



Perspectives financières de l'Assurance chômage **2016-2019**



SYNTHÈSE

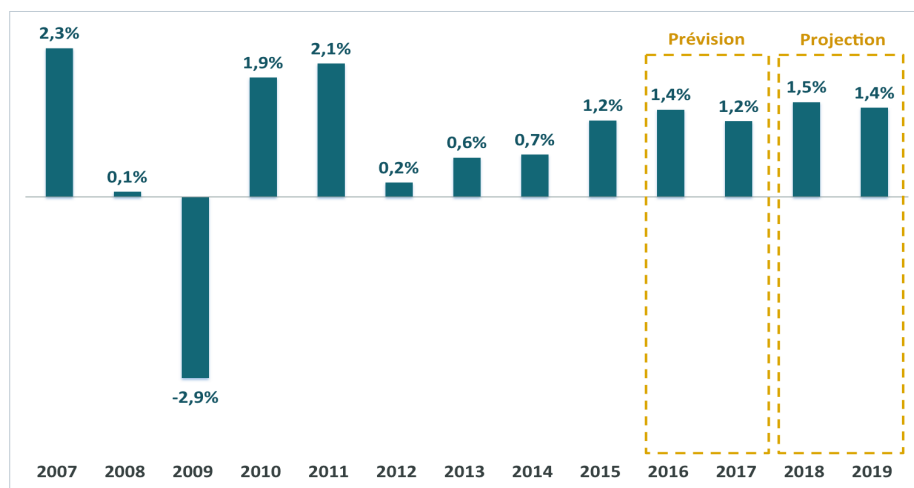
UNE CROISSANCE PLUS ATONE QUE PRÉVUE POUR 2017 NE PERMET PAS À L'ASSURANCE CHÔMAGE DE REDRESSER SES FINANCES

Prévisions financières à l'horizon 2019

La situation financière de l'Assurance chômage est fortement liée au contexte macroéconomique : un ralentissement de la croissance, qui se traduit par une hausse du chômage, entraîne conjointement une hausse des dépenses d'allocations versées aux chômeurs indemnisés et une baisse des contributions au régime. Or, le Brexit, acté en juin dernier, a engendré de fortes incertitudes concernant les perspectives économiques internationales. Ces incertitudes ont eu pour conséquence une forte révision à la baisse des anticipations de croissance du Consensus des économistes pour 2017. Cette baisse a d'amples conséquences sur les perspectives financières de l'Unédic à l'horizon 2019.

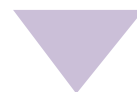
PIB

Evolution en moyenne annuelle



Source : Insee pour 2007-2015 ; Consensus Forecast pour 2016-2019

Plus précisément : pour l'année 2016, les prévisions de croissance ont été maintenues à +1,4 %. Cette conjoncture assez favorable et une politique publique d'emploi soutenue auraient pour effet de faire baisser le taux de chômage par rapport à 2015 (-0,5 point) pour atteindre 9,4 % en fin d'année. Cependant, sur le premier semestre 2016, le nombre de chômeurs indemnisés a continué d'augmenter (+16 000). En 2016, les dépenses totales du régime devraient s'accroître par rapport à 2015 (+1,8 %). Toutefois, malgré une inflation plus faible qu'anticipée pour l'année 2016, les salaires augmenteraient cette année, ce qui profiterait aux contributions du régime. Au final, la dette atteindrait 30,0 milliards d'euros fin 2016.



En 2017, la dégradation de conjoncture et le ralentissement des politiques publiques d'emploi amèneraient le taux de chômage à remonter légèrement pour atteindre 9,5 % en fin d'année. En outre, les créations d'emploi seraient amoindries et, par conséquent, l'évolution de la masse salariale subirait un léger ralentissement. La dette fin 2017 serait alors de 33,8 milliards d'euros.

En 2018 et 2019, selon le Consensus des économistes, les effets du Brexit seraient moindres et le PIB repartirait sur sa tendance haussière.

En revanche, les politiques d'emploi connues à ce jour cesseraient de produire leurs effets positifs sur l'évolution du nombre de salariés. Ainsi, le taux de chômage serait amené à se stabiliser. La croissance de la masse salariale se stabiliserait également. Cependant, ces deux années devraient subir le contrecoup de la détérioration de la conjoncture de 2017. La dette se creuserait alors pour atteindre 37,8 milliards d'euros en 2018 et 41,4 milliards d'euros en 2019. Le rapport propose une analyse de la capacité de résorption de cette dette par la conjoncture.

Situation économique et financière résumée

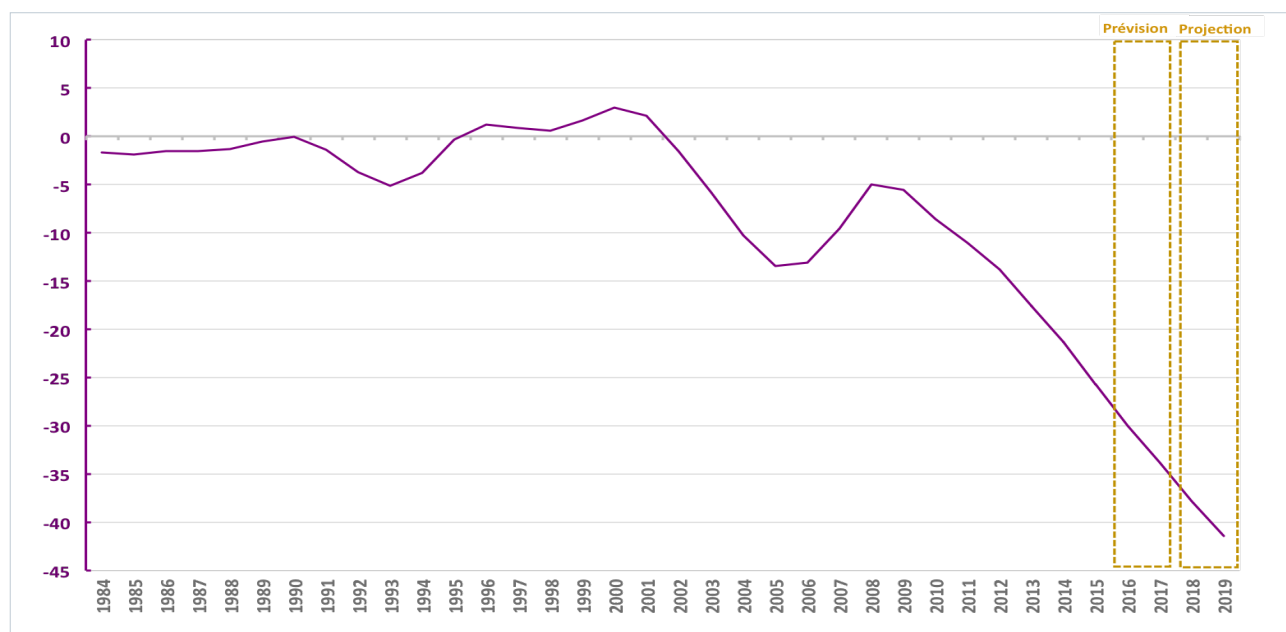
	2015	2016 Prévision	2017 Prévision	2018 Projection	2019 Projection
Evolutions macro-économiques (en moyenne annuelle)					
PIB	1,2%	1,4%	1,2%	1,5%	1,4%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	0,2%	1,0%	0,7%	0,4%	0,4%
Taux de chômage BIT, <i>en fin d'année</i>	9,9%	9,4%	9,5%	9,5%	9,6%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	7,6%	1,8%	0,6%	2,0%	0,3%
Situation financière (en millions d'euros)					
Variation de trésorerie (solde)	-4 403	-4 299	-3 790	-4 026	-3 573
Situation de l'endettement de l'Assurance chômage (dette)	-25 730	-30 029	-33 820	-37 846	-41 419

Sources : Insee, Pôle emploi, prévisions Unédic

Champs : emploi affilié et chômage BIT : France métropolitaine, données CVS ; chômage indemnisé en ARE : France entière, données CVS

Endettement net bancaire de l'Assurance chômage

En milliards d'euros



Source : Unédic, prévisions Unédic



Un coût de la dette stable mais des risques à l'horizon 2019

L'Unédic a vu sa situation d'endettement se détériorer depuis 2008, ce qui a accru le coût de la dette jusqu'en 2014. Depuis, malgré une aggravation de la dette, son coût s'est stabilisé grâce à un environnement de taux bas : les charges financières nettes de l'année 2015 sont du même ordre qu'en 2014 (301 millions d'euros contre 295 millions d'euros en 2014).

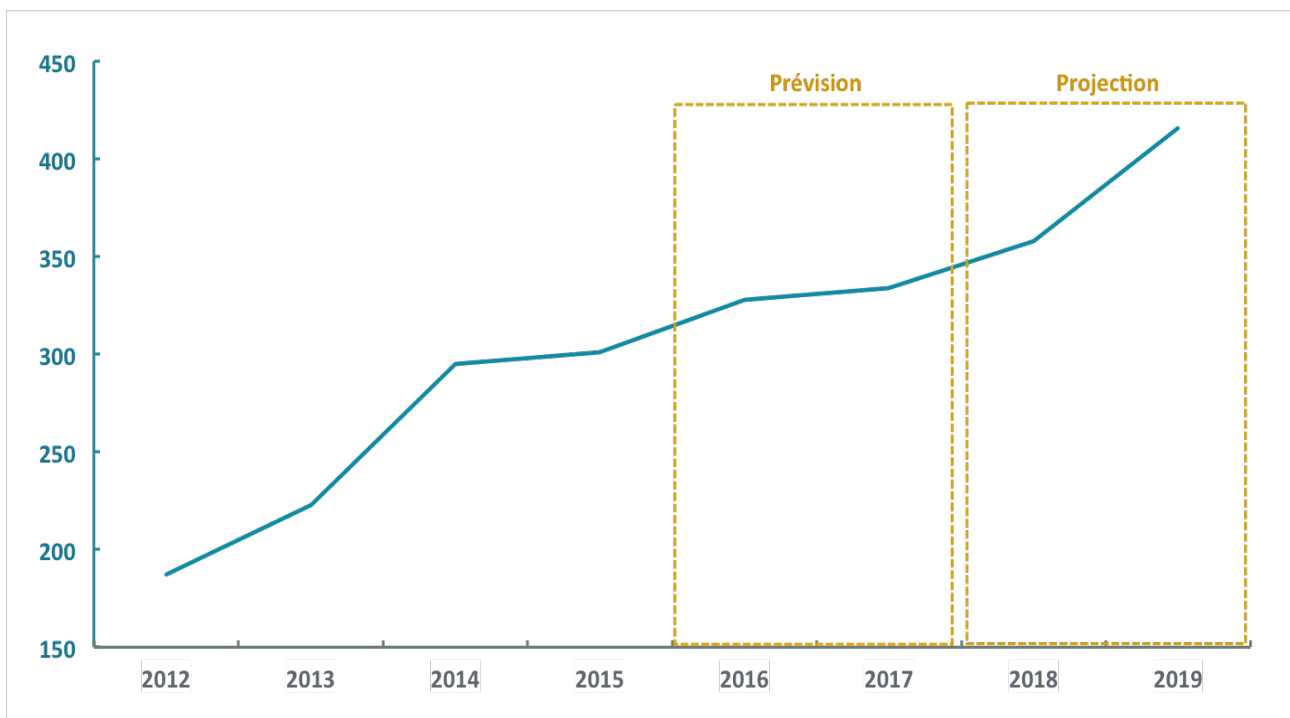
L'Unédic finançant sa dette avec des emprunts à taux d'intérêt fixes, l'évolution du coût de la dette dépend d'une part des conditions dans lesquelles les déficits de chaque année peuvent être financés et, de l'autre, des conditions de refinancement des emprunts arrivant à maturité. Pour les années 2016 à 2018, le coût de financement du déficit devrait être en grande partie compensé par un moindre coût des refinancements. En effet, en raison de la politique monétaire européenne actuelle, les projections de taux retenues à cet horizon sont basses.

Les taux d'intérêt des emprunts arrivant à échéance seront certainement plus élevés que ceux des emprunts qui devront être émis pour les refinancer. De plus, le besoin de refinancement est limité par l'allongement de la maturité de la dette conduit ces dernières années par l'Unédic.

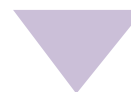
Cet effet favorable devrait cesser en 2019. A partir de cette date, le coût de la dette augmenterait sous le double effet de l'augmentation de la dette et de la remontée des taux d'intérêt : les taux de financement de long terme estimés à 0,6 % en 2016 pourraient atteindre 1,8 % en 2019.

Projections des charges financières

En millions d'euros



Source : Unédic, calculs Unédic



LA DÉCOMPOSITION DU SOLDE FINANCIER ENTRE PARTIES STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE

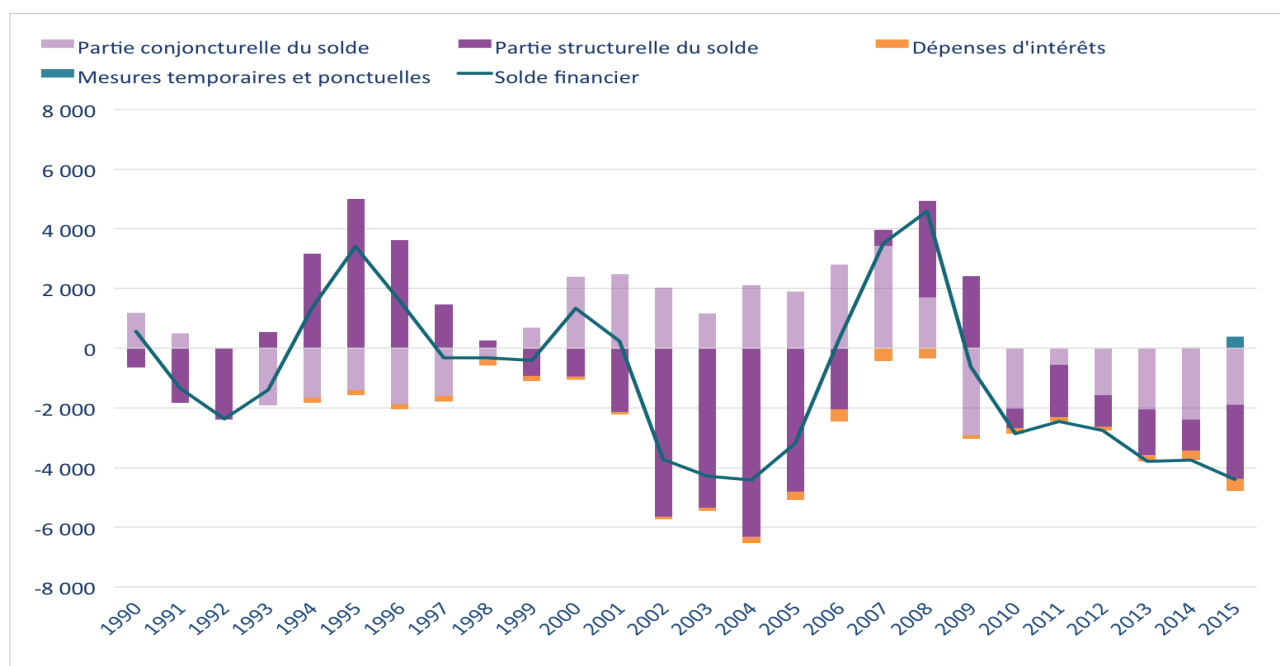
Une gestion contra-cyclique des dépenses et des recettes

La décomposition du solde de l'Assurance chômage entre parties structurelle et conjoncturelle permet de mettre en lumière l'évolution des modes de pilotage du régime par les partenaires sociaux. Jusqu'au début des années 2000, la gestion du régime peut être qualifiée de pro-cyclique, dans la mesure où les partenaires sociaux adoptaient alors un pilotage de court terme, lié à la contrainte de trésorerie : la réglementation était assouplie en période de croissance et au contraire durcie en temps de crise. Dès la fin 2002, ils ont posé le principe d'un fonds de régulation ou de réserve dont l'objectif était de garantir la stabilité des prestations et des contributions dans les périodes de fluctuations conjoncturelles afin que l'Unédic joue pleinement son rôle d'amortisseur économique et social.

Ce changement de gestion est plus particulièrement visible depuis le début de la crise économique et financière. Depuis 2008, le régime accompagne la hausse du chômage : les dépenses ont augmenté en moyenne de 7 % par an depuis 2008 contre 2 % pour les recettes. Cette gestion contra-cyclique des finances du régime en période de crise a pour conséquence de dégrader le solde financier, malgré les économies déjà réalisées suite à la mise en œuvre de la convention d'assurance chômage de 2014.

Décomposition du solde de l'Assurance chômage depuis 1990

En millions d'euros



Source : Unédic, calculs Unédic

Note de lecture : le solde conjoncturel estimé pour l'année 2015 est de -1,9 milliard d'euros, le solde structurel de -2,5 milliards d'euros, les dépenses d'intérêt de -409 millions d'euros et les mesures temporaires et ponctuelles de +380 millions d'euros. Au final, le solde financier de l'année 2015 est estimé à -4,4 milliards d'euros.

La mesure des parties structurelle et conjoncturelle du solde présente une marge d'incertitude importante pour des raisons de sensibilité de la méthode d'estimation du PIB potentiel, auxquelles se rajoutent des révisions annuelles de la mesure du PIB effectif. Cette incertitude est d'autant plus grande que l'on interroge des années récentes : alors qu'avant 2014, l'historique de la décomposition du solde est stable, on peut estimer l'incertitude liée à la mesure du solde structurel aux alentours d'un milliard d'euros par an sur les années les plus récentes.

À la lumière de ce résultat, le solde structurel de 2015, largement révisé à la baisse depuis le rapport de l'an dernier, reste dans la marge d'incertitude.

Depuis 2010, le solde structurel, calculé hors charges des intérêts des emprunts, est négatif, avec une moyenne annuelle située autour de -1,4 milliard d'euros. Cette moyenne tient compte du fait que la convention 2014 améliore l'équilibre structurel de l'Assurance chômage de 450 millions d'euros en année pleine à partir de mi-2014.



DES DÉPENSES D'ASSURANCE CHÔMAGE TRIBUTAIRES DE L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET DES RÉGLEMENTATIONS EN VIGUEUR DANS L'ESPACE EUROPÉEN

- ▶ Si le solde de l'Assurance chômage est sensible à la conjoncture et à la réglementation décidée par les partenaires sociaux, il évolue aussi avec les transformations de long terme du marché du travail et de l'environnement dans lequel intervient l'Unédic. Pour l'illustrer, deux éclairages sont présentés dans le rapport de cette année. Par ailleurs, depuis 2009, avec la création de Pôle emploi, les frais de fonctionnement annuels de l'Assurance chômage se sont accrus d'environ 700 millions d'euros, ce qui impacte d'autant le solde structurel.

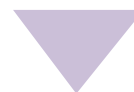
Les effets d'une fragmentation croissante du marché du travail

Un premier éclairage porte sur les répercussions du développement des contrats de travail de courte durée dans l'équilibre financier de l'Assurance chômage. Cette question est importante pour l'Unédic : le total des allocations versées aux demandeurs d'emploi en fin de CDD est trois fois plus élevé que l'ensemble des contributions collectées sur ces contrats. Une modification de leur poids joue donc sur le solde structurel.

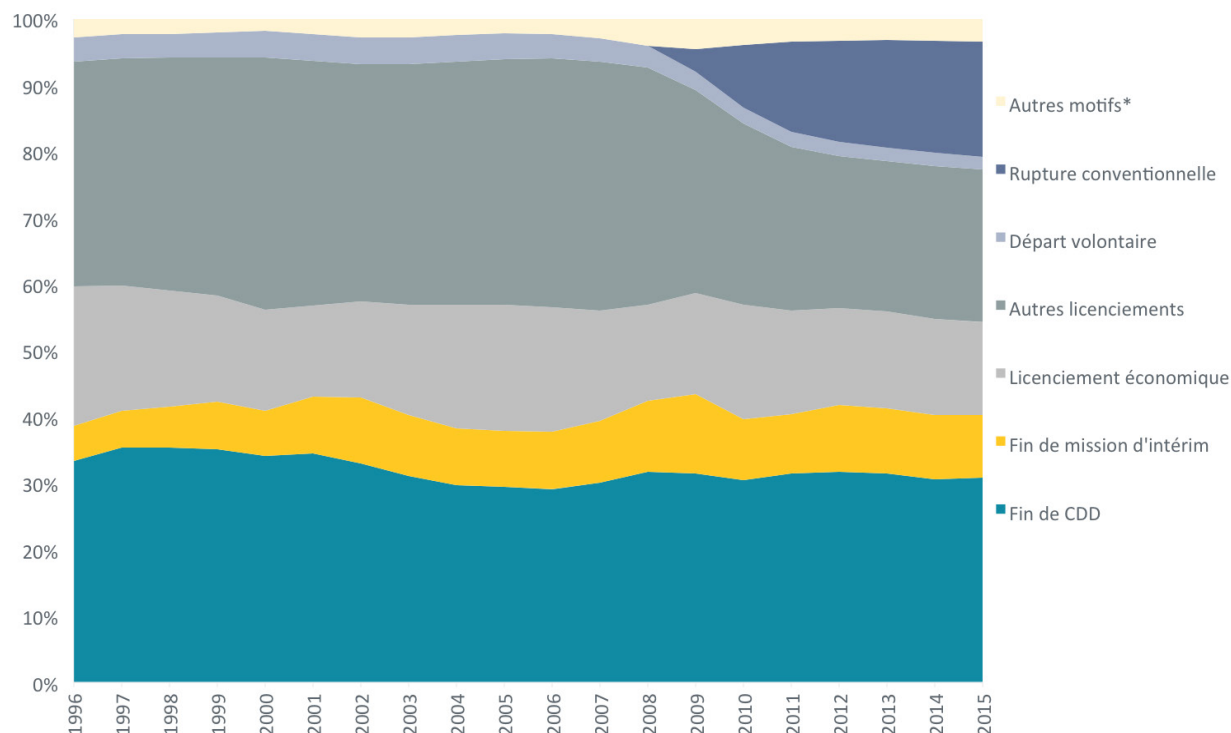
Depuis le milieu des années 1990, le nombre d'embauches en CDD d'un mois ou moins a triplé, alors que la structure de l'emploi est assez stable en termes de formes de contrat (76 % des actifs occupés sont en CDI, 11 % sont en CDD ou mission d'intérim et 12 % sont des non-salariés). En effet, la durée moyenne des CDD s'est réduite sur cette période avec le développement régulier des contrats d'un mois ou moins. Cette réduction de la durée des contrats s'accompagne d'une plus grande segmentation du marché du travail entre une population en emploi stable et une population présentant des parcours d'emploi fragmentés, employée pour des contrats de plus en plus courts et alternant régulièrement chômage et emploi, voire cumulant les deux.

En termes financiers pour le régime, on peut distinguer deux périodes :

- ▶ **Entre 1996 et 2008**, la part des entrants dans l'Assurance chômage pour fin de contrat à durée limitée (CDD et missions d'intérim) a enregistré une légère augmentation, passant de 60 % à 62 %. Cela s'est accompagné par une hausse de l'allocation journalière plus forte que pour les CDI (+71 % pour les fins de CDD contre +53 % pour les ruptures de CDI). Par conséquent, leur poids dans l'ensemble des allocations versées a progressé, passant de 39 % en 1996 à 42 % en 2008. Cette variation n'est pas sans conséquence : toutes choses égales par ailleurs, une déformation de 1 % de la structure des dépenses vers les fins de contrats à durée limitée au détriment des ruptures de CDI, dégrade l'équilibre financier de l'Assurance chômage d'environ 400 millions d'euros.
- ▶ **Depuis 2008**, le poids des contrats à durée limitée dans les dépenses d'allocations est stable, proche de 40 %. Toutefois, la rapide montée en charge des ruptures conventionnelles, introduites mi-2008, rend le diagnostic plus délicat. Le développement des ruptures conventionnelles peut avoir plusieurs origines : pour l'essentiel, les ruptures conventionnelles ont remplacé une partie des licenciements pour autres motifs. Elles ont aussi sûrement facilité certaines ruptures qui auraient pu se solder à défaut par une démission. Enfin, elles ont pu, dans un contexte de ralentissement économique, faciliter la rupture d'un CDI. Des travaux complémentaires sur le sujet devront être menés afin d'étayer ce point.



Structure des dépenses de l'Assurance chômage par motif de fin de contrat de travail, en %



Source : Fichier national des allocataires (FNA), Pôle emploi/Unédic

* Les autres motifs incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pieds temporaires à la suite d'une réduction d'activité.

Champ : hors « motif inconnu » d'ouverture de droit. Les dépenses pour les Contrats de Sécurisation Professionnelle sont incluses dans la catégorie « Licenciements économiques ».

Le solde de l'indemnisation des travailleurs frontaliers se dégrade

Une deuxième analyse concerne l'indemnisation des travailleurs frontaliers résidant en France. Ces derniers cotisent dans le pays où ils travaillent mais, quand ils sont au chômage, sont indemnisés par l'Assurance chômage française. La réglementation européenne prévoit un remboursement partiel des sommes versées à ces demandeurs frontaliers par l'Etat d'emploi.

La réglementation en vigueur est fortement défavorable à la France : chaque année, la France verse plus d'allocations qu'elle ne reçoit de remboursements. De plus, la situation se détériore année après année. Sur la période 2005-2010, la perte nette pour le régime s'élevait à environ 340 millions d'euros par an ; elle atteint près de 600 millions d'euros en 2015. Les travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant en Suisse génèrent les deux tiers de cette perte.



Indemnités versées et remboursements demandés par la France aux principaux états frontaliers (Suisse, Luxembourg, Allemagne, Belgique et Espagne)

	Effectifs moyens en fin de mois	Indemnités versées par la France <i>(montant annuel moyen en millions d'euros)</i>	Remboursements demandés par la France <i>(montant annuel moyen en millions d'euros)</i>	Ecart <i>(montant annuel moyen en millions d'euros)</i>
2005-2010	23 000	410	70	- 340
2012-2014	29 000	670	130	- 540
Année 2015	34 000	770	170	- 600

Source : Unédic. Chiffres définitifs.



4, rue Traversière - 75012 PARIS - Tél. : 01 44 87 64 00 - unedic.fr  @unedic #assurancechômage

Unédic