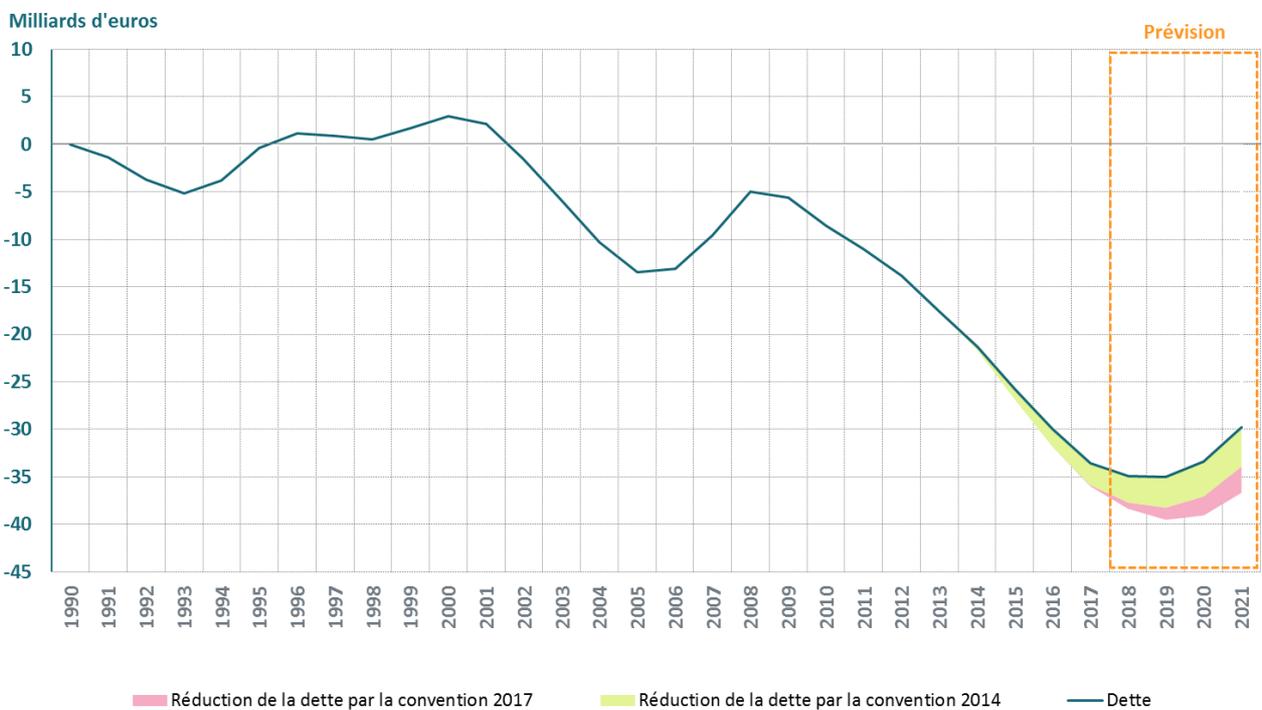
Source : Unédic, prévision Unédic.

**Graphique 8 – Endettement net de l'Assurance chômage, en Mds€**

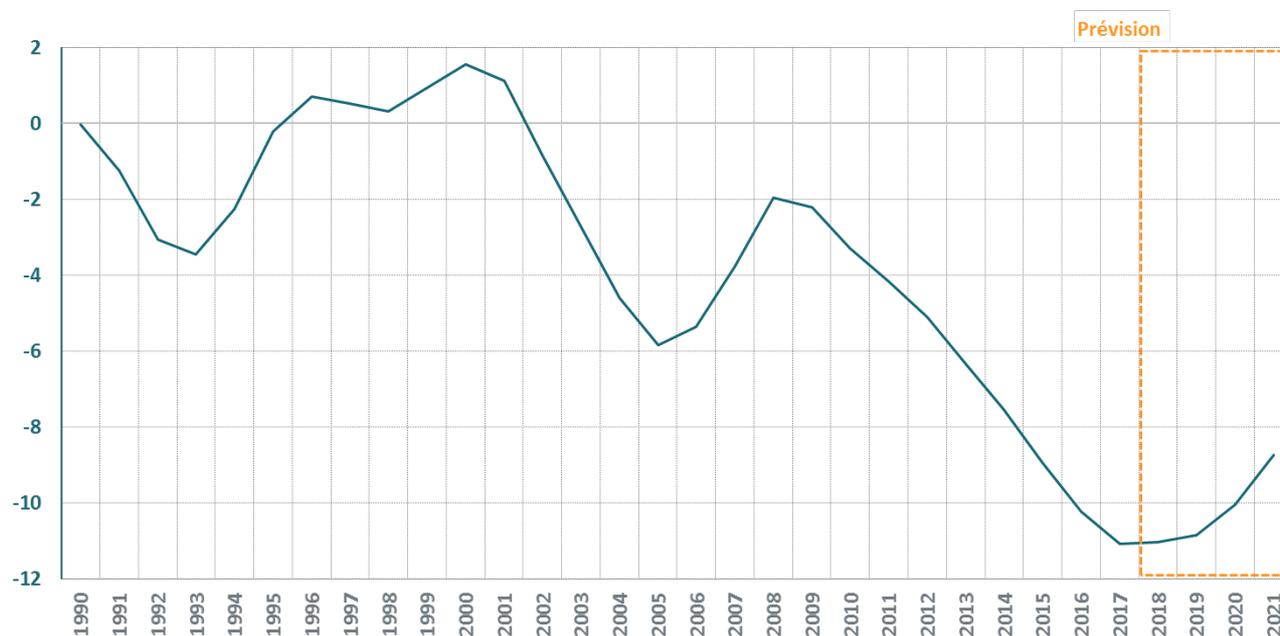


Source : Unédic, prévision Unédic.

**Graphique 9 – Réduction de l'endettement net induite par les mesures des conventions de 2014 et 2017, en Mds€**



Source : Unédic, estimation et prévision Unédic.

**Graphique 10 – Endettement net de l'Assurance chômage rapporté aux recettes, en équivalent mois de recettes**

Source : Unédic, prévision Unédic.

#### 4. Prévision de coût de la dette

Depuis 2008, l'Unédic a vu son endettement se détériorer, passant de 5 Mds€ en 2008 à 33,5 Mds€ à fin 2017. Cette augmentation a permis à l'Assurance chômage de maintenir un niveau d'indemnisation équivalent à celui garanti dans les pays européens les plus protecteurs sans peser ni sur le pouvoir d'achat des salariés, ni sur le coût du travail.

Exprimée en mois de recettes, la dette atteindrait 11 mois fin 2017 et ce ratio diminuerait dès 2018. En niveau, la dette pourrait atteindre son maximum en 2019 puis diminuer à partir de 2020. Le désendettement sur les années 2020-2021 serait de 5,2 Mds€.

Compte tenu du rôle contra-cyclique de l'Assurance chômage, la dette de l'Unédic se constitue lorsque la situation conjoncturelle est dégradée et donc lorsque les taux d'intérêt sont bas. Au cours des dernières années, le niveau particulièrement favorable des taux d'intérêt s'explique par la mise en place d'une politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) et par la capacité des partenaires sociaux à mettre en place une stratégie de financement lisible par les investisseurs et les parties prenantes de l'Unédic. Les emprunts émis dans le cadre de cette stratégie ont permis de limiter le coût de la dette. Ainsi, le taux d'intérêt moyen versé sur les emprunts s'établit à 0,95 % en fin d'année 2017 et les charges financières nettes de l'année 2017 sont de 354 M€, soit moins de 1 % des recettes.

La stratégie de financement mise en place entre 2009 et 2018 a eu pour objectif de limiter les conséquences d'une remontée des taux d'intérêt sur la charge d'intérêts dans un contexte d'endettement croissant pour l'Unédic : le montant des remboursements annuels des emprunts a été limité à 10 % des recettes annuelles de l'Unédic, ce qui a pour conséquence que la maturité moyenne de la dette est d'un peu moins de 6 ans aujourd'hui ; tous les emprunts sont souscrits à taux fixes et en Euros.

Le besoin de financement de l'Unédic se réduit significativement dès 2018 grâce aux nouvelles dispositions de la convention d'assurance chômage conclue en avril 2017 et à l'amélioration du contexte macro-économique favorisant la reprise de l'emploi. De ce fait, la charge des intérêts pour l'Unédic sera quasiment stable à partir de 2017.

### a. Des conditions de financement favorables

Depuis 2013, l'Assurance chômage bénéficie de taux de financement très favorables. Ces conditions résultent essentiellement des politiques monétaires de taux directeurs décidées par la Banque centrale européenne (BCE), dans le but de relancer le cycle économique en Europe. En effet, pour faire face aux risques d'une période prolongée de faible inflation, la BCE a abaissé l'un de ses principaux taux directeurs, le taux de rémunération des dépôts, le portant d'abord au niveau historiquement bas et « négatif » de - 0,10 % en juin 2014 pour continuer à le diminuer jusqu'à atteindre -0,40 % en mars 2016.

Dans la continuité des mesures visant le retour de l'inflation à un niveau proche de 2 %, la BCE a annoncé en janvier 2015 un programme d'achats d'actifs publics sur les titres émis par les administrations centrales, certaines agences et institutions de la zone Euro. Les obligations et les titres de créance de l'Unédic émis dans le cadre de ces programmes de financement obligataire de moyen terme sont éligibles à ce programme d'achat. Les titres ainsi visés bénéficient d'une attractivité supplémentaire auprès des investisseurs institutionnels.

En conséquence, entre 2013 et 2017, les charges financières nettes ont augmenté moins rapidement que le niveau global de la dette.

**Tableau 3 – Endettement en fin d'année et charges financières sur la période 2013-2016, en M€**

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Endettement net</b>	17 558	21 476	25 905	29 957	33 549
<b>Charges financières nettes*</b>	223	295	301	324	352
<b>Ratio des charges financières nettes sur l'endettement net</b>	1,27 %	1,37 %	1,16 %	1,08 %	1,05 %

Source : Unédic.

\*Sont considérés comme charges financières nettes, les intérêts et charges financières diminués des produits financiers directement liés à la gestion de la dette.

### b. Une part importante de la dette sécurisée à l'horizon de la prévision

Depuis 2009, les recettes du régime d'assurance chômage ne permettant pas de couvrir ses dépenses, l'Unédic a eu recours à la dette en empruntant sur les marchés, exclusivement à taux fixe et en Euros. Dans ces conditions, la gestion de la dette présente un risque de refinancement lié à l'évolution des taux d'intérêt lorsque le renouvellement de la dette arrivant à échéance est effectué à un coût plus élevé dû à la hausse des taux. Ce risque peut sembler d'autant plus élevé que les emprunts émis par l'Unédic ces dernières années ont été réalisés à des taux bas.

La maîtrise du risque de refinancement s'est effectuée en limitant le montant des remboursements annuels des emprunts à 10 % des recettes. Cette stratégie a conduit à un allongement de la durée de vie moyenne de la dette. Ainsi, la maturité moyenne de la dette de l'Unédic a été portée de 3 ans en 2011 à près de 6 ans aujourd'hui.

Cette maîtrise découle aussi du fait que l'ensemble des financements sont souscrits en Euros et à taux fixes. Ainsi, 81 % de la dette prévue à fin 2021 est déjà souscrite et donc sécurisée. Le montant des charges financières liées à cette dette sécurisée est donc déjà parfaitement connu. L'incertitude sur le coût de la dette en 2021 ne porte que sur les emprunts qui devront être réalisés au cours des prochaines années, pour l'essentiel en 2018 et 2019 étant donné l'amélioration de la trajectoire financière de l'Unédic.

**Tableau 4 – Part de la dette sécurisée, en M€\***

	2018	2019	2020	2021
Dette sécurisée à date	34 100	30 500	27 150	24 000
Situation d'endettement net	34 912	35 001	33 379	29 781
Part de la dette sécurisée	98 %	87 %	81 %	81 %

Source : prévision Unédic, calcul Unédic.

\* La dette sécurisée est la dette souscrite avant fin juin 2018 pour laquelle ne subsiste donc aucune incertitude en coût ou en liquidité.

### c. Prévision de taux et charges financières pour l'Assurance chômage, à l'horizon 2021

Les politiques monétaires de taux bas sont encore prévues au moins jusqu'à l'automne 2018. Lorsqu'elle interviendra, la fin du *Quantitative Easing* (QE)<sup>6</sup> mené par la BCE devrait provoquer la remontée des taux d'intérêt.

Pour établir ses prévisions relatives à la charge des intérêts, l'Unédic se base sur les prévisions de taux du Consensus des économistes et de ses partenaires du milieu bancaire pour établir une projection de taux. Les taux de financement sont pondérés chaque année par rapport au profil des maturités des emprunts envisagés pour couvrir les besoins de financement. Les hypothèses retenues pour ces émissions reposent sur les maturités maximales aujourd'hui autorisées dans les programmes de financement de l'Unédic. Ces hypothèses sont prudentes : l'amélioration de la situation financière et la remontée des taux d'intérêt pourrait conduire les partenaires sociaux à changer la stratégie de financement actuelle en envisageant de raccourcir la maturité moyenne de la dette de façon plus significative en lien avec l'amélioration de la trajectoire financière.

**Tableau 5 – Projection d'évolution des taux de référence des emprunts de maturité supérieure à un an**

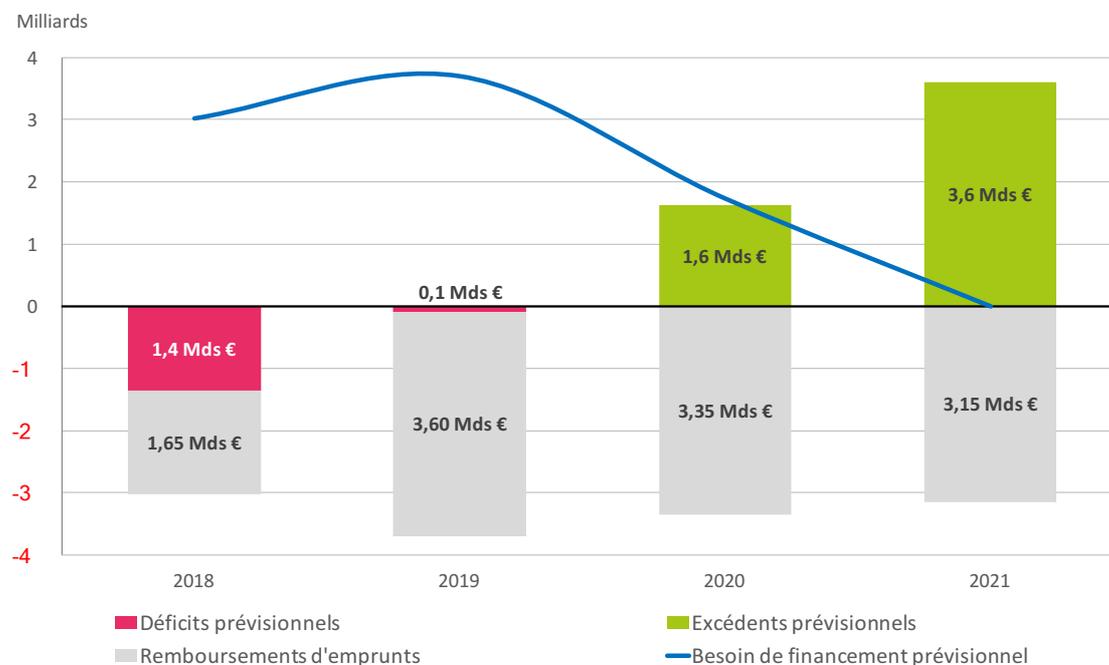
	2018	2019	2020	2021
Projection de taux de financement moyen terme (5 ans)	0,096%	0,424%	0,740%	1,049%
Projection de taux de financement long terme (10 ans)	0,828%	1,069%	1,300%	1,498%
Maturité moyenne des nouveaux emprunts projetés (en année, en fin d'année)	11,42	7,44	4,20	N/A
Maturité moyenne de la dette moyen et long terme (en année, en fin d'année)	5,58	5,40	4,87	4,31
Taux moyen des emprunts à échéance	1,679%	1,310%	0,599%	0,922%

Source : prévision Unédic, calcul Unédic.

<sup>6</sup> Le *Quantitative Easing* (« assouplissement quantitatif ») désigne un type de politique monétaire auquel peuvent recourir les banques centrales en cas de crise économique. Cet outil a pour but de relancer l'économie, quand les politiques traditionnelles (détermination d'un taux directeur) ne suffisent pas. Généralement, le QE consiste pour une banque centrale à acheter des actifs (souvent des titres de créance) par création monétaire.

Compte tenu de la trajectoire financière prévisionnelle de l'Unédic pour 2018-2021, le refinancement des emprunts arrivant à échéance se ferait par l'émission de dettes nouvelles en 2018 et 2019. A partir de 2020, les excédents projetés devraient permettre de diminuer l'émission de dettes nouvelles. Ce mécanisme est illustré ci-dessous :

**Graphique 11 – Impact du retour à l'équilibre sur le besoin de financement**



Source : prévision Unédic, calcul Unédic, Bloomberg.

Le besoin de financement (courbe bleue) correspond aux remboursements d'emprunts augmentés des déficits prévisionnels (ou diminués des excédents prévisionnels). En 2021, le besoin de financement serait nul et l'Unédic serait en mesure de diminuer son endettement de 450 M€ grâce aux excédents.

En 2018 et 2019, le renouvellement des emprunts arrivant à échéance se fera dans des conditions encore favorables et limitera donc l'évolution à la hausse des charges financières nettes de l'Unédic. En revanche, à partir de 2020, les emprunts arrivant à maturité devront être refinancés à des taux plus élevés mais les excédents prévus devraient permettre de continuer à maîtriser le niveau et le coût de la dette.

L'impact de ces mécanismes sur l'évolution des charges financières nettes est détaillé dans le schéma ci-après.





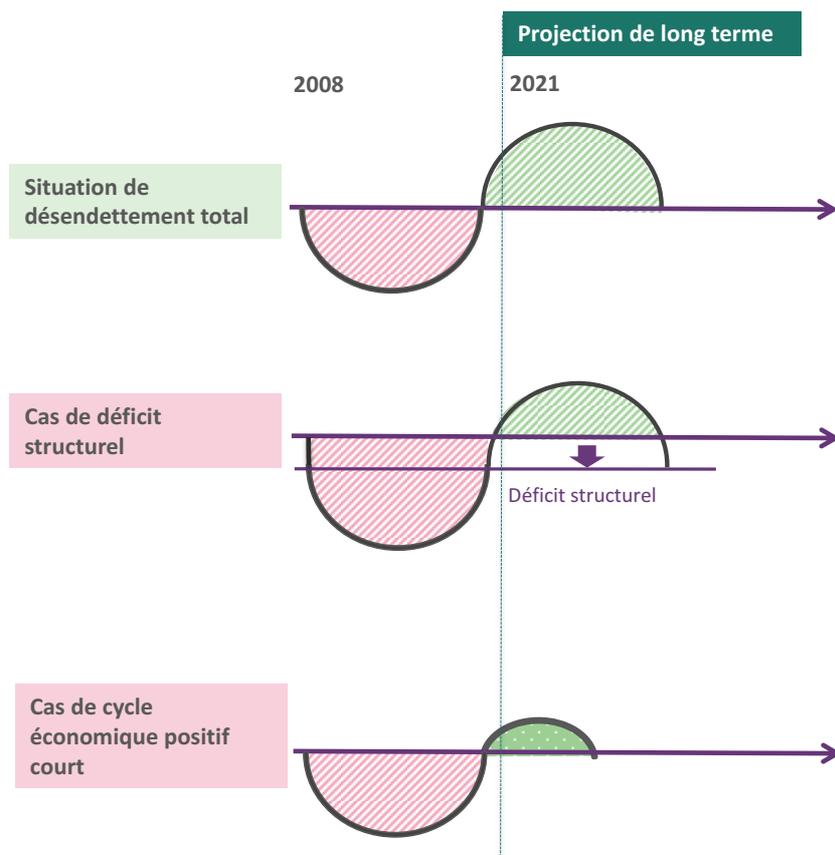
## B. Réflexions autour de la trajectoire financière de long terme

### 1. Les conditions du désendettement

L'Assurance chômage est particulièrement sensible à la conjoncture : durant les années de crise économique, les dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi augmentent et les contributions sont peu dynamiques. A l'inverse, lorsque l'économie s'améliore, les dépenses freinent voire diminuent alors que la masse salariale, et donc les contributions, progresse rapidement comme c'est le cas depuis 2017. Ce constat peut s'observer dans la prévision macro-économique et financière pour 2018-2021 présentée précédemment et qui montre une amélioration rapide et de grande ampleur des comptes du régime. Ceci est le résultat du retour à la croissance et de la décrue du chômage.

De ce constat découle qu'un régime d'assurance chômage équilibré est un régime pour lequel les années de déficit financier sont compensées par les années d'excédents et non un régime à l'équilibre financier chaque année. Dans cette situation, la dette accumulée pendant la phase négative du cycle économique doit totalement être compensée par la phase positive suivante afin que le régime se retrouve à l'équilibre, c'est-à-dire sans dette, en fin de cycle.

Schéma 1 – Scénarios de désendettement selon l'équilibre structurel et le cycle économique



Source : Unédic.

Pour que la trajectoire financière de l'Assurance chômage se retrouve dans ce scénario vertueux et annule à terme sa dette, plusieurs conditions doivent être réunies :

- ▶ La première condition est celle d'un solde structurel nul

En effet, si le solde structurel est négatif, l'effet de la conjoncture est amoindri et même avec un cycle conjoncturel positif long, cela ne suffit pas à compenser les années de déficits. Or, on estime depuis 2010 un solde structurel négatif autour de -1,5 Md€. L'effet de la convention 2017 réduit considérablement ce solde. L'effet combiné des réformes actuelles liées au projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » et du projet de coordination européen à propos de la mobilité des demandeurs d'emploi pourrait permettre, au regard des informations actuellement disponibles, de réduire encore un peu le solde structurel négatif.

La partie B.2 revient sur l'ensemble de ces différents effets.

- ▶ La seconde condition est celle d'un cycle de croissance économique d'ampleur

A solde structurel nul, pour que la dette se résorbe à terme, il faut que la phase positive du cycle égale la phase négative. La France vient de traverser une période longue de crise économique, qui s'est accompagnée pour le régime de plusieurs années de déficits. Peut-on envisager que la phase positive du cycle soit de même ampleur ? Comme l'incertitude sur ce point est importante, nous avons envisagé deux scénarios basés sur l'histoire économique : celui d'un cycle économique court similaire à ce que nous avons connu dans les années 1980 et un cycle long égal à celui de 1999-2008.

La partie B.3 décrit les trajectoires possibles de désendettement selon ces deux scénarios.

Un bilan des parties B.2 et B.3 sera fait en partie B.4.

Un dernier élément doit être pris en compte dans la réflexion de moyen terme sur l'équilibre financier de l'Unédic : la remontée des taux d'intérêt qui interviendra en lien avec le dynamisme de l'économie. S'agissant de l'Assurance chômage, la remontée des taux sera concomitante avec une période d'excédents financiers et ne pèsera donc pas sur les comptes de l'Unédic.

## 2. Les évolutions réglementaires et leurs impacts sur le solde structurel

Cette partie a vocation à lister les différentes dispositions de ces réformes et à décrire les effets qu'elles seraient susceptibles d'avoir sur le solde structurel du régime, dans la mesure des éléments connus fin mai 2018.

### a. Le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »

#### L'indemnisation des démissionnaires ayant un projet professionnel

La démission constituant une rupture volontaire du contrat de travail qui intervient à l'initiative du salarié, elle ne donne aujourd'hui encore pas lieu à indemnisation, sauf lorsque les circonstances dans lesquelles elle intervient permettent de l'assimiler à une perte involontaire d'emploi.

Le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » propose d'ouvrir un nouveau droit à l'Assurance chômage destiné aux démissionnaires. Cette proposition reprend les principes retenus par les partenaires sociaux dans l'ANI du 22 février 2018 : en effet, l'objet du nouveau droit est de sécuriser le parcours des salariés sur le marché du travail. Les partenaires sociaux tenaient à éviter que certains salariés ne démissionnent en surestimant leur capacité à retrouver rapidement un emploi, prenant alors le risque de s'éloigner durablement du marché du travail. Ainsi les salariés éligibles à cette mesure seraient « les personnes qui poursuivent un projet de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ou un projet de création ou de reprise d'une entreprise ».

Dans cette logique, et préalablement à une éventuelle démission, le salarié qui souhaite élaborer et mettre en œuvre un projet d'évolution professionnelle mobiliserait un accompagnement auprès d'un opérateur du CEP (conseil en évolution professionnelle). Dans le cadre de cet accompagnement, le salarié mobiliserait en priorité les dispositifs qui permettent de mener à bien son projet dans le cadre de son contrat de travail. Si aucune autre solution n'est trouvée, l'opérateur du CEP informerait le salarié des conditions à remplir pour bénéficier de l'Assurance chômage, et lui proposerait un entretien auprès de Pôle emploi afin de lui permettre de vérifier qu'il remplit les conditions d'indemnisation. La commission paritaire interprofessionnelle régionale, en mesure d'assurer le traitement opérationnel des dossiers des intéressés, apprécierait alors le caractère réel et sérieux du projet afin de permettre l'ouverture du droit à indemnisation.

Ensuite, dès lors qu'ils justifient d'une ancienneté de plus de 5 ans dans leur emploi, les individus seraient autorisés à ouvrir un droit au chômage équivalent à celui proposé aux demandeurs d'emploi du régime général d'assurance chômage. Leur radiation et une suppression partielle de l'allocation seraient cependant possibles à tout moment en cas d'incapacité à justifier de l'accomplissement des démarches nécessaires à la mise en œuvre du projet avant un terme de 6 mois.

Cette mesure entrerait en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et serait précisée par décret.

Le coût que représenterait cette nouvelle mesure pour l'Unedic est complexe à estimer car les données disponibles ne permettent d'anticiper que très partiellement l'impact de la réforme, notamment concernant les effets de comportement des travailleurs face à ce nouveau dispositif. C'est pourquoi deux enquêtes ont été réalisées en septembre 2017 et en janvier 2018 par l'Unedic afin d'alimenter la réflexion sur l'ouverture de l'Assurance chômage aux démissionnaires (cf. encadré).

Selon les résultats de l'enquête auprès des salariés et en tenant compte des critères d'éligibilité au dispositif, entre 15 000 et 27 000 personnes seraient potentiellement concernées chaque année. Elles s'ajouteraient aux 70 000 démissionnaires qui bénéficient déjà chaque année d'une indemnisation chômage grâce aux règles actuelles<sup>7</sup>.

**Le surcoût annuel pour le régime est estimé entre 270 M€ et 480 M€** en année pleine. Il est probable que le fait de démissionner soit moins fréquent que ne le laisse présager l'enquête. Il est donc plus probable que le surcoût annuel se situe plutôt vers le bas de l'intervalle estimé. Cependant, à ce coût initial, se rajouterait le financement des caisses de retraite complémentaire des allocataires qui incombe à l'Unedic, soit 6 % de l'ensemble des dépenses d'allocations brutes.

---

<sup>7</sup> La réglementation d'assurance chômage prévoit des situations pour lesquelles la démission ne fait pas obstacle à une prise en charge, en raison des circonstances ayant motivé ce départ volontaire. Ces situations sont limitativement énumérées par l'accord d'application n°14 de la convention du 14 avril 2017.

**Encadré 1 – Méthodologie du chiffrage du coût pour l'Assurance chômage de l'indemnisation des démissionnaires**

En cas d'extension de l'indemnisation à de nouveaux cas de démissions, on identifie trois effets distincts :

- ▶ **Effet 1** : Parmi les démissionnaires actuels déjà inscrits à Pôle emploi, certains deviendraient indemnisables par la nouvelle mesure.
- ▶ **Effet 2** : Parmi les démissionnaires qui ne sont pas inscrits actuellement, certains s'inscriraient à Pôle emploi.
- ▶ **Effet 3** : Parmi les salariés actuellement en poste, certains démissionneraient du fait de la mesure.

Le coût de la mesure est la somme des coûts correspondant aux effets 1, 2 et 3. Si l'effet 1 est relativement facile à mesurer – les caractéristiques des démissionnaires inscrits à Pôle emploi sont connues par l'opérateur –, le chiffrage des effets 2 et 3 est plus complexe car il nécessite d'anticiper le comportement des individus une fois la nouvelle mesure entrée en vigueur.

Le problème est particulièrement complexe pour l'effet 3, pourtant le plus important en termes d'effectifs de personnes potentiellement concernées. Il s'agit en effet d'anticiper, parmi les salariés du privé, combien souhaiteraient se reconvertir et seraient prêts à engager des démarches en ce sens, et combien finalement démissionneraient et demanderaient à être indemnisés si un nouveau droit était ouvert. Enfin des hypothèses sur le parcours d'indemnisation de ces futurs démissionnaires (temps passé au chômage, montant de l'allocation) sont nécessaires pour estimer l'effet 3.

Deux enquêtes quantitatives auprès de personnes en emploi ont été réalisées en septembre 2017 et en janvier 2018 afin d'aider à l'élaboration d'hypothèses et de scénarios pour l'indemnisation des démissionnaires<sup>8</sup>. Ces éléments ont été complétés par des informations du Congé individuel de formation (CIF) et de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) : leur expertise a permis d'estimer la part de finalisation des projets de reconversion professionnelle en fonction de leur stade d'avancement. Enfin, pour estimer le coût des parcours des démissionnaires en reconversion, on considère que leur parcours au chômage est proche de celui des personnes en rupture conventionnelle et qui ont eu un parcours de reconversion (formation ou création d'entreprise).

### L'indemnisation forfaitaire des indépendants sous certaines conditions

L'Etat projette d'ouvrir un nouveau droit chômage à certains travailleurs indépendants, au titre de leur dernière activité. Le champ des indépendants concernés serait restreint aux travailleurs indépendants :

- ▶ dont l'activité a fait l'objet d'un jugement de liquidation judiciaire ;
- ▶ ou dont l'activité a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire, lorsque l'arrêté du plan de redressement est subordonné par le tribunal au départ du dirigeant ;
- ▶ ou qui bénéficiaient du statut de conjoint associé en cas de divorce ou de rupture d'un pacte civil de solidarité<sup>9</sup>.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, ce champ serait aussi restreint par une condition minimale de revenu (10 000 €), une condition minimale de durée de l'activité (2 ans) et une condition de ressources (il s'agirait d'exclure du bénéfice de l'allocation les indépendants qui disposeraient d'autres ressources). Il est proposé que ce droit déroge au régime général dans ses modalités, comme dans son financement :

- ▶ Le montant des allocations versées serait forfaitaire (800€) et pour une durée déterminée (6 mois) ;
- ▶ La participation des travailleurs indépendants au financement du nouveau dispositif *via* une cotisation appelée sur les revenus d'activité n'est pas retenue dans le projet de loi.

Ce nouveau droit entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019 par décret.

<sup>8</sup> La première enquête a été réalisée auprès d'un panel en ligne du 31 août au 11 septembre 2017. La deuxième enquête a été réalisée du 18 janvier au 29 janvier 2018. Ces deux enquêtes s'adressaient à un échantillon de 5 000 personnes représentatives des salariés en CDI d'une entreprise privée ou publique, en France métropolitaine. Les deux enquêtes utilisaient la méthode des quotas.

<sup>9</sup> En 2016, on dénombre 75 000 conjoints collaborateurs, dont 30 000 agriculteurs (source : MSA), 15 000 artisans et 30 000 commerçants (source : RSI).

**Tableau 7 – Les défaillances d'entreprises : redressements et liquidations judiciaires**

Type de procédure	Critères d'ouverture	Objectifs	Conséquences pour l'entreprise et pour son dirigeant
<b>Redressement judiciaire (24 % des cas de défaillances*)</b>	Ouverte aux débiteurs en situation de <b>cessation des paiements</b> mais dont la situation n'est pas définitivement compromise.	Permettre la poursuite de l'activité, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif.	Poursuite de l'activité de l'entreprise, sauf adoption en cours de procédure d'un plan de cession totale.
<b>Liquidation judiciaire (72 % des cas de défaillances *)</b>	Entreprises en état de <b>cessation des paiements et dont le redressement est « manifestement impossible »</b> .	Mettre fin à l'activité de l'entreprise ou réaliser le patrimoine du débiteur par une cession de ses droits et de ses biens.	Cessation immédiate et définitive de l'activité de l'entreprise, sauf autorisation de poursuivre l'activité délivrée par le juge pour six mois maximum.

Source : Mission IGAS – IGF.

\*Selon les données du ministère de la justice, sur les procédures judiciaires ouvertes en 2015, 24 % sont des redressements judiciaires, 72 % des liquidations judiciaires (et 4 % des procédures de sauvegarde).

Un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances (IGAS-IGF) a été mis à disposition des pouvoirs publics et des partenaires sociaux en octobre 2017 afin de fournir « *une analyse précise et ordonnée des enjeux de cette ouverture, des conditions de sa soutenabilité financière, ainsi que des modalités et paramètres qui doivent faire l'objet de choix politiques et techniques* ».

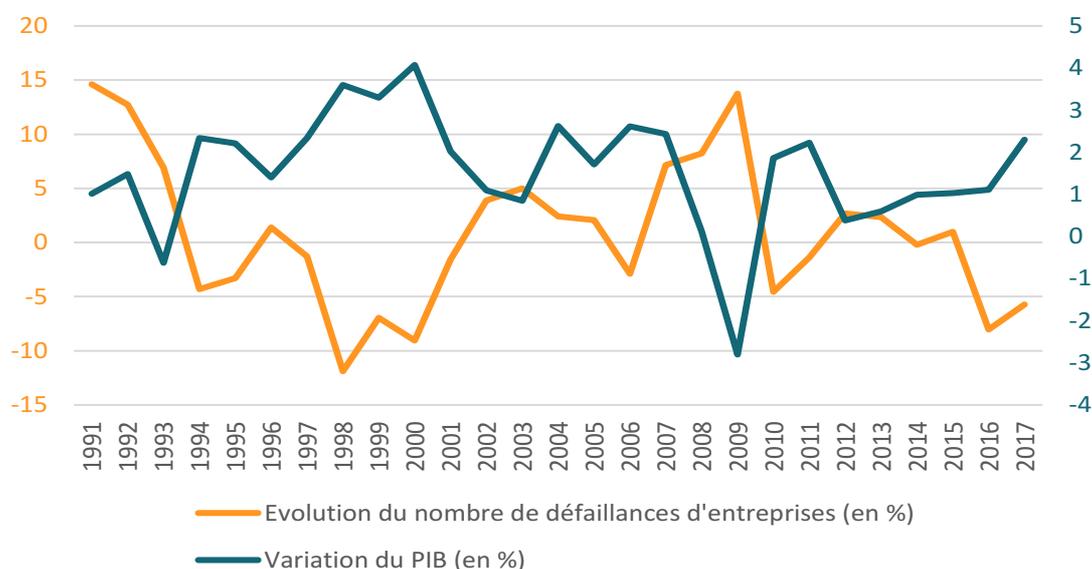
**La mission IGAS-IGF a évalué le coût de la mesure d'indemnisation des indépendants à 140 M€ pour 29 300 bénéficiaires par an, ce qui semble cohérent avec les informations connues à ce jour et les paramètres précédemment évoqués.**

Il est par ailleurs important de noter que le nombre de défaillances d'entreprises (ensemble des liquidations et redressements judiciaires) est assez volatile d'une année à l'autre. Lorsque l'économie s'enraye, le nombre de défaillances d'entreprises progresse très rapidement et inversement, leur nombre régresse lorsque la croissance repart.

Selon les données de la Banque de France, le nombre de défaillances d'entreprises s'élevait à 54 600 en 2017, moins qu'en son point le plus haut depuis 1990 à 63 700 défaillances en 1993, et loin de son point le plus bas, sur la même période, atteint en 2001 (43 300). Avec le paramétrage envisagé par l'Etat, la prise en charge des indépendants en liquidation ou redressement judiciaire pourrait ainsi représenter **une dépense située entre 100 M€ et 150 M€ selon les années en fonction de la conjoncture**<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> L'estimation est obtenue en extrapolant les calculs du coût par l'IGAS-IGF pour l'année 2016.

Graphique 13 – Variation annuelle des défaillances d'entreprises et du PIB



Source : PIB, Insee ; Défaillances : Banque de France, Direction des Entreprises, données disponibles fin mars 2018

## Le renforcement des contrôles et des sanctions des demandeurs d'emploi

La littérature scientifique autour des questions d'accompagnement, de contrôle et des sanctions des demandeurs d'emploi, cite deux mécanismes qui pourraient accélérer le retour à l'emploi et engendrer des dépenses moindres pour le régime d'assurance chômage :

- ▶ **Le contrôle de la recherche d'emploi (effet *ex ante*)** : cet effet, lié à la connaissance par l'allocataire de l'éventualité d'être contrôlé, voire sanctionné, inciterait les allocataires, qu'ils soient contrôlés ou non, à rechercher plus activement un emploi et à baisser leur salaire de réserve. Par conséquent, le contrôle permettrait un retour plus rapide vers l'emploi et donc une baisse des dépenses d'assurance chômage, à condition cependant que ces chômeurs fussent indemnisés.
- ▶ **Les sanctions (effet *ex post*)** : lorsqu'un allocataire est sanctionné et qu'on ne lui verse pas ou seulement partiellement son allocation un mois donné et que son capital de droits chômage est réduit, cela implique mécaniquement des économies pour l'Unédic.

Les incertitudes sur les modalités de contrôle et le manque de données de référence sur le sujet ne permettent pas de prévoir précisément les conséquences financières de ces deux effets, et ce particulièrement dans le cas du contrôle de la recherche d'emploi. En effet, si les expérimentations s'accordent sur le constat d'un effet positif du contrôle des demandeurs d'emploi sur le retour à l'emploi<sup>11</sup>, elles sont difficilement transposables au cas français. Ces expérimentations étudient l'effet de sanctions dans des pays où la réglementation du chômage est parfois très éloignée du système français (Belgique, Suisse, Pays-Bas). Elles reposent sur des périodes d'observation lointaines : les plus récentes datent de 2005. Enfin, ces études, basées sur des sanctions d'intensité variées, donnent des résultats très hétérogènes.

<sup>11</sup> Cf. Lalive, van Ours et Zweimüller (2005) et Arni, Lalive et Van Ours (2012) pour le cas Suisse ; Rosholm et Svarer (2008) pour le cas Danois, Cockx et al. pour le cas belge ; Mc Vicar (2008) pour l'Irlande du Nord ; Ahmad et Svarer (2014) pour les Pays-Bas. Les résultats de ces différents travaux sont présentés dans l'article de Parent (2014) "Le contrôle de la recherche d'emploi et les sanctions", Travail et Emploi, N°139.

Le projet de loi prévoit la refonte du système de sanctions, dont le barème serait fixé par décret. Les suspensions pour absence lors d'un rendez-vous avec Pôle emploi passeraient de deux mois à quinze jours, tandis que les radiations pour insuffisance de recherche d'emploi seraient rallongées et graduées en cas de récidive. Les effectifs de conseillers Pôle emploi dédiés au contrôle passeraient de 200 en 2017 à 1 000 en 2020.

Les effets directs des sanctions semblent pour leur part limités : en se basant sur les résultats du dispositif de contrôle actuel de Pôle emploi<sup>12</sup>, ainsi que sur les propositions faites par l'Etat en termes de sanctions citées plus haut, il est possible de faire une estimation approximative des effets financiers attendus. Ils pourraient être de 60 M€ à 90 M€ par an à partir de 2020.

Une évaluation globale des effets du renforcement du contrôle et des sanctions devrait intégrer d'autres dimensions difficiles à évaluer *ex ante*. Tout d'abord, les études mettent en évidence que les contrôles peuvent dégrader la qualité de l'emploi retrouvé, et peuvent conduire à des reports vers l'Assurance maladie ou l'inactivité, notamment pour ces derniers en faisant basculer des demandeurs d'emploi non indemnisés en inactifs découragés à s'inscrire et s'actualiser. Enfin il peut exister un effet de substitution : lorsqu'un demandeur d'emploi retrouve plus vite un emploi grâce à une intensification de sa recherche, cela ne limite-t-il pas le nombre d'offres d'emploi disponibles pour les autres demandeurs d'emploi ?

## Modification des modalités de financement du régime

Jusqu'à fin 2017, les recettes du régime d'assurance chômage sont presque intégralement composées de contributions des employeurs (taux de cotisation de 4,05 % du salaire brut en 2018) et des salariés (2,4 % du salaire brut) des entreprises affiliées au régime d'assurance chômage.

En 2018, une exonération partielle des contributions salariales d'assurance chômage est effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier (1,45 point de cotisation) et une exonération complète entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> octobre. Cette évolution ne modifie pas les recettes du régime, la loi garantissant le principe d'une compensation intégrale par l'Acoss des contributions exonérées.

A partir de 2019, l'étude d'impact du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » propose la suppression pérenne et intégrale des contributions salariales chômage. A la place, une fraction du produit des recettes fiscales serait affectée au régime d'assurance chômage. L'étude d'impact du projet de loi précise qu'il s'agira d'une fraction de CSG afin d'affecter à l'Assurance chômage une ressource aussi dynamique que les contributions salariales. Les contributions des salariés à l'Assurance chômage représentent 13,3 Mds€ en 2017. Ainsi, à partir de 2019, la CSG se substituant à ces contributions devrait représenter 36,5 % des recettes de l'Unédic.

Autre changement : la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en exonérations de cotisations patronales en 2019 engendrerait une exonération de cotisations patronales destinées à l'Assurance chômage estimée à environ 3 Mds€. Comme toutes les exonérations de contributions patronales, celle-ci devrait être intégralement compensée.

Les partenaires sociaux pointent le risque d'une remise en question d'un système contributif qui a fait ses preuves en termes de gestion de la dette et des droits et devoirs des demandeurs d'emploi, sans avoir jamais eu à faire appel à la garantie de l'Etat (ANI du 22 février 2018).

Dans le même esprit, dans l'avis qu'il a rendu sur le projet de loi, le Conseil d'Etat interpelle le gouvernement « *sur la situation inédite présentée par l'absence de toute contribution salariale dans le financement d'un régime de protection sociale dont l'objet est presque exclusivement de servir un revenu de remplacement à caractère contributif* »<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Cité dans l'étude d'impact du projet de loi.

<sup>13</sup> Point 58 : Avis du Conseil d'Etat sur le Projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », NDR : MTRX1808061L (legifrance.gouv.fr).

Ce passage de contributions basées sur la masse salariale à un impôt avec une assiette plus large n'est pas neutre à terme. Si l'on peut faire l'hypothèse qu'en 2019 la quote-part de CSG compensera intégralement la suppression des contributions salariales, CSG et masse salariale du secteur privé n'évoluent pas de façon identique. Cette évolution devra être ainsi prise en compte dans le pilotage financier de l'Assurance chômage.

Deux amendements ont été adoptés le 1<sup>er</sup> juin 2018 par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale afin de préciser le contenu du document de cadrage que devra transmettre le gouvernement aux partenaires sociaux en amont des futures négociations sur l'Assurance chômage. Le premier amendement «  *vise à instaurer une concertation préalable systématique avec les partenaires sociaux sur le contenu du document de cadrage des négociations relatives aux accords d'assurance chômage avant sa transmission par le Premier ministre* ». Le second amendement précise que le document de cadrage devra détailler les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde la trajectoire financière, ainsi que le montant prévisionnel, pour les trois exercices à venir, du produit des impositions de toute nature attribuées à l'Assurance chômage pour compenser la fin de la cotisation salariale.

## Modération du recours aux contrats de travail courts

L'accord national interprofessionnel du 22 février 2018 confirme l'ouverture de négociations de branche dont l'objectif est de déterminer les moyens de développer l'installation durable dans l'emploi et d'éviter les risques d'enfermement dans les situations de précarité. Ces négociations de branche seront appréciées par l'Etat au plus tard le 31 décembre 2018 sur la base d'un bilan établi par les partenaires sociaux. Le projet de loi prévoit également que les partenaires sociaux devront faire, d'ici la fin de l'année, des propositions relatives à la situation des personnes qui travaillent en étant indemnisées.

Sur la base du bilan des mesures des négociations de branches et des organisations professionnelles et des propositions relatives à l'indemnisation des allocataires qui travaillent, le projet de loi permet au gouvernement d'intervenir par décret dans le but de modérer le recours aux contrats courts :

- ▶ Mise en œuvre de mesures d'incitation financière pour les employeurs, du type bonus/malus : les contributions patronales seraient soit minorées (bonus), soit majorées (malus) selon le comportement des employeurs, c'est-à-dire en fonction du nombre de fins de contrat de travail donnant lieu à inscription à Pôle emploi, hors démission, selon la nature du contrat de travail, de sa durée, ou du motif de son recours, de l'âge du salarié, de la taille de l'entreprise, et du secteur de l'entreprise. Le tout serait équilibré financièrement, comme indiqué dans la note d'impact accompagnant l'avant-projet de loi.
- ▶ Les mesures d'application du cumul entre allocation chômage et salaire pourraient aussi être modifiées. La dernière partie du rapport discute des effets des règles de cumul allocation-salaire, des impacts de la convention 2017 sur les dépenses liées à ce cumul et du recours aux contrats courts.

D'ici la fin de l'année, plusieurs travaux sont en effet prévus par l'Unédic sur ce sujet :

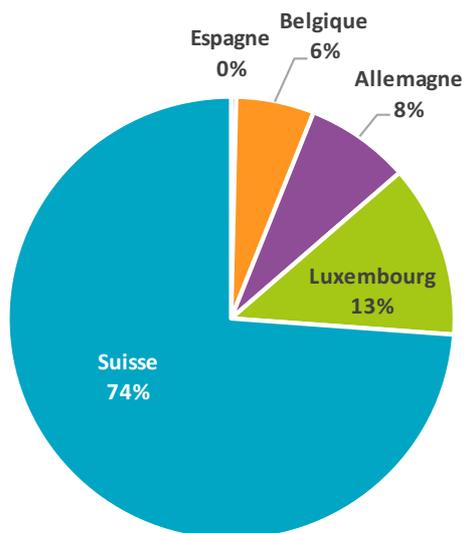
- ▶ L'accord du 22 février 2018 sur la réforme de l'Assurance chômage prévoit que l'Unédic intervient en appui des branches professionnelles pour leurs négociations concernant les contrats courts. La contribution de l'Unédic vise à **fournir aux branches qui le souhaitent les éléments statistiques pour construire leur diagnostic**. Ainsi, pour toutes les branches professionnelles qui en font la demande, l'Unédic met à disposition des indicateurs sur leur utilisation des contrats courts<sup>14</sup>.
- ▶ D'autre part, les partenaires sociaux interprofessionnels sont appelés à faire des propositions relatives à l'indemnisation des allocataires qui travaillent. **Des études sur les allocataires qui travaillent et sur les effets sur les reprises d'emploi du changement de calcul de l'allocation** sont prévues dans les mois qui viennent.

<sup>14</sup> La note présentée au Bureau de l'Unédic du 25 avril 2018 détaille l'offre proposée aux branches professionnelles (unedic.org).

## b. La modification de la coordination européenne pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi frontaliers

Un travailleur frontalier peut se définir comme une personne exerçant une activité à l'étranger, dans un pays où elle se rend quotidiennement ou au moins une fois par semaine mais dans lequel elle ne réside pas. Les pays concernés par ce transfert de population active provenant de la France sont principalement la Suisse, le Luxembourg et plus marginalement, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne.

Graphique 14 – Répartition des dépenses d'indemnisation par pays



Source : Unédic, extraction fin janvier 2017.

Les règles actuelles d'indemnisation des travailleurs frontaliers sont régies par le règlement communautaire CE 883/2004 qui s'applique aux pays de l'UE depuis mai 2010 et à la Suisse depuis avril 2012. Un travailleur frontalier français cotise dans l'Etat dans lequel il exerce son activité et bénéficie, quand il est au chômage, de droits identiques à un individu ayant exercé son activité en France. La charge de l'indemnisation du travailleur frontalier en période de chômage revient à son Etat de résidence.

Les règles de coordination prévoient que l'Etat du dernier emploi rembourse ensuite à l'Etat de résidence une partie du montant des allocations versées (de 3 à 5 mois).

La réglementation en vigueur est défavorable à la France et l'écart entre les versements de l'Assurance chômage et les remboursements des Etats voisins se creuse d'environ 50 M€ par an : en 2017, la France a versé 919 M€ d'indemnisation chômage aux demandeurs d'emploi frontaliers alors qu'elle n'a pu demander, avec les règles en vigueur, que 210 M€ de remboursement de la part des pays voisins, soit un manque à gagner de 708 M€ pour l'Unedic.

**Tableau 8 – Bilan des dépenses d'indemnisation des demandeurs d'emploi frontaliers**

	Nombre de chômeurs indemnisés*	Indemnisation des demandeurs d'emploi frontaliers, versée par la France	Remboursement des pays frontaliers	Surcoût
2013	28 228	679 M€	161 M€	518 M€
2014	29 246	724 M€	189 M€	535 M€
2015	30 456	766 M€	168 M€	599 M€
2016	32 578	860 M€	191 M€	669 M€
2017	33 589	919 M€**	210 M€	708 M€

Source : Unédic, extraction fin janvier 2017 ; \* Stock moyen de chômeurs indemnisés ; \*\* Chiffre provisoire.

La **Commission européenne** a proposé, le lundi 13 décembre 2016, une révision de la réglementation de l'Union européenne relative à la coordination de la sécurité sociale. La Commission entend faciliter l'exercice des droits des citoyens tout en garantissant la clarté juridique et une répartition juste et équitable de la charge financière entre les Etats membres, notamment en ce qui concerne la situation des frontaliers.

Ainsi, le projet de révision prévoit de réformer :

- ▶ **les transferts financiers liés aux frontaliers** : la charge de l'indemnisation basculerait de l'Etat de résidence vers l'Etat de dernier emploi lorsque le travailleur frontalier y a travaillé au moins 12 mois. Parallèlement, la procédure actuelle de remboursement de 3 à 5 mois d'allocations serait abolie. Les points directement liés aux frontaliers représentent la quasi-totalité des enjeux financiers de ce projet de révision, c'est pourquoi nous nous concentrons par la suite sur ces points.
- ▶ **la totalisation des périodes d'assurance** : cela se traduirait par l'exigence d'une période d'assurance minimale de 3 mois dans l'Etat membre de dernière activité pour pouvoir totaliser des périodes d'assurance exercées antérieurement dans un autre Etat membre,
- ▶ **l'exportation des droits à l'Assurance chômage** : la période d'exportation des prestations de chômage dans un autre Etat membre serait portée de 3 à 6 mois.

Cette proposition est actuellement examinée au sein du Conseil de l'Union européenne et du Parlement européen. Une fois adopté, le règlement modificatif sera applicable au sein des Etats membres de l'Union européenne au terme de la période transitoire qu'il aura définie. Compte tenu de la part du déséquilibre attachée à ce sujet, les Partenaires sociaux de l'Assurance chômage seront particulièrement attentifs aux délais de mise en œuvre une fois le règlement adopté.

L'Unédic estime que l'ensemble de ces propositions, si elles avaient été appliquées en 2016, auraient amélioré la situation financière du régime de 580 M€ à 640 M€ :

- ▶ entre 550 M€ et 610 M€ concernant les frontaliers ;
- ▶ 40 M€ eu égard aux changements de totalisation des périodes d'assurance ;
- ▶ et dégradé les comptes de l'Assurance chômage d'environ 10 M€ du fait de l'allongement de la durée de maintien des prestations de chômage dans un pays tiers.

### c. Bilan de ces changements réglementaires

La ventilation des dépenses et économies supplémentaires attendues suite aux changements réglementaires à venir est indiquée dans le Tableau 9. Au total, l'ensemble de ces mesures pourrait avoir un effet positif sur le solde structurel compris entre +10 M€ et +360 M€.

Tableau 9 – Résumé des impacts financiers des évolutions réglementaires

Evolutions réglementaires		Dépenses estimées, en année pleine	Economies attendues, en année pleine	Evolution du solde structurel, en année pleine
Projet de loi	Les démissionnaires ayant un projet professionnel	de 270 M€ à 480 M€		de -570 M€ à -280 M€
	Les indépendants ayant déclaré une faillite d'entreprise	de 100 M€ à 150 M€		
	L'accompagnement, le contrôle et la sanction des demandeurs d'emploi		Effet des sanctions : effet faible (< 0,3% des dépenses) Effets du contrôle : ?	
	Modération du recours aux contrats de travail courts (Bonus/malus, cumul...)	Indéterminé		
	Modalités de financement de l'Assurance chômage	Hypothèse de neutralité		
La coordination européenne pour la mobilité des demandeurs d'emploi			de 580 M€ à 640 M€	de +580 M€ à +640 M€
<b>TOTAL</b>		de 370 M€ à 630 M€	de 640 M€ à 730 M€	de +10 M€ à +360 M€

Source : Unédic.

### L'Unédic enregistre un déficit structurel moyen de -1,5 Md€ entre 2010 et 2017

Nous utilisons depuis 2015 la même méthode de décomposition du solde financier du régime d'assurance chômage : cette méthode standard est basée sur l'utilisation de l'*output gap* (ou écart de production), ce dernier étant estimé et régulièrement mis à jour par la Commission européenne.

Le détail de calcul des soldes conjoncturels et structurels est présenté en annexe.

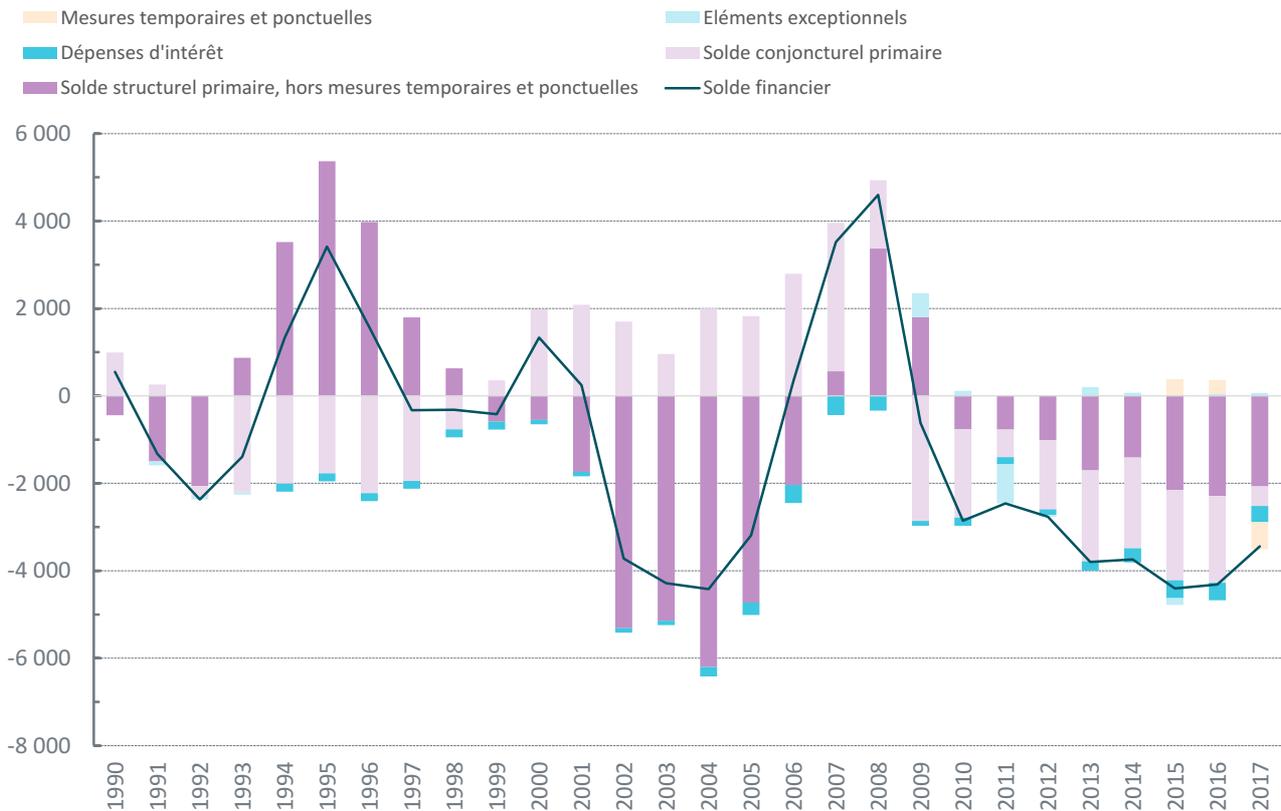
La décomposition du solde financier de l'Assurance chômage issue du dernier *output gap* disponible (mai 2018) diffère peu de celle présentée dans les précédents rapports. Depuis 2010, les soldes conjoncturels et structurels de l'Assurance chômage sont négatifs.

Le solde structurel hors charges d'intérêts est en moyenne de -1,5 Md€ entre 2010 et 2017.

La mesure de l'écart de production dépend de nombreuses hypothèses et la décomposition du solde entre parties structurelle et conjoncturelle présente une marge d'incertitude importante, avec un écart-type de 600 M€ sur la période 2010-2017. Et ce pour plusieurs raisons :

- ▶ La mesure de PIB potentiel : les principales organisations internationales et les exécutifs nationaux et européens réalisent des mesures de PIB potentiel. Ces mesures varient sensiblement selon les sources (Commission européenne, OCDE, FMI, etc.). Nous utilisons ici la mesure fournie par la Commission européenne, mesure de référence.
- ▶ La réactivité des dépenses et des recettes d'assurance chômage à la conjoncture (élasticité) : à PIB potentiel donné, le calcul du solde structurel est très sensible à l'élasticité des dépenses et des recettes d'assurance chômage à l'*output gap*, c'est-à-dire à l'amplitude de variation des dépenses et des recettes lorsque l'*output gap* varie. Cette amplitude de variation n'est pas une grandeur aisément mesurable. Elle ne peut qu'être estimée par un modèle (cf. « Perspectives financières 2017-2020 », juin 2017, pour plus de détails). Elle est donc elle aussi sujette à une certaine marge d'incertitude.

**Graphique 15 – Décomposition du solde de l'Assurance chômage depuis 1990, en M€**



Source : Unédic, calculs Unédic mai 2018.

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 ponctuelles (les effets ponctuels des mesures conventionnelles 2014 et 2017 avant qu'elles ne soient entièrement montées en charge) et les éléments exceptionnels qui viennent s'ajouter ou se soustraire au solde financier de l'Assurance chômage, tels que les cessions immobilières (la vente des établissements anciennement dédiés aux Assédic sur l'ensemble du territoire), le remboursement d'emprunt d'Etat de 2011 ou le financement du compte courant de Pôle emploi.

Lecture : en 2017, le solde conjoncturel primaire estimé est de -0,4 Md€, le solde structurel primaire est de -2,0 Mds€, les dépenses d'intérêt de -0,4 Md€ et les mesures temporelles et ponctuelles sont de -0,6 Md€. Au total, le solde financier de l'année 2017 est estimé à -3,4 Mds€.

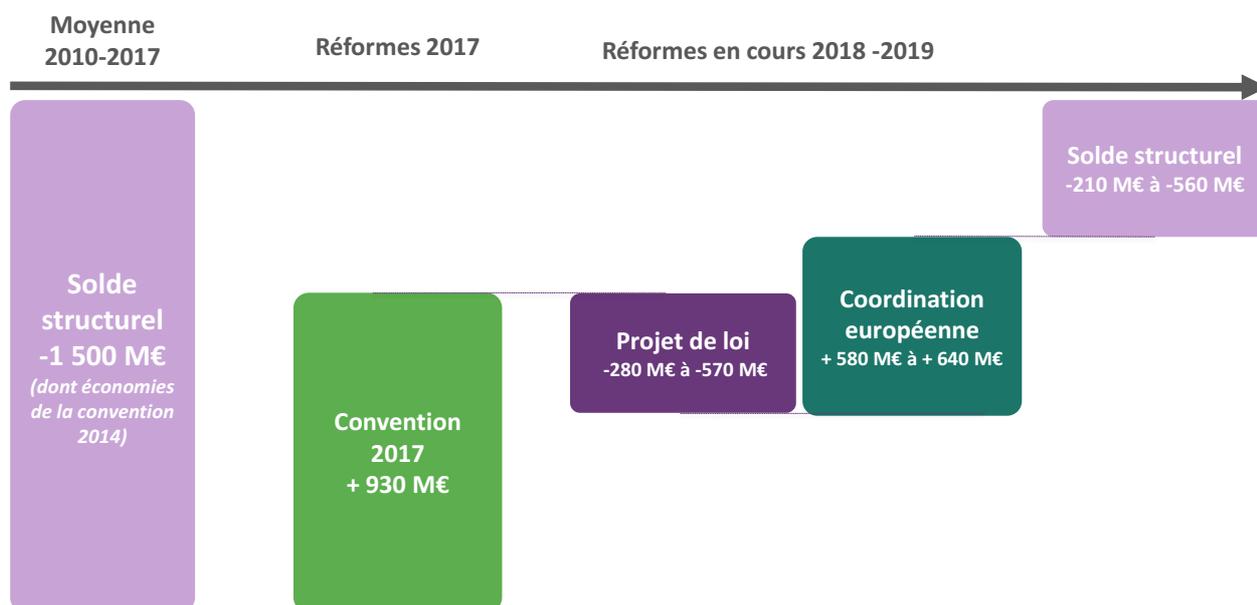
### Un solde structurel toujours négatif en 2021 ?

Le solde structurel hors charges d'intérêts est en moyenne de -1,5 Md€ entre 2010 et 2017. Pour rappel, ce solde tient compte des économies réalisées grâce la convention 2014 (+450 M€ en régime de croisière).

- ▶ La convention 2017 permettra d'améliorer ce solde de 930 M€ lorsqu'elle sera totalement montée en charge, soit en 2021-2022.
- ▶ Les réformes en cours devraient cependant modifier ce solde : le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » devrait aggraver le déficit structurel de - 280 M€ à - 570 M€ par an, tandis que le projet de révision de la coordination des systèmes de sécurité sociale européens concernant l'Assurance chômage pourrait permettre de l'améliorer de +580 M€ à +640 M€.

Ainsi, au regard des informations connues à ce jour sur les projets de réforme de l'Assurance chômage et en supposant que l'ensemble des mesures discutées seront finalement adoptées, on peut raisonnablement penser que le **solde structurel des comptes de l'Assurance chômage devrait rester légèrement négatif à terme, dans une fourchette comprise entre -210 M€ et -560 M€, soit environ 0,1 mois de recettes du régime.**

## Schéma 2 – Effets des évolutions réglementaires engagées et à venir sur le solde structurel



Source : Unédic.

### 3. Impact du cycle économique sur le solde conjoncturel

Dès 2020, grâce à l'embellie économique, l'Assurance chômage devrait être excédentaire. Sans modification réglementaire ou si ces dernières se révèlent être à somme nulle, le solde pourrait atteindre près de +1,6 Md€ en 2020 et +3,6 Mds€ en 2021. Ce serait donc le début du désendettement de l'Unédic qui se prolongerait jusqu'à la fin de la phase positive du cycle économique.

De nombreuses incertitudes existent quant à la longueur de ce nouveau cycle économique : sera-t-il long ou court ? Fort ou plutôt de faible intensité ? L'analyse croisée des prévisions de différents instituts économiques menée en début d'année par l'OFCE et Sciences Po<sup>15</sup> indique que, selon l'ensemble des instituts interrogés (11 au total), « il existe des marges de croissance avant que l'économie ne vienne buter sur des contraintes de production et produise des tensions inflationnistes. Mais les estimations varient sensiblement. Si en 2017 le déficit de production se situe en moyenne autour de -1,5 point de PIB potentiel, Natixis, OFCE Oxford Economics l'estiment à plus de 2 points tandis que Citigroup et la Commission européenne le situent autour de -0,7 réduisant considérablement les perspectives à court terme de croissance sans tensions ». COE-Rexecode dans sa prévision de mars 2018<sup>16</sup>, rejoint l'hypothèse d'une fermeture rapide de l'*output gap*, mais pense que les ralentissements de la croissance en 2019-2020 atténueraient les tensions inflationnistes ce qui autoriserait la poursuite d'une croissance à un rythme proche de la croissance potentielle à moyen terme.

Afin de prendre en compte cette incertitude, nous élaborons plusieurs scénarios basés sur les cycles économiques observés ces dernières décennies. La chronique des écarts de production annuels (*output gaps*) mesurés par la Commission européenne permet de repérer depuis 1965 les périodes où la France a connu des épisodes de conjoncture positive par rapport à la croissance potentielle, c'est-à-dire des années d'excédents conjoncturels.

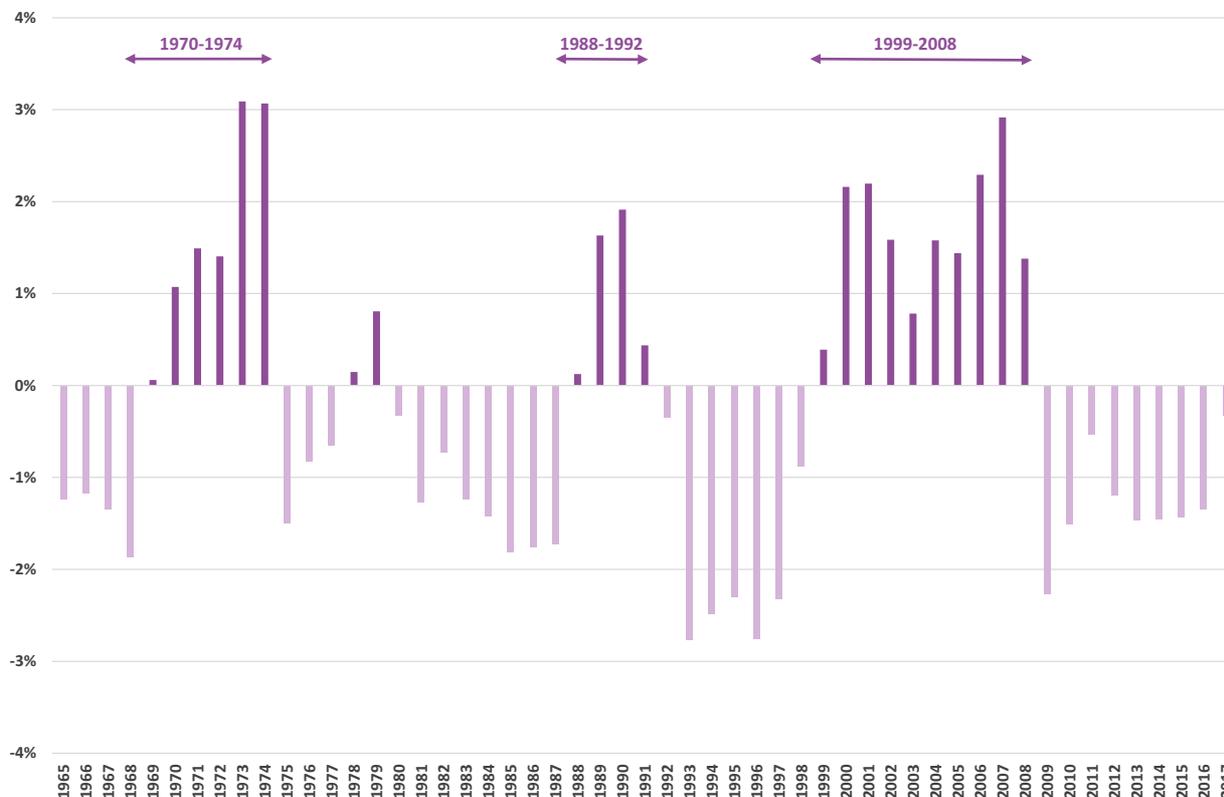
De 1999 à 2008, le pays a traversé une période de croissance conjoncturelle particulièrement favorable et relativement durable, caractérisée par une succession d'écarts de production de même signe. Cumulés, ces écarts de production atteignent 17 % du PIB potentiel.

<sup>15</sup> Le Bayon et Riffart, « Une comparaison des prévisions macroéconomiques sur la France », Sciences Po OFCE Working Paper n°06, 2018/02/07

<sup>16</sup> COE-Rexecode, « Perspectives de l'économie mondiale 2018-2022, Le retour du cycle économique », document de travail n°67, mars 2018

Les autres épisodes favorables ont duré nettement moins longtemps : de 4 à 5 ans (1970-1974, 1988-1992) et ont engendré des écarts de production cumulés beaucoup plus faibles, en moyenne de 7 % du PIB potentiel, soit près de 2,4 fois moins que l'épisode 1999-2008.

**Graphique 16 – Écarts de production (*output gaps*) depuis 1965, en % du PIB potentiel**



Source : Commission européenne.

Ainsi, au vu de l'historique, l'épisode 1999-2008 peut être considéré comme une référence haute en termes de conjoncture favorable et les deux épisodes courts de croissance, 1970-1974 et 1988-1991, une référence basse.

**Fin 2019, la dette de l'Assurance chômage atteindrait 11 mois de recettes.** Les recettes augmentant chaque année, à dette inchangée, son poids en mois de recettes diminue par érosion<sup>17</sup>.

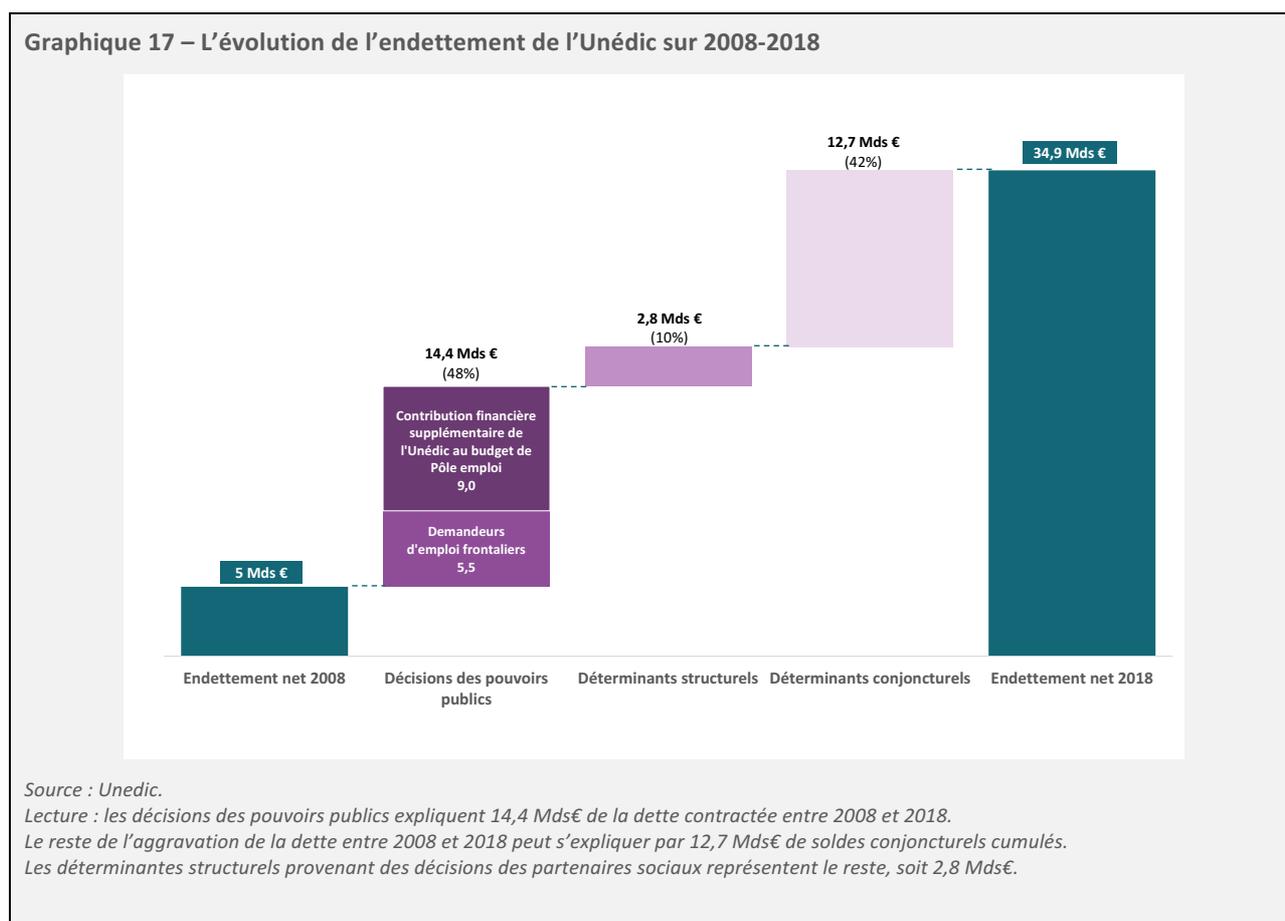
- ▶ **Scénario avec hypothèse haute** : si la France connaissait à nouveau un cycle économique positif long et de grande ampleur, comme ce fut le cas dans les années 1999-2008, la résorption de la dette possible grâce aux excédents conjoncturels pourrait atteindre 8,5 mois de recettes du régime sur 10 ans. Compte tenu de l'érosion de la dette par la progression des recettes de l'Unédic, cette résorption serait de **10 mois de recettes en 2029**.
- ▶ **Scénario avec hypothèse basse** : si le cycle économique positif est plus court, comme observé de 1970 à 1974 et de 1988 à 1991, les excédents conjoncturels cumulés se résorberaient d'environ 3,5 mois de recettes sur 5 ans. En prenant en compte l'érosion de la dette, cela reviendrait à une résorption de **5 mois de recettes d'ici fin 2024**.

<sup>17</sup> Ainsi, la dette de 2019 ne représenterait plus que 10 mois de recettes en 2021.

**Encadré 2 – Historique de formation de la dette de l'Unédic**

Alors que l'Assurance chômage était en excédent, la situation financière de l'Unédic s'est détériorée dès le retournement conjoncturel de fin 2008. La dette atteignait alors 5 Mds€. Elle devrait atteindre, selon les dernières prévisions, 34,9 Mds€ en 2018. Sur cette période, on peut distinguer trois éléments qui ont pu détériorer le solde financier :

1. L'impact des dispositifs qui relèvent de **décisions des pouvoirs publics** sur la variation de l'endettement peut être estimé à 14,4 Mds€ (soit 48 % de l'évolution de la dette entre 2008 et 2018) :
  - ▶ Participation au financement de Pôle emploi. Le surcoût annuel de Pôle emploi par rapport aux charges liées à la mise en place de la règle du seuil minimal de 10 % est estimé à 850 M€. En effet, en 2007, l'Unédic consacrait environ 7 % de ses recettes au fonctionnement du service public de l'emploi et à la gestion de l'indemnisation. De plus, l'augmentation des dépenses liées au financement de l'opérateur sont à l'origine d'un surcoût supplémentaire de l'ordre de 500 M€ entre 2008 et 2018.
  - ▶ Indemnisation des transfrontaliers. Les règles de coordination permettant d'organiser l'indemnisation des salariés qui sont mobiles au sein de l'Union européenne et, plus largement, au sein de l'Espace économique européen, sont définies par un règlement communautaire. Au cours des dernières années, le solde négatif entre les prestations versées par le régime français au titre de périodes de travail effectuées dans les pays transfrontaliers et les montants remboursés par plusieurs de ces pays à l'Assurance chômage française a évolué d'un montant de 340 M€ en 2008 à 708 M€ en 2017. En prolongeant cette dépense jusqu'en 2018, le surcoût cumulé serait de l'ordre de 5,4 Mds€ au total sur la période 2008-2018.
2. Les déterminants structurels provenant des **décisions des partenaires sociaux** (2,8 Mds€) : les partenaires sociaux ont modifié la réglementation d'assurance chômage par trois fois depuis 2008. Dans un contexte économique très favorable, les partenaires sociaux avaient choisi d'assouplir les règles d'indemnisation. Les mesures de la convention 2009 pèsent ainsi négativement sur le solde structurel, de l'ordre de 1,5 Md€ par an. Ensuite, les mesures de la convention 2014 (introduction des droits rechargeables, suppressions des seuils de cumul allocation-salaire, allongement du différé d'indemnisation) et de la convention 2017 (harmonisation de modalités de calcul de l'allocation, durée maximale de droit des séniors) se traduisent par une réduction du déficit de l'Assurance chômage. Leurs impacts respectifs sont estimés à 450 et 930 M€ d'économie par an, soit 1,5 Md€ au total.
3. **Les effets conjoncturels** : dans la période de faible croissance qu'a connue la France entre fin 2008 et aujourd'hui, l'Assurance chômage enregistrait un déficit annuel expliqué aussi en grande partie par la mauvaise conjoncture économique. La crise économique qu'a traversé la France, a eu pour effet de creuser la dette de près de 12,7 Mds€ entre 2008 et 2018. La constitution de cette dette était nécessaire pour que l'Assurance chômage joue son rôle d'amortisseur social et économique.



#### 4. Bilan : un désendettement sous conditions

La dette actuelle de l'Assurance chômage représente environ 11 mois de recettes. Elle devrait commencer à se résorber en 2020.

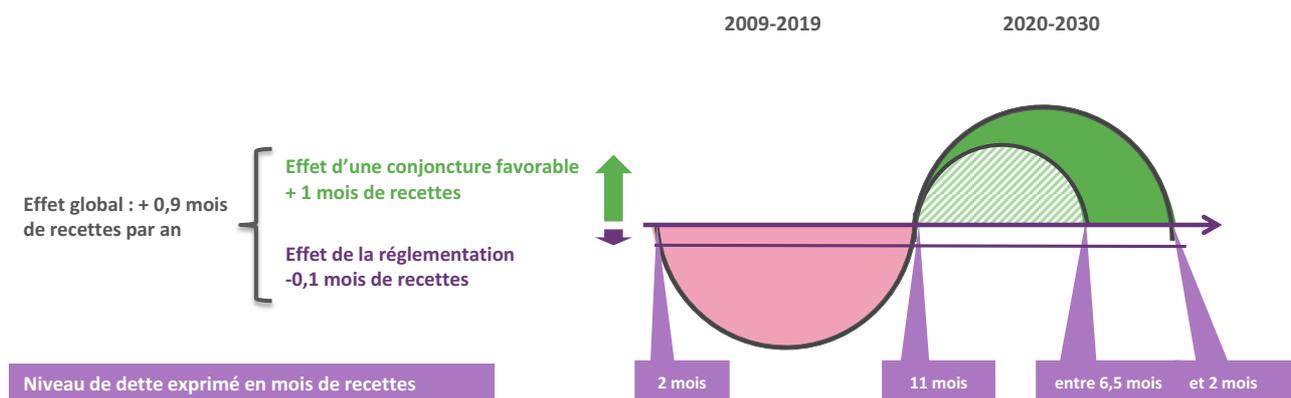
Malgré une perspective favorable à horizon 2021, des incertitudes existent à ce jour sur la trajectoire de long terme des finances du régime d'assurance chômage. Ces incertitudes se situent à deux niveaux : incertitude structurelle d'une part, avec les réformes en cours et à venir qui modifieront la réglementation d'assurance chômage et donc les recettes et dépenses du régime ; et incertitude conjoncturelle d'autre part, selon la longueur et l'intensité du cycle conjoncturel expansif qui s'ouvre. Ces deux aspects doivent être pris en compte pour que le désendettement de l'Assurance chômage puisse se prolonger au-delà de 2021.

Ce rapport présente une première approche par scénario de ce que pourrait être cette trajectoire, selon les informations connues à ce jour :

- ▶ Sur le long terme, le solde structurel annuel resterait légèrement négatif et pourrait atteindre environ -0,1 mois de recettes. Ce solde structurel relativement faible ne pourrait être atteint qu'à condition que le projet de coordination européenne concernant l'indemnisation des demandeurs d'emploi soit adopté.
- ▶ L'apport de la conjoncture dépend pour sa part de la longueur et de l'ampleur du cycle économique à venir, à raison d'un rythme de résorption en conjoncture favorable de 1 mois par an. Sur la base de ce qui a pu être observé historiquement, si le cycle est court, il apporterait un total d'environ 5 mois de recettes. Si au contraire il est long, on pourrait s'attendre, au mieux, à une résorption importante de la dette, égale à 10 mois de recettes.
- ▶ La remontée des taux d'intérêt qui accompagnera le dynamisme de l'économie européenne ne présente pas de risque pour l'Unédic dans la mesure où elle s'accompagnera d'une baisse de la dette.

Ainsi, chaque année, la dette pourrait être réduite de 0,9 mois de recettes. La capacité d'annuler l'entièreté de la dette dépendra alors de la longueur du cycle. Si le cycle est court (5 ans), le désendettement pourrait représenter près de 4,5 mois de recettes. S'il est long, c'est 9 mois de recettes qui pourraient être résorbés. On reviendrait alors à une situation d'endettement très proche de celle de 2008.

Schéma 3 – Les scénarios de résorption de la dette



Source : Unédic.

## 5. Hausse des taux et trajectoire financière au-delà de 2021

Un dernier élément pourrait être susceptible de peser sur la trajectoire financière de l'Unédic dans la partie positive du cycle : la remontée des taux d'intérêt. L'objet de l'analyse qui suit est de mettre en évidence que cette remontée des taux dans un contexte conjoncturel positif et donc d'excédents pour l'Assurance chômage, ne dégradera pas l'équilibre financier de l'Unédic.

Les prévisions à l'horizon 2021 ont mis en évidence une stabilité de la charge des intérêts à partir de 2017 et donc une baisse de leur poids dans les recettes de l'Unédic. A un horizon plus lointain, les perspectives de hausse des taux d'intérêt ne remettront pas en cause ce constat. En effet, lorsque les taux d'intérêt remontent avec l'amélioration de la conjoncture, la trajectoire financière de l'Unédic se rétablit et le besoin de financement diminue.

La stratégie d'allongement de la maturité moyenne de la dette menée dans un contexte de taux particulièrement bas depuis 2015 et le fait que toute la dette ait été souscrite à taux fixe et en Euros donnent aujourd'hui à l'Unédic une bonne visibilité sur l'absence de risque d'évolution à la hausse de ses charges financières. Au-delà de l'horizon 2021, la structure d'endettement permet d'estimer les résultats annuels qui doivent être obtenus pour stabiliser les charges financières liées à la dette en utilisant différentes hypothèses de taux.

### Graphique 18 – Taux des emprunts à rembourser

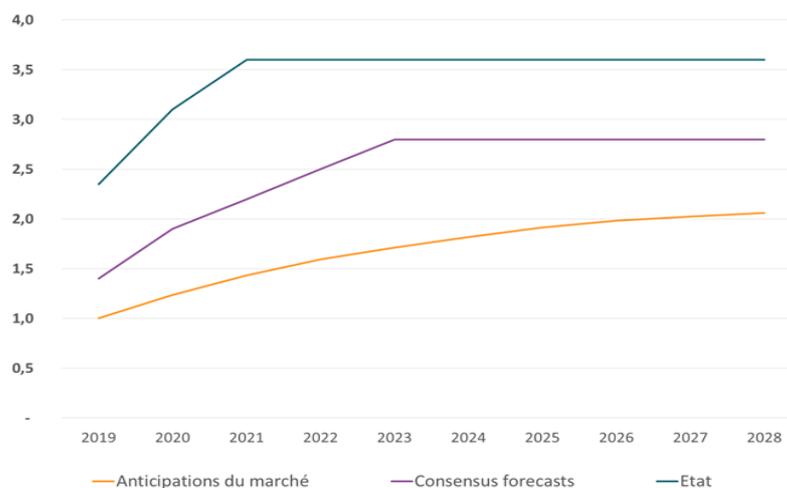


Source : Unedic.

La structure d'endettement ci-dessus permet de connaître précisément la diminution des charges financières d'un exercice sur l'autre.

En prenant en exemple l'année 2022 : l'Unedic devra rembourser au total 3,5 Mds€. En remboursant ces emprunts dont le taux moyen est de 0,5153 %, les charges financières diminuent alors de 18 M€ (3,5 Mds€ x 0,52 %).

### Graphique 19 – Hypothèses de taux

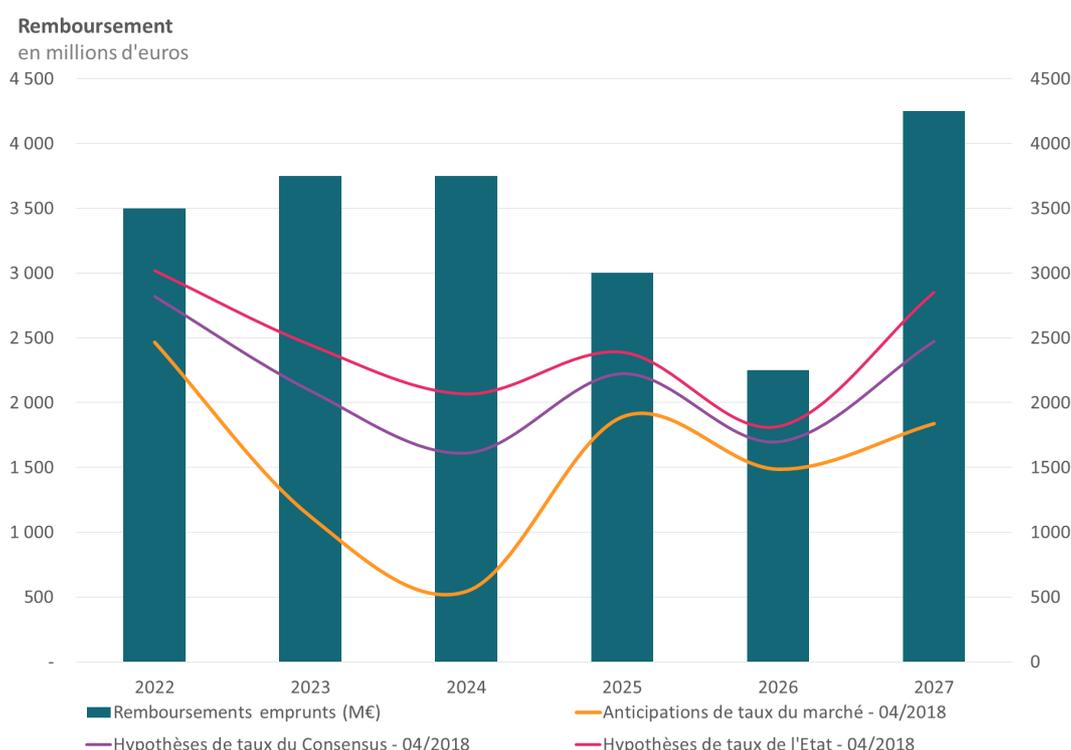


Source : Consensus des économistes, Bloomberg, Etat-programme de stabilité 2018-2022.

L'Unedic prend l'hypothèse de taux constant pour les années selon les dernières hypothèses de taux connus.

En 2022, les projections de taux du Consensus des économistes sont de 2,5 % pour des emprunts d'Etat (Obligation Assimilable au Trésor) de maturité de 10 ans. En considérant que l'écart de taux entre l'Unédic et l'Etat se maintient à son niveau actuel, le montant d'un nouvel emprunt émis en 2022, dont les intérêts représentent 18 M€ pour un taux de 2,65 % (2,5 % de projection de taux OAT 10 ans augmenté d'une marge de 0,15 % correspondant à l'écart de taux entre l'Unédic et l'Etat) serait alors de 680 M€. Pour que l'Unédic puisse stabiliser le niveau de ses charges financières entre les exercices 2022 et 2023, il faudrait donc qu'elle affiche un excédent de 2 820 M€ (3 500 M€ - 680 M€).

**Graphique 20 – Résultats annuels permettant de stabiliser les charges financières**



Sources : Unédic, Consensus des économistes, Bloomberg, Etat-programme de stabilité 2018-2022.

En déclinant ce raisonnement selon les différentes hypothèses de taux, l'Unédic stabiliserait le niveau de ses charges d'intérêt en suivant les trajectoires financières présentées dans le graphique suivant. Pour stabiliser ses charges financières, l'Assurance chômage devra continuer à engendrer des excédents de l'ordre de 1 à 3 Mds€ par an avec les hypothèses de taux les plus élevés, mais à un niveau restant inférieur aux 3,2 Mds€ d'excédents projetés pour 2021. Ces trajectoires financières restent prudentes dans la mesure où l'Unédic pourrait recourir à des emprunts de maturité plus courts, donc à des taux moins élevés, compte tenu de l'amélioration de ses perspectives financières.



## C. **Zoom** sur les contrats de moins d'un mois et sur les allocataires qui travaillent

Au cours des 20 dernières années, on observe une forte augmentation des embauches en contrats courts (CDD et intérim), portée essentiellement par l'embauche en CDD d'un mois ou moins, l'intérim étant resté stable sur la période.

Les répercussions négatives de l'essor des contrats courts sont connues et nombreuses : du point de vue social, les contrats courts s'accompagnent la plupart du temps pour le salarié de trajectoires professionnelles fragmentées sur longue période. Les personnes qui n'obtiennent pas de contrat stable peuvent rester enfermées dans des contrats courts, être en difficulté au moment de la recherche d'un logement, ou rencontrer des difficultés pour faire garder leurs enfants, accéder au crédit ou à la formation professionnelle. Se pose aussi la question de l'accompagnement de ces populations moins prioritaires pour Pôle emploi, en raison de leur proximité à l'emploi. Elles ont cependant des difficultés d'accès à l'emploi durable qui leur sont propres, et leur accompagnement doit en tenir compte malgré leur disponibilité réduite du fait de leur activité au quotidien.

Côté indemnisation, afin de prévenir les risques d'exclusion du marché du travail, l'Assurance chômage encourage la reprise d'un emploi, même de courte durée, en permettant le versement d'une partie des allocations en plus du salaire perçu. L'objectif est que la reprise d'un emploi améliore toujours le revenu du demandeur d'emploi sans pour autant que ce revenu dépasse son ancien salaire.

Néanmoins, la progression des embauches en contrats courts, couplée au développement des allers-retours entre emploi et chômage sur longue période, alimente régulièrement les débats au sujet du rôle de l'Assurance chômage et du poids financier de ce type de contrats pour le régime. Jusqu'à quel point les incitations qu'elle met en place peuvent-elles expliquer cette évolution ?

Aussi, le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » mentionne la modification des conditions dans lesquelles une allocation chômage peut être versée aux allocataires qui travaillent comme moyen de limiter le recours aux contrats de courte durée.

Afin de commencer à documenter cette question (d'autres travaux sont prévus avant la fin de l'année), il semble important de revenir dans un premier temps sur les grands déterminants de la croissance des contrats courts, puis de comprendre qui sont les personnes concernées par le cumul entre salaire et allocation. Il apparaît qu'elles ne travaillent pas nécessairement sur des contrats de courte durée. Le montant des allocations qui leur sont versées sera ensuite examiné ainsi que les effets des nouvelles règles d'indemnisation définies par les partenaires sociaux dans la convention d'avril 2017.

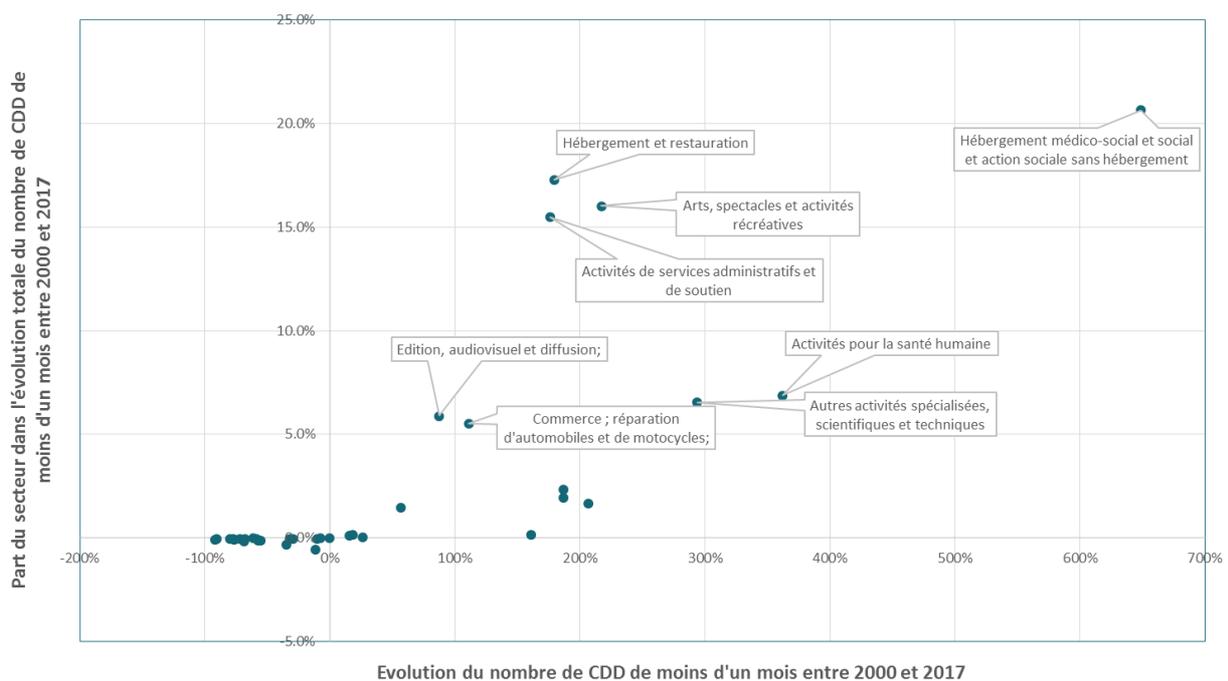
### 1. Plusieurs facteurs peuvent expliquer le développement de contrats de courte durée

Il convient tout d'abord de différencier sur la période le développement des CDD courts de celui des missions d'intérim d'un mois ou moins. Leur poids dans l'ensemble des contrats d'un mois ou moins est actuellement proche, mais leur évolution sur les 15 dernières années est significativement différente. Si le volume des missions courtes d'intérim est important, il a peu varié tendanciellement depuis les années 2000, ses variations s'expliquant principalement par celles de la conjoncture. Dans le même temps, le volume d'embauches en CDD courts a été multiplié par 2,5 sur la même période (cf. « Perspectives financières 2016-2019 »).

Au cours des 20 dernières années, on peut recenser plusieurs facteurs susceptibles d'expliquer le développement des CDD courts :

- ▶ En premier lieu, les contrats de courte durée sont pour l'essentiel utilisés dans les **activités de service** (commerce, services, gestion, transports, administration publique, santé, éducation, etc.). La part des CDD dans les intentions d'embauche et missions d'intérim est beaucoup plus importante dans les services (63 % en 2012) que dans la construction (14 %) ou dans l'industrie (8 %). Cette part est aussi élevée dans l'hébergement médico-social et l'action sociale (78 %). Or, c'est dans ces secteurs que l'emploi a été le plus dynamique au cours de la période. Au début des années 1980, 65 % des personnes en emploi exerçaient un métier du tertiaire. Trente ans plus tard, elles sont 77 %. Il y a donc une **transformation de l'économie qui entraîne un développement des contrats courts**.

**Graphique 21 – Place des différents secteurs dans l'évolution des CDD d'un mois ou moins entre 2000 et 2017**



Source : déclaration préalable à l'embauche – AcoSS ; calculs Unédic.

Lecture : le secteur « Edition, audiovisuel et diffusion » participe autant à l'augmentation de l'usage des contrats d'un mois ou moins que les « Activités pour la santé humaine », tout en ayant eu une augmentation de l'usage de ces contrats près de quatre fois plus faible (moins de 100 % contre presque 400 %).

- ▶ Aussi, le développement des contrats courts est très certainement lié à l'utilisation croissante des CDD dits d'usage : la réglementation concernant les **CDD d'usage**, qui offre des avantages comparatifs par rapport aux autres types de contrat, est de plus en plus souple et favorise l'embauche successive sur des contrats courts.
- ▶ Par ailleurs, depuis le début des années 1990, les politiques d'emploi ont notamment pris la forme **d'allègements de charges sur les bas salaires**. Ces politiques ont favorisé le développement des emplois les moins qualifiés. Les contrats de courte durée, qui sont pour la plupart d'entre eux peu qualifiés, ont particulièrement bénéficié de ces dispositions. Il est par ailleurs probable qu'en réduisant l'écart entre le coût pour l'employeur et le salaire net perçu par le salarié, ces politiques ont également permis de réduire le **travail non déclaré**, comme cela peut notamment être observé dans le champ des emplois à domicile.

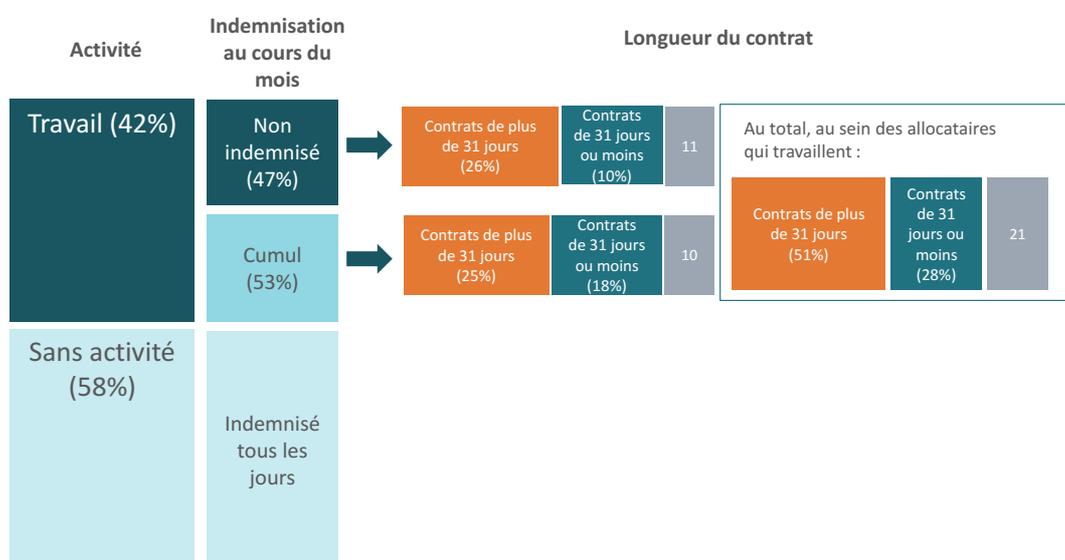
- ▶ Dans certains secteurs dépendant de financements publics, les contrats courts ont pu apparaître comme la réponse la plus adaptée pour faire face à des **contraintes financières et réglementaires**. Par exemple, le secteur de l'hébergement médico-social et social évoque les arrêts maladie de ses salariés et la contrainte réglementaire de continuité de service pour expliquer l'usage de CDD.
- ▶ S'agissant enfin de l'Assurance chômage, les **règles d'incitation à la reprise d'une activité** existaient depuis les années 1970. Elles ont été régulièrement adaptées et simplifiées afin d'être plus lisibles et d'éviter les différents effets de seuil qui pouvaient conduire les allocataires qui en ont la possibilité à limiter leur volume de travail. Dans la même logique de simplification, la mise en place des droits rechargeables en 2014 a remplacé un mécanisme plus complexe de réadmission, qui permettait déjà de rallonger la durée de droit en prenant en compte les emplois repris en cours d'indemnisation.

## 2. Seuls 28% des allocataires qui travaillent ont des contrats de moins d'un mois

Chaque mois, près de la moitié des allocataires de l'Assurance chômage travaillent : parmi l'ensemble des allocataires du régime, 42% ont travaillé ne serait-ce que quelques heures dans le mois (chiffres de 2016, hors intermittents du spectacle). Cependant, tous ne sont pas indemnisés : ils ne sont indemnisés que si leur salaire ne dépasse pas celui qu'ils percevaient avant d'être au chômage. De ce fait, en moyenne, chaque mois environ 1 560 000 allocataires travaillent dont 830 000 cumulent allocation et revenu et 730 000 sont non indemnisés (cf. encadré).

Contrairement aux idées répandues sur le sujet, les allocataires qui travaillent ne sont pas toujours, et loin de là, en contrats courts. **Sur l'ensemble de la population des allocataires qui travaillent : 28% effectuent des contrats d'un mois ou moins** (31 jours ou moins), 51% des contrats de plus d'un mois, le reste étant non renseigné (21%)<sup>18</sup>.

Schéma 4 – Répartition de l'ensemble des allocataires de l'Assurance chômage selon leur activité dans le mois



Source : Unédic, Fichier national des allocataires, 2016.

Note : les parties grisées désignent les cas où aucun contrat n'est remonté dans le FNA lors du mois de cumul.

Il s'agit principalement de contrats de plus d'un mois (dont seul le bulletin de salaire est fourni à Pôle emploi) ou d'activité non salariée.

<sup>18</sup> Pour cette population, nous ne disposons pas de données du Fichier national des allocataires concernant le contrat, nous ne savons a fortiori pas quelle est sa durée. Une analyse fine, cas par cas, semble dire que cette population effectue principalement des contrats longs ou de l'activité non salariée.

Plusieurs situations peuvent expliquer le fait que 51% d'allocataires qui travaillent exercent des contrats de plus d'un mois. En effet, sont comptés parmi eux :

- ▶ les personnes ayant repris un **emploi long à temps partiel** ou un emploi moins bien rémunéré que le travail perdu,
- ▶ toute personne intégrant l'Assurance chômage **en cours de mois** et symétriquement, les personnes qui reprennent en cours de mois un contrat de plus de 31 jours (CDI ou CDD) si elles sont restées inscrites pendant la durée de leur contrat,
- ▶ **les personnes qui exercent plusieurs activités et qui en perdent une ou plusieurs** : dans ce cas, une allocation est versée et s'ajoute aux revenus des activités qu'elles continuent d'exercer. On parle alors d' « **activité conservée** »<sup>19</sup>. Chaque mois un peu moins de 100 000 personnes cumulent une allocation et un revenu d'activité conservée. Les métiers recherchés par ces demandeurs d'emploi sont dans des domaines variés de l'assistance auprès d'enfants (27%), des services domestiques (14%), du nettoyage de locaux (7%), de l'assistance auprès d'adultes (5%), du secrétariat (2%), de la comptabilité (1%), de l'éducation en activités sportives (1%), et dans une multitude d'autres secteurs (42%).

### Encadré 3 – L'activité réduite et le cumul : définition et réglementation

Un allocataire de l'Assurance chômage qui exerce une activité professionnelle alors qu'il est inscrit à Pôle emploi et a des droits ouverts au chômage est dit en « **activité réduite** ». Il peut être indemnisé ou non le mois donné. S'il est indemnisé, on parle alors d'allocataire au cumul. L'expression « activité réduite », communément utilisée pour qualifier ces situations peut être source de confusion : il s'agit d'allocataires de l'Assurance chômage, ayant donc un droit ouvert, qui travaillent et demeurent à la recherche d'emploi (attestée par leur actualisation), au cours du même mois, indépendamment de la durée de cette activité.

En effet, si sa rémunération ne dépasse pas son salaire antérieur, il a la possibilité de cumuler la rémunération de son travail avec une partie de ses allocations chômage. **Le cumul est possible quelle que soit la nature de la ou des activité(s) reprise(s) :**

- ▶ Contrat de travail à durée définie : CDD, mission d'intérim, contrat de mission
- ▶ CDI à temps partiel ou moins bien payé que l'emploi précédant l'ouverture du droit
- ▶ Développement d'une activité non salariée.

Pour pouvoir en bénéficier, la personne doit avoir un droit aux allocations chômage en cours, rester inscrite à Pôle emploi et s'actualiser chaque mois.

Cette mesure vise à inciter les demandeurs d'emploi à reprendre une activité même courte ou ne permettant pas de retrouver son ancien revenu. Lorsque l'individu ne touche qu'une partie de son allocation un mois donné, on dit qu'il est « au cumul ». Le cumul peut se produire dans deux cas :

- ▶ un allocataire en cours d'indemnisation retrouve une activité salariée ou non salariée ;
- ▶ un allocataire exerce plusieurs emplois, il en perd un ou plusieurs, et en conserve un ou plusieurs.

Si sa rémunération dépasse le plafond, il est non indemnisé le mois concerné et pourra recevoir son allocation le mois suivant.

#### Indemnisation en cas de cumul (règles en vigueur depuis la convention 2014)

Chaque mois, Pôle emploi calcule le nombre de jours indemnisables (NJI) à partir des rémunérations issues de l'activité :

$$\text{NJI} = [\text{ARE mensuelle} - (\text{rémunération brute} \times 0,70)] \div \text{allocation journalière}$$

Pôle emploi verse les allocations journalières correspondant au nombre de jours indemnisables, arrondi à l'entier le plus proche. Le calcul s'effectue mois par mois.

<sup>19</sup> Fiche thématique « Indemnisation des salariés multi-employeurs » sur unedic.org

#### Plafond du cumul

Le cumul des allocations avec la rémunération issue de l'activité reprise ne peut excéder le montant mensuel du salaire journalier de référence (SJR) déterminé comme suit : **Plafond** = SJR x 30,42

En cas d'atteinte du plafond, celui-ci est retenu pour déterminer le nombre de jours indemnifiables.

#### Durée du cumul

Le cumul est possible dans la limite de la durée des droits.

Effet sur la date de fin de droit : les allocations non consommées un mois donné restent acquises. Elles permettent donc d'allonger la période de consommation du droit, ou en d'autres termes de repousser la date éventuelle de fin de droit.

L'effet de ce dispositif est donc de plusieurs natures :

- ▶ inciter financièrement le demandeur d'emploi à retravailler quelle que soit la durée du contrat repris,
- ▶ maintenir le demandeur en contact avec le marché du travail et limiter l'exclusion entraînée par le chômage de longue durée,
- ▶ prolonger la durée de couverture en consommant moins rapidement ses allocations et en différant donc sa date de fin de droit possible.

Exemple : un demandeur d'emploi percevait 1 500 € brut de salaire mensuel avant son inscription à Pôle emploi. Il bénéficie alors d'une allocation mensuelle de 950 € par mois. S'il reprend une activité rémunérée d'une semaine qui lui rapporte 350 €, le dispositif de cumul lui permet de cumuler une partie de son allocation, soit 700 €, avec les 350 € issus de son activité. D'une part, son revenu ce mois donné s'en trouve donc amélioré : 1 050 €. D'autre part, cette activité rémunérée lui permet de reporter de 8 jours la date éventuelle de sa fin de droit.

### 3. Au cumul, les femmes exercent souvent des contrats plus longs que les hommes

**Les profils sociodémographiques des allocataires qui cumulent sont assez éloignés du reste des allocataires de l'Assurance chômage.**

Dans un cas sur deux, ces personnes, les mois où elles cumulent, bénéficient d'un salaire brut et d'une allocation représentant au total moins de 1 320 €. Leur revenu est supérieur à la moyenne de l'allocation mensuelle brute des allocataires qui ne travaillent pas (1 190 €) mais inférieur au SMIC brut mensuel (1 500 €). Leur niveau d'allocation est nettement plus faible que celui des allocataires sans activité (en moyenne de 530 € brut). On note par ailleurs que les femmes au cumul se situent plutôt en bas de l'échelle de revenu.

D'autre part, on observe aussi de fortes disparités selon le type de contrats exercés.

Parmi les **contrats d'un mois ou moins (31 jours ou moins)** :

- ▶ Les hommes sont surreprésentés quel que soit l'âge : 59 % contre 41 % de femmes, ce qui est certainement en lien avec la surreprésentation d'hommes dans l'emploi en intérim (trois quarts des intérimaires sont des hommes<sup>20</sup>).
- ▶ Le cumul sur contrats courts se fait généralement par des personnes jeunes : la moyenne d'âge se situe à 37 ans et une part importante d'entre eux a moins de 25 ans (21 %).
- ▶ En moyenne, leur revenu est de 1 350 € brut mensuel dont 770 € de salaire brut et 580 € d'indemnisation.

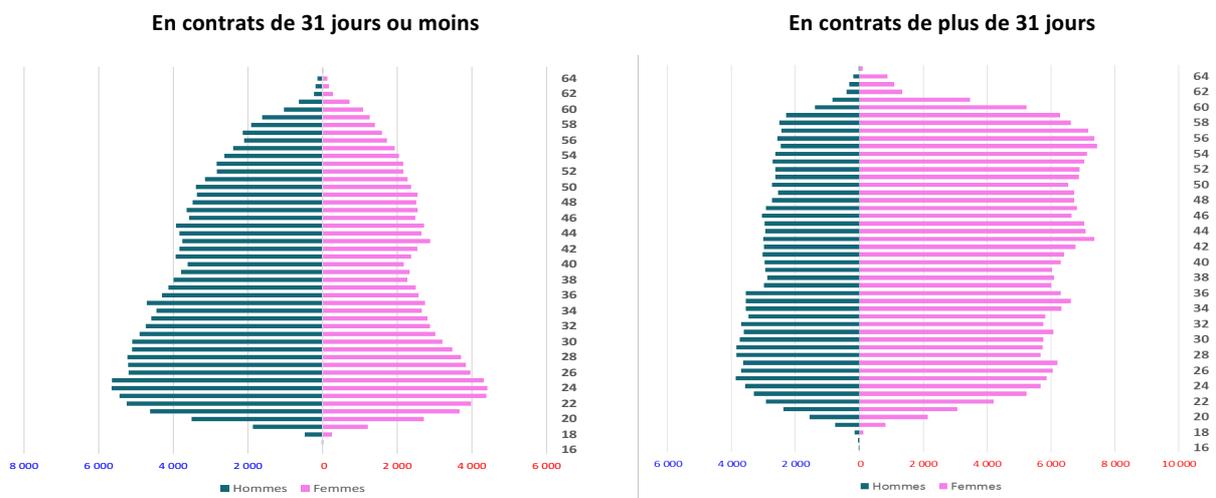
<sup>20</sup> Pôle emploi, « L'emploi intérimaire en mars 2018 »

Parmi les **contrats de plus d'un mois (plus de 31 jours)** :

- ▶ Les femmes y sont très largement surreprésentées : 68 % contre 32 % d'hommes.
- ▶ Les allocataires au cumul sont plus âgés (41 ans en moyenne) que l'ensemble des allocataires de l'Assurance chômage.
- ▶ Leur revenu moyen est de 1 470 € brut mensuel, dont 1 020 € de salaire brut et 450 € de cumul.

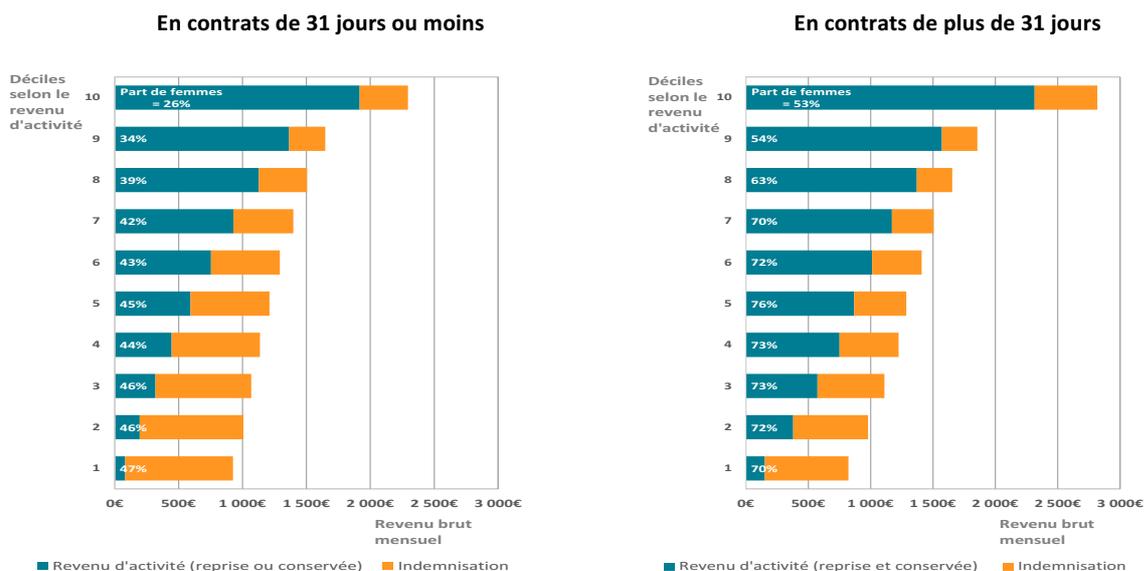
Au final, retenons que les contrats de plus d'un mois concernent surtout les femmes, notamment entre 40 et 50 ans. Au contraire, les contrats courts sont exercés essentiellement par des hommes, souvent jeunes. Ces deux populations au cumul ont des revenus d'activité faibles.

**Graphique 22 – Pyramides des âges des allocataires au cumul, selon le type de contrat**



Source : Unédic, Fichier national des allocataires, 2016.

**Graphique 23 – Revenu des allocataires au cumul par décile**



Source : Unédic, Fichier national des allocataires, 2016.

## 4. Les dépenses d'allocation liées au cumul

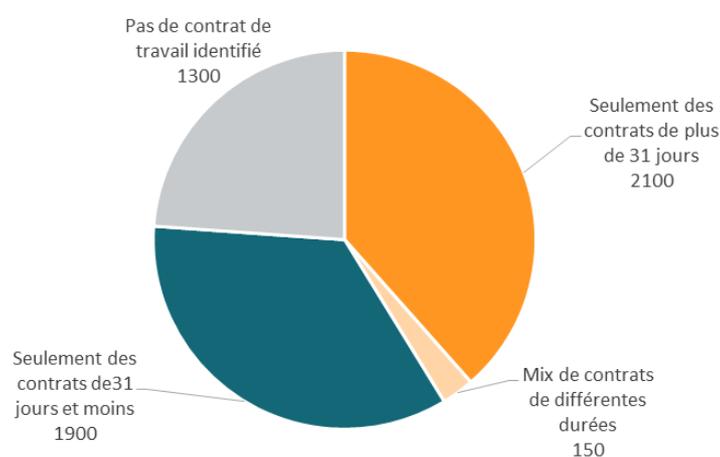
Analyser les dépenses d'allocation liées au dispositif est délicat : le cumul a surtout pour effet de ralentir la consommation des droits et de limiter le volume d'allocations versées chaque mois par l'Assurance chômage.

Ce qui est mesurable, ce sont les dépenses d'indemnisation des individus au cumul, c'est-à-dire le montant d'allocation versé aux demandeurs d'emploi les mois où ils travaillent et ne perçoivent pas la totalité de leur allocation mensuelle.

Le total de ces dépenses représente environ 5,4 Mds€ par an, soit 15 % des dépenses d'allocations de l'Assurance chômage.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les dépenses correspondant aux allocations au cumul sur des contrats d'un mois ou moins (1 900 M€) sont du même ordre de grandeur que les dépenses liées aux personnes en contrats de plus d'un mois (2 100 M€).

**Graphique 24 – Montant d'allocations versées aux allocataires de l'Assurance chômage au cumul en 2016, en M€**



Source : Unédic, Fichier national des allocataires, 2016.

Note : la catégorie « Pas de contrat de travail identifié » désigne les cas où aucun contrat n'est remonté dans le FNA lors du mois de cumul. Il s'agit principalement de contrats de plus d'un mois (dont seul le bulletin de salaire est fourni à Pôle emploi) ou d'activité non salariée.

## 5. Depuis 2012, les dépenses au cumul sont relativement stables pour les contrats de moins d'un mois

La situation des personnes au cumul que nous venons de décrire pour 2016 n'est pas celle que nous aurions pu décrire il y a quelques années. Comme le montre le graphique ci-après sur la période 2012-2017, la situation évolue rapidement au fil du temps.

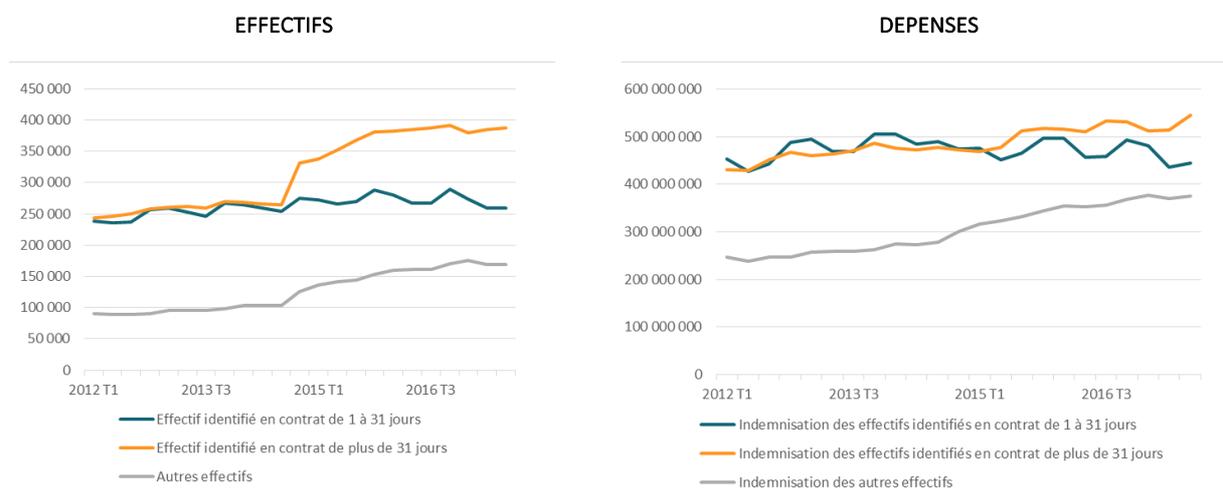
D'un côté, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés au **cumul sur des contrats de 31 jour ou moins** (CDD et intérim) progresse régulièrement sur la période 2012-2017<sup>21</sup> : +10 %. Le montant total des allocations versées à ces populations est resté globalement stable depuis 2012. Ces évolutions feront l'objet de développements lors des études prévues sur le thème du cumul en fin d'année (cf. partie B).

<sup>21</sup> Les intérimaires n'étaient pas concernés par les seuils relatifs au cumul avant 2014, donc la convention 2014 ne les a pas conduits à cumuler davantage. Et la nouvelle formule de calcul du cumul et l'introduction des droits rechargeables (via la diminution de l'AJ moyenne) ont réduit les possibilités de cumul de ces populations.

L'effectif des personnes au **cumul sur des contrats de plus d'un mois** a connu une forte augmentation sur la période 2012-2017, de 250 000 à près de 400 000 personnes par mois. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette progression :

- ▶ **La progression de l'indemnisation des individus en contrats de plus d'un mois au cumul semble suivre une tendance à la hausse sur l'ensemble de la période.** Une première piste d'explication pourrait être les évolutions particulières de certaines professions très représentées dans le cumul en contrat longs, tels que l'emploi à domicile. On peut aussi y voir une évolution du comportement des demandeurs d'emploi sur longue durée. Avec le numérique et sa diffusion, il est plus fluide et simple de demeurer inscrit en s'actualisant en permanence sur les listes de Pôle emploi pour des personnes ayant souvent des CDD de durée variable, que de se désinscrire et se réinscrire quelques mois plus tard.
- ▶ **On remarque aussi une évolution en niveau suite à la mise en place de la convention d'assurance chômage de 2014 :** les suppressions des seuils de cumul<sup>22</sup> ont permis à certaines personnes qui travaillaient au-delà des seuils d'être indemnisées, ne serait-ce qu'un peu. Au dernier trimestre 2014, près de 80 000 personnes qui avaient un droit ouvert mais dépassaient les seuils de 110 heures ou de 70 % du salaire précédent, deviennent indemnisées quelques jours par mois, avec donc un impact financier faible. On remarque en effet une croissance rapide de cette population au lendemain de l'entrée en vigueur de la convention.

**Graphique 25 – Nombre d'allocataires au cumul et dépenses d'allocations, selon la durée de l'emploi occupé, en €**



Source : Unédic, Fichier National des Allocataires (FNA).

Note : la catégorie « Autres effectifs » désigne les cas où aucun contrat n'est remonté dans le FNA lors du mois de cumul.

Il s'agit principalement de contrats de plus d'un mois (dont seul le bulletin de salaire est fourni à Pôle emploi) ou d'activité non salariée.

## 6. Les nouvelles règles de calcul de l'allocation journalière issues de la convention 2017 devraient réduire de 400 M€ par an les dépenses liées au cumul

La **convention 2017** a modifié les modalités de calcul de l'allocation chômage de manière à ce que tous les contrats de travail soient pris en compte de façon équivalente, quelles que soient leur durée ou leur nature<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Avant la convention 2014, pour pouvoir cumuler, l'activité ne devait pas procurer des revenus supérieurs à 70 % des rémunérations antérieures et excéder 110 heures par mois. Le cumul ne pouvait pas excéder 15 mois (excepté pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus et les salariés intérimaires).

<sup>23</sup> « Impact de la convention 2017 », Unédic, juin 2017.

La convention a ainsi introduit la notion de « jours travaillés ». Depuis novembre 2017, les calculs de la durée et du montant du droit se basent pour tous les allocataires sur le nombre de « jours travaillés ». Afin de comptabiliser indifféremment les contrats, qu'ils durent quelques jours ou plus d'une semaine, les « jours travaillés » sont retenus dans la limite de 5 par semaine civile. Le salaire journalier de référence<sup>24</sup> d'une personne travaillant à temps plein est aujourd'hui, dans tous les cas, calculé sur la base de 7 heures de travail<sup>25</sup>.

Ainsi, à partir de la mise en œuvre de la convention 2017 :

- ▶ A quantité de travail égale, le revenu des allocataires ne dépend plus de la durée des contrats de travail perdus.
- ▶ Ce revenu ne peut plus être supérieur à celui d'un salarié travaillant à temps plein.

Ces nouvelles règles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2017. Elles s'appliquent donc à tous les nouveaux contrats mais pas à l'indemnisation des personnes en cours de droit. Ainsi, cette nouvelle règle de calcul de l'allocation montera en charge progressivement d'ici à 2022 : les économies attendues devraient atteindre 550 M€ en régime de croisière. **Elle réduit fortement l'indemnisation versée dans le cadre du dispositif de cumul, de près de 400 M€ dont 230 M€ pour les contrats d'un mois ou moins.**

Au cours des prochaines années, cette nouvelle réglementation va donc **modifier sensiblement le montant des allocations versées aux allocataires en situation de cumul**. En ce qui concerne les reprises d'emploi sur des contrats de courte durée, le montant total des allocations versées diminuera de 12 %, et de 8 % pour les autres. Il est trop tôt pour apprécier les conséquences pour les personnes concernées. Des premiers travaux d'évaluation sont programmés fin 2018 pour pouvoir éclairer les décisions qui devront être prises au début de l'année 2019 à ce sujet.

---

<sup>24</sup> Le salaire de référence est déterminé à partir des rémunérations brutes soumises aux contributions d'assurance chômage perçues au cours d'une période de référence, dont la durée est de 12 mois maximum. Ces rémunérations sont constituées des salaires de base, des primes et gratifications, à l'exclusion des indemnités de rupture du contrat de travail.

<sup>25</sup> D'autres règles ont été adaptées à l'occasion de la modification du calcul de l'allocation journalière (cf. « Impact de la convention 2017 », Unédic, juin 2017).



## D. Annexes

### 1. Situation financière de l'Assurance chômage détaillée

En millions d'euros, au 31 décembre

	2017	2018 Prévision	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision
<b>Contributions et autres recettes d'Assurance chômage</b>	<b>36 342</b>	<b>37 969</b>	<b>38 745</b>	<b>39 930</b>	<b>40 900</b>
Contributions	35 452	37 230	38 090	39 332	40 347
Conventions diverses, y compris UE	379	326	326	326	326
Participation entreprise CSP	511	413	329	272	227
<b>Autres produits (gestion administrative et financière)</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total recettes</b>	<b>36 364</b>	<b>37 975</b>	<b>38 745</b>	<b>39 930</b>	<b>40 900</b>
<b>Dépenses allocataires</b>	<b>35 996</b>	<b>35 422</b>	<b>34 826</b>	<b>34 120</b>	<b>33 035</b>
<b>Allocations brutes</b>	<b>33 194</b>	<b>32 695</b>	<b>32 151</b>	<b>31 512</b>	<b>30 509</b>
ARE / AREF	32 996	32 773	32 361	31 834	30 905
CSP, y compris équivalents ARE	1 268	1 022	836	707	605
Remboursements d'indus	-1 074	-1 105	-1 051	-1 034	-1 006
Autres allocations (décès, ...)	5	5	5	5	5
<b>Aides</b>	<b>688</b>	<b>647</b>	<b>599</b>	<b>547</b>	<b>500</b>
Aides à la reprise et création d'entreprise (ARCE)	493	462	425	385	350
Autres aides (prime CSP, aide fin de droit, ...)	195	185	174	162	150
<b>Prélèvements sociaux</b>	<b>-2 009</b>	<b>-1 988</b>	<b>-1 968</b>	<b>-1 936</b>	<b>-1 879</b>
Caisses de retraite complémentaire	-1 374	-1 362	-1 345	-1 323	-1 284
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	-635	-626	-623	-613	-595
<b>Reversements et compléments</b>	<b>4 123</b>	<b>4 067</b>	<b>4 044</b>	<b>3 996</b>	<b>3 905</b>
Caisses de retraite complémentaire (dont précomptes)	3 488	3 441	3 421	3 382	3 309
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	635	626	623	614	596
<b>Dépenses autres publics</b>	<b>53</b>	<b>48</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>37</b>
Activité partielle, allocation partielle de longue durée (APLD)	53	48	43	39	37
<b>Financement et frais de gestion opérateurs</b>	<b>3 421</b>	<b>3 477</b>	<b>3 569</b>	<b>3 763</b>	<b>3 844</b>
10% Pôle Emploi	3 348	3 419	3 521	3 723	3 809
Autres (accompagnement CSP, recouvrements)	72	58	48	40	35
<b>Frais de gestion et décaissements sur immobilisations</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>
<b>Intérêts sur emprunts</b>	<b>370</b>	<b>396</b>	<b>401</b>	<b>370</b>	<b>363</b>
<b>Total Dépenses</b>	<b>39 874</b>	<b>39 378</b>	<b>38 875</b>	<b>38 327</b>	<b>37 313</b>
<b>SOLDE = RECETTES - DÉPENSES</b>	<b>-3 510</b>	<b>-1 403</b>	<b>-129</b>	<b>1 603</b>	<b>3 587</b>
Ajustement au bilan comptable	26				
Éléments exceptionnels	40	40	40	20	10
<b>Résultat net</b>	<b>-3 444</b>	<b>-1 363</b>	<b>-89</b>	<b>1 623</b>	<b>3 597</b>
<b>Situation de l'Endettement net</b>	<b>-33 549</b>	<b>-34 912</b>	<b>-35 001</b>	<b>-33 379</b>	<b>-29 781</b>

Source : Unédic.

## 2. Eclairage sur l'évolution du chômage indemnisé par l'Assurance chômage

### a. Chômage et système d'indemnisation

Sont appelés **demandeurs d'emploi** les personnes qui sont inscrites à Pôle emploi (hors dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE)). Fin 2017, elles sont 6 629 000 sur les listes de Pôle emploi. Leurs effectifs sont répartis selon les catégories statistiques suivantes :

- ▶ **Catégorie A** : 56 % (3 722 000 personnes<sup>26</sup>) des demandeurs d'emploi sont sans emploi et tenus de rechercher un emploi ;
- ▶ **Catégorie B** : 12 % (770 000) des demandeurs d'emploi exercent une activité réduite courte (78 heures ou moins au cours du mois) et sont tenus de rechercher un emploi ;
- ▶ **Catégorie C** : 22 % (1 444 000) des demandeurs d'emploi exercent une activité réduite longue (plus de 78 heures au cours du mois) et sont tenus de rechercher un emploi ;
- ▶ **Catégorie D** : 4 % (287 000) des demandeurs d'emploi ne sont pas tenus de rechercher un emploi en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie, d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP)... ;
- ▶ **Catégorie E** : 6 % (407 000) des demandeurs d'emploi sont en emploi, bénéficiaires de contrats aidés ou créateurs d'entreprises par exemple, et ne sont pas tenus de rechercher un emploi.

La catégorie A des inscrits à Pôle emploi est conceptuellement la plus proche de la notion de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT). Malgré leur proximité, ces concepts diffèrent :

- ▶ Est **chômeur au sens du BIT** toute 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 mesuré chaque trimestre par l'enquête Emploi de l'Insee, qui interroge un échantillon représentatif de la population. Fin 2017, on compte 2 664 000 chômeurs au sens du BIT en France.
- ▶ L'inscription sur les listes de Pôle emploi résulte d'une démarche administrative. Le nombre mensuel de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) inscrits sur les listes de Pôle emploi est issu des fichiers de gestion des listes et produit par Pôle emploi et la Dares.

Le système d'**indemnisation des demandeurs d'emploi** est structuré autour de deux régimes distincts :

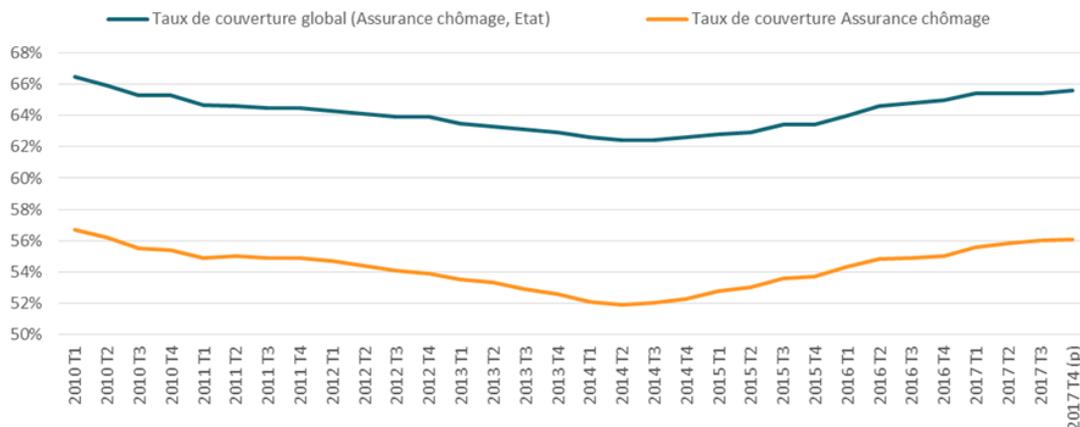
- ▶ Le **régime d'assurance chômage** reposant sur la solidarité interprofessionnelle, indemnise les personnes involontairement privées d'emploi, qui justifient avoir travaillé récemment et cotisé. Ce régime est financé par les contributions des employeurs et des salariés et verse un revenu de remplacement individuel.
- ▶ Le **régime de solidarité nationale** indemnise certaines catégories de personnes sans emploi qui ne peuvent pas ou plus bénéficier de l'allocation d'assurance chômage. Ce régime est financé par l'Etat et garantit un niveau minimum de ressources aux foyers. A titre d'exemple, l'Allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'ARE. Dans certains cas, l'allocation de solidarité peut être cumulée avec l'ARE.

Au final, fin 2017, 68 % des demandeurs d'emploi (catégories A, B, C, D, E et dispensés de recherche d'emploi<sup>27</sup>) sont indemnisables, dont 56 % ayant un droit ouvert à l'Assurance chômage.

<sup>26</sup> Source : Pôle emploi-Dares, données cvs ; Champ : France.

<sup>27</sup> Le dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE) dispensait de recherche d'emploi certains seniors bénéficiant de l'Assurance chômage ou la solidarité.

**Graphique 26 – Part de demandeurs d'emploi couverts, selon le régime d'indemnisation (en %)**



Source : Pôle emploi.

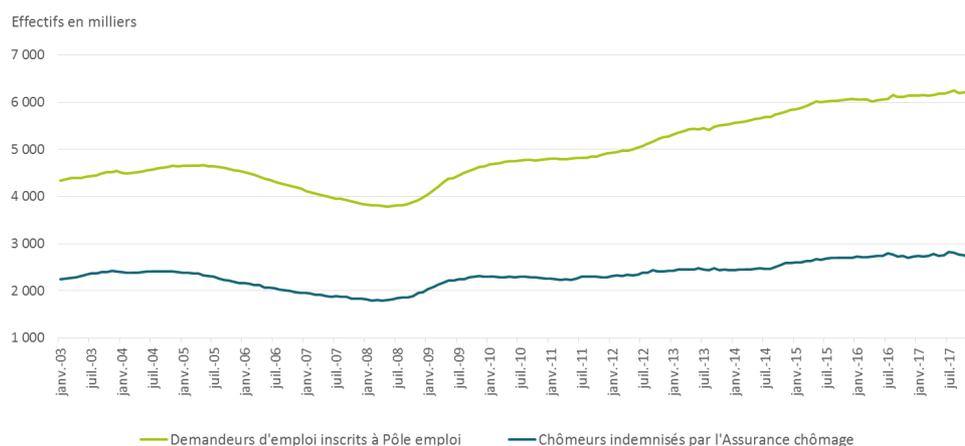
Parmi les indemnisables, 3 258 000 demandeurs d'emploi sont indemnisés, dont 2 725 000 par l'Assurance chômage : 2 583 000 au titre de l'ARE, 87 000 en formation (AREF) et 55 000 dans le cadre d'un Contrat de sécurisation professionnelle (ASP).

Nous nous intéressons ici aux chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage.

### b. Evolution du chômage indemnisé par l'Assurance chômage

Depuis la crise économique et financière de 2008, les inscriptions à Pôle emploi (catégories A, B, C, D et dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE)) ont augmenté de +61 %<sup>28</sup>, davantage que le chômage indemnisé par l'Assurance chômage : +49 %. Cet écart questionne : pourquoi la part des demandeurs d'emploi indemnisés baisse-t-elle sur les dix dernières années ?

**Graphique 27 – Effectifs d'inscrits à Pôle emploi (DEFM A, B, C, D et DRE) et de chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, CSP-CRP-CTP)**



Sources : Pôle emploi, Dares.

Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C, D ou dispensés de recherche d'emploi ; chômeurs indemnisés par l'ARE, l'AREF (ou anciennes allocations équivalentes), ou dans le cadre d'un dispositif d'accompagnement après un licenciement économique (CSP, CRP, CTP) ; France, données CVS.

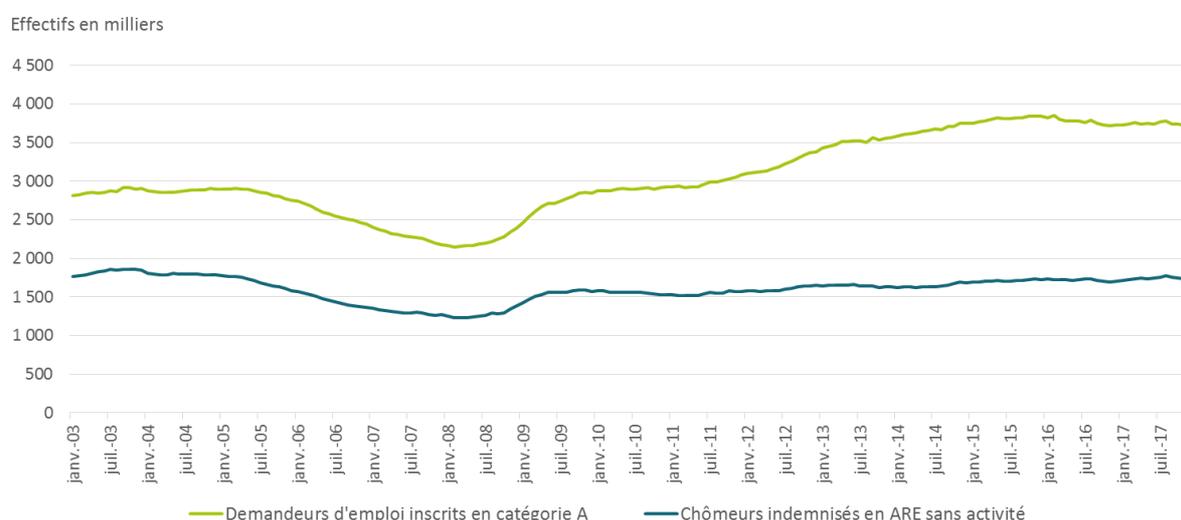
<sup>28</sup> Evolution de 2008 à 2017, en moyenne annuelle.

Afin de mieux comprendre la différence croissante entre ces deux populations (inscrits à Pôle emploi et chômeurs indemnisés), on répartit les allocataires indemnisés, selon l'exercice d'une activité professionnelle et le suivi d'une formation. Les évolutions de ces populations d'allocataires sont alors comparées à celles des catégories correspondantes sur les listes de Pôle emploi :

- ▶ Les allocataires indemnisés sans activité professionnelle (ARE sans activité) sont comparés aux DEFM A.
- ▶ Ceux qui travaillent (ARE en activité) sont comparés aux DEFM B et C.
- ▶ Ceux en formation (AREF ou dispositif d'accompagnement CSP-CRP-CTP suite à un licenciement économique) sont comparés aux DEFM D.

### Les allocataires indemnisés sans activité professionnelle

**Graphique 28 – Effectifs de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A et de chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage sans activité professionnelle (ARE)**



Sources : Pôle emploi, Dares, estimation des effectifs de personnes indemnisées sans activité à partir des données du FNA.  
 Champ : France, données CVS.

Le nombre de personnes indemnisées sans activité a faiblement évolué depuis 2009, au regard de la forte hausse des inscriptions en catégorie A. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour comprendre ce décrochage.

D'une part, certains changements réglementaires ou administratifs ont eu un effet positif sur le nombre de DEFM A :

- ▶ Le **revenu de solidarité active (RSA)** a été mis en place à partir de juin 2009. Certaines personnes devenues éligibles au RSA se sont inscrites à Pôle emploi pour bénéficier d'un accompagnement personnalisé.
- ▶ La fin progressive du dispositif de **dispense de recherche d'emploi (DRE)**, à partir de 2009<sup>29</sup>, engendre une forte hausse des DEFM A, puisque la DRE impliquait une sortie des listes de Pôle emploi. La DRE dispensait de recherche d'emploi certains seniors bénéficiant de l'Assurance chômage ou de la solidarité : sa fin progressive a un effet à la baisse sur l'effectif de chômeurs indemnisés. Ce dispositif concernait près de 350 000 personnes en janvier 2009, 90 000 environ en janvier 2013 et un peu plus de 15 000 en décembre 2015.
- ▶ Les **politiques publiques en faveur des jeunes** amènent les jeunes à s'inscrire davantage à Pôle emploi pour bénéficier de certaines mesures. Or, ce sont des personnes moins souvent indemnisées par l'Assurance chômage du fait d'une durée de travail insuffisante pour constituer un droit.

<sup>29</sup> De 2009 à 2011, la condition d'âge pour être éligible au dispositif est passée progressivement de 57 ans et demi à 60 ans. Puis le dispositif a pris fin en 2012.

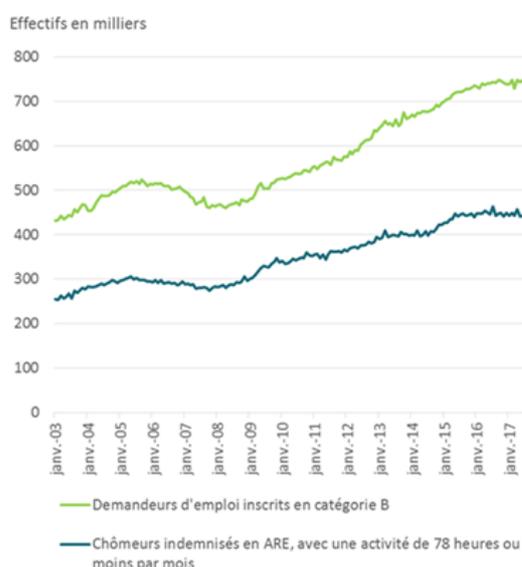
- La **dématérialisation de l'inscription administrative** pour les personnes à la recherche d'un emploi est effective à Pôle emploi depuis 2016. Cette simplification pourrait avoir eu un effet positif sur le nombre d'inscriptions à Pôle emploi et donc les DEFM A. En effet, les demandeurs d'emploi estiment dans une large majorité (84 %) que l'inscription en ligne est facilitée et leur niveau de satisfaction global est plus élevé qu'auparavant.

D'autre part, la crise de 2008 a aggravé le **chômage de longue durée** : davantage de personnes atteignent alors la fin de leur période d'indemnisation. Mais la mise en place des **droits rechargeables** à partir d'octobre 2014 a permis en partie d'enrayer le phénomène : les allocataires qui atteignent le terme de leur période d'indemnisation ont désormais la possibilité de recharger leur droit en fonction de leurs nouvelles périodes de travail.

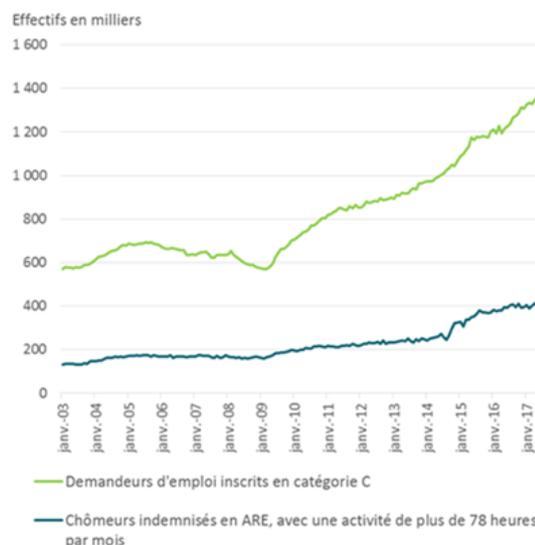
## Les allocataires indemnisés qui travaillent

Graphique 29 – Effectifs de demandeurs d'emploi et d'allocataires indemnisés par l'Assurance chômage

EXERÇANT UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE DE 78 HEURES OU MOINS AU COURS DU MOIS



EXERÇANT UNE ACTIVITE PROFESSIONNELLE DE PLUS DE 78 HEURES AU COURS DU MOIS



Sources : Pôle emploi, Dares, estimation des effectifs de personnes indemnisées sans activité à partir des données du FNA.  
Champ : France, données CVS.

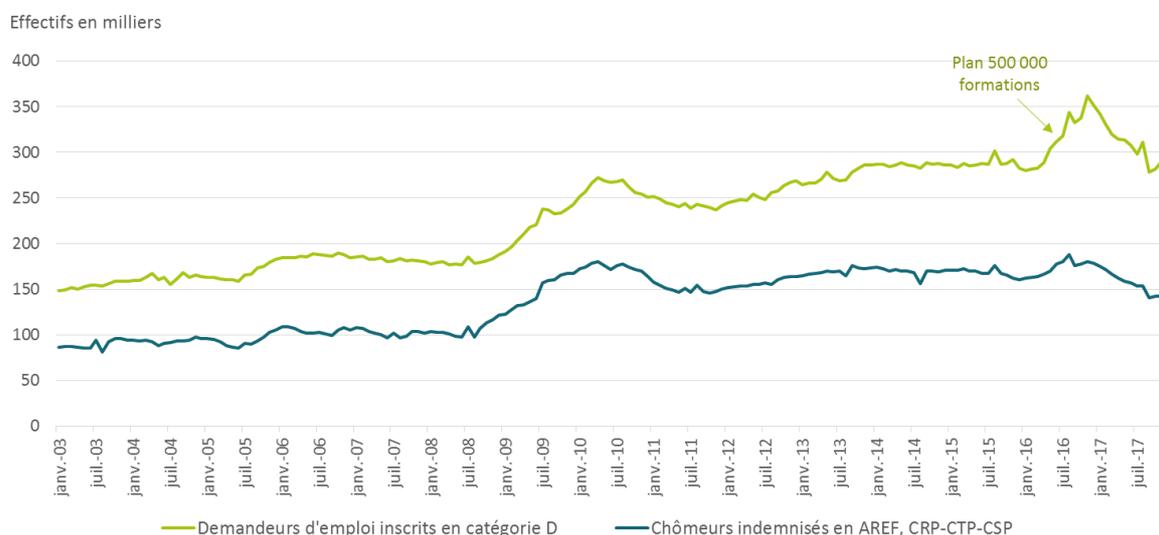
Depuis 2009, la hausse des demandeurs d'emploi en activité est portée principalement par les activités dites « longues » : en effet on compte +250 000 DEFM B et +750 000 DEFM C. Elle s'est accélérée à partir de 2014 en lien avec la **reprise de la croissance** et le dynamisme des activités professionnelles occasionnelles. De plus, la **suppression des seuils conditionnant le cumul d'une allocation chômage et d'un salaire** dès 2014 et la simplification pour les demandeurs d'emploi de leur actualisation sur les listes de Pôle emploi grâce à la **dématérialisation** depuis 2016, semblent induire un changement de comportement d'inscription : certaines personnes alternant activité et chômage resteraient plus facilement inscrites.

Or, ces personnes travaillant plus de 78 heures au cours du mois sont moins souvent indemnisées par l'Assurance chômage. L'évolution du chômage indemnisé en ARE avec activité suit ainsi davantage celle des inscriptions en catégorie B.

En 2014, la hausse du nombre d'actifs indemnisés en ARE est à mettre en lien avec la suppression des seuils conditionnant le cumul d'une allocation chômage et d'un salaire d'activité. Cette mesure, effective à partir du mois d'octobre 2014, aurait pour effet l'indemnisation de 80 000 personnes supplémentaires.

## Les allocataires indemnisés en formation

**Graphique 30 – Effectifs de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie D et de chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage en formation (AREF, CRP-CTP-CSP)**



Sources : Pôle emploi, Dares.  
Champ : France, données CVS.

Après la forte hausse des demandeurs d'emploi en formation au lendemain de la crise de 2008, l'effectif de chômeurs indemnisés en formation a globalement peu évolué (autour de 160 000 personnes depuis 2009) malgré la hausse des inscriptions en catégorie D.

Cela s'explique par l'orientation des formations, pendant la crise, vers les **chômeurs de longue durée** et les **jeunes**, moins souvent indemnisés par l'Assurance chômage (épuisement des droits, durée de travail insuffisante). C'est ainsi la priorité du « plan rebond pour l'emploi » de 2010, du « plan de mobilisation pour l'emploi » de 2011 et du « plan 500 000 formations » de 2016 :

- ▶ Mis en place par le Gouvernement et les partenaires sociaux, le « **plan rebond pour l'emploi** » était à destination des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit au titre de l'ARE en 2010 et ne pouvant percevoir aucune allocation de solidarité. Ces personnes bénéficiaient prioritairement d'une formation rémunérée ou d'un contrat aidé ou, lorsqu'ils étaient cadres, d'un accompagnement renforcé. À défaut, une aide exceptionnelle pouvait leur être allouée.
- ▶ Le « **plan de mobilisation pour l'emploi** » de 2011 était destiné à faciliter l'accès ou le retour à l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée, par un accompagnement intensif, des offres de formation ou d'emploi.
- ▶ En 2016, le « **plan 500 000 formations** supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi » devait en particulier permettre la formation de 300 000 demandeurs d'emploi de longue durée et/ou sans qualification.

### 3. La décomposition du solde financier : présentation de la méthode de l'écart de production

#### a. La méthode

Afin de décomposer le solde en deux parties, une partie expliquée par des facteurs conjoncturels et une partie structurelle, imputable à la réglementation et aux transformations du marché du travail, nous utilisons la méthode de l'*output gap* ou écart de production, différence entre PIB effectif et PIB potentiel. A mesure que le PIB effectif s'écarte du PIB potentiel, l'*output gap* s'accroît, et la composante conjoncturelle du solde de l'Assurance chômage s'amplifie. A l'inverse, quand l'économie rejoint son sentier de long terme, l'écart de production est plus faible et la part conjoncturelle du solde de l'Assurance chômage se contracte.

#### b. Détail du calcul

Le **solde financier (S)** est la différence entre les recettes (**R**) et les dépenses (**D**) :

$$S = R - D$$

Le **solde conjoncturel (S<sub>c</sub>)** est la différence entre la partie conjoncturelle des recettes (**R<sub>c</sub>**) et la partie conjoncturelle des dépenses (**D<sub>c</sub>**) définies ci-dessous :

$$S_c = R_c - D_c$$

La composante conjoncturelle des recettes **R<sub>c</sub>**

La composante conjoncturelle des recettes (**R<sub>c</sub>**) s'écrit en fonction de l'élasticité de 1 à l'écart de production (**EP**) :

$$R_c = 1 \times EP \times R$$

La composante conjoncturelle des dépenses **D<sub>c</sub>**

Avant 2009, la composante conjoncturelle des dépenses (**D<sub>c</sub>**) s'écrit en fonction de l'élasticité de -3,23 à l'écart de production (**EP**) :

$$D_c = -3,23 \times EP \times D$$

A partir de 2009, l'Assurance chômage participe en outre au financement de Pôle emploi (**F<sub>PE</sub>**) à hauteur de 10 % des recettes de l'année *N-2*, soit environ 8 % des recettes de l'année *N*. Ce financement est indépendant de la conjoncture de l'année en cours. En revanche, il dépend de la conjoncture de l'année *N-2* avec une élasticité de 1 à l'écart de production (**EP<sub>N-2</sub>**) :

$$D_c = -3,23 \times EP \times (D - F_{PE}) + 1 \times EP_{N-2} \times F_{PE}$$

Le solde structurel est la part du solde financier non imputable à la conjoncture. Il correspond à la différence entre le solde conjoncturel et le solde effectif. Le solde structurel (**S<sub>s</sub>**) se déduit des calculs précédents :

$$S_s = S - S_c$$

Remarque : les élasticités utilisées ici sont celles estimées par l'OCDE.



**PERSPECTIVES FINANCIÈRES  
DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2018-2021**

Directeur de la publication :  
*Vincent Destival*

Dépôt légal : juin 2018

**Unédic**

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

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