

RÉFÉRENCES

PERSPECTIVES
FINANCIÈRES
DE L'ASSURANCE
CHÔMAGE 2019-2022



Septembre 2019

Unédic

Table des matières

SYNTHÈSE	3
A. Les changements réglementaires et législatifs et leurs effets financiers	20
1. Les effets des décrets portant sur la réforme de l'Assurance chômage	21
2. Les ressources de l'Assurance chômage	34
B. Prévisions économiques et financières pour la période 2019-2022.....	38
1. Le cadre de la prévision	38
2. Prévisions macroéconomiques	38
3. Prévision financière.....	42
4. Prévision de coût de la dette	47
C. Solde structurel et cycle économique.....	52
1. Hypothèses sur lesquelles repose la décomposition du solde	52
2. Un déficit structurel moyen de -1,8 Md€ entre 2010 et 2017.....	54
3. Impact des évolutions règlementaires et législatives sur le solde structurel.....	55
4. Impact du cycle économique sur le solde conjoncturel	58
D. Les ruptures conventionnelles	60
1. Evolution du recours aux ruptures conventionnelles	61
2. Les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage à la suite d'une rupture conventionnelle	63
3. Les liens avec la conjoncture et les effets de substitution	65
Annexes	70
1. Annexe 1 – Situation financière détaillée de l'Assurance chômage.....	70
2. Annexe 2 – Décomposition du solde financier à partir de la méthode de l'écart de production	72
Bibliographie.....	74

SYNTHÈSE

Depuis 2015, l'Unédic adresse chaque année au Parlement et au gouvernement un rapport sur les perspectives financières à 3 ans de l'Assurance chômage, en application de l'article L. 5422-25 du Code du travail.

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

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

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

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

LES CHANGEMENTS RÉGLEMENTAIRES ET LEURS EFFETS FINANCIERS

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

- ▶ de nouvelles modalités d'ouverture de droit, faisant passer à 6 mois (au lieu de 4 mois pour les ouvertures de droit et de 150 heures pour les rechargements) la durée d'affiliation requise, et à 24 mois (au lieu de 28) la période sur laquelle les contrats sont recherchés pour vérifier cette affiliation (la période reste de 36 mois pour les 53 ans et plus) ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre ;

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

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

LES EFFETS DU DÉCRET RELATIF A LA RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

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

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

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

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

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

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

Les autres se répartissent comme suit :

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

Impact global en 2022

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

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

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

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

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

IMPACT FINANCIER GLOBAL DE LA RÉFORME

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

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

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

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

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

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

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

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

Impact financier de la réforme 2019, en millions d'euros

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

Source : Unédic.

FOCUS SUR L'ÉVOLUTION DU CALCUL DU SALAIRE DE RÉFÉRENCE

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

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

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

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

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

Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence servant au calcul du SJR et déterminant la durée du droit, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les séniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %), ce sont des séniors de 53 ans ou plus. Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

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

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

Effets du changement du calcul du SJR

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

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

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

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

Evolution de l'allocation et de la durée

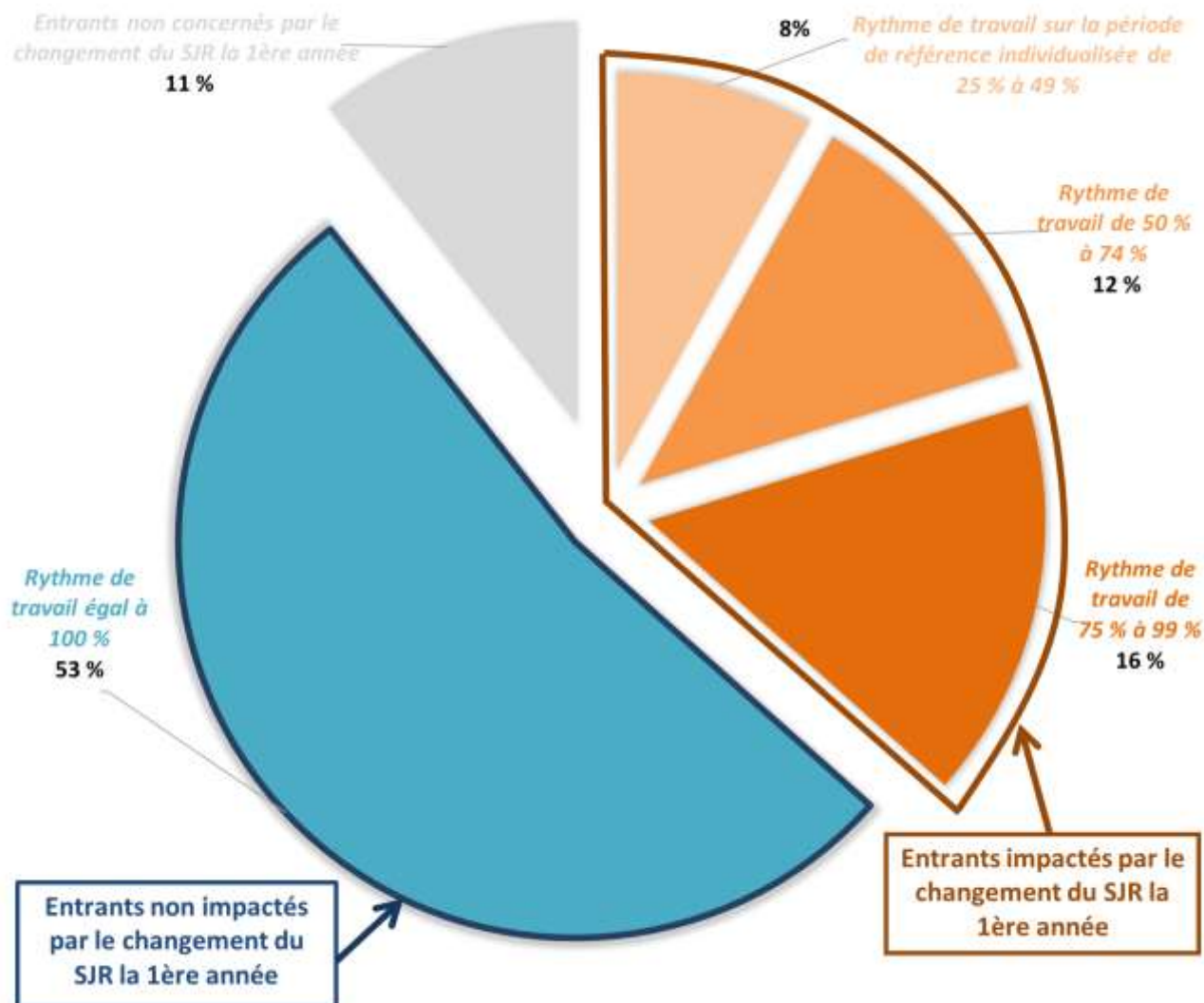
L'évolution de l'allocation et de la durée de droit sont d'autant plus fortes que leur rythme de travail est faible sur la période de référence (24 ou 36 mois). Pour les personnes qui n'ont pas travaillé en continu sur cette période (rythme de travail de moins de 100 %), l'allocation sera plus faible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

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

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

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

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



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

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

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

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

LES RESSOURCES DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Remplacement progressif des cotisations salariales par une fraction de CSG activité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

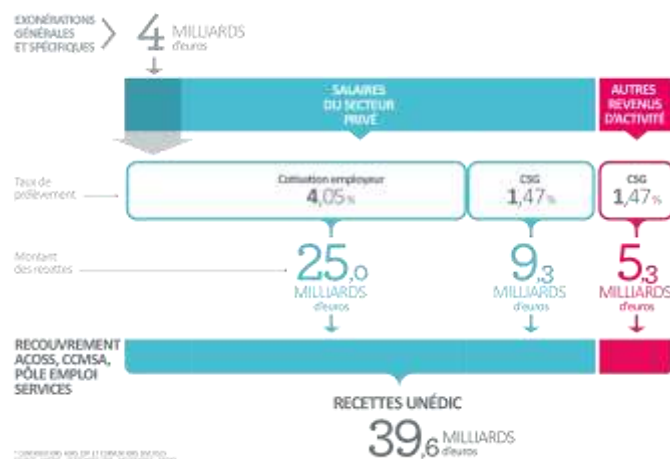
D'autre part, la masse salariale du secteur public est moins dynamique que celle du secteur privé mais moins sensible à la conjoncture. Les revenus des non-salariés sont moins dynamiques que les salaires du secteur privé et plus volatils car plus sensibles à la conjoncture. Au total, le moindre dynamisme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

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

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

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

Financement de l'Assurance chômage en 2020 (prévision)



Source : Unédic, prévisions Unédic.
 Champ : contributions, hors CSP et conventions diverses.

PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES POUR 2019-2022

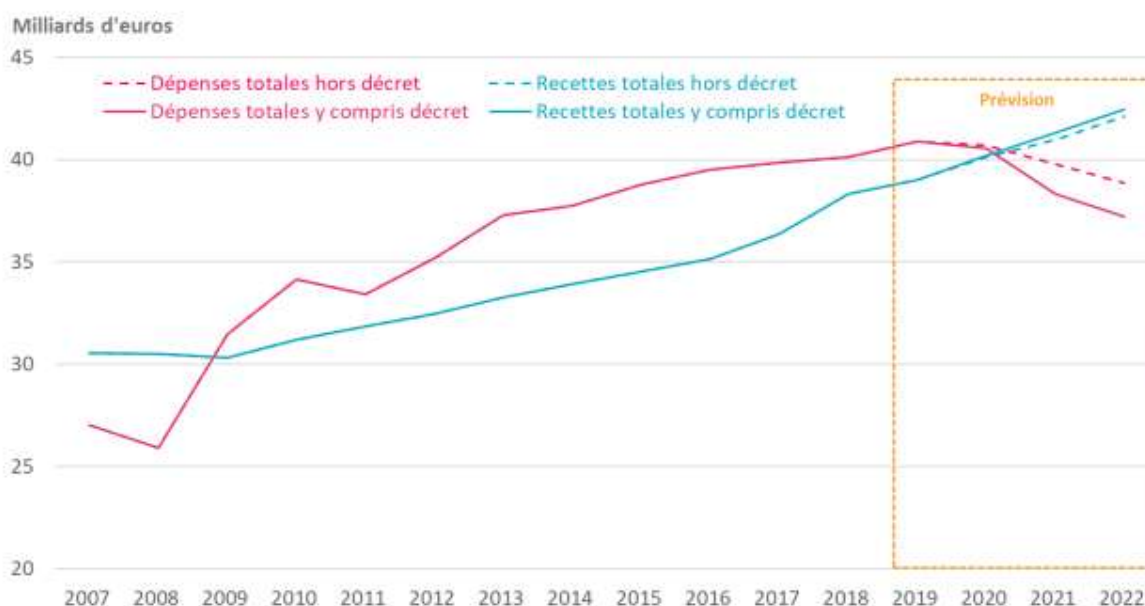
Les prévisions financières actualisées pour la période 2019-2022 se basent, comme à l'accoutumée, sur les hypothèses de croissance et d'inflation du Consensus des économistes et sur les prévisions de population active de l'Insee. Elles ne prennent en compte que les évolutions de politique publique ayant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

UNE AMÉLIORATION DU SOLDE FINANCIER ACCÉLÉRÉE PAR LA RÉFORME

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

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

Recettes et dépenses totales



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Les dépenses d'allocation, qui dépendent du nombre de chômeurs indemnisés et de la progression de l'allocation journalière versée, ont augmenté de +0,6 % en 2018. Elles continueraient d'augmenter en 2019 de +1,9 %. Elles diminueraient à partir de 2020 plus rapidement encore qu'en l'absence de réforme, du fait de la conjoncture et de la réforme (modifications des conditions d'ouverture de droit et du calcul du salaire journalier, dégressivité des allocations au-delà de 4 500 € brut mensuel de salaire perdu), malgré les nouveaux publics pris en charge (indépendants et démissionnaires) qui entraînent des dépenses supplémentaires d'allocation à hauteur de 440 M€ par an environ à partir de 2020.

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

Principales évolutions macroéconomiques

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

Suite du tableau	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Emploi, Chômage (variation sur la période)					
Emploi total	+182 000	+229 000	+169 000	+170 000	+171 000
Emploi affilié à l'assurance chômage	+178 000	+217 000	+151 000	+152 000	+153 000
DEFM catégorie A	-44 000	-149 000	-79 000	-84 000	-111 000
DEFM catégories B, C	+26 000	+50 000	+29 000	+37 000	+25 000
DEFM D	+8 000	+35 000	-7 000	-8 000	-10 000
Dispensés de recherche d'emploi	-2 000	-1 000	0	0	0
DEFM catégories A, B, C, D + Dispensés de recherche d'emploi	-11 000	-64 000	-57 000	-55 000	-96 000
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+91 000	-23 000	-132 000	-68 000	-33 000

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

Champ : France entière, données CVS.

En millions d'euros, au 31 décembre

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

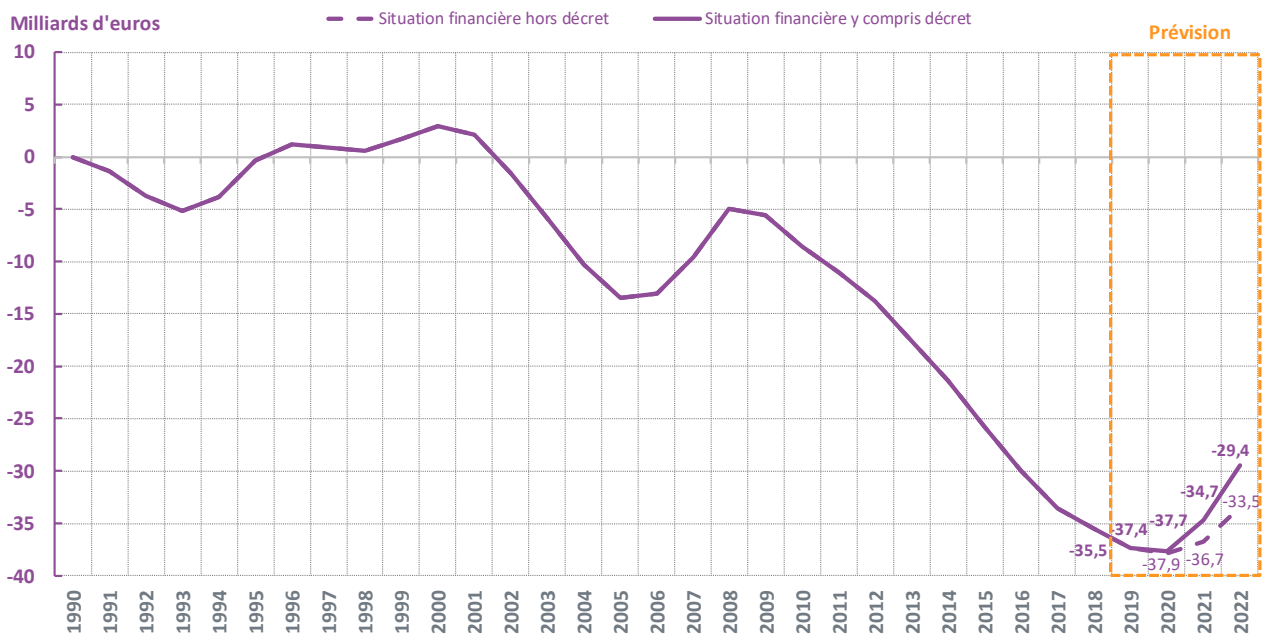
Source : Unédic, prévisions Unédic.

Solde financier de l'Assurance chômage



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Endettement net de l'Assurance chômage (Dette)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

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

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

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

SOLDE STRUCTUREL ET CYCLE ÉCONOMIQUE

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

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

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

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

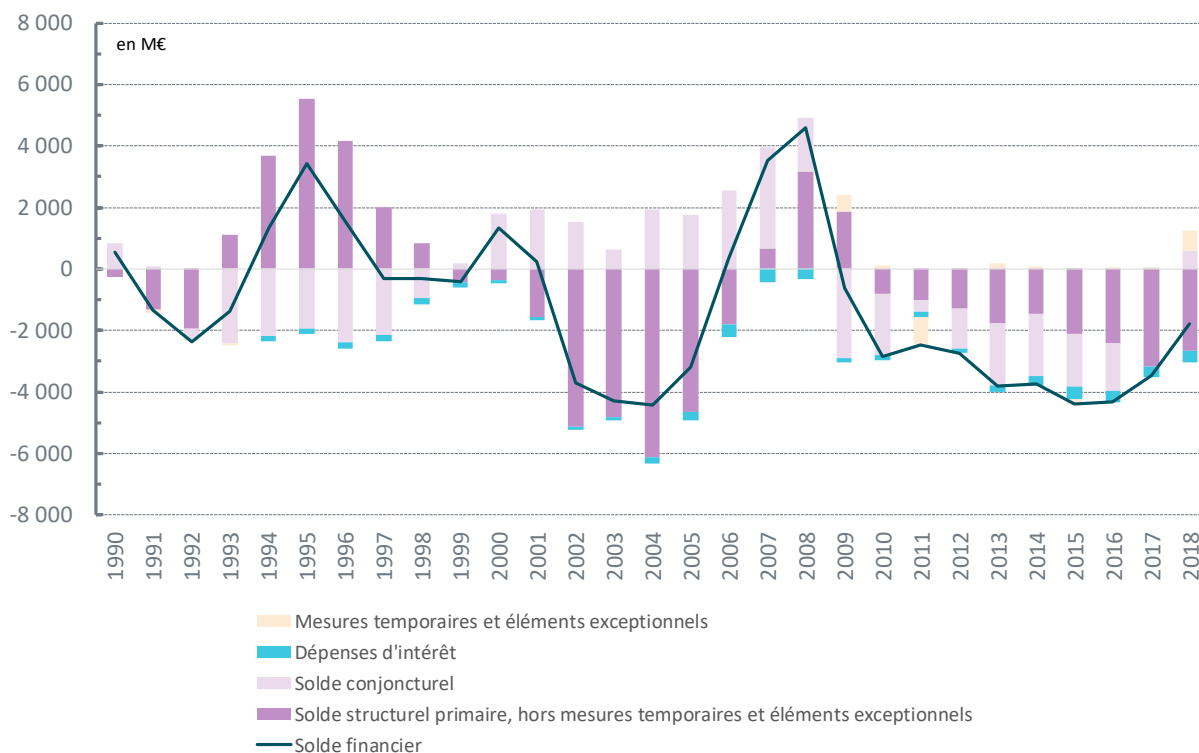
L'actualisation de l'écart de production sur l'ensemble de la période d'analyse amène à constater une dégradation du solde structurel de -1,8 Md€ sur la période 2010-2017. Entre 2010 et 2017, ce déficit a eu tendance à augmenter sous les effets conjugués :

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

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

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

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



Sources : Commission européenne, Unédic. Calculs Unédic.

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

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

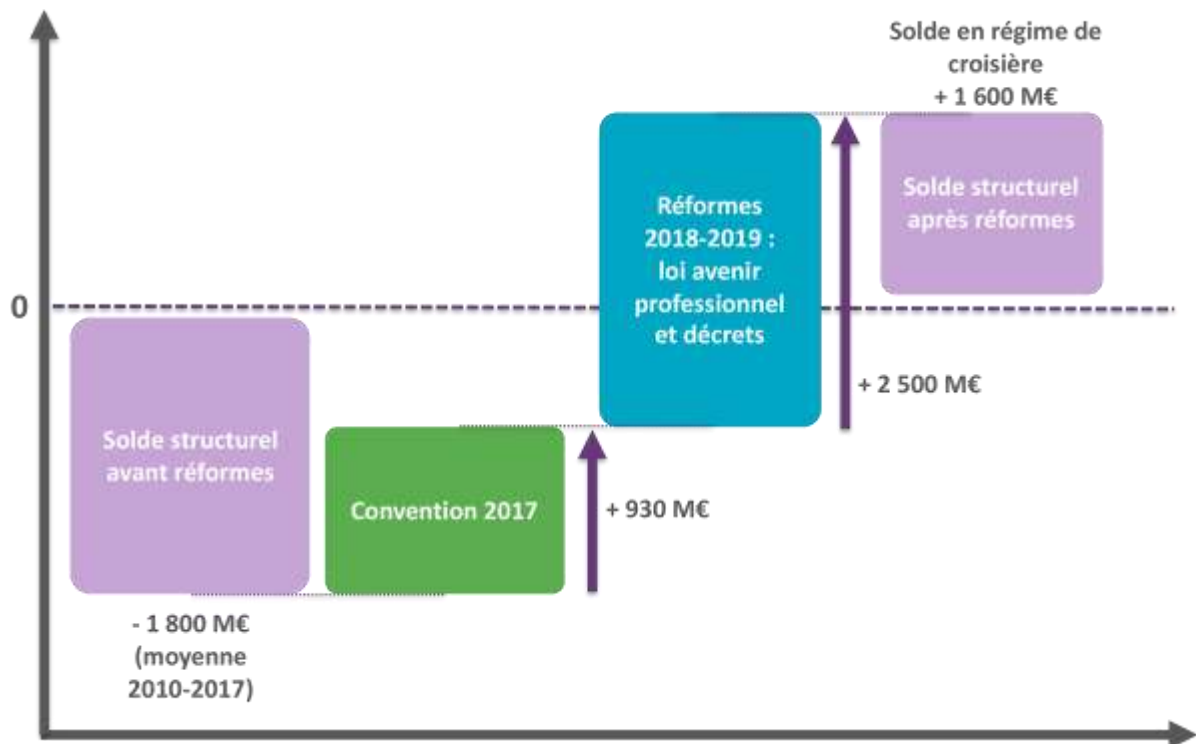
Le solde structurel de l'Assurance chômage devrait à terme redevenir positif

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

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

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

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



Source : Unédic.

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

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

ZOOM SUR LES RUPTURES CONVENTIONNELLES

Le recours aux ruptures conventionnelles a doublé en 10 ans

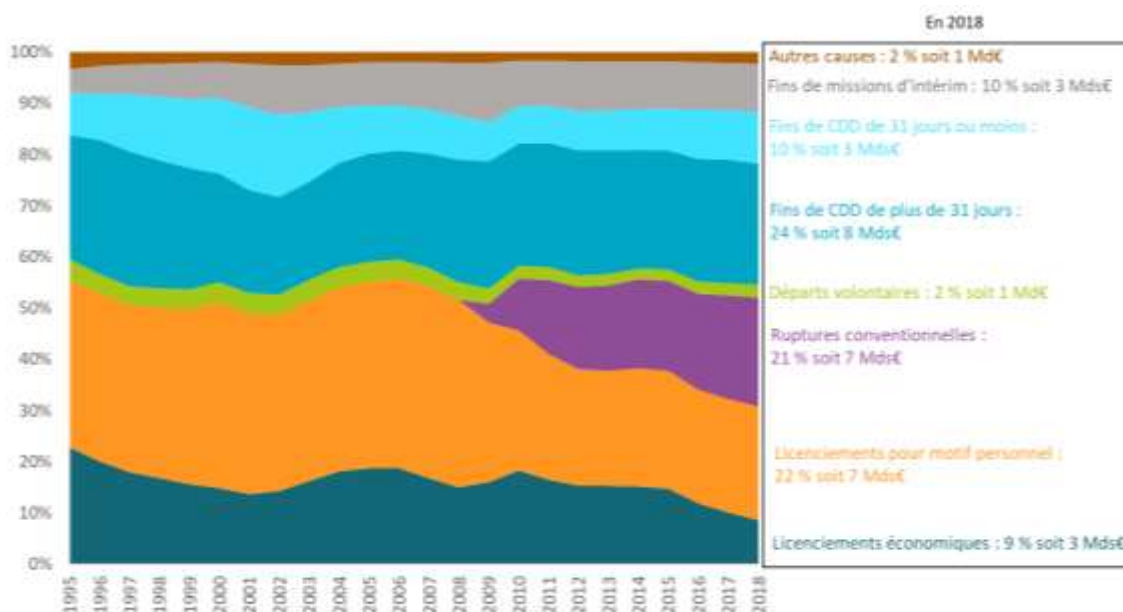
Les ruptures conventionnelles ont été introduites par la loi portant modernisation du marché du travail du 25 juin 2008 avec pour objectif de suivre l'évolution des besoins de mobilité professionnelle et d'accompagner la transformation de l'emploi face aux mutations technologiques dans un cadre sécurisé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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

A. Les changements réglementaires et législatifs et leurs effets financiers

1. Les effets des décrets portant sur la réforme de l'Assurance chômage

La réforme de l'Assurance chômage initiée dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 s'est traduite en deux décrets publiés au Journal Officiel fin juillet dernier.

Le décret n° 2019-797 du 26 juillet relatif au régime d'assurance chômage précise les nouvelles règles d'indemnisation du chômage, dont les premières mesures entreront en vigueur à partir du 1^{er} novembre 2019. Le décret n° 2019-796 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi apporte des précisions sur l'allocation des travailleurs indépendants et sur les critères du caractère réel et sérieux du projet professionnel des démissionnaires.

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

Les estimations relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi se basent sur des simulations réalisées à partir du FNA, le Fichier national des allocataires (source Pôle emploi/Unédic). L'Unédic a développé un outil informatique (dit TELEMAT) dédié à la mesure de l'impact des changements de règles de l'Assurance chômage, se basant sur le FNA. À partir des données individuelles d'emploi et d'inscription, cet outil simule les parcours individuels d'indemnisation pour une réglementation donnée sur une période de plusieurs années ce qui permet donc d'estimer la montée en charge des règles et le rythme de croisière. L'outil permet en outre d'étudier différents changements de règles simultanément pour mesurer les éventuels effets croisés.

Les effets sont estimés ici hors effets de comportement. Les nouvelles mesures modifieront sans aucun doute progressivement les comportements des demandeurs d'emploi, des salariés et des entreprises. Ces effets sont difficilement estimables *ex ante* car les réactions seront diverses. Ils dépendront aussi des reports possibles vers d'autres dispositifs tels que la prime d'activité ou le RSA. Ces possibles changements de comportement sont en revanche analysés dans une revue de la littérature disponible dans la note d'impact détaillée². Pour apprécier les différents effets de cette réforme d'ampleur, il sera déterminant d'engager dès les prochains mois une démarche de suivi et d'évaluation.

a. Modifications des conditions d'affiliation

Description de la mesure

Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage modifie les conditions d'ouverture de droit à partir du 1^{er} novembre 2019 de la manière suivante :

- ▶ pour ouvrir un droit à l'Assurance chômage, un demandeur d'emploi doit avoir travaillé au moins 6 mois sur la période de référence affiliation (PRA) (soit 130 jours travaillés ou 910 heures travaillées), contre 4 mois auparavant (soit 88 jours travaillés ou 610 heures travaillées) ;
- ▶ la période sur laquelle l'affiliation est recherchée, la PRA, passe de 28 à 24 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 53 ans. Pour ceux de 53 ans ou plus, la PRA reste à 36 mois ;

² Voir la note d'impact détaillée « Impact de la réforme d'assurance chômage 2019 », Unédic, septembre 2019.

- ▶ la condition d'affiliation spécifique aux rechargements (150 heures travaillées sur la PRA pour recharger son droit) passe elle aussi à 6 mois (130 jours travaillés ou 910 heures travaillées).

Impact de la mesure

Au cours de la première année de mise en œuvre, entre novembre 2019 et octobre 2020, environ 710 000 allocataires seront concernés par la mesure, soit 27 % de l'ensemble des allocataires ouvrant au moins un droit à indemnisation sur une année, répartis de la manière suivante :

- ▶ 300 000 allocataires (11 % de l'ensemble) ouvriront leur droit au même moment mais avec une réduction de la durée du droit principalement du fait de la réduction de la PRA à 24 mois ;
- ▶ 410 000 allocataires (15 % de l'ensemble) auront une ouverture de droit retardée d'au moins 1 jour. Parmi eux, 200 000 allocataires (7 % de l'ensemble) n'ouvriront pas du tout de droit ou auront une ouverture de droit retardée d'au moins 1 an.

Les allocataires impactés sont en moyenne plus jeunes, sont plus souvent des hommes et ont un salaire journalier de référence (SJR) plus faible par rapport aux autres allocataires.

La montée en charge financière est très rapide, car la mesure conduit à diminuer immédiatement les dépenses en repoussant ou en annulant l'entrée en indemnisation des demandeurs d'emploi ne justifiant pas de 6 mois d'affiliation. **Dès 2020, la mesure engendrera des dépenses moindres de l'ordre de 900 millions d'euros. En 2021, le régime de croisière sera atteint avec une diminution des dépenses estimée à 1 milliard d'euros.**

b. Modification du calcul du salaire journalier de référence

Description de la mesure

Pour rappel, l'Assurance chômage indemnise les salariés ayant perdu leur emploi, pour un montant d'allocation qui dépend du salaire perdu. L'allocation journalière (AJ) est déterminée en fonction du salaire journalier de référence (SJR).

En convention 2017, ce salaire journalier de référence est calculé en divisant la somme des rémunérations habituelles perçues dans les 12 mois précédant la dernière perte d'emploi par le nombre de jours travaillés sur la même période. Le décret du 26 juillet 2019 modifie le calcul du salaire journalier de référence pour les allocataires entrant à l'assurance chômage à partir du 1^{er} avril 2020 de la façon suivante :

- ▶ les rémunérations seront dorénavant prises en compte sur les deux années précédant la fin du dernier contrat de travail (les trois dernières années pour les allocataires de 53 ans ou plus) et non plus sur la dernière année ;
- ▶ pour passer de la rémunération perçue sur la période à la notion de salaire journalier de référence, il faut préciser comment on calcule le diviseur, exprimé en nombre de jours. Ce diviseur sera la somme du nombre de jours travaillés et du nombre de jours chômés entre deux emplois. Concrètement, la période de calcul du salaire journalier de référence s'étendra du début du premier contrat à la fin du dernier contrat sur les 24 mois précédant la perte du dernier emploi ;
- ▶ au cours de cette période, chaque jour non couvert par un contrat de travail (hors, notamment, maladie et maternité) est sans impact sur la rémunération totale de la période mais entraîne une augmentation du diviseur : il contribue ainsi à une diminution du salaire journalier de référence et donc de l'allocation journalière par rapport aux règles actuelles.

Lorsqu'il y a des périodes chômées entre plusieurs contrats de travail, le salaire journalier de référence diminue, mais la durée du droit augmente en proportion inverse. La durée du droit est en effet dorénavant définie comme la durée entre le premier et le dernier jour sous contrat sur les 24 ou 36 mois précédant la fin du dernier contrat de travail. Par la suite, nous ferons référence à cette période du premier jour du premier contrat au dernier jour du dernier contrat précédant l'ouverture de droit comme étant la période de référence individualisée (PRI).

La formule de calcul de l'allocation journalière à partir du salaire journalier de référence reste quant à elle inchangée. De même, les durées maximales de droit restent les mêmes : 24 mois pour les allocataires de moins de 50 ans, 30 mois pour ceux de 51 ou 52 ans, 36 mois pour les 53 ans ou plus.

Impact de la mesure sur les allocataires ouvrant un droit

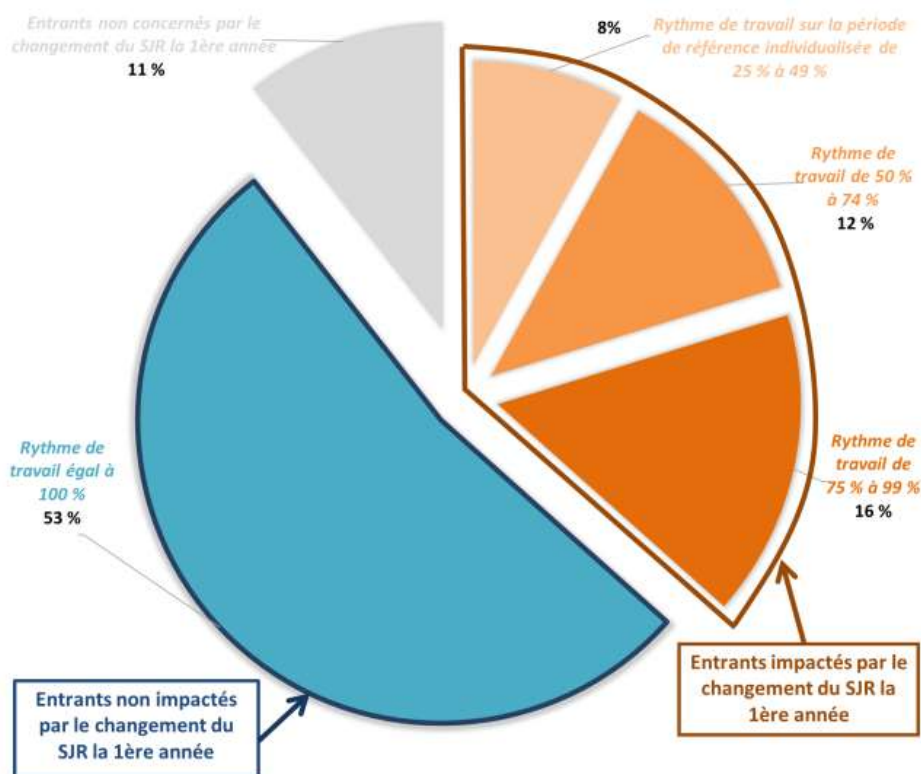
La mesure impactera les allocataires ayant une affiliation discontinue sur la période de référence individualisée. Ces allocataires ont le plus souvent occupé des emplois à durée limitée. Ils représenteront 37 % des ouvertures de droit sur les 12 premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la mesure, soit d'avril 2020 jusqu'à mars 2021.

Ce sont des personnes dont le rythme de travail sur la période de référence est inférieur à 100 % (*Graphique 1, Graphique 2 et Tableau 1*). Plus le rythme de travail est élevé et moins l'impact est important. L'évolution du calcul du salaire journalier de référence a pour effet de diminuer le salaire journalier de référence, et donc leur allocation journalière, et d'augmenter leur durée de droit.

- ▶ La diminution du salaire journalier de référence entraîne la baisse de l'allocation journalière. Ainsi, les allocataires impactés auront une baisse moyenne de près de 200 euros de leur allocation mensuelle. Cependant, l'allocation journalière diminue moins vite que le salaire journalier de référence, car le taux de remplacement AJ/SJR est meilleur pour les salaires les plus faibles³. Ainsi, l'indemnisation nette moyenne des allocataires impactés diminuera de 22 %, alors que la majorité d'entre eux verront leur salaire journalier de référence baisser davantage, de 25 % à 75 %.
- ▶ Les droits seront allongés pour les personnes impactées : en moyenne, les allocataires ayant une affiliation discontinue sur la période de référence individualisée auront des droits de 18 mois, pour une affiliation moyenne de 12 mois seulement.

³ Par exemple, pour un SJR de 60 €, le taux de remplacement est d'environ 60 %, soit une AJ d'environ 36 € ; tandis que pour un SJR de 30 €, le taux de remplacement est de 75 %, soit une AJ de 22,50 €. De plus, les prélèvements sont moins élevés en dessous de certains seuils. Une AJ de 36 € supporte un prélèvement de 1,80 €, tandis qu'une AJ de 22,50 € en est exonérée.

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



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

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

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

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

La mesure n'impactera pas les allocataires ayant été salariés de façon continue sur la période de référence individualisée (rythme de travail = 100 %). Ceux qui ont travaillé de façon continue sur les 24 ou 36 derniers mois sont généralement des allocataires qui ont perdu un emploi en CDI (à temps complet ou à temps partiel). Ces allocataires représenteront 33 % des entrants dans la première année de mise en œuvre de la mesure, d'avril 2020 à mars 2021. Les salariés qui ont travaillé de façon continue durant les mois précédant la perte d'emploi, mais sur une période de moins de 24 mois (ou moins de 36 mois), représentent quant à eux 20 % des entrants sur la période.

En outre, sur la première année d'entrée en vigueur de cette mesure, 11 % des entrants seront encore soumis aux règles précédentes de calcul du salaire journalier de référence, car leur dernière fin de contrat de travail sera antérieure au 1^{er} avril 2020.

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

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

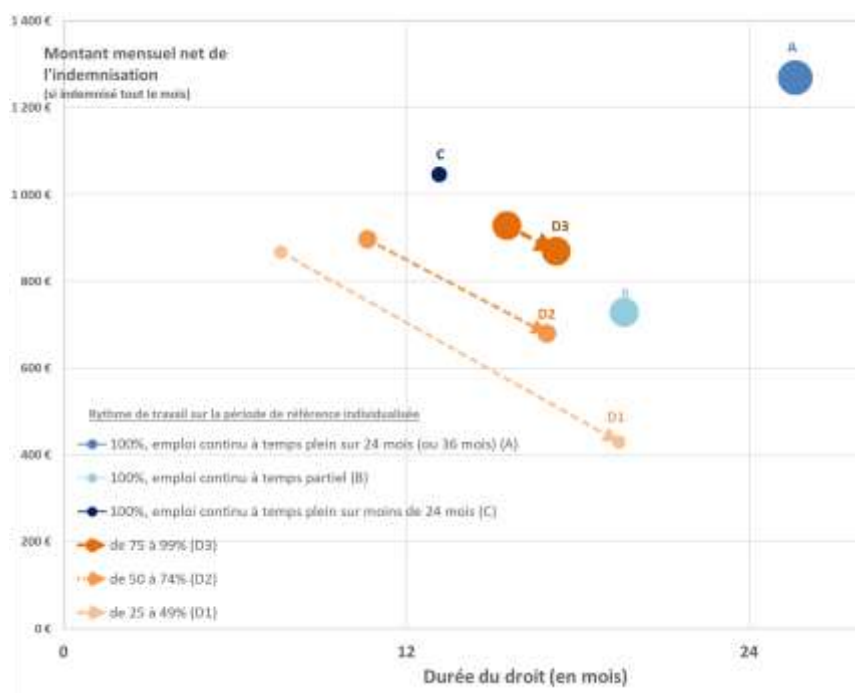
* Le montant mensuel de l'indemnisation s'entend hors reprise d'activité, il est obtenu en multipliant le montant de l'allocation journalière par 30,4.

Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence servant au calcul du SJR et déterminant la durée du droit, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les séniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %), ce sont des séniors de 53 ans ou plus. Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

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

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

Graphique 2 – Evolution de l'indemnisation mensuelle nette et de la durée du droit avec le nouveau mode de calcul du SJR, selon le rythme de travail sur la période de référence



Note : le rythme de travail est calculé sur la période de référence individualisée, à savoir la période entre le premier et le dernier jour de travail au sein des 24 derniers mois (ou 36 derniers mois pour les séniors). Quelques milliers d'allocataires qui ouvrent un droit avaient un rythme de travail inférieur à 25 % sur leur période de référence (0,1 %), ce sont des séniors de 53 ans ou plus. Ils ne sont pas représentés sur ce graphique. Source : FNA, calculs Unédic (TELEMAC), au 100°.

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

Lecture : les allocataires ayant un rythme de travail compris entre 50 % et 74 % sur la période de référence individualisée ont une durée maximale de droit qui passe de 11 mois en moyenne à 17 mois. Leur indemnisation mensuelle moyenne passe de 897 € à 679 €.

Impact en cours de droit

Dans l'ensemble (baisse de l'allocation journalière et hausse de la durée de droits), le capital sera préservé car la durée du droit augmente dans les mêmes proportions que celui du salaire journalier de référence. Il sera même souvent légèrement supérieur du fait de l'augmentation du taux de remplacement. Les allocataires impactés ne bénéficieront cependant pas tous *in fine* de l'allongement de leur droit car ils doivent rester plus longtemps à l'Assurance chômage pour en bénéficier. Ce sera plus souvent le cas pour les allocataires les plus éloignés de l'emploi et dont le risque d'atteinte de la fin de droit est le plus élevé. Le niveau mensuel d'indemnisation baissera en revanche pour l'ensemble des allocataires impactés.

Aussi, pour les allocataires impactés à l'ouverture de droit dans l'année suivant la mise en place de la mesure :

- ▶ un peu moins d'un tiers (32 %) des allocataires sortiront en cours de droit et auront une indemnisation dans le cadre du décret moindre que celle qu'ils auraient eu en convention 2017 ;
- ▶ 30 % des allocataires arriveront en fin de droit en convention 2017. Ainsi, ils bénéficieront de l'allongement du droit. La plupart auront, *in fine*, une indemnisation équivalente ou supérieure ;
- ▶ un peu plus d'un tiers (38 %) des allocataires auront rechargé leur droit. Pour ces allocataires :
 - moins de 5 % auront une indemnisation supérieure à celle qu'ils auraient eue en convention 2017 ;
 - 15 % auront une indemnisation équivalente ;
 - 80 % auront une indemnisation moins importante.

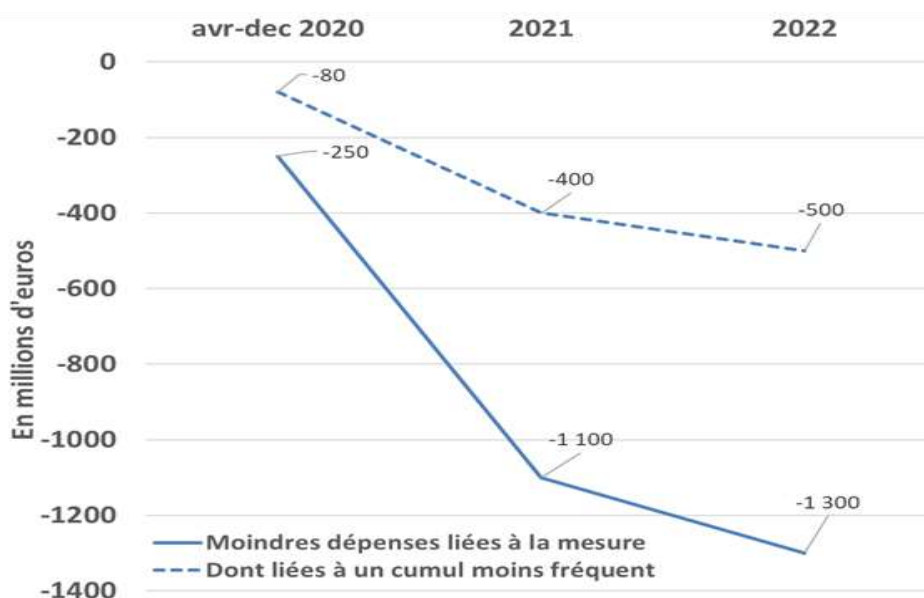
Impact financier

Les moindres dépenses estimées en lien avec la modification du calcul du salaire journalier de référence seront d'environ 250 millions d'euros en 2020 et 1 100 millions d'euros en 2021. En cumulé, cela correspondra à 1,35 milliard d'euros de moindres dépenses entre avril 2020 et fin 2021 (*Graphique 3*).

La montée en charge sera rapide car la mesure conduit à tout d'abord diminuer les dépenses d'allocation, avant ensuite d'éventuellement indemniser plus longtemps. Pour cette raison, le niveau de baisse des dépenses que l'on peut attendre de la mesure, hors effets de comportement d'emploi, est atteint en grande partie dès 2022. Au-delà, si des changements de comportement intervenaient, dans le sens d'une reprise d'emploi plus rapide, ceux-ci conduiraient à amplifier la baisse des dépenses⁴.

Une part significative (40 %) de la baisse des dépenses est liée à un cumul allocation-salaire⁵ moins fréquent. Les baisses du salaire journalier de référence et de l'allocation journalière limitent en effet les capacités de cumul des allocataires impactés.

Graphique 3 – Impact financier du changement de mode de calcul du salaire de référence, en millions d'euros



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

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10. Montants recalés sur les prévisions Unédic de juillet 2019.

Lecture : en 2020 et 2021, les moindres dépenses estimées en lien avec la modification du calcul du salaire journalier de référence sont d'environ 250 millions d'euros en 2020 et 1 100 millions d'euros en 2021, dont respectivement 80 et 400 millions de ces moindres dépenses sont liées à un cumul moins fréquent.

⁴ Les alternants emploi-chômage dont le rythme de travail est d'au moins 50 % sur longue période seront moins indemnisés s'ils augmentent leur niveau d'activité, en dépit d'une hausse de leur SJR. Par ailleurs, des allocataires peuvent s'adapter d'une manière qui conduise à augmenter les dépenses (travail non déclaré, évitement de la reprise de certains emplois courts), mais ces cas devraient *a priori* être minoritaires.

⁵ Ce sont les situations dans lesquelles les allocataires reprennent une activité au cours du mois leur procurant un revenu inférieur à leur salaire antérieur. Dans ce cas, l'Assurance chômage les indemnise partiellement.

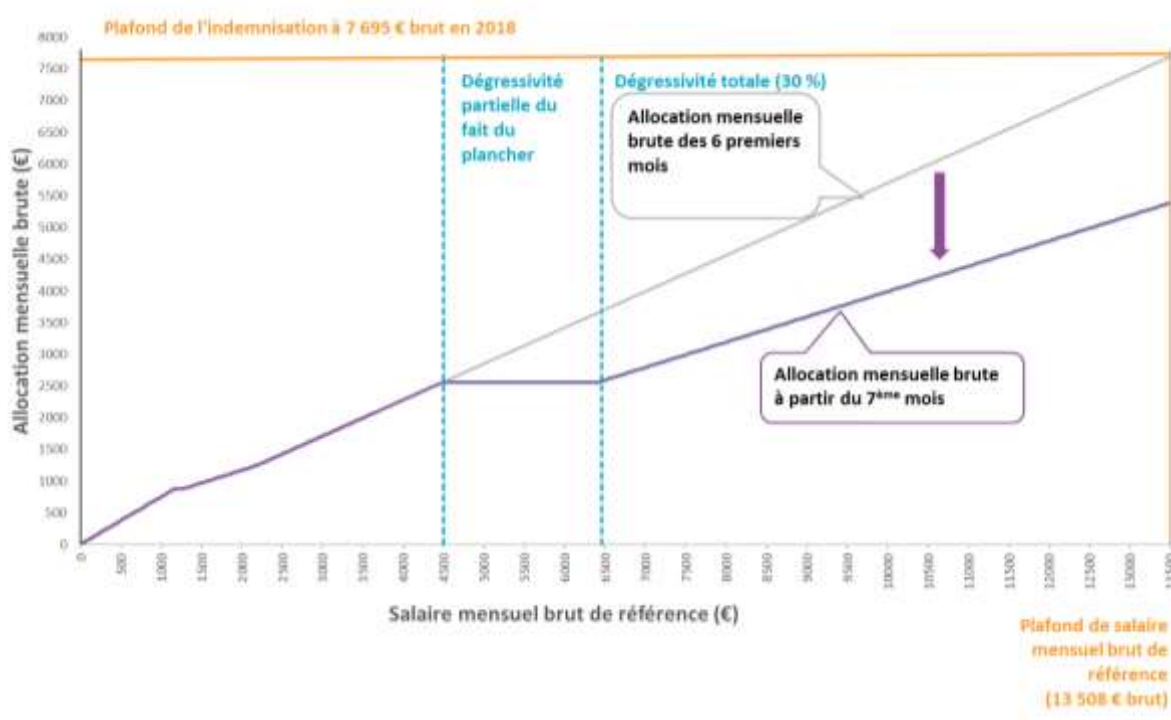
c. Dégressivité des allocations élevées

Description de la mesure

Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage instaure une baisse du niveau de l'allocation, à partir du 7^e mois d'indemnisation, pour les allocataires ayant perdu une rémunération supérieure à 4 500 € brut. Les allocataires d'au moins 57 ans au moment de la perte d'emploi sont exclus de la mesure. Cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre 2019.

La baisse de l'indemnisation est de 30 % pour les allocataires ayant perdu une rémunération d'au moins 6 450 €. En raison d'un plancher fixé à 84,33 € d'allocation par jour, la diminution de l'indemnisation est de moins de 30 % pour ceux dont la rémunération perdue est comprise entre 4 500 € et 6 450 € (*Graphique 4*).

Graphique 4 – Calcul théorique de l'allocation journalière à partir du salaire de référence pour un travail à temps plein, avant et après la dégressivité, pour un allocataire de moins de 57 ans



Note : le salaire mensuel et l'allocation mensuelle sont obtenus en multipliant respectivement le salaire journalier de référence et l'allocation journalière par 30,4. L'allocation présentée dans le graphique correspond à l'allocation avant prélèvement retraite et éventuels avantages vieillesse et pension d'invalidité.

Source : Unédic.

Impact de la mesure

La montée en charge de la mesure est très lente. Ses premiers effets débiteront 6 mois après sa mise en place.

A partir de fin 2020, chaque mois, 1 000 à 2 000 nouveaux allocataires atteignant la fin de leur 6^e mois d'indemnisation connaîtront une dégressivité de leur allocation.

En régime de croisière, chaque jour 40 000 allocataires environ seront moins indemnisés.

Sur la période 2019-2021, l'impact financier cumulé sera limité, d'environ 160 M€ de moindres dépenses. En 2022, la mesure conduira à une diminution des dépenses de 220 M€.

d. Démissionnaires

Description de la mesure

L'Assurance chômage indemnise en principe les salariés perdant leur emploi de façon involontaire. La réglementation d'assurance chômage prévoit néanmoins une liste limitative de situations pour lesquelles la démission du salarié est considérée légitime et ouvre droit à indemnisation. Par exemple, peuvent être indemnisés les salariés qui démissionnent pour suivre leur conjoint muté dans une autre région.

La loi « Avenir Professionnel » du 5 septembre 2018 prévoit l'élargissement, à compter du 1^{er} novembre 2019, des conditions d'accès à l'indemnisation aux salariés qui démissionnent en vue de poursuivre un projet professionnel. Les décrets du 26 juillet 2019 précisent les contours de la mesure.

Les projets éligibles seront les projets de reconversion professionnelle nécessitant le suivi d'une formation ainsi que les projets de création ou de reprise d'entreprise. Le caractère réel et sérieux du projet devra être attesté par une commission paritaire interprofessionnelle régionale (CPIR), qui remplace désormais le Fonds de Gestion des Congés Individuels de Formation (FONGECIF). De plus, ce nouveau droit ne sera ouvert qu'aux personnes ayant été salariées de manière continue durant les cinq années précédentes.

Impact de la mesure

L'étude d'impact, par le gouvernement, du projet de loi « Avenir professionnel » estime que le nombre de bénéficiaires de cette mesure serait compris entre 17 000 et 30 000 par an. Pour la plupart, les bénéficiaires de la mesure seront des salariés qui n'auraient pas démissionné en l'absence de réforme. Les autres bénéficiaires, moins nombreux, seront des salariés qui auraient démissionné même en l'absence d'indemnisation, afin de mener leur projet de formation ou de création d'entreprise.

D'après l'étude d'impact du projet de loi « Avenir professionnel », le coût net de la mesure pour l'Assurance chômage serait compris entre 230 millions d'euros et 345 millions d'euros par an.

Nous retenons pour nos prévisions financières une estimation de coût négligeable en 2019, puis un coût annuel de 300 millions d'euros dès 2020.

e. Indépendants

La loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018 a créé une nouvelle forme de revenu de remplacement, destinée aux indépendants : l'allocation des travailleurs indépendants (ATI).

Pour bénéficier de cette allocation, les travailleurs indépendants devront avoir fait l'objet d'un redressement avec éviction du dirigeant ou d'une liquidation judiciaire à compter du 1^{er} novembre 2019. Ils devront également justifier de revenus antérieurs d'au moins 10 000 € par an durant les deux dernières années et être à la recherche d'un emploi.

Le montant d'indemnisation sera de 800 € par mois pendant 6 mois. Les éventuelles autres ressources du demandeur devront être inférieures au montant forfaitaire permettant de bénéficier du revenu de solidarité (RSA), soit 559,74 € par mois.

L'étude d'impact du projet de loi « Avenir professionnel » évalue le coût annuel de cette mesure à 140 millions d'euros pour près de 30 000 bénéficiaires.

f. Bonus-malus

Description de la mesure

Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage instaure une mesure dite de « bonus-malus » sur les contributions patronales d'assurance chômage pour les entreprises de 11 salariés ou plus de certains secteurs d'activité. A partir de mars 2021, dans ces secteurs, le taux de contribution patronale qui s'appliquera à la masse salariale de l'entreprise variera entre 3,00 % et 5,05 %. Dans les autres secteurs, le taux de contribution sera de 4,05 %.

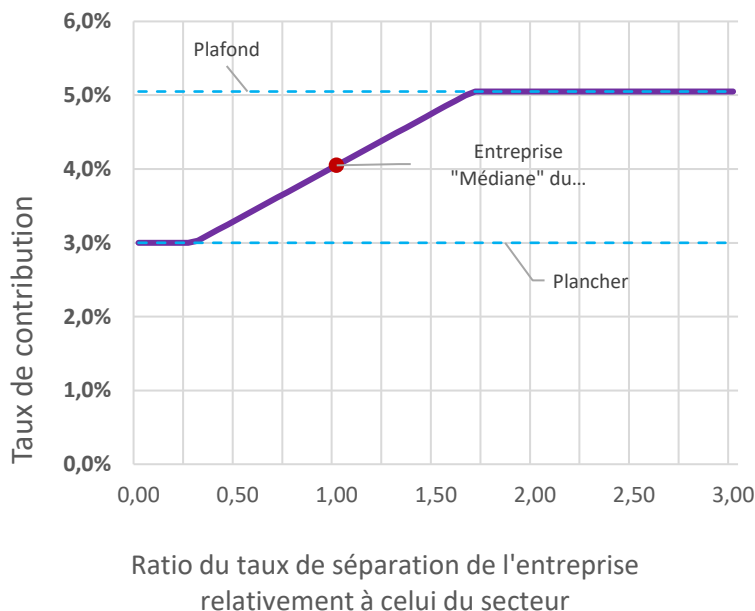
Le taux modulé sera calculé pour chaque entreprise en fonction du taux de séparation de l'entreprise, défini comme le rapport entre le nombre annuel de fins de contrat qui donnent lieu à une inscription à Pôle emploi et l'effectif total de l'entreprise. Toutes les fins de contrat de travail seront prises en compte, hormis les démissions, ainsi que les fins de contrats relevant de dispositifs particuliers de formation ou d'insertion.

Le taux de contribution d'une entreprise sera déterminé en comparant son taux de séparation au taux de séparation médian de son secteur d'activité selon la formule ci-dessous. Son niveau de contributions dépend ainsi à la fois de son propre taux de séparation et de celui des autres entreprises de son secteur.

$$\text{Taux de contribution de l'entreprise} = \frac{\text{taux de séparation de l'entreprise}}{\text{taux de séparation médian du secteur}} \times 1,46 \% + 2,59 \%$$

Toute entreprise dont le taux de séparation est supérieur ou égal à 1,68 fois le taux médian du secteur aura un taux modulé au seuil maximal de 5,05 % (*Graphique 5*). Inversement, toute entreprise dont le taux de séparation est inférieur ou égal à 0,28 fois le taux médian du secteur, aura un taux de contribution de 3,00 %.

Graphique 5 – Taux de contribution, en fonction du taux de séparation de l'entreprise relativement au taux de séparation médian du secteur



Source : décret du 26 juillet 2019 relatif aux contributions (sous-section 2 du titre VII). Calculs Unédic.

Lecture : une entreprise dont le taux de séparation est identique à celui du secteur aura un taux de contribution de 4,05 % ; celle dont le taux de séparation est égal à 2,5 fois celui du secteur aura un taux de contribution de 5,05 % ; celle dont le taux est égal à la moitié du taux de séparation médian du secteur (ratio = 0,5) aura un taux de contribution de 3,32 %.

Dans un premier temps, en 2021, 7 secteurs devraient être concernés en 2021 :

- ▶ « Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac » ;
- ▶ « Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques » ;
- ▶ « Hébergement et restauration » ;
- ▶ « Production et distribution d'eau-assainissement, gestion des déchets et dépollution » ;
- ▶ « Transports et entreposage » ;
- ▶ « Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique, et d'autres produits non métalliques » ;
- ▶ « Travail du bois, industrie du papier et imprimerie ».

Impact de la mesure

La mesure est calibrée pour être globalement neutre au sein de chaque secteur : les diminutions de contribution dont bénéficieront une partie des entreprises du secteur seront du même ordre que les hausses que connaîtront les autres entreprises du secteur.

La masse salariale de ces secteurs s'élève à 80 milliards d'euros en 2015 (y compris les entreprises de moins de 11 salariés). Sous l'hypothèse que toutes les entreprises en dessous du taux médian du secteur contribuent à hauteur de 3,00 % et que celles ayant un taux de séparation supérieur au taux de séparation médian du secteur contribuent à hauteur de 5,05 %, le transfert de contributions des entreprises en situation de malus vers celles en situation de bonus s'élèverait à 400 millions d'euros maximum.

La pérennisation de la majoration exceptionnelle et temporaire de 0,05 %, initialement prévue pour toutes les entreprises jusqu'au 30 septembre 2020, par la convention 2017, entrainera des recettes supplémentaires de l'ordre de 80 millions d'euros en 2020. En 2022, les moindres dépenses représenteront 320 millions d'euros de recettes supplémentaires.

g. Sur-contribution et taxation des CDD d'usage

La réforme prévoit que tous les CDD d'usage (CDDU) hors intermittents du spectacle se verront appliquer une taxe forfaitaire de 10 €. Cette mesure devrait être inscrite dans le projet de loi de finances pour 2020. La taxation forfaitaire entrainera de l'ordre de 40 millions d'euros de recettes supplémentaires annuelles, sans prendre en compte d'éventuels effets de comportement ou de possibles difficultés de recouvrement.

Par ailleurs, une majoration de 0,50 % a précédemment existé jusqu'au 31 mars 2019 sur les CDDU de moins de 3 mois, à la suite de l'ANI du 11 janvier 2013 sur la modulation des contributions. Par suite du décret, cette majoration sera de nouveau applicable à partir du 1^{er} janvier 2020 aux employeurs de salariés intermittents du spectacle relevant des annexes 8 ou 10. Nous estimons que les recettes supplémentaires seront de l'ordre de 10 millions d'euros par an.

h. Impact global de la réforme

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

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

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

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

Les autres se répartissent comme suit :

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

Impact global en 2022

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

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

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

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

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

Impact financier global

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

En cumul de fin 2019 à 2021, les moindres dépenses d'indemnisation sont au total de 3 420 M€, hors nouveaux droits (démissionnaires, indépendants).

L'effet net de l'ensemble des mesures cumulées est de +2 270 M€ de 2019 à 2021.

Les nouveaux droits généreront quant à eux des dépenses d'indemnisation supplémentaires, environ 440 M€ par an à partir de 2020 (*Tableau 3*). A cela s'ajoutent des dépenses supplémentaires liées à la hausse de la participation de l'Unédic au financement de Pôle emploi. Correspondant jusqu'à présent à 10 % des recettes de l'Unédic, elle passe à 11 % à compter du 1^{er} janvier 2020 (1 point équivaut à 380 M€ par an environ).

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

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

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

Comme mentionné plus haut, cet impact est mesuré hors effets de comportement qui devront être suivis et évalués dès la mise en œuvre des mesures.

Tableau 2 – Impact financier de la réforme 2019, en millions d'euros

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

Source : Unédic.

2. Les ressources de l'Assurance chômage

Jusqu'en 2017, les cotisations sociales directement payées par les salariés (2,4 % du salaire brut) et les entreprises (4,05 % du salaire brut depuis octobre 2017) affiliés à l'Assurance chômage représentaient la quasi-totalité des recettes de l'Unédic. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 et les lois de finances de 2018 et 2019 ont depuis structurellement modifié le mode de financement de l'Assurance chômage.

a. Bilan des exonérations et des mécanismes de compensation mis en place en 2018 et 2019

Depuis début 2018, les évolutions réglementaires du financement de l'Assurance chômage modifient structurellement ses ressources.

En 2017, les cotisations patronales représentaient 62,5 % des contributions d'Assurance chômage et les cotisations salariales 37,5 %. A partir de 2020, la CSG sur les revenus d'activité assurera environ 37 % des contributions d'assurance chômage et les contributions patronales exonérées (intégralement compensées à l'Unédic) représenteront quant à elles 10 % du total des contributions (*Tableau 3*).

Tableau 3 – Prévision des contributions d'assurance chômage pour 2020

	2020 (prévision)	
	Mds €	%
Contributions d'assurance chômage	39,5	100
Impositions de toutes natures (CSG)	14,6	37
Contributions principales	24,8	63
<i>dont cotisations patronales exonérées</i>	<i>4,0</i>	<i>10</i>

Source : Unédic.

2018 : mise en œuvre d'un mécanisme de compensation financière intégrale de l'exonération de la part salariale

L'année 2018 a été marquée par la mise en œuvre de l'exonération partielle puis totale de la part salariale des contributions d'assurance chômage, avec une compensation intégrale de ces sommes pour l'Unédic.

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 a organisé la prise en charge par l'Acoss des contributions salariales d'assurance chômage, à hauteur de :

- ▶ 1,45 point pour les contributions dues au titre des périodes courant entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2018 (soit une cotisation salariale de 0,95 point au lieu de 2,40 points⁶) ;
- ▶ 2,40 points, pour les contributions dues au titre des périodes à compter du 1^{er} octobre 2018 (exonération totale de la cotisation salariale).

Les lois financières pour 2018 ont ainsi confié à l'Acoss le rôle d'assurer la compensation financière totale de la perte de recettes induite pour l'ensemble des organismes de recouvrement. Cette compensation s'est élevée à 9,6 milliards d'euros pour l'année 2018.

⁶ Les 2,40 points de cotisations salariales étant pris en charge par l'Acoss à hauteur de 1,45 point, il reste finalement 0,95 point de cotisation salariale appliqué du 1^{er} janvier au 30 septembre 2018.

2019 : les cotisations salariales sont remplacées par une quote-part de CSG sur les revenus d'activité...

Après avoir été totalement exonérées en 2018, les cotisations salariales d'assurance chômage sont formellement supprimées par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et remplacées par une quote-part de CSG sur les revenus d'activité. Ainsi, à compter de 2019, les ressources du régime ont une double origine :

- ▶ les contributions principales constituées en quasi-totalité par des contributions patronales⁷ ;
- ▶ un financement par une imposition de toute nature, pour compenser la suppression de la part salariale, déterminée par le Parlement lors du vote annuel de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), en l'occurrence, pour 2019, la CSG sur les revenus d'activité.

La version définitive de la LFSS 2019 a retenu **le taux de 1,47 % de CSG sur les revenus d'activité**, en accord avec le document de cadrage du gouvernement du 25 septembre 2018 en vue de la négociation de l'Assurance chômage qui assure la neutralité financière pour l'Unédic sur la période 2019-2021 de ce changement de nature des recettes⁸. En effet, ce taux **permet en 2019 la compensation intégrale des 14,2 Mds€ de perte de recettes** liée à la suppression de la contribution salariale d'assurance chômage.

... et les allègements de cotisations patronales sur les bas salaires sont étendus à l'assurance chômage

La LFSS 2019 prévoit également l'extension aux contributions d'assurance chômage au 1^{er} octobre 2019 des allègements dégressifs généraux de cotisations patronales. Cette réduction générale est applicable de manière dégressive aux rémunérations jusqu'à 1,6 Smic. Elle intègre par ailleurs des exonérations spécifiques (associations intermédiaires et chantiers d'insertion, apprentis et contrats professionnels pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans, au 1^{er} janvier 2019, et contrats aidés au 1^{er} octobre 2019).

La perte de recettes correspondante, évaluée à environ 3,7 Mds€ en année pleine, est compensée intégralement à l'Unédic par l'Acosse en application de la LFSS 2019. Compte tenu de la montée en charge progressive du dispositif, les montants sont évalués à 1,3 Md€ en 2019

La LFSS 2019 prévoit aussi l'extension aux contributions d'assurance chômage, de quatre exonérations spécifiques : LODEOM (Outre-mer), TO-DE (travailleurs occasionnels du secteur agricole), Aides à domicile (auprès de personnes fragiles) et Armement maritime (navires battant pavillon européen dans le prolongement du dispositif aujourd'hui appliqué aux pavillons français). Ces quatre dispositifs d'exonération font l'objet d'une compensation par le budget général impliquant un conventionnement avec chacun des ministères responsables de ces programmes. Le montant de ces exonérations spécifiques sera de même compensé intégralement. Le produit d'encaissement est évalué à près de 300 M€ par an.

b. Différences de dynamiques d'assiette de la CSG sur les revenus d'activité et de la masse salariale du secteur privé

Le passage d'un financement total par les cotisations sociales à un financement partiel de l'Unédic par la CSG sur les revenus d'activité a des conséquences pour la gestion financière de l'Unédic.

⁷ Il reste des cotisations salariales pour certaines populations de cotisants à l'Assurance chômage (les intermittents du spectacle, les salariés monégasques, ...).

⁸ Document de cadrage du 25 septembre 2018 : https://www.actuel-rh.fr/sites/default/files/article-files/document_de_cadrage.pdf

L'assiette de CSG sur les revenus d'activité est plus large que la masse salariale affiliée à l'Assurance chômage

L'assiette de la CSG sur les revenus d'activité est plus large que celle de la masse salariale sur laquelle reposent les cotisations sociales. La CSG sur les revenus d'activité est payée par l'ensemble des actifs occupés, salariés et non-salariés. Son assiette comprend en effet :

- ▶ les salariés du secteur privé (y compris salariés agricoles et particuliers employeurs) ;
- ▶ les salariés du secteur public (dont seule une faible minorité cotise à l'assurance chômage) ;
- ▶ les travailleurs indépendants (micro-entrepreneurs, professions libérales, ...) ;
- ▶ les exploitants agricoles.

De plus, l'assiette de CSG sur les revenus d'activité des salariés tient compte des éléments accessoires de rémunération comme l'intéressement et la participation, mais aussi des contributions de retraites supplémentaires et de prévoyance complémentaire, qui ne sont pas dans l'assiette des cotisations chômage.

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

Afin de comparer l'évolution de l'assiette de la CSG activité à celle de la masse salariale affiliée à l'Assurance chômage, nous estimons l'assiette de la CSG à partir de la **masse salariale totale** reçue par les ménages et des **revenus mixtes⁹ issus de la comptabilité nationale**. En effet, ces deux concepts sont proches des sous-assiettes de la CSG activité, à savoir respectivement les rémunérations de l'ensemble des salariés et les revenus des non-salariés, et nous permettent d'évaluer leur dynamisme en comparaison avec la masse salariale affiliée à l'Assurance chômage (proche de la masse salariale du secteur privé¹⁰).

En 2018, la masse salariale totale a atteint 903 Mds€, dont 78 % provient du secteur privé (entreprises, associations et ménages employeurs). Les revenus mixtes des travailleurs non-salariés se sont élevés à 121 Mds€ cette même année (*Tableau 4*).

Tableau 4 – Masse salariale totale et revenus mixtes

	2018	
	Mds€	%
Masse salariale totale	903,3	100
Masse salariale du secteur privé	706,7	78
Secteur public	196,7	22
Revenus mixtes	121,3	

Source : Insee, Comptes nationaux – Base 2014.

La masse salariale du secteur public est moins dynamique que celle du secteur privé mais moins sensible à la conjoncture

En moyenne, sur l'ensemble de la période 2005-2018, la masse salariale totale (reçue par les ménages) est moins dynamique que celle du secteur privé (*Graphique 6*). En particulier, les salaires du secteur public sont en moyenne moins dynamiques que ceux du secteur privé.

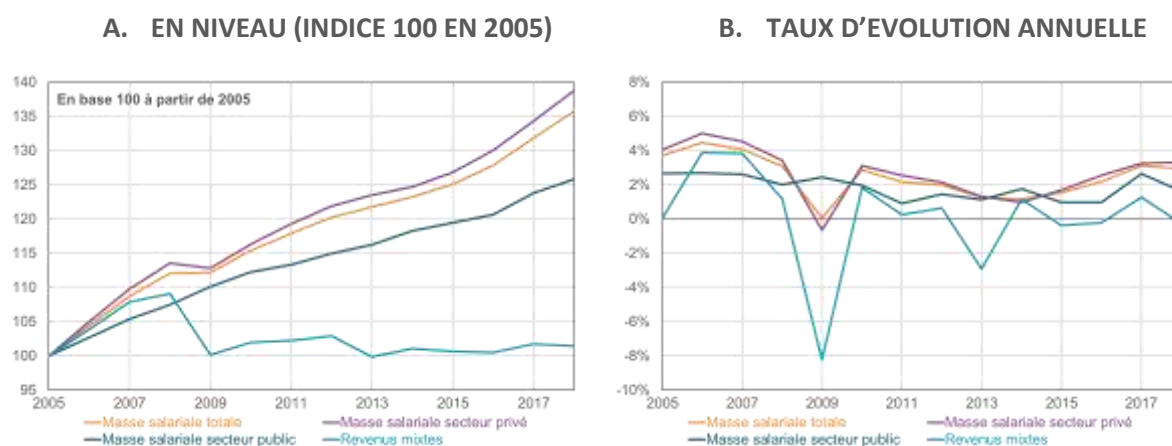
⁹ Le revenu mixte est un concept de comptabilité nationale. Il correspond au solde du compte d'exploitation pour les entreprises individuelles. Il contient deux éléments indissociables : la rémunération du travail effectué par le propriétaire et éventuellement les membres de sa famille, et son profit en tant qu'entrepreneur.

¹⁰ Le secteur privé est défini ici comme l'ensemble des sociétés financières, non financières, des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et des ménages employeurs.

La masse salariale du secteur public est aussi globalement moins volatile que celle du privé car elle est assez décorrélée de la conjoncture. A titre d'exemple, la masse salariale du secteur public n'a pas été affectée pendant la crise de 2008-2009. En effet, en période de crise, l'emploi du secteur public est généralement maintenu et même en l'absence d'augmentation du point d'indice, les salaires moyens continuent de progresser grâce aux augmentations liées à l'ancienneté.

Les objectifs de maîtrise de la dépense publique, et donc de maîtrise de la masse salariale publique pourraient faire ralentir la masse salariale à l'avenir. En contrepartie, la masse salariale du secteur public, moins liée à la dynamique conjoncturelle, ralentirait moins (sauf décision politique) en période de crise.

Graphique 6 – Masse salariale et revenus mixtes



Source : Insee, Comptes nationaux – Base 2014.

Les revenus mixtes des non-salariés sont moins dynamiques que les salaires du secteur privé et plus volatiles car plus sensibles à la conjoncture

Les revenus mixtes sont eux aussi moins dynamiques que la masse salariale du secteur privé. Ce moindre dynamisme traduit des effets de structure démographique qui modifient le revenu moyen des non-salariés. En effet, après plusieurs décennies de baisse des effectifs liée à la salarisation de l'économie, les effectifs de non-salariés se sont stabilisés au milieu des années 2000 et ont même commencé à augmenter à partir de 2008 avec la mise en place du régime d'auto-entrepreneur. Néanmoins, cette nouvelle dynamique d'emploi n'a que très peu soutenu l'assiette globale de revenu des non-salariés. L'augmentation du nombre d'auto-entrepreneurs, moins bien rémunérés que les indépendants, ne compense pas en termes de dynamique d'assiette la baisse du nombre d'indépendants généralement mieux rémunérés observée ces dernières années¹¹.

Enfin, les revenus mixtes ont un profil plus heurté que la masse salariale privée car les revenus des travailleurs non-salariés sont soumis plus directement à la situation conjoncturelle.

Au total, le moindre dynamisme au cours des deux dernières décennies des assiettes du secteur public et des non-salariés devrait se maintenir et l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité devrait continuer d'être en moyenne moins dynamique que la masse salariale du secteur privé.

¹¹ Insee (2019), « Les revenus d'activité des non-salariés en 2016 », *Insee première* n°1732, janvier 2019 ; rapports de juin 2017 et juin 2018 de la commission des comptes de la Sécurité Sociale.

B. Prévisions économiques et financières pour la période 2019-2022

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 l'horizon 2022, et ainsi de 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 politiques publiques connues à la date de la prévision.

L'exercice de prévision présenté ici tient compte des effets des décrets du 26 juillet 2019 sur la réforme de l'assurance chômage, en se basant sur la prévision financière de juillet dernier.

Cette note présente l'actualisation de la prévision de la situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2019 à 2022 en y intégrant les effets des décrets du 26 juillet 2019.

Elle intègre également les éléments d'exécution financière de juin et juillet 2019 observés depuis. Cependant, elle repose sur les mêmes hypothèses que la prévision de juillet, à savoir les hypothèses de croissance et d'inflation du Consensus des économistes de juin 2019 (et d'avril 2019 pour les prévisions de 2021 et 2022). Elle prend en compte l'ensemble des décisions de politiques publiques connues en juin.

Le déficit annuel d'Assurance chômage se réduit depuis 2016 : il devrait atteindre -1,8 Md€ en 2019 et -0,3 Md€ en 2020. Avec la réglementation du décret, l'Unédic reviendrait à l'équilibre au second semestre 2020, l'excédent serait de 3,0 Mds€ en 2021 et 5,3 Mds€ en 2022.

2. Prévisions macroéconomiques

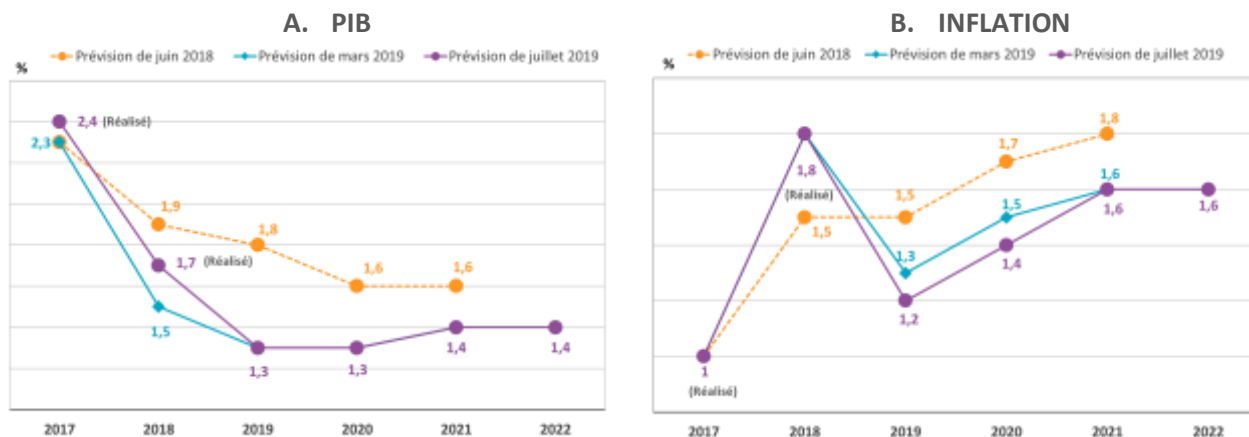
a. Hypothèses de croissance et d'inflation

Depuis le début de l'année les perspectives de croissance de la France sont en ralentissement par rapport à la croissance du PIB observée en 2017 (+2,4 %) et 2018 (+1,7 %). Le contexte international incertain (une croissance européenne qui s'essouffle, les tensions commerciales sino-américaines qui persistent, l'absence d'accord sur le « Brexit », des tensions géopolitiques au Moyen-Orient qui pourraient affecter la production pétrolière) continuerait de peser sur le commerce extérieur français. La croissance française serait ainsi principalement soutenue par la demande domestique, notamment la consommation des ménages, qui bénéficierait des mesures de pouvoir d'achat votées en fin d'année 2018.

En prévision sur les années 2019-2022, les hypothèses de croissance du Consensus des économistes prises en compte font état de **perspectives d'activité se rapprochant de la croissance potentielle**, soit 1,3 % en 2019 et 2020 et 1,4 % en 2021 et 2022 (*Graphiques 7.A*). Les hypothèses de croissance de septembre, qui n'ont pas été prises en compte ici, sont néanmoins très proches : 1,3 % en 2019, 1,2 % en 2020 (soit -0,1 point par rapport à juin) et 1,4 % en 2021 et 2022.

Les hypothèses d'inflation sont inchangées par rapport aux hypothèses de juin dernier : après avoir été soutenue par les prix du pétrole en 2018, **l'inflation** baisserait en 2019 avant d'augmenter progressivement à l'horizon 2022 (*Graphiques 7.B*). En effet, la hausse du prix du baril de Brent en juillet et août 2018 s'est répercutée sur l'inflation observée fin 2018 et la suppression de la hausse au 1^{er} janvier 2019 de la contribution climat énergie sur les carburants pèse sur la dynamique des prix énergétiques.

Graphiques 7 – Hypothèses de croissance et d'inflation 2017-2022



Sources : Consensus des économistes.

b. Prévision d'emploi affilié et de salaire

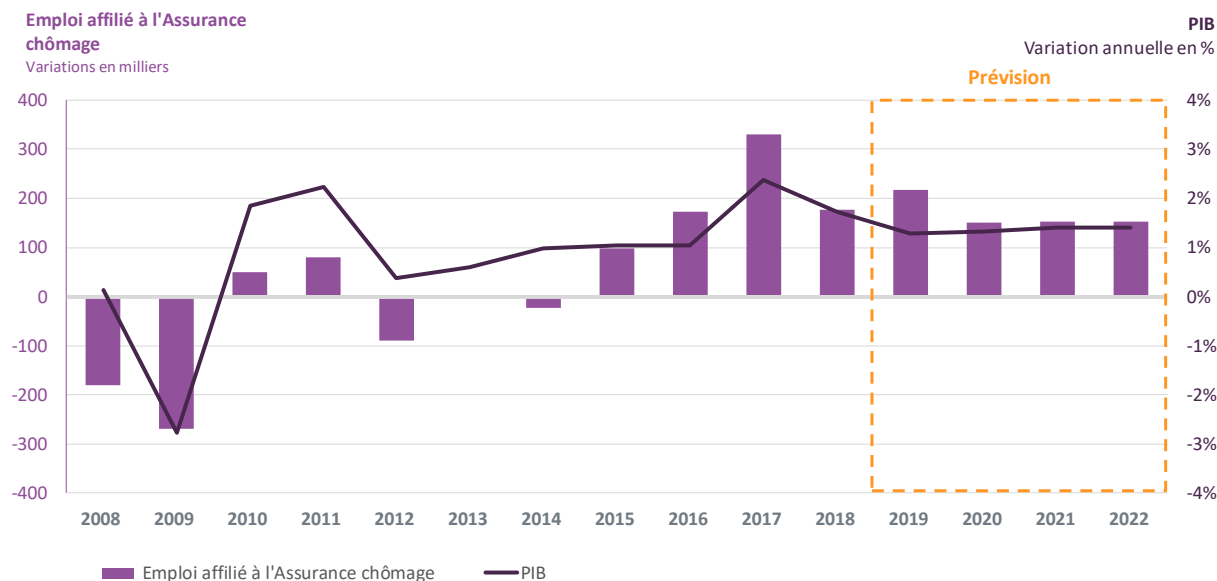
Sous les effets conjoints du ralentissement de la croissance, de la baisse du nombre d'entrées en contrats aidés (-150 000 entrées en 2018 par rapport à 2017) et du retour à une plus forte croissance de la productivité, **les créations d'emploi affilié** à l'Assurance chômage ont très nettement ralenti en 2018 : +178 000 emplois en 2018 contre +330 000 en 2017 (*Graphique 8*).

En 2019, le rythme des créations d'emploi affilié rebondirait par rapport à 2018 (+217 000) dans un contexte où les marges des entreprises se redressent temporairement grâce à la bascule au 1^{er} janvier 2019 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations patronales. Il repartirait à la baisse en 2020 pour se stabiliser jusqu'en 2022 (respectivement +151 000, +152 000 et +153 000) traduisant les effets d'une croissance modeste et ce malgré les effets positifs sur l'emploi du renforcement des baisses de cotisations patronales et du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC).

La croissance du **salaire moyen par tête** (SMPT) accélérerait à l'horizon de prévision, soutenue par la hausse de l'inflation et de la productivité. L'année 2019 serait cependant affectée par la mise en place d'une prime exceptionnelle dans le cadre de la loi « Mesures d'urgence économiques et sociales » du 24 décembre 2018. Celle-ci est exonérée de cotisations et contributions sociales. Or, cette prime exceptionnelle a certainement en partie remplacé des primes qui auraient été décidées en son absence. En particulier, le salaire moyen hors prime exceptionnelle recule au 1^{er} trimestre 2019 pour la première fois depuis le 1^{er} trimestre 2009, mais le salaire moyen y compris prime exceptionnelle continue de progresser. Cet effet de substitution sur les autres éléments variables de la rémunération pèse donc sur la dynamique des salaires en 2019.

Finalement, la **masse salariale**, encore dynamique en 2018 (+3,5 %), progresserait plus lentement les années suivantes, sous l'effet du ralentissement de l'emploi affilié en moyenne annuelle : +2,9 % en 2019, +3,0 % 2020, +2,9 % en 2021 et 2022 (*Tableau 5*).

Graphique 8 – Prédiction de croissance et d'emploi affilié à l'Assurance chômage



Sources : PIB : Insee, prévisions du Consensus des économistes ; emploi affilié à l'Assurance chômage : estimation Unédic sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Acoss et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.
Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage, France entière, données CVS.

c. Prédiction de chômage

Chômage

Le taux de **chômage au sens du BIT** mesuré par l'Insee s'élève à **8,5 % au 2^e trimestre 2019** en France, soit son plus bas niveau depuis 2008¹². Il a baissé de -0,2 point au 2^e trimestre et atteindrait 8,3 % fin 2019. Les années suivantes, le chômage au sens du BIT continuerait à décroître car, bien que ralentie, la dynamique de l'emploi total (environ +170 000 par an sur la période) serait supérieure à la croissance de la population active. **Fin 2022, le taux de chômage atteindrait 7,4 % (Tableau 5).**

En prévision, la baisse des DEFM¹³ (de catégories A, B, C, D, E) est moins importante que celle des chômeurs au sens du BIT (-70 000 DEFM contre -100 000 chômeurs au sens du BIT en moyenne annuelle sur 2019-2022).

Depuis 2009, l'écart entre les DEFM A et les chômeurs au sens du BIT se creuse pour plusieurs raisons :

- ▶ la suppression du dispositif de dispense de la recherche d'emploi et la réforme des retraites de 2010 qui ont soutenu les effectifs de DEFM A ;
- ▶ l'amélioration conjoncturelle depuis 2016 qui a d'abord touché des populations non inscrites à Pôle emploi, principalement la population des jeunes entrant sur le marché du travail qui sont considérés comme chômeurs au sens du BIT¹⁴.

¹² Le Bureau international du travail (BIT) définit un chômeur comme une personne de 15 ans ou plus qui n'a pas travaillé au moins une heure pendant une semaine de référence, est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois. En France, la mesure du chômage au sens du BIT est issue de l'enquête Emploi de l'Insee.

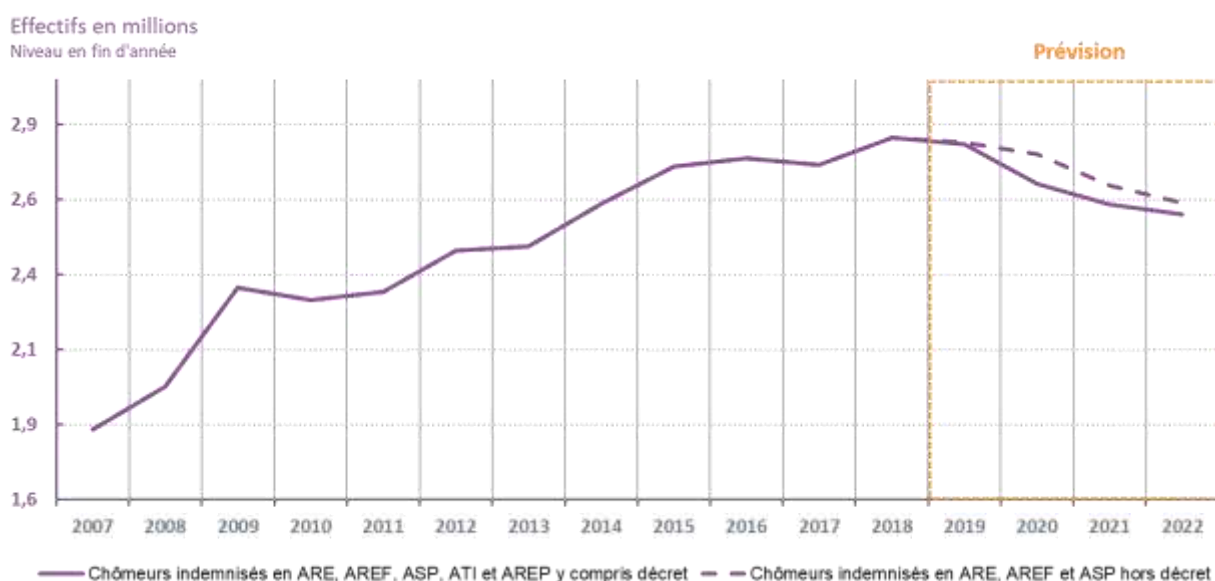
¹³ Les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) sont les personnes inscrites à Pôle emploi et ayant une demande d'emploi en cours au dernier jour du mois. Cette notion est donc différente de celle du chômage au sens du BIT.

¹⁴ « Appariement entre l'enquête Emploi et le fichier Historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 – Méthode et premiers résultats », Insee, Document de travail n°F1904, juillet 2019.

Chômage indemnisé

Le chômage indemnisé continuerait d'augmenter durant l'année 2019, en raison d'un retard de la diffusion de la baisse du chômage BIT à la population des DEFM A et *in fine* aux chômeurs indemnisés (cf. *supra*). Il commencerait à baisser les années suivantes sous les effets conjugués de la baisse du chômage, de la montée en charge de la convention d'assurance chômage de 2017, des nouvelles règles de contrôle de la recherche d'emploi mises en place en janvier 2019 et de la mise en place du décret du 26 juillet 2019. Les modifications des conditions d'ouverture de droit précisées par ce décret (6 mois au lieu de 4 mois pour les ouvertures de droits et 6 mois au lieu de 150 heures pour les rechargements, à compter du 1^{er} novembre 2019) entraînent une forte baisse du nombre de chômeurs, partiellement compensée par l'accès nouveau à l'indemnisation pour les démissionnaires (AREP) et les travailleurs indépendants (ATI) à partir du 1^{er} novembre 2019. Ces nouvelles réformes induiraient une baisse d'environ -70 000 chômeurs indemnisés, en moyenne sur la période 2020-2022 (*Graphique 9*).

Graphique 9 – Prévision de chômage indemnisé par l'Assurance chômage



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

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

Tableau 5 – Principales évolutions macroéconomiques

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (évolution en moyenne annuelle)					
PIB	+1,7%	+1,3%	+1,3%	+1,4%	+1,4%
Indice des prix à la consommation	+1,8%	+1,2%	+1,4%	+1,6%	+1,6%
Emploi total	+0,8%	+0,9%	+0,6%	+0,6%	+0,6%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+1,3%	+1,2%	+0,8%	+0,8%	+0,8%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+2,0%	+1,6%	+2,2%	+2,1%	+2,1%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,5%	+2,9%	+3,0%	+2,9%	+2,9%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,8%	8,3%	8,0%	7,7%	7,4%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+0,0%	+0,3%	-1,7%	-4,2%	-1,6%
Emploi, Chômage (variation sur la période)					
Emploi total	+182 000	+229 000	+169 000	+170 000	+171 000
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+178 000	+217 000	+151 000	+152 000	+153 000
DEFM catégorie A	-44 000	-149 000	-79 000	-84 000	-111 000
DEFM catégories B, C	+26 000	+50 000	+29 000	+37 000	+25 000
DEFM D	+8 000	+35 000	-7 000	-8 000	-10 000
Dispensés de recherche d'emploi	-2 000	-1 000	0	0	0
DEFM catégories A, B, C, D + Dispensés de recherche d'emploi	-11 000	-64 000	-57 000	-55 000	-96 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+91 000	-23 000	-132 000	-68 000	-33 000

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

Champ : France entière, données CVS.

3. Prévision financière

La prévision financière présentée ici intègre les effets financiers du décret décrits plus haut.

La transposition de ces effets dans la prévision tient compte du fait que la note d'impact mesure un effet comptable tandis que la trajectoire financière mesure les effets sur la trésorerie. Cela induit une différence d'environ -200 M€ en 2020 entre le chiffrage du décret et la prévision financière, qui correspond à la montée en charge du décret (les années suivantes la différence est moindre).

La baisse des dépenses d'allocation induit par ailleurs mécaniquement une baisse des prélèvements et reversements fiscaux et sociaux (retraite complémentaire, sécurité sociale et prélèvement à la source) et une baisse des indus recouverts. Les effets sur le solde de ces évolutions sont globalement neutres.

a. Les recettes de l'Assurance chômage

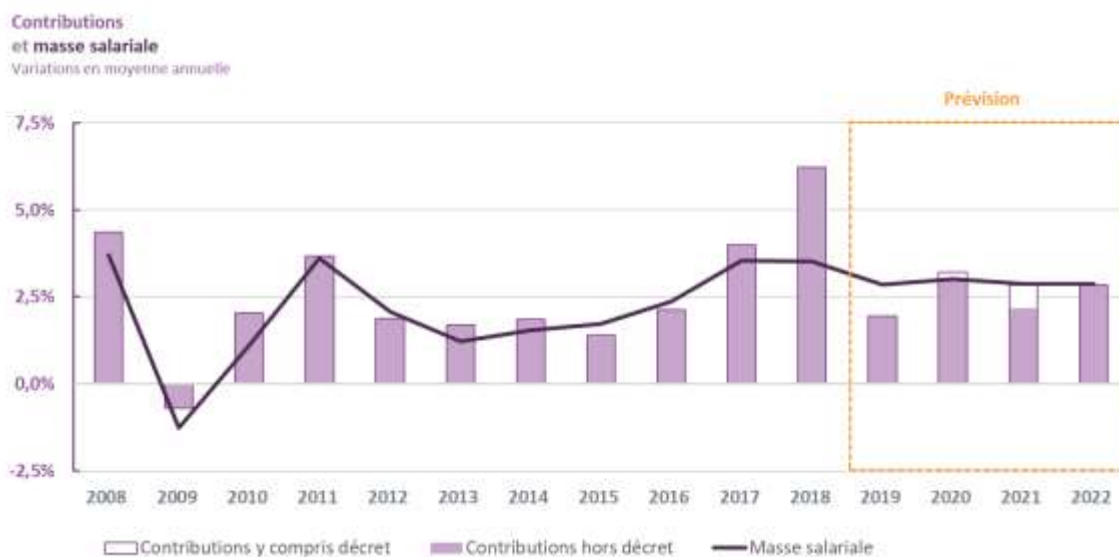
En 2018, divers changements sont venus affecter les recettes de l'Assurance chômage et expliquent que les **contributions du régime ont progressé très fortement entre 2017 et 2018**, de +6,2 % alors que dans le même temps la masse salariale n'a évolué que de +3,5 % (Graphique 10).

- ▶ D'une part, les contributions des employeurs affiliés à l'Assurance chômage ont été modifiées : le taux employeur était fixé à 4 % du salaire brut jusqu'en septembre 2017, il est de 4,05 % depuis octobre 2017 (prévu par la convention 2017 jusqu'en octobre 2020 et prolongé par le décret au-delà).
- ▶ D'autre part, certaines contributions au titre de l'année 2017 ont été versées exceptionnellement avec retard au cours de l'année 2018. Ces régularisations exceptionnelles ont donc amélioré la trésorerie 2018 de l'ordre de 150 M€ sans améliorer le résultat comptable 2018.

- Enfin, le **passage à la Déclaration Sociale Nominative (DSN)** a modifié le calendrier de versement des contributions à partir de février 2018. Désormais, la majorité des cotisations employeurs sont payées mensuellement alors que nombre d'employeurs versaient jusque-là leurs cotisations de manière trimestrielle. En fin d'année, ce phénomène a une incidence sur la trésorerie de l'Unédic : des contributions de janvier sont avancées sur novembre et décembre de l'année précédente, ce qui a engendré un effet de trésorerie de l'ordre de +500 M€ en 2018 et par contre-coup une dégradation du mois de janvier 2019 d'environ -500 M€. Après 2019, l'effet de trésorerie sera globalement neutre sur les contributions. Notons que ce phénomène de trésorerie n'a aucune incidence sur les résultats comptables de l'Unédic puisqu'en comptabilité les recettes de contributions de novembre à janvier sont rattachées au même exercice comptable. Ainsi l'arrêté comptable 2018 (qui a été présenté au Conseil d'administration de juin 2019) donne des recettes 2018 plus faibles qu'en trésorerie et donc un résultat comptable plus bas que celui présenté dans cette prévision¹⁵.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les contributions salariales (2,4 % du salaire brut) ont été supprimées et une quote-part de CSG vient remplacer ces cotisations. **Nous faisons l'hypothèse que les recettes de CSG évoluent comme les contributions patronales et donc comme la masse salariale du secteur privé, tel qu'indiqué dans le cadrage de la négociation d'assurance chômage par le gouvernement le 25 septembre 2018.** Ainsi, l'évolution des recettes serait plus faible en 2019 (+1,9 %) à cause de l'effet de trésorerie 2018¹⁶. Elle évoluerait ensuite plus vite que la masse salariale en 2020 (+3,2 % contre +3,0 % pour la masse salariale) du fait de la taxation et de la sur-contribution sur les CDDU à compter du 1^{er} janvier 2020 prévus dans la réforme 2019. Les contributions salariales progresseraient de +2,8 % en 2021 et 2022 en ligne avec la masse salariale (*Graphique 10*).

Graphique 10 – Evolution de la masse salariale et des contributions d'assurance chômage



Sources : Acoff, Unédic, prévisions Unédic.

¹⁵ Le pilotage financier de l'Unédic s'appuie à la fois sur la prévision financière corrélée avec les flux financiers correspondants et sur le compte de résultat qui fait l'objet d'un processus annuel de certification des comptes. La prévision financière (recettes/dépenses) est nécessaire au pilotage du plan de financement de l'Assurance chômage tandis que le compte de résultat (produits/charges) apporte une vision économique. Sur le principe, les écarts observés entre ces comptes sont de deux natures : le périmètre et le rattachement à la période de survenance. Le périmètre du compte de résultat comprend des charges et produits relatifs notamment à des dotations ou reprises de provisions techniques qui, par nature, n'ont pas d'impact en trésorerie. Plus significatif, le rattachement comptable à un exercice de survenance des produits et des charges crée un décalage par rapport aux flux financiers.

¹⁶ On constate +60 M€ de recettes en plus en 2019 par rapport à la prévision de juin dernier. Ce surplus est reporté les années suivantes en prévision.

b. Les dépenses de l'Assurance chômage

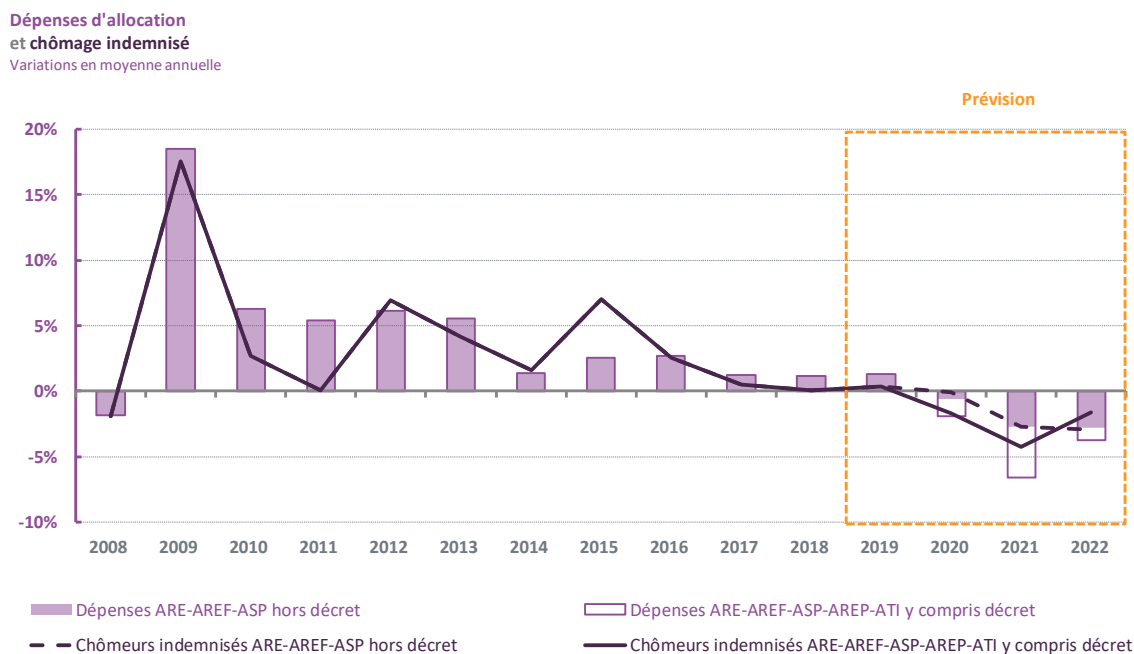
Prévision de dépenses 2019-2022

Les dépenses d'allocation, qui dépendent du nombre de chômeurs indemnisés et de la progression de l'allocation journalière versée, ont augmenté de +0,6 % en 2018. Elles continueraient à augmenter en 2019 de +1,9 %¹⁷ puis diminueraient à partir de 2020 sous l'effet conjugué de la conjoncture et du décret (modifications des conditions d'ouverture de droit et du calcul du salaire de référence, instauration de la dégressivité des allocations élevées)¹⁸ : -2,6 % en 2020, -6,1 % en 2021 et -3,8 % en 2022 (*Graphique 11*). Les allocations journalières continueraient à progresser en 2019 sous l'effet du niveau des salaires des nouveaux bénéficiaires de l'assurance chômage, généralement plus élevés que ceux des bénéficiaires en cours de droit et des revalorisations du salaire journalier de référence. Ce dernier a été revalorisé de +0,7 % au 1^{er} juillet 2019 (comme au 1^{er} juillet 2018) et nous faisons l'hypothèse d'une stabilité de ce taux de revalorisation pour les années suivantes. En 2020 et les années suivantes, les allocations journalières baisseraient à la suite de l'instauration de la dégressivité des allocations élevées à compter du 1^{er} novembre 2019 et de la modification du calcul de l'allocation journalière à compter du 1^{er} avril 2020.

Les aides (Arce pour les créateurs d'entreprises et prime de reclassement durable pour les bénéficiaires du CSP) ont augmenté en 2018 et continueraient d'augmenter en 2019, puis se stabiliseraient les années suivantes.

Enfin, les dépenses liées au financement du budget de Pôle emploi (10 % des contributions annuelles encaissées par l'Unédic lors de l'année N-2 puis 11 % à compter du 1^{er} janvier 2020) augmenteraient, en variation annuelle, de +100 M€ en 2019 puis d'environ +280 M€ en variation par an sur l'ensemble de la période 2020-2022.

Graphique 11 – Evolution du chômage indemnisé et des dépenses d'allocation



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ du chômage indemnisé en ARE, AREF, ASP, AREP, ATI : France entière, données CVS.

¹⁷ On constate une hausse des dépenses de +150 M€ en 2019 par rapport à la prévision de juillet. On reporte cette hausse sur les années suivantes en prévision.

¹⁸ Ces dépenses intègrent les effets attendus des mesures du contrôle de la recherche d'emploi, modifiées par décret le 28 décembre 2018.

c. Situation financière de l'Assurance chômage

En **2018**, le **solde financier** s'est amélioré : -1,8 Md€ après -3,4 Mds€ en 2017 (*Tableau 6, Graphique 12 et Graphique 13*). Cette amélioration traduit pour moitié des effets de trésorerie (cf. *supra*). En 2019, il atteindrait -1,8 Md€ par contrecoup de ces mêmes effets de trésorerie.

Pour les années suivantes, le solde financier continuerait à s'améliorer sous les effets conjugués de la conjoncture et du décret du 26 juillet 2019. Le retour à l'équilibre serait effectif au cours du second semestre 2020. En 2020, l'Unédic enregistrerait un déficit de -0,3 Md€ et l'excédent serait de +3,0 Mds€ en 2021 puis de +5,3 Mds€ en 2022.

La situation financière de l'Assurance chômage est détaillée en *Annexe 1*.

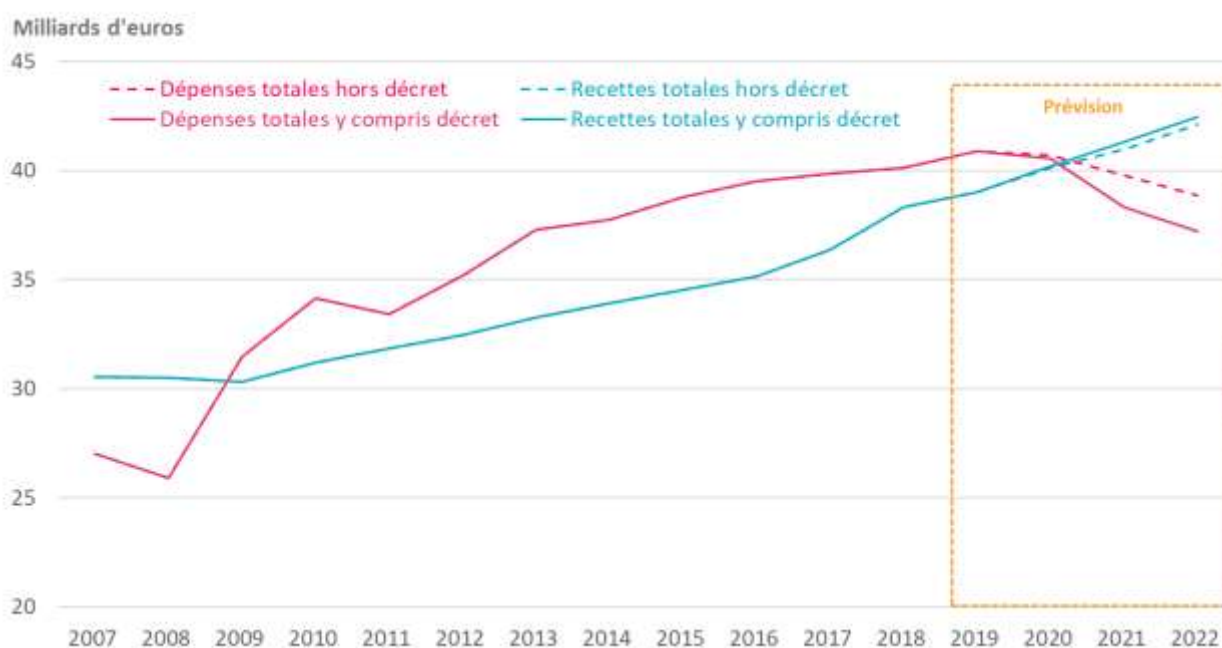
Tableau 6 – Prévision de la situation financière de l'Assurance chômage

En millions d'euros, au 31 décembre

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

Source : Unédic, prévisions Unédic.

Graphique 12 – Recettes et dépenses totales



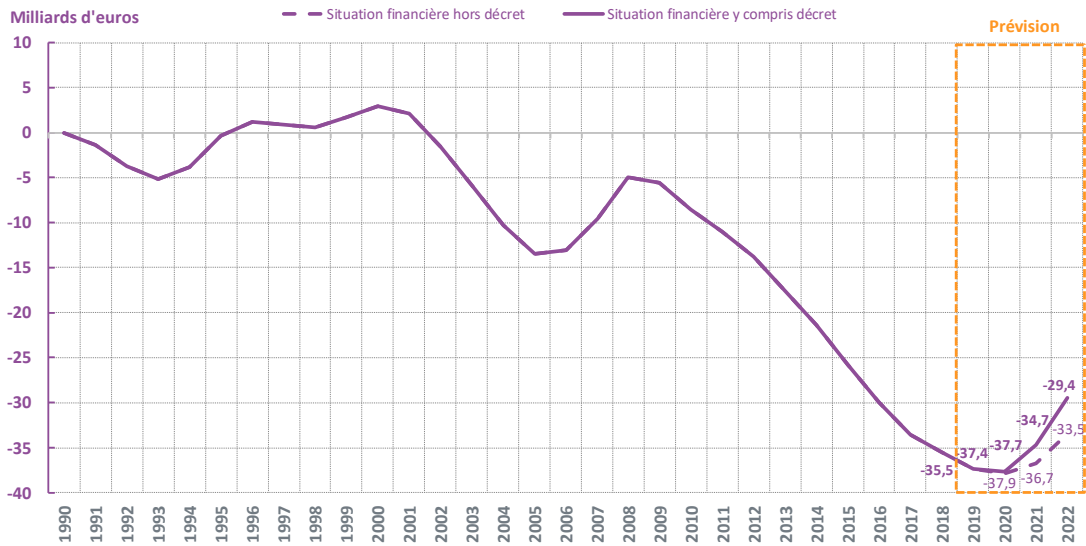
Source : Unédic, prévisions Unédic.

Graphique 13 – Solde financier de l'Assurance chômage



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Graphique 14 – Endettement net de l'Assurance chômage (Dette)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

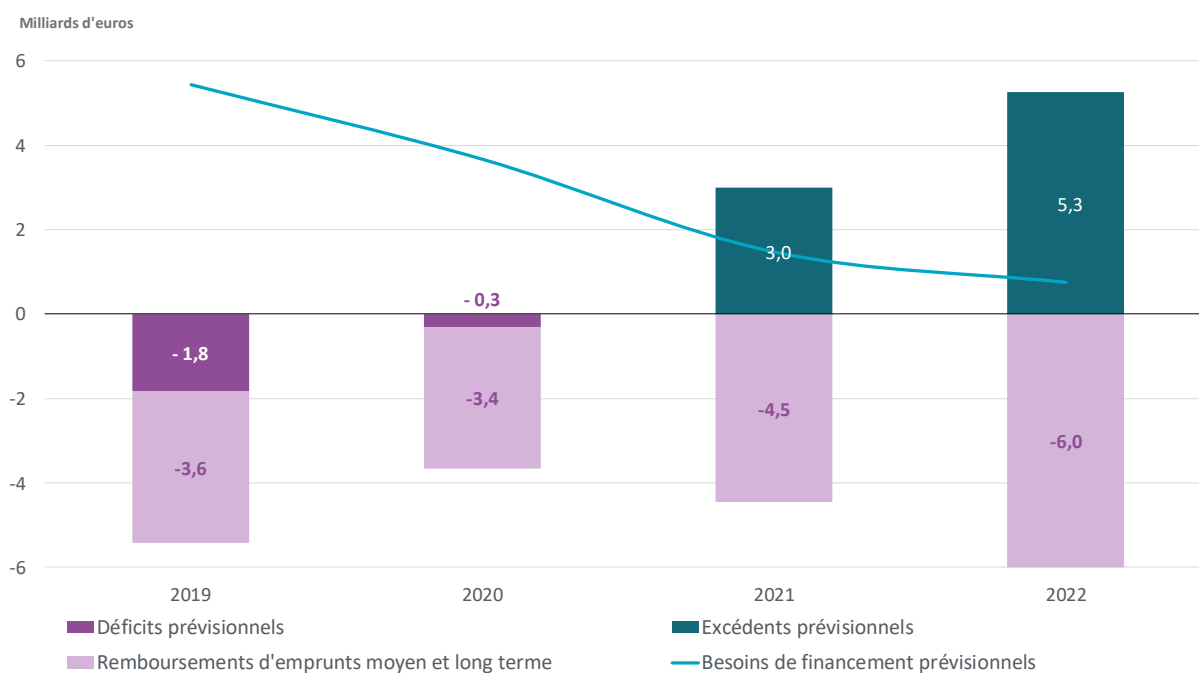
4. Préviation de coût de la dette

À la suite de la crise économique de 2008 et de ses conséquences sur la situation de l'emploi, l'Unédic a vu sa dette augmenter et passer de 5,0 Mds€ en 2008 à 35,5 Mds€ à fin 2018, soit l'équivalent de 11 mois de recettes du régime (*Graphique 13*). A l'horizon des dernières projections d'équilibre financier, la dette atteindrait son maximum de 37,7 Mds€ à fin 2020 et diminuerait ensuite pour atteindre 29,4 Mds€ en 2022 sous les effets conjoints d'un contexte macroéconomique plus favorable et des réformes successives de l'Assurance chômage.

La dette de l'Unédic se constitue notamment 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, notamment depuis la mise en place d'une politique monétaire accommodante par la Banque Centrale Européenne (BCE), ainsi que la capacité accrue de l'Unédic à se financer sur les marchés financiers, ont permis de limiter le coût de la dette. Ainsi, les charges financières nettes pour l'année 2018 sont de 365 M€, soit l'équivalent de moins de 1 % des recettes (*Tableau 7*).

Le besoin de financement de l'Unédic se réduit significativement depuis 2018 grâce aux nouvelles dispositions de la convention d'assurance chômage conclues en avril 2017 et aux effets de l'amélioration du contexte macroéconomique sur les recettes et les dépenses du régime. Les effets du décret de juillet 2019 sur la réforme de l'Assurance chômage amplifient cette dynamique (*Graphique 15*).

Graphique 15 – Effet du retour à l'équilibre des comptes sur les besoins de financement prévisionnels de l'Assurance chômage



Source : Unédic.

Note : le besoin de financement annuel correspond aux remboursements des emprunts contractés à date, augmenté, le cas échéant, du déficit prévisionnel ou du remboursement des nouveaux emprunts prévisionnels.

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 financière, dans un contexte d'endettement croissant pour l'Unédic : le montant des remboursements annuels des emprunts a été limité à 10 % des recettes de l'Unédic et tous les emprunts sont souscrits à taux fixes et en euro. La stratégie de gestion de la dette a permis de circonscrire le risque de taux en sécurisant la liquidité nécessaire à l'Unédic pour assurer la continuité des prestations de l'Assurance chômage.

Dans les années à venir, afin de s'adapter au contexte nouveau de retour à l'équilibre, lorsque la réalisation des excédents sera certaine et observable sur la trésorerie, l'Unédic mettra en œuvre sa nouvelle stratégie de financement approuvée par le Conseil d'administration de l'Unédic, visant à recourir à des maturités plus courtes. Avec cette nouvelle stratégie, le niveau annuel des remboursements d'emprunts pourrait s'accroître légèrement.

Des conditions de financement favorables

Depuis 2013, l'Assurance chômage bénéficie de taux de financement très favorables. Ces conditions résultent essentiellement des politiques monétaires menées par la BCE, dans une logique de relance de l'économie européenne.

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 ses programmes de financement sont éligibles à ce programme d'achat. Les titres ainsi visés bénéficient d'une attractivité supplémentaire auprès des investisseurs institutionnels.

Entre 2013 et 2018, les charges financières nettes ont augmenté moins rapidement que le niveau global de la dette. De ce fait, le ratio des charges financières sur l'endettement a été fortement réduit sur la période pour atteindre 1,03 % en fin d'année dernière (*Tableau 7*).

Tableau 7 – Charges financières et endettement entre 2013 et 2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges financières nettes (en M€)	227	295	301	324	352	365
Endettement net (en M€)	17 675	21 398	25 674	29 758	33 549	35 540
Charges financières nettes / Endettement net	1,28 %	1,38 %	1,17 %	1,09 %	1,05 %	1,03 %

Note : sont considérées comme charges financières nettes, les intérêts et charges financières diminués des produits financiers directement liés à la gestion de la dette.

Source : Unédic.

Durant les prochaines années, la poursuite d'une politique monétaire accommodante par la BCE devrait permettre à l'Unédic d'observer une réduction de ses charges financières nettes. Ainsi, le ratio des charges financières sur l'endettement devrait passer en dessous de 1 % en 2019 et y rester jusqu'à l'horizon de la prévision (*Tableau 8 et Graphique 16*).

Tableau 8 – Prévisions de charges financières et d'endettement entre 2019 et 2022

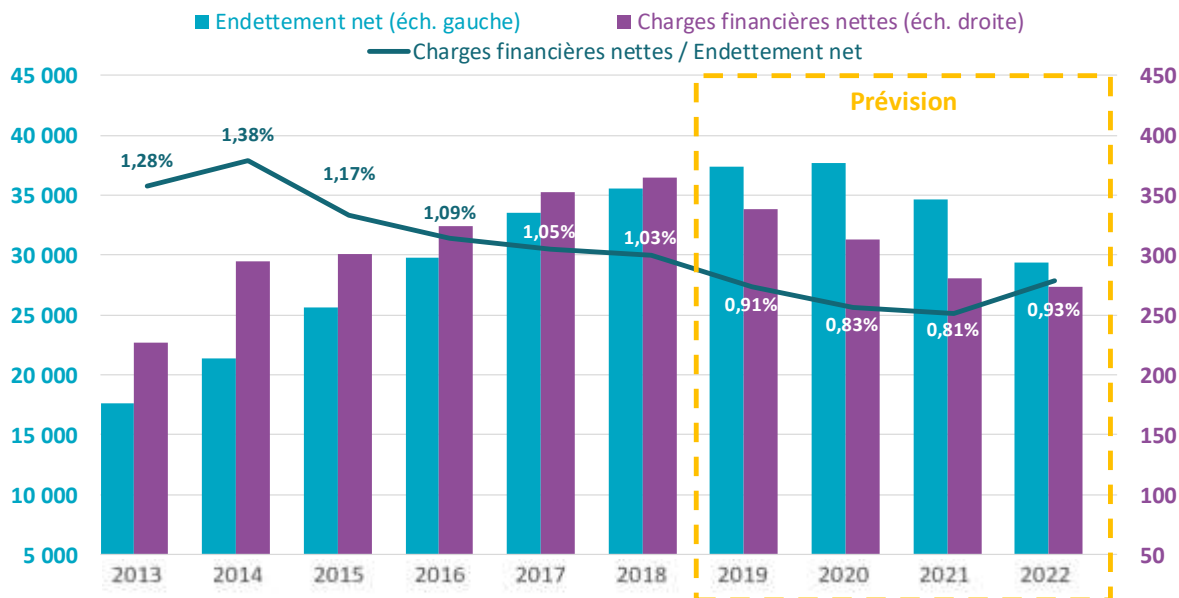
	2019	2020	2021	2022
Charges financières nettes (en M€)	338	313	281	273
Endettement net (en M€)	37 357	37 666	34 678	29 421
Charges financières nettes / Endettement net	0,91 %	0,83 %	0,81 %	0,93 %

Note : sont considérées comme charges financières nettes, les intérêts et charges financières diminués des produits financiers directement liés à la gestion de la dette.

Source : Unédic.

Graphique 16 – Evolution de l'endettement net et des charges financières nettes de l'Assurance chômage entre 2013 et 2022

En millions d'euros



Note : sont considérées comme charges financières nettes, les intérêts et charges financières diminués des produits financiers directement liés à la gestion de la dette.

Source : Unédic.

Une part significative du besoin de financement de l'Unédic est déjà financé à l'horizon de la prévision

Depuis 2009, les recettes du régime d'assurance chômage ne permettent plus de couvrir ses dépenses. L'Unédic a eu recours à la dette en empruntant sur les marchés, exclusivement à taux fixes et en euro. Dans ces conditions, la gestion de la dette présentait un double risque :

- ▶ un risque de taux lié au financement du déficit de chaque année ;
- ▶ un risque de refinancement correspondant à la situation où le renouvellement de la dette arrivant à échéance serait effectué à un coût plus élevé dû à une hausse des taux.

L'exposition au premier risque est en nette diminution du fait de la conjoncture et du retour à l'équilibre des comptes de l'Unédic.

La maîtrise du risque de refinancement s'est, elle, effectuée par l'allongement de la maturité des financements afin d'éviter, au cours des prochaines années, des échéances de remboursement trop importantes.

Les perspectives financières de l'Assurance chômage pour les années 2019-2022 anticipent des excédents de l'ordre de 5 Mds€ à l'horizon 2022. Le montant prévisionnel des échéances de remboursement d'emprunts est en ligne avec les excédents prévisionnels qui seront dégagés par le régime dans sa période de haut de cycle. Ces paramètres permettent d'envisager une stratégie de financement consistant à ajuster les besoins de financement et les échéances de remboursement au niveau des excédents en recourant à des financements de moyen terme.

Cette maîtrise découle aussi du fait que l'ensemble des financements sont souscrits à taux fixes et en euro. Ainsi, 82 % de la dette prévue à fin 2022 est déjà souscrite (Tableau 9). Le montant des charges financières liées à cette dette sécurisée est donc déjà parfaitement connu. De ce fait, l'incertitude de coût porte sur une part marginale de l'endettement de l'Unédic à l'horizon de la prévision.

Tableau 9 – Part de la dette sécurisée

	2019	2020	2021	2022
Dettes sécurisées à date (en M€) *	34 250	30 900	27 750	24 250
Situation d'endettement net (en M€)	37 357	37 666	34 678	29 421
Part de la dette sécurisée	92 %	82 %	80 %	82 %

* La dette sécurisée est la dette souscrite à date pour laquelle ne subsiste donc aucune incertitude en coût ou en liquidité.

Source : Unédic.

Conditions de taux et charges financières pour l'Assurance chômage, à l'horizon 2022

Les politiques monétaires de taux bas devraient encore se poursuivre du fait des risques pesant sur le contexte économique international.

La politique de *Quantitative Easing* (QE) menée par la BCE va reprendre à partir de novembre 2019. Les conditions économiques restent difficiles du fait de l'actualité géopolitique et commerciale au niveau international et la zone Euro n'y échappe pas. En effet, lors de la conférence de presse de la BCE du 12 septembre dernier, son président a annoncé que l'institution francfortoise prévoyait pour cette année une croissance de +1,1 % (puis +1,2 % en 2020) et une inflation de +1,2 % (puis +1,3 % en 2020), loin des objectifs de la BCE, à savoir une croissance et une inflation proches de +2 %. Le mandat du président actuel, Mario Draghi, débuté en novembre 2011 arrivant à son terme, la présidence de Christine Lagarde à compter du 1^{er} novembre prochain est attendue dans la continuité des politiques récentes : dans son audition au Parlement européen du 4 septembre 2019, elle a confirmé qu'une politique monétaire très souple resterait nécessaire. L'Unédic, dont le coût de la dette devrait diminuer après avoir atteint un maximum en 2018, continuera à bénéficier de ce contexte favorable mais de façon moins marquée que les années précédentes du fait du retour à l'équilibre financier.

L'Unédic se base sur les prévisions de taux du Consensus des économistes et de ses partenaires du milieu bancaire et financier 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 la nouvelle stratégie de financement de la dette de l'Unédic visant à privilégier son coût en diminuant la maturité moyenne (*Tableau 10*).

La nouvelle stratégie de financement validée en Conseil d'administration visant à raccourcir les maturités afin de maintenir la relation établie avec les marchés financiers devrait permettre à l'Unédic de réduire le taux moyen de ses émissions et donc de diminuer ses charges financières.

Au-delà de l'horizon de la prévision, il se pourrait que la politique monétaire de la BCE devienne moins accommodante et donc que les taux augmentent. Néanmoins, des conditions de refinancement à des taux plus élevés ne devraient pas avoir d'impact sur la charge de la dette car les excédents prévus seraient d'un montant suffisant pour que la charge globale de la dette continue à s'alléger.

Au total, les charges financières rapportées aux recettes continueraient à diminuer jusqu'en 2022. A cet horizon, elles ne représenteraient alors que 0,64 % des recettes de l'Unédic (*Tableau 11*).

Tableau 10 – Projection d'évolution des taux et maturités des émissions futures

	T4 2019	2020	2021	2022
Maturité moyenne des émissions sur la période (en années)	2,11	2,70	2,42	3,00
<i>Taux moyen des émissions sur la période</i>	-0,36 %	-0,34 %	-0,25 %	0,06 %

Note : la maturité moyenne des émissions prévues sur la fin d'année 2019 est particulièrement faible du fait de la non prise en compte des émissions déjà réalisées cette année sur le programme long terme.

Source : Unédic.

Tableau 11 – Projection des charges financières nettes sur la base du scénario de projection de la dette et des hypothèses de taux retenues

<i>Montants en millions d'euros</i>	2019	2020	2021	2022
Prévision d'endettement	37 357	37 666	34 678	29 421
Prévision de dépenses	40 878	40 541	38 333	37 215
Prévision de recettes	39 031	40 218	41 316	42 472
Charges financières nettes	338	313	281	273
Charges financières nettes / recettes	0,87 %	0,78 %	0,68 %	0,64 %

Source : Unédic.

C. Solde structurel et cycle économique

L'Unédic utilise 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.

Cette méthode consiste à déduire du solde financier global du régime une partie due aux conditions conjoncturelles et appelée solde conjoncturel et des éléments considérés comme hors champ (les charges d'intérêt et les mesures temporaires et ponctuelles dont la liste est présentée en annexe). Le solde restant est le solde structurel primaire, c'est-à-dire le solde considéré comme résultant de la réglementation d'assurance chômage et du marché du travail.

1. Hypothèses sur lesquelles repose la décomposition du solde

Si la méthode d'estimation du solde structurel primaire est constante année après année, nous recalculons ce solde chaque année puisque :

- ▶ les éléments pris en compte dans les mesures ponctuelles et temporaires sont mis à jour. En effet, les mesures ponctuelles ou temporaires et les éléments exceptionnels sont des événements de gestion non pérennes qui peuvent apparaître lors d'un nouvel exercice comptable ;
- ▶ la Commission européenne met à jour régulièrement son estimation de l'écart de production.

Le détail du calcul des soldes conjoncturel et structurel est présenté en *Annexe 2*.

Mise à jour des estimations de l'écart de production

Les dernières estimations de l'écart de production, en mai 2019, indiquent une position dans le cycle plus avancée qu'anticipé l'année dernière. En effet la Commission européenne considère aujourd'hui que l'écart de production français est fermé depuis 2017, c'est-à-dire que le PIB observé a rattrapé son niveau potentiel alors qu'elle estimait l'année dernière que cette fermeture s'établirait en 2018 (*Graphique 17*).

La mesure de l'écart de production dépend de nombreuses hypothèses et par conséquent la décomposition du solde entre parties structurelle et conjoncturelle présente une marge d'incertitude importante¹⁹, avec un écart d'environ ±800 M€ suivant l'organisme international choisi pour la mesure de l'écart de production (Commission européenne, FMI, OCDE). Ceci est dû aux raisons suivantes :

- ▶ la méthode de mesure du 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, ...). 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'écart de production, c'est-à-dire à l'amplitude de variation des dépenses et des recettes lorsque l'écart de production varie. Cette amplitude de variation n'est pas une grandeur aisément mesurable. Elle ne peut qu'être estimée par un modèle. Elle est donc elle aussi sujette à une certaine marge d'incertitude ;
- ▶ les révisions de la croissance observée et de la croissance potentielle, pour une année donnée et pour une même organisation, peuvent conduire à une révision significative de la mesure de l'écart de

¹⁹ L'incertitude évoquée ici traduit les écarts d'estimation de l'écart de production entre organisations internationales. Pour l'incertitude statistique liée à la méthode d'estimation en elle-même de l'écart de production, on peut se référer au rapport de « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2015-2018 » de juin 2015 et au document de travail de l'Insee « Croissance potentielle en France et en zone Euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation » de 2014.

production en lien avec les révisions de la croissance observée et de la croissance potentielle. Ceci a pour conséquence de modifier la mesure du solde structurel. Entre son estimation de novembre 2017 et celle de mai 2019, la Commission européenne a réduit son estimation de l'écart de production, ce qui a pour conséquence d'augmenter la part structurelle du déficit de l'Unédic (Graphique 18). Ces révisions ont entraîné une dégradation du solde structurel primaire d'environ 300 M€ en moyenne sur la période 2010-2017.

Graphique 17 – Evolution de la mesure de l'écart de production (*output gap*), en % du PIB potentiel



Sources : Spring economic forecast (2018, 2019) et Winter economic forecast (2017, 2018), Commission européenne.

Graphique 18 – Evolution de la mesure du solde structurel primaire, en M€



Sources : Spring economic forecast (2018, 2019) et Winter economic forecast (2017, 2018), Commission européenne, Unédic. Calculs Unédic.

2. Un déficit structurel moyen de -1,8 Md€ entre 2010 et 2017

In fine, l'actualisation de l'écart de production sur l'ensemble de la période d'analyse, donne la décomposition suivante.

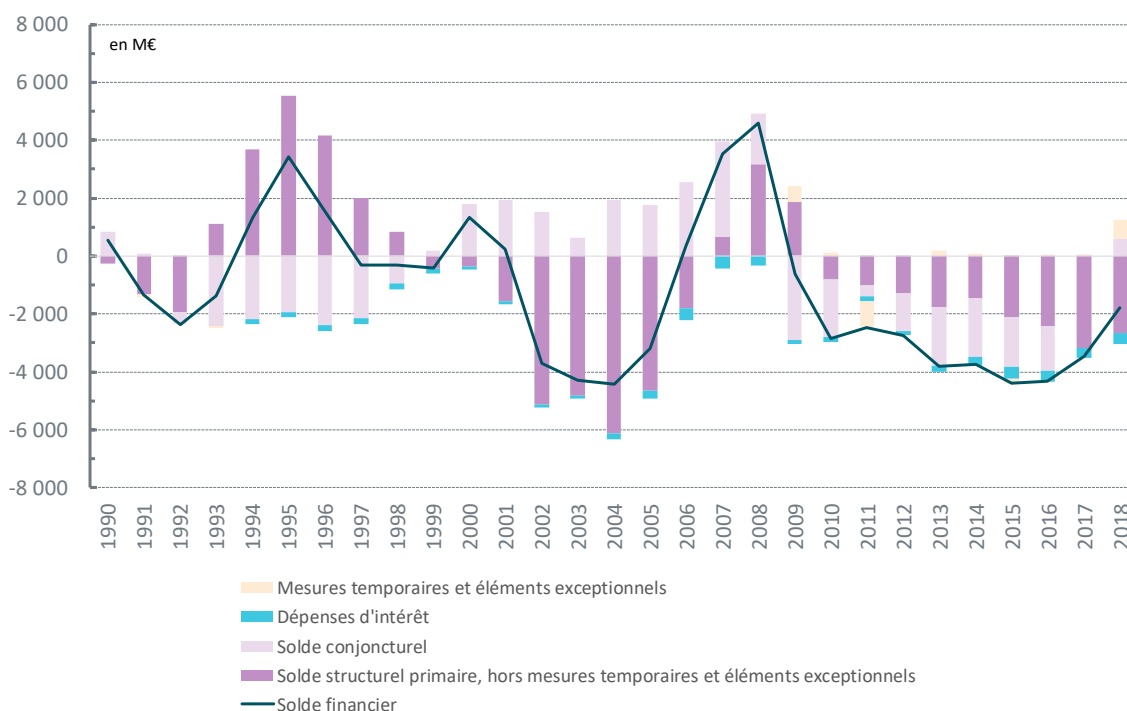
Le solde structurel hors charges d'intérêt et hors mesures ponctuelles, temporaires et éléments exceptionnels est en moyenne de -1,8 Md€ sur la période 2010-2017 (Graphique 19). Et entre 2010 et 2017, ce déficit a eu tendance à augmenter. Cette dégradation entre 2010 et 2017 résulte des effets conjugués :

- ▶ de la réforme des retraites de 2010 qui, via le report des âges minimum et de taux plein de départ à la retraite, élargit la population potentiellement indemnisable et augmente les dépenses d'indemnisation davantage qu'elle n'améliore les recettes de cotisation ;
- ▶ de l'augmentation sur la période du nombre de travailleurs frontaliers indemnisés dont le montant moyen d'indemnisation est généralement plus dynamique (voir ci-après).

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

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

Graphique 19 – Décomposition du solde de l'Assurance chômage depuis 1990, en M€



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

Sources : Commission européenne, Unédic. Calculs Unédic.

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

3. Impact des évolutions règlementaires et législatives sur le solde structurel

Outre les effets de la convention 2017 et des nouvelles mesures introduites dans le décret du 26 juillet 2019 sur les règles d'assurance chômage (présentées en première partie de ce rapport), d'autres changements règlementaires sont susceptibles d'affecter le solde structurel de l'Unédic.

a. Le renforcement des contrôles et le changement du barème de sanction des demandeurs d'emploi

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (*via* le décret n°2018-1335 du 28 décembre 2018 relatif aux droits et aux obligations des demandeurs d'emploi et au transfert du suivi de la recherche d'emploi) introduit de nouvelles modalités de contrôle de la recherche d'emploi :

- ▶ le transfert du pouvoir de sanction relatif au revenu de remplacement du préfet vers les services de Pôle emploi ;
- ▶ le changement du barème de sanction : un renforcement dans les cas de fausses déclarations et de fraudes, mais des sanctions plus graduelles, notamment en cas de manquement dans les actes relatifs à la recherche d'emploi.

Ces nouvelles modalités de contrôle et de sanction accompagnent l'augmentation des effectifs de conseillers de Pôle emploi dédiés au contrôle.

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 envisagés.

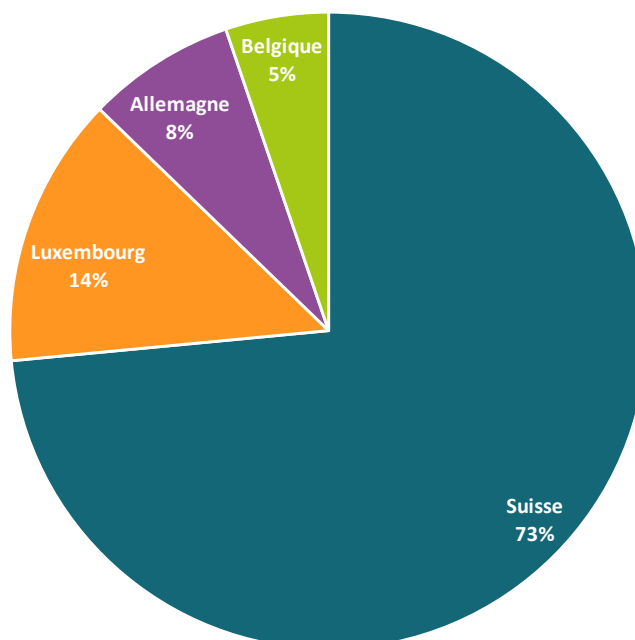
b. Vers de nouvelles règles européennes réduisant le coût net de l'indemnisation des demandeurs d'emplois frontaliers pour l'Unédic

Un travailleur frontalier se définit 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 et la Belgique.

Les règles d'indemnisation actuelles 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 versement d'assurance chômage et remboursements des états voisins se creuse d'environ 50 M€ par an : en 2018, la France a versé 922 M€ d'indemnisation chômage aux demandeurs d'emploi frontaliers alors qu'elle n'a obtenu, avec les règles actuelles en vigueur, que 151 M€ de remboursement de la part des pays voisins, soit un coût net de 771 M€ pour l'Unédic (*Graphique 20 et Tableau 12*).

Graphique 20 – Répartition du coût net d'indemnisation pour l'Unédic des frontaliers par pays



Note : ne sont représentés ici que les pays correspondant aux principaux coûts nets d'indemnisation. Les autres pays frontaliers représentent moins de 1 % du coût net.

Source : Unédic, FNA, mars 2019.

Lecture : 73 % du coût net pour l'Unédic de l'indemnisation des frontaliers proviennent des résidents français travaillant en Suisse.

Tableau 12 – 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	33 669	921 M€	210 M€	711 M€
2018	33 185	922 M€**	151 M€	771 M€

* Effectif moyen de chômeurs indemnisés dans l'année.

** Chiffre provisoire.

Source : Unédic, extraction du FNA à fin février 2019.

La **Commission européenne** avait proposé, le 13 décembre 2016, une révision de la réglementation de l'Union européenne relative à la coordination de la sécurité sociale. La Commission entendait ainsi 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.

Ce projet a été rejeté par le Parlement le 18 avril 2019, qui a décidé de le reporter à la prochaine législature. Tant que la Commission européenne ne retire pas le texte, les discussions peuvent se poursuivre. Le nouveau Parlement élu le 26 mai 2019 pourra donc décider de rouvrir le dossier.

A ce stade, le projet de révision prévoyait 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 supprimée ;
- ▶ **la totalisation des périodes d'assurance** : cela se traduirait par l'exigence d'une période d'assurance minimale de 3 mois dans l'Etat de dernière activité pour pouvoir totaliser des périodes d'assurance exercées antérieurement dans un autre Etat ;
- ▶ **l'exportation des droits à l'assurance chômage** : la période d'exportation des prestations de chômage dans un autre Etat serait portée de 3 à 6 mois.

On estime que l'ensemble de ces propositions, si elles avaient été appliquées en 2017, auraient amélioré la situation financière du régime d'assurance chômage de l'ordre de 600 M€.

c. Bilan de ces changements règlementaires

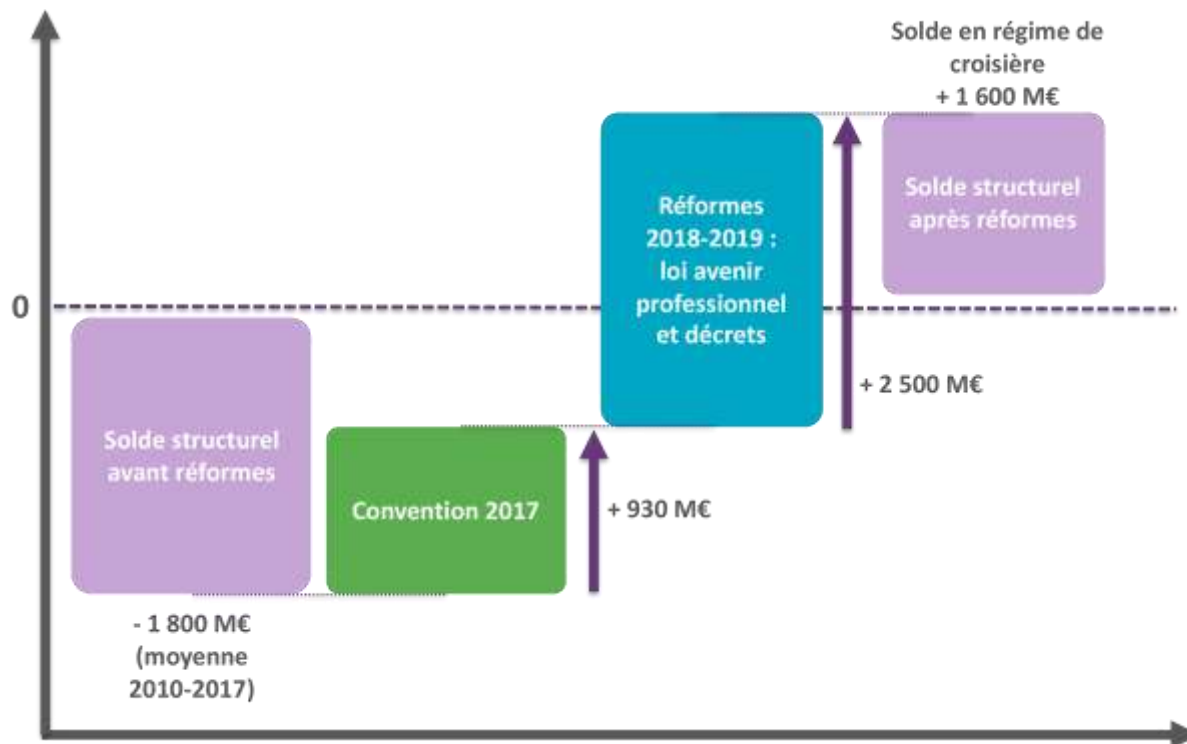
Le solde structurel hors charges d'intérêt est en moyenne de -1,8 Md€ entre 2010 et 2017. Pour rappel, ce solde tient compte des économies réalisées grâce à la convention 2014 (450 M€ en régime de croisière). Il est amené à diminuer sous les effets des facteurs suivants :

- ▶ la convention 2017 permettrait d'améliorer ce solde de 930 M€ ;
- ▶ les réformes en cours devraient cependant modifier ce solde : le décret du gouvernement sur les règles d'assurance chômage devrait améliorer le solde structurel de 2,5 Mds€ par an une fois le régime de croisière atteint.

Ainsi, au regard des informations connues à ce jour, le solde structurel de l'Assurance chômage devrait être excédentaire, et atteindre +1,6 Md€, soit environ 0,5 mois de recettes une fois effectuée la montée en charge des nouvelles règles d'assurance chômage (*Schéma 1*).

A ce stade, nous ne tenons pas compte des effets sur le solde structurel de la future réglementation européenne dont les délais d'application pour ces possibles économies ne sont pas encore connus.

Schéma 1 – Effets des évolutions réglementaires engagées et à venir sur le solde structurel



Source : Unédic.

4. Impact du cycle économique sur le solde conjoncturel

Dès 2021, grâce à l'amélioration continue de la conjoncture, aux mesures d'économie inscrites dans la convention 2017 et aux premiers effets du décret de juillet 2019, l'Assurance chômage reviendrait à l'équilibre. Le solde de l'Unédic pourrait atteindre -0,3 Md€ en 2020, +3,0 Mds€ en 2021 et +5,3 Mds€ en 2022. L'Unédic entrerait alors dans une phase de désendettement, qui devrait se prolonger jusqu'à la fin de la phase positive du cycle économique.

De nombreuses incertitudes existent quant à la durée et à l'amplitude de ce nouveau cycle économique. Malgré des estimations de la croissance potentielle proches sur la période récente (entre +1,2 % et +1,4 %), les réponses varient selon les institutions :

- ▶ le FMI et la Commission européenne indiquent que l'écart de production se serait fermé en 2017 (*Graphique 21*) et serait positif en 2018 et au-delà ;
- ▶ pour l'OCDE, il serait toujours négatif entre 2017 et 2020 ;
- ▶ la Banque de France²⁰ et le Gouvernement²¹ estiment que l'écart de production serait toujours négatif en 2018 et 2019 et que le PIB effectif rattraperait le PIB potentiel en 2020.

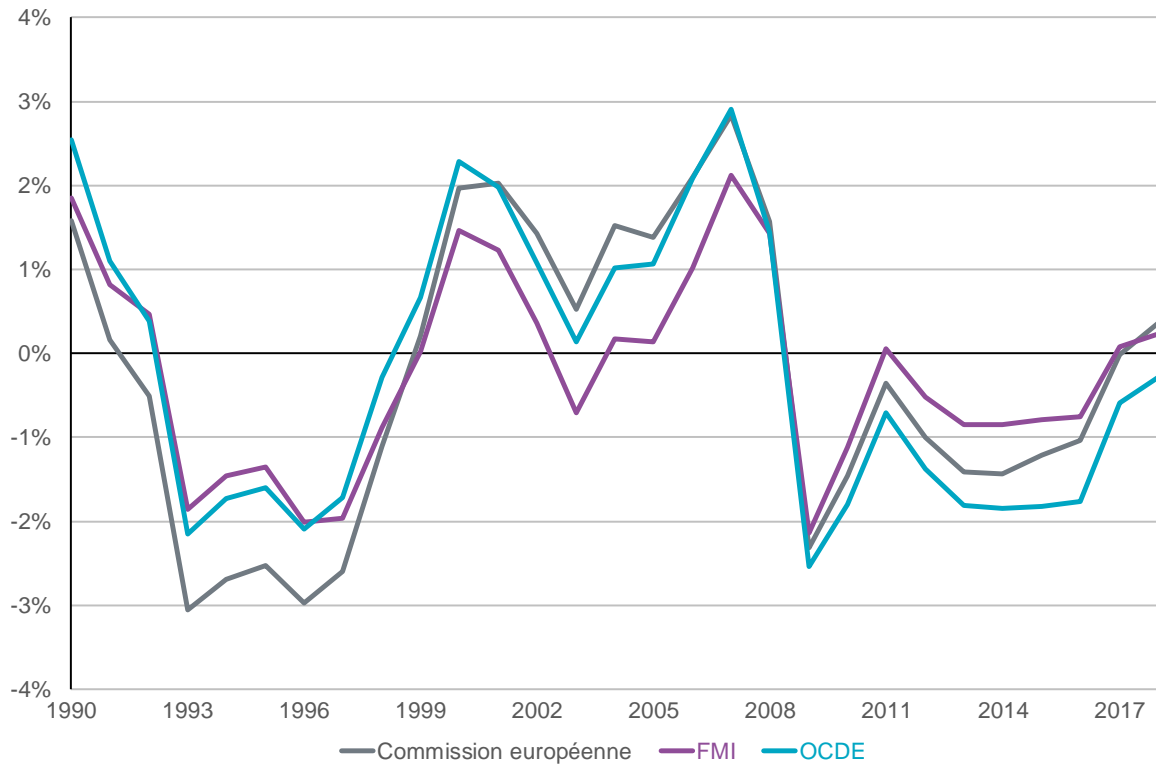
Malgré ces différences de diagnostic de la position dans le cycle de l'économie française, les organisations internationales et françaises partagent l'analyse que la croissance effective du PIB serait très proche de la

²⁰ Banque de France, « Projection macroéconomique », mars 2019.

²¹ Haut Conseil des finances publiques, avril 2019, « Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 ».

croissance potentielle sur la période 2019-2020 et cela impliquerait donc peu de changement sur la position de la France dans le cycle économique.

Graphique 21 – Ecart de production (*output gap*) des organismes internationaux, en % du PIB potentiel



Sources : Spring 2019 Economic Forecast, Commission européenne ; World Economic Outlook – avril 2019, FMI ; Perspectives économiques n°105, OCDE.

D. Les ruptures conventionnelles

Les ruptures conventionnelles ont été introduites en août 2008 par la loi portant modernisation du marché du travail du 25 juin 2008. Cette loi a retranscrit les dispositions de l'article 12 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du travail prévoyant de « *privilégier les solutions négociées à l'occasion des ruptures du contrat de travail* » (**Encadré 1**). Dix ans après leur mise en place, les ruptures conventionnelles représentent, en 2018, 21 % des dépenses d'allocations chômage. Leur montée en charge concomitante à la période de crise financière et économique débutant fin 2008 rend délicate l'analyse du développement de ce dispositif. En particulier, les possibles effets de substitution à d'autres modes de rupture de CDI qui ont pu avoir un effet sur les dépenses d'allocation ne peuvent pas être observés directement. Or, si la substitution d'une rupture conventionnelle à un licenciement n'induit pas de coût supplémentaire pour l'Assurance chômage, ce n'est pas le cas des substitutions à des démissions puisque certaines d'entre elles n'auraient pas donné droit à une indemnisation chômage.

Pour mieux comprendre l'évolution des dépenses d'indemnisation chômage, nous reviendrons dans un premier temps sur l'évolution du recours au dispositif depuis sa création, puis sur le profil des allocataires indemnisés à la suite d'une rupture conventionnelle. Enfin, nous nous pencherons sur les liens avec la conjoncture et les potentiels effets de substitution.

Encadré 1 – Le dispositif de rupture conventionnelle

Définition de la rupture conventionnelle

La rupture conventionnelle est une procédure qui permet à l'employeur et au salarié de convenir d'un commun accord des conditions de la rupture du contrat de travail à durée indéterminée qui les lie. Cette rupture résulte d'une convention signée par l'employeur et le salarié, et qui garantit à ce dernier des indemnités de départ au moins égales aux indemnités légales de licenciement. Elle lui permet aussi de bénéficier d'une indemnisation par l'Assurance chômage si les conditions d'ouverture de droit sont remplies.

Le dispositif vise à suivre l'évolution des besoins de mobilité professionnelle, et notamment à accompagner la transformation de l'emploi face aux mutations technologiques.

Homologation de la demande

L'employeur a l'obligation de faire une demande d'homologation de la rupture conventionnelle qu'il souhaite conclure. Celle-ci s'effectue auprès des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) :

- ▶ la demande est alors homologuée si l'instruction des Direccte a permis de vérifier le libre consentement des parties et les éléments fondant l'accord du salarié (par exemple le montant de l'indemnité de la rupture conventionnelle, le respect du délai de rétractation, ...)
- ▶ la demande est déclarée irrecevable si l'une des informations nécessaires à l'instruction de la demande est manquante (absence par exemple de la mention des salaires reçus, du délai de rétractation, du montant de l'indemnité de rupture conventionnelle, des signatures, ...)
- ▶ après l'expiration du délai d'instruction de 15 jours sans rejet de la demande, celle-ci est considérée comme acceptée, même si un refus de l'administration intervient par la suite.

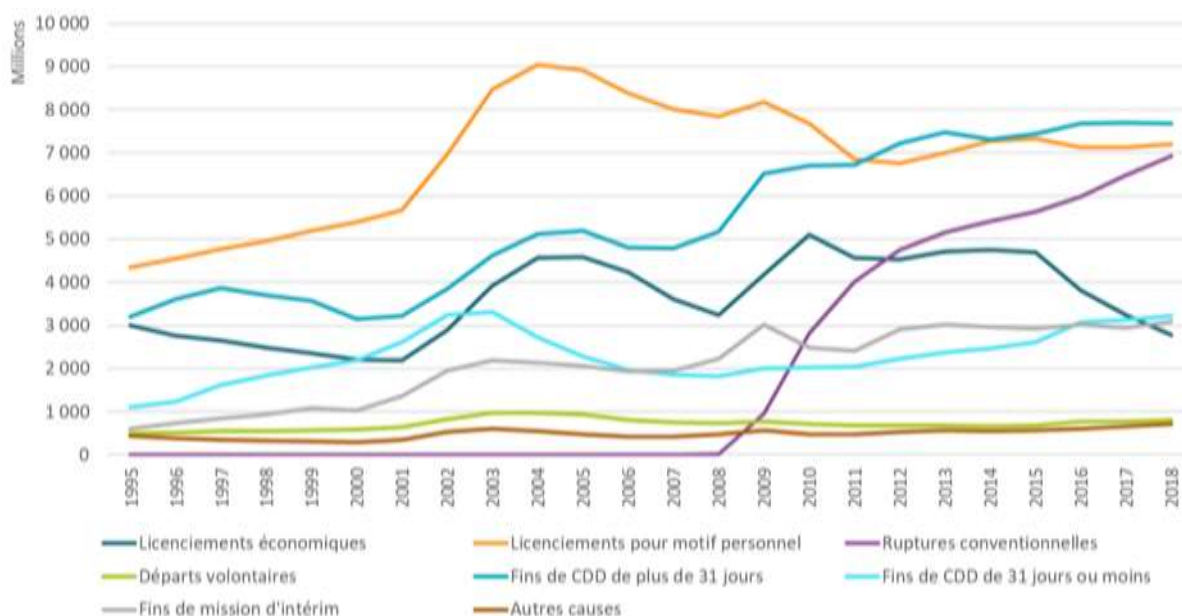
Si la rupture conventionnelle concerne un salarié protégé (investi d'un mandat de représentant du personnel), la consultation préalable du Comité Social et Economique (CSE) est obligatoire avant signature de la convention de rupture entre l'employeur et le salarié. Passé le délai de rétractation de 15 jours calendaires après cette signature, la rupture conventionnelle est soumise à l'autorisation de l'inspecteur du travail, et non à une simple homologation de la Direccte.

1. Evolution du recours aux ruptures conventionnelles

- a. Dix ans après leur mise en place, les ruptures conventionnelles représentent 21 % des dépenses d'allocations chômage

Les dépenses d'indemnisation à la suite d'une rupture conventionnelle progressent continûment depuis leur création en 2008 (*Graphique 22*). Avec la crise financière de 2008, les dépenses liées aux licenciements économiques ont augmenté rapidement entre 2008 et 2010 puis ont stagné à un haut niveau jusqu'en 2015. En revanche, les dépenses relatives aux licenciements pour motif personnel ont décru de 2009 à 2012. Tout au long de la précédente crise de 2001-2003, ces dépenses liées aux licenciements avaient fortement augmenté. Ainsi, depuis 2008, la part des dépenses liées aux ruptures conventionnelles a continuellement augmenté dans l'ensemble des dépenses d'allocations (*Graphique 23*).

Graphique 22 – Dépenses d'indemnisation selon le motif de la perte d'emploi



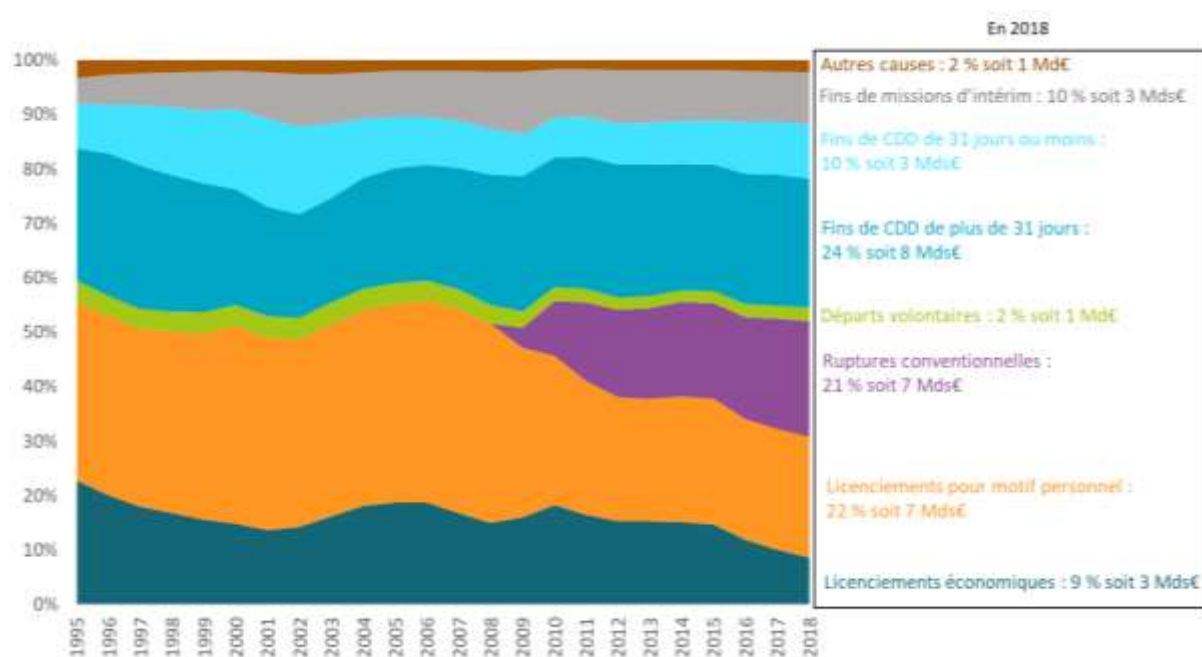
Notes : les « autres causes » (2 à 3 % des dépenses d'allocations sur l'ensemble de la période observée) incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pied temporaires à la suite d'une réduction d'activité. La catégorie « licenciements économiques » inclut les Contrats de Sécurisation Professionnelle (CSP).

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

Champ : France entière, y compris aides à la reprise ou création d'entreprise (Arce).

Lecture : en 2018, les dépenses d'allocations relatives aux allocataires ayant connu un licenciement économique s'élevaient à 3 Mds€.

Graphique 23 – Répartition des dépenses d'indemnisation selon le motif de la perte d'emploi



Notes : les autres causes incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pied temporaires à la suite d'une réduction d'activité. La catégorie « licenciements économiques » inclut les Contrats de Sécurité Professionnelle (CSP).
 Source : Fichier National des Allocataires (Unédic / Pôle emploi).

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

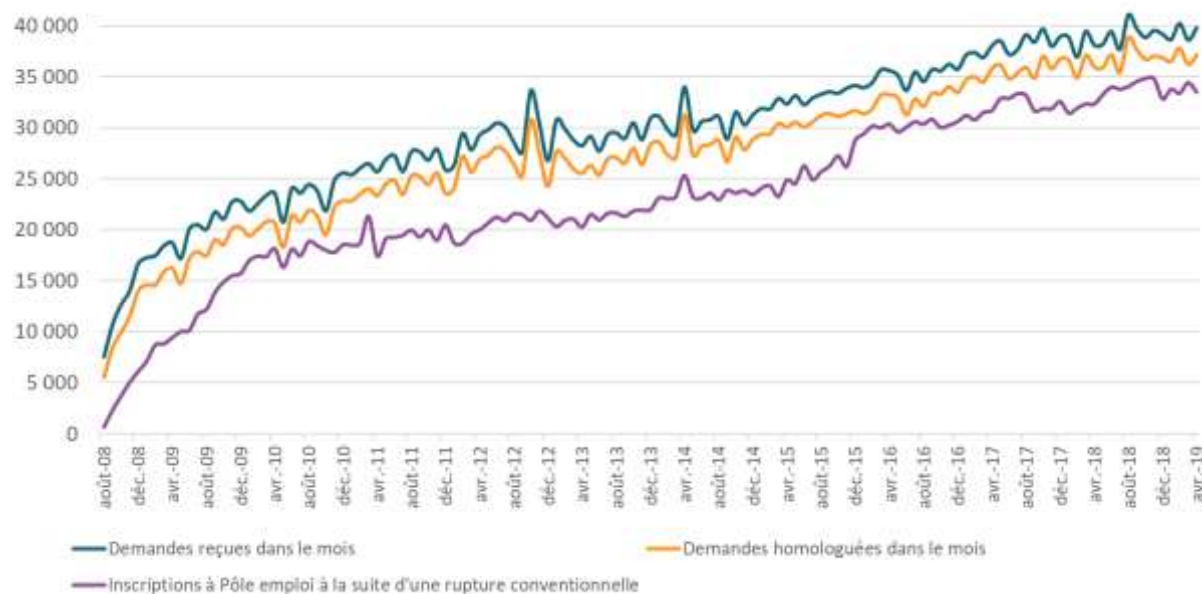
Lecture : en 2018, les dépenses liées aux ruptures conventionnelles représentent 21 % des dépenses d'allocations de l'Assurance chômage, soit 7 Mds€.

b. Le recours aux ruptures conventionnelles a doublé sur les dix dernières années

Depuis son introduction en août 2008, le recours à la rupture conventionnelle a fortement progressé, quasi-continûment (*Graphique 24*). En dix ans, le recours aux ruptures conventionnelles a doublé. Au premier semestre 2019, on compte en moyenne 39 000 demandes chaque mois, dont 37 000 homologuées (soit 94 %), contre environ 21 000 demandes fin 2009.

Le taux d'inscription à Pôle emploi après homologation de la demande est estimé à 91 % au premier semestre 2019. La plupart des demandeurs d'emploi s'inscrivant à la suite d'une rupture conventionnelle ouvrent un droit à l'Assurance chômage (92 %). Finalement, plus de 8 ruptures conventionnelles sur 10 sont suivies d'une indemnisation.

Graphique 24 – Demandes de ruptures conventionnelles, homologations et inscriptions à Pôle emploi



Source : demandes et homologations : Dares (données CVS) ; inscriptions : Fichier National des Allocataires (Unédic / Pôle emploi).
 Champ : France métropolitaine, hors demandes de salariés protégés (moins de 2 % des demandes).

2. Les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage à la suite d'une rupture conventionnelle

Plusieurs études ont mis en évidence les spécificités des ruptures conventionnelles, au regard des autres motifs de rupture de CDI. Une étude de la Dares de 2013 montre que les ruptures conventionnelles sont plus fréquentes en milieu de carrière (30 à 49 ans), ou à l'approche de la retraite²². La part des démissions parmi les ruptures de CDI diminue quant à elle avec l'âge, à l'inverse des licenciements. Les ruptures conventionnelles sont davantage mobilisées dans les petits établissements, les licenciements autres qu'économiques dans les grands établissements.

a. Des allocataires plus jeunes et plus diplômés que les licenciés, et qui occupaient des postes plus qualifiés et mieux rémunérés

Les allocataires indemnisés par l'Assurance chômage à la suite d'une rupture conventionnelle représentent 19 % des allocataires indemnisés fin juin 2018. Ils sont plus jeunes que les licenciés : 4 sur 10 ont moins de 35 ans contre 32 % parmi les licenciés pour motif personnel et 21 % parmi les licenciés économiques (Tableau 13). Quel que soit leur âge, ils sont plus diplômés dans l'ensemble. 60 % d'entre eux ont le Bac, contre 42 % des licenciés pour motif personnel et 49 % des licenciés économiques. Comme les licenciés économiques, les indemnisés à la suite d'une rupture conventionnelle occupaient plus souvent un poste de cadre avant d'arriver au chômage que les licenciés pour motif personnel (15 % contre 9 %). En lien avec ces caractéristiques, leurs salaires mensuels nets perdus sont en moyenne plus élevés. 28 % des indemnisés à la suite d'une rupture conventionnelle et 32 % des licenciés économiques (pour leur part plus âgés et expérimentés en moyenne) percevaient plus de 2 000 € nets, contre 21 % des licenciés pour motif personnel.

²² Dares (2013), « Ruptures conventionnelles de 2008 à 2012 », Dares analyses n°031, mai 2013. Champ : fins de CDI entre 2009 et 2012.

Tableau 13 – Caractéristiques des allocataires indemnisés par l'Assurance chômage, selon le motif de la rupture de contrat de travail

		Licenciements pour motif économique	Licenciements pour motif personnel	Ruptures conventionnelles	Fins de contrat à durée illimitée (licenciements, ruptures conventionnelles et départs volontaires)	Fins de contrat à durée limitée	Ensemble
En % des allocataires indemnisés		8	23	19	53	47	100
Sexe	Femme	47	57	53	54	51	53
	Homme	53	43	47	46	49	47
Age	Moins de 25 ans	3	8	7	7	27	16
	De 25 à 34 ans	18	24	33	27	32	29
	De 35 à 49 ans	35	35	36	35	27	32
	50 ans et plus	44	33	24	31	14	23
Diplôme	Primaire/Collège/Lycée	28	34	22	27	31	29
	CAP/BEP	23	24	18	22	21	22
	BAC	21	22	24	23	26	24
	BAC + 2 BAC + 3 et plus	12 16	9 11	14 22	11 17	9 13	10 15
Durée du dernier contrat	< 6 mois	2	3	1	3	56	28
	De 6 mois à moins d'1 an	4	8	7	7	17	11
	D'1 an à moins de 2 ans	10	15	17	15	16	15
	De 2 ans à moins de 10 ans	43	51	55	51	11	33
	≥ 10 ans	41	23	20	24	0	13
Horaires du dernier contrat	Temps partiel	16	23	20	21	34	27
	Temps plein	84	77	80	79	66	73
Qualification du dernier contrat	Cadre	15	9	15	12	2	7
	Non cadre	69	71	66	69	63	66
	Non renseigné	16	20	19	19	35	27
Salaires mensuels de référence	< 1 000 €	10	23	12	17	31	23
	1 000 à moins de 1 500 €	32	35	35	35	47	41
	1 500 à moins de 2 000 €	26	21	25	23	16	20
	2 000 à moins de 2 500 €	12	8	12	10	4	7
	2 500 à moins de 3 000 € ≥ 3 000 €	6 14	4 9	6 10	5 10	1 1	3 6

Source : Fichier National des Allocataires (Unédic / Pôle emploi), échantillon au 10^e.

Champ : allocataires en cours d'indemnisation à l'Assurance chômage fin juin 2018, France entière.

b. Des créations d'entreprise plus fréquentes après une rupture conventionnelle qu'après un licenciement

15 % des indemnisables à la suite d'une rupture conventionnelle ont déclaré une création ou une reprise d'entreprise à Pôle emploi²³, surtout chez les hommes et les personnes de 25 à 35 ans. Ils ne sont que 7 % parmi les licenciés économiques et 6 % parmi les licenciés pour motif personnel. Si, par rapport aux autres allocataires ayant perdu un CDI, ils ont des chances équivalentes d'être en emploi 18 mois après leur inscription à Pôle emploi, les allocataires inscrits à la suite d'une rupture conventionnelle auraient 1,5 fois plus de chances d'être créateurs d'entreprise²⁴. Par ailleurs, parmi les bénéficiaires de l'aide à la reprise ou création d'entreprise (Arce), lorsqu'ils étaient entrés au chômage après une rupture conventionnelle, avaient pour la plupart pris la décision de créer ou reprendre une entreprise avant la perte de leur emploi (65 %, contre 53 % pour l'ensemble des bénéficiaires). La réussite du projet était plus fréquente lorsque l'entrepreneur était entré au chômage après une rupture conventionnelle. Cela pourrait être favorisé par l'expérience professionnelle liée à l'âge des entrepreneurs, au niveau de formation ou au fait que le projet était mûri²⁵.

Les indemnisables à la suite d'une rupture conventionnelle sont aussi nombreux à suivre une formation au cours de leur droit à l'indemnisation que l'ensemble des allocataires en rupture de CDI (resp. 18 % et 19 %). Parmi ces indemnisables à la suite d'une rupture conventionnelle, les jeunes de 25 à 35 ans, les détenteurs d'un BEP, d'un CAP ou du BAC (sans diplôme d'études supérieures) recourent davantage à la formation. Cet accès à la formation

²³ Sont inclus les allocataires qui ont touché l'Arce ou une allocation forfaitaire au cumul en complément d'un revenu d'activité non salariée.

²⁴ Dares-Unédic (2017), « Le contrat de sécurisation professionnelle favorise-t-il la reprise d'emploi des licenciés économiques qui y adhèrent ? », *Dares Analyses* n°020, mars 2017.

²⁵ Unédic (2014), « Les bénéficiaires de l'ARCE en 2011 : motivations et ressenti », *Éclairages*, janvier 2014.

ne serait cependant pas significativement différent, « toutes choses égales par ailleurs » c'est-à-dire à profil donné, pour les demandeurs d'emploi signataires d'une rupture conventionnelle par rapport aux licenciés pour motif personnel et aux licenciés économiques en dehors des bénéficiaires du CSP²⁶.

3. Les liens avec la conjoncture et les effets de substitution

a. Les effets attendus de la mise en place des ruptures conventionnelles

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

Un salarié peut conclure une rupture conventionnelle avec son employeur alors même qu'il aurait démissionné en l'absence de ce dispositif. La rupture conventionnelle se substitue alors à une démission, quel qu'en soit le motif (reconversion, regroupement familial, ...), et permet au salarié de sécuriser son départ en lui permettant de percevoir des indemnités chômage. Un salarié peut aussi quitter son emploi parce que la rupture conventionnelle lui permet de sécuriser financièrement son départ. Par ailleurs, un employeur peut souhaiter se séparer d'un salarié, quelle qu'en soit la raison (problèmes financiers de l'entreprise, renouvellement de la main-d'œuvre et des compétences, ...), mais ne le fait que parce que la rupture conventionnelle lui permet de sécuriser cette séparation. Enfin, il se peut aussi que l'idée de la rupture conventionnelle émerge d'un accord réfléchi et discuté au préalable entre l'employeur et le salarié, mais qui n'aurait pas eu lieu en l'absence de ce dispositif. Ces trois derniers cas correspondent à une hausse des ruptures d'emploi du fait de l'existence de la rupture conventionnelle. Qu'ils se substituent à une démission (sauf cas de démissions légitimes dérogatoires) ou qu'ils participent à la hausse des ruptures d'emploi, tous ces cas représentent un surcoût pour l'Assurance chômage.

Enfin, un employeur peut conclure une rupture conventionnelle avec un salarié, alors même qu'il l'aurait licencié sinon. Comme cette rupture conventionnelle se substitue à un licenciement qui aurait permis au salarié d'ouvrir les mêmes droits à l'assurance chômage, ce cas ne représente pas de surcoût pour l'Assurance chômage.

b. Ce que dit la littérature scientifique des ruptures conventionnelles

La littérature scientifique est partagée sur les effets de substitution à l'œuvre entre ruptures conventionnelles et autres motifs de fin de CDI. Diverses études se penchent sur la question, en particulier dans les premières années suivant l'introduction de la rupture conventionnelle. Une partie des études ne trouve pas d'effet de substitution avec les démissions, tandis que d'autres trouvent un effet qui concernerait 38 % à 75 % des ruptures conventionnelles (*Tableau 14*). Il en est de même pour les substitutions avec des licenciements : quand un effet est mis en évidence, il concernerait 10 % à 34 % des ruptures conventionnelles. En revanche, il existe un relatif consensus sur l'existence d'un surplus de ruptures de contrats, mais pas sur son niveau : selon les travaux, il est estimé entre 5 % et 28 % de l'ensemble des ruptures conventionnelles. Aussi, l'impact financier sur l'Assurance chômage des potentielles substitutions de ruptures conventionnelles à d'autres fins de CDI est-il difficilement chiffrable.

Une enquête qualitative (CEE/Ires, 2012) s'est par ailleurs intéressée à des cas de salariés ayant signé une rupture conventionnelle après 59 ans, étant alors indemnisés par l'Assurance chômage jusqu'à leur retraite. Ces cas peuvent correspondre à une hausse des fins de CDI ou se substituer à d'autres formes de ruptures d'emploi. Une étude statistique a étudié l'incidence de l'introduction de la rupture conventionnelle sur les départs en retraite dans l'entreprise sans mettre en évidence d'effet significatif (Batut et Maurin, 2019).

²⁶ Etude Dares-Unédic citée ci-dessus.

Tableau 14 – Les effets de substitution des ruptures conventionnelles (RC) à d'autres formes de rupture de la relation d'emploi dans la littérature

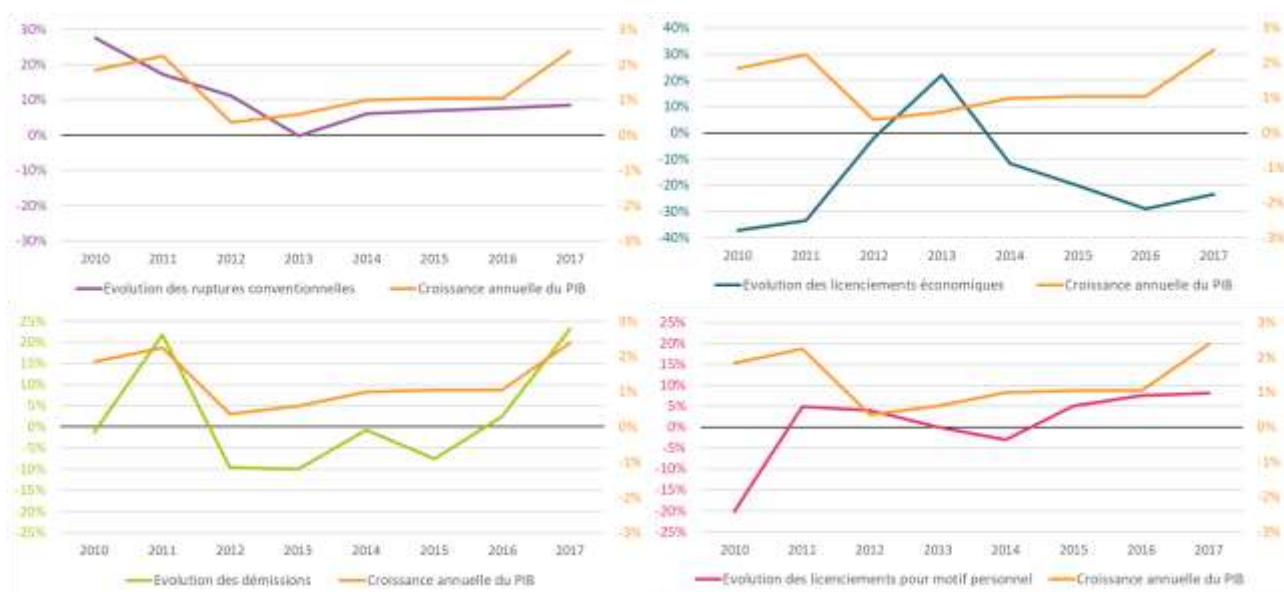
Publication	Méthodologie et données	Effets de substitutions des ruptures conventionnelles (RC) avec...			Effet volume des ruptures d'emploi
		la démission	les licenciements pour motif personnel (LMP)	les licenciements pour motif économique (LME)	
DONNEES SALARIES	Dares (2013), « Les salariés ayant signé une rupture conventionnelle. Une pluralité de motifs conduit à la rupture de contrat »	Enquête téléphonique réalisée entre avril et juin 2012. Champ : 4 502 salariés non protégés des secteurs concurrentiels privés, hors particuliers employeurs et travailleurs agricoles, ayant signé une RC entre avril et juillet 2011, France métropolitaine.	40 % auraient démissionné	22 % auraient été licenciés	28 % des RC
	Dalmasso, Gomel, Serverin (2015), « Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation »	Même enquête Dares de 2012 que ci-dessus + déclaration mensuelle des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) + enquête trimestrielle sur les mouvements de main-d'œuvre (EMMO) + enquête emploi en continu de l'Insee. Champ : 4 502 salariés non protégés des secteurs concurrentiels privés, hors particuliers employeurs et travailleurs agricoles, ayant signé une RC entre avril et juillet 2011, France métropolitaine.	38 % des RC (25 ans ou moins : 49 % ; 46 ans ou plus : 26 % ; employés : 42 % ; ouvriers : 40 % ; cadres et techniciens : 31 %)	34 % des RC (25 ans ou moins : 26 % ; 46 ans ou plus : 50 % ; employés : 30 % ; ouvriers : 31 % ; cadres et techniciens : 42 %)	Hausse : sécurisation de la démission, du licenciement pour l'employeur et facilitation des ruptures opportunistes

Publication	Méthodologie et données	Effets de substitutions des ruptures conventionnelles (RC) avec...			Effet volume des ruptures d'emploi	
		la démission	les licenciements pour motif personnel (LMP)	les licenciements pour motif économique (LME)		
DONNES EMPLOYEURS	Signoretto (2013), « Rupture conventionnelle, destructions d'emplois et licenciements : une analyse empirique sur données d'entreprises (2006-2009) »	Analyse des données EMMO-DMMO de la Dares et des données EAE-Esane de l'Insee sur un échantillon de 6 302 entreprises suivies de 2006 à 2009. Champ : établissements d'au moins un salarié de France métropolitaine dans les secteurs concurrentiels hors agriculture.	Pas d'effet de substitution	Pas d'effet de substitution	Peut-être mais pas évident	Hausse des ruptures avec pour effet des destructions d'emploi
	Signoretto (2015), « Les pratiques des employeurs en matière de rupture du CDI : Un nouveau regard sur les règles de protection de l'emploi »	Analyse des données EMMO-DMMO de la Dares sur les mouvements de main d'œuvre de 1997 à 2010. Champ : ensemble des établissements d'au moins dix salariés, hors secteur agricole.		Substitution des RC aux LMP	Substitution des RC aux LME	Hausse globale des ruptures
	Dares (2018), « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? »	Modélisation sur 1993-2008 des démissions et licenciements, basée sur les DMMO-EMMO et la déclaration sociale nominative (DSN). Estimation sur 2009-2017 des effets des ruptures conventionnelles. Champ : établissements d'au moins 50 salariés de France métropolitaine dans le secteur privé hors agriculture et intérim.	75 % des RC	Pas d'effet de substitution	10 à 20 % des RC	5 à 15 % des RC
	Batut, Maurin (2019), « Comment les ruptures conventionnelles ont transformé le marché du travail »	Comparaison des établissements ayant adopté la rupture conventionnelle relativement tôt avec ceux l'ayant adopté plus tard, à partir des DMMO-EMMO de la Dares et des DMMO plus anciennes de l'Insee de 1987 à 2014. Champ : établissements d'au moins 50 salariés de France métropolitaine dans le secteur privé.	Pas d'effet de substitution	Substitution de RC aux LMP	Pas d'effet de substitution	Hausse globale des ruptures de CDI

c. Les ruptures conventionnelles suivent-elles le cycle économique ?

Comprendre les relations entre les fins de contrat et le cycle économique permet d'anticiper et de chiffrer les évolutions de dépenses d'indemnisation par motif de fin de contrat. En période de croissance économique, il est plus facile pour un salarié de trouver un emploi et ainsi moins risqué de démissionner. A l'inverse, en période de ralentissement économique le nombre d'entreprises en difficulté économique augmente, et conséquemment les licenciements (*Graphique 25*).

Graphique 25 – Evolution annuelle comparée du PIB, des ruptures conventionnelles, des licenciements et des démissions, en %



Sources : PIB : Insee ; ruptures conventionnelles : Dares ; démissions et licenciements : estimations des effectifs par l'Unédic à partir de la publication de la Dares de 2018 « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? ».

Champs : PIB : France entière ; ruptures conventionnelles : France métropolitaine, hors salariés protégés.

En observant la croissance du PIB et l'évolution du nombre de demandes de ruptures conventionnelles, il semblerait que les deux soient corrélées positivement : lorsque la croissance augmente, le nombre de ruptures conventionnelles augmenterait aussi, et inversement (*Graphique 25*). Une conjoncture favorable à la mobilité professionnelle aurait un effet positif sur le recours au dispositif, et inversement. Cette hypothèse est toutefois à nuancer du rythme d'appropriation des ruptures conventionnelles par les ressources humaines des entreprises et par les salariés. Les périodes de forte croissance de l'usage des ruptures conventionnelles (2010 à 2012) pourraient alors être dues à la montée en charge de plus en plus lente du dispositif, qui correspondrait, mais sans lien de causalité, au cycle de la croissance économique.

L'observation des seules années suivant la mise en place de la rupture conventionnelle ne permet pas de déterminer quelle proportion des allocataires de l'Assurance chômage indemnisés à la suite d'une rupture conventionnelle n'aurait pas été indemnisée en l'absence de ce dispositif. Si les études économiques ont mis en évidence une augmentation des transitions professionnelles, il n'est pas possible d'apprécier l'impact net de ce dispositif sur les dépenses d'Assurance chômage sans connaître les effets de substitution avec les différents licenciements et départs volontaires. Il n'est pas possible non plus d'évaluer quelle sera leur importance dans les années à venir selon les variations du cycle économique, d'autant que des interactions seront probables avec de nouvelles formes de ruptures de contrats telles que les ruptures conventionnelles collectives (*Encadré 2*) ou le nouveau droit à l'indemnisation pour les démissionnaires.

Encadré 2 – Le dispositif de rupture conventionnelle collective

Définition de la rupture conventionnelle collective

Mis en place par les ordonnances de septembre 2017 (ordonnance 1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail), ce nouveau dispositif de rupture de contrat de travail a pris effet au 1^{er} avril 2018. Il s'inspire des dispositifs existants des plans de départ volontaire et de la rupture conventionnelle individuelle.

Dans le cadre fixé par le code du travail, un accord collectif peut prévoir une rupture conventionnelle collective conduisant à certaines ruptures de contrat de travail d'un commun accord entre l'employeur et les salariés. Cet accord collectif, qui doit faire l'objet d'une validation par la Direccte, détermine notamment le nombre maximal de départs envisagés, les conditions que doivent remplir les salariés pour en bénéficier, les modalités de calcul des indemnités de rupture garanties aux salariés, celles-ci ne pouvant être inférieures aux indemnités légales dues en cas de licenciement pour motif économique, ainsi que les mesures visant à faciliter l'accompagnement et le reclassement des salariés.

Ce dispositif des ruptures conventionnelles collectives a été mis en place afin d'étendre le dispositif de rupture conventionnelle individuelle dans le but de découpler le suivi de l'évolution des besoins de rotation de main-d'œuvre, et notamment pour accélérer le changement de qualification nécessaire à une entreprise dans un contexte de fortes mutations technologiques.

Données sur la rupture conventionnelle collective

En décembre 2018, quelques mois après l'introduction de la mesure, dans sa note d'évaluation des « ordonnances travail », France Stratégie fournissait des premières données sur les ruptures conventionnelles collectives : entre avril et août 2018, 69 procédures avaient été jusqu'alors initiées (à 80 % dans des établissements de plus de 250 salariés) dont 43 avaient été validées au 1^{er} septembre 2018. Les établissements concernés se concentrent dans les régions qui sont aussi celles les plus souvent confrontées aux licenciements économiques. Pour l'instant, aucune autre publication de données concernant les ruptures conventionnelles collectives n'a été produite.

Dans le Fichier national des allocataires, très peu de ruptures conventionnelles collectives apparaissent dans les motifs de fin de contrat enregistrés dans les premiers mois suivant leur mise en place. Il est probable qu'il y en ait eu mais qu'elles n'aient pas été renseignées comme telles. Depuis, ces motifs de fin de contrats apparaissent dans ces données. Toutefois, ils sont pour l'instant trop peu nombreux pour pouvoir faire l'objet d'une analyse statistique robuste : entre les mois d'avril 2018 et juin 2019, nous enregistrons 1 330 inscriptions à Pôle emploi à la suite d'une rupture conventionnelle collective.

Annexes

1. Annexe 1 – Situation financière détaillée de l'Assurance chômage

Prévision de la situation financière de l'Assurance chômage, en M€

En millions d'euros, au 31 décembre

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Contributions d'Assurance chômage	37 658	38 390	39 622	40 746	41 903
Contributions principales	37 658	25 432	24 978	25 687	26 415
Impositions de toutes natures (CSG)		12 958	14 644	15 060	15 488
Conventions diverses, y compris UE	244	235	235	235	235
Participation entreprise CSP	420	406	361	335	335
Total recettes	38 322	39 031	40 218	41 316	42 472
Dépenses allocataires	36 201	36 877	35 922	33 738	32 448
Allocations brutes	33 499	34 107	33 345	31 207	29 987
ARE / AREF	33 530	34 194	33 095	30 951	29 742
CSP, y compris équivalents ARE	1 103	1 052	933	866	814
AREP	0	0	300	300	300
ATI	0	0	140	140	140
Remboursements d'indus	-1 140	-1 144	-1 128	-1 055	-1 014
Autres allocations (décès, ...)	5	5	5	5	5
Aides	683	718	666	654	645
Aides à la reprise et création d'entreprise (ARCE)	503	537	505	505	505
Autres aides (prime CSP, aide fin de droit, ...)	180	182	161	150	141
Prélèvements sociaux et fiscaux	-2 028	-2 981	-2 895	-2 669	-2 535
Caisses de retraite complémentaire	-1 387	-1 415	-1 359	-1 233	-1 155
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	-640	-653	-632	-591	-568
Etat - Prélèvement à la source		-913	-903	-845	-812
Reversements et compléments	4 047	5 032	4 806	4 545	4 351
Caisses de retraite complémentaire (dont précomptes)	3 409	3 532	3 275	3 104	2 968
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	638	664	625	593	569
Etat - Prélèvement à la source		837	906	848	814
Dépenses autres publics	37	50	48	48	48
Activité partielle, allocation partielle de longue durée (APLD)	37	50	48	48	48
Autres	0	0	0	0	0
Financement et frais de gestion opérateurs	3 466	3 581	4 198	4 200	4 405
Financement Pôle Emploi	3 419	3 521	4 145	4 151	4 359
Autres (accompagnement CSP, recouvrements)	47	60	53	49	46
Frais de fonctionnement et de gestion	35	35	35	35	35
Intérêts sur emprunts	388	335	338	312	278
Total Dépenses	40 126	40 878	40 541	38 333	37 215
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-1 805	-1 847	-323	2 983	5 257
Ajustement au bilan comptable					
Éléments exceptionnels	22	20	15	5	0
Solde financier	-1 783	-1 827	-308	2 988	5 257
Situation de l'Endettement net	-35 530	-37 357	-37 666	-34 678	-29 421

Source : Unédic, prévisions Unédic.

Le passage du solde financier utilisé en prévision au résultat comptable

A fin 2018, le passage entre le solde financier de -1 783 M€ et le résultat comptable de l'exercice de -2 658 M€ est indiqué dans le tableau ci-dessous.

Du solde financier de la prévision financière au résultat net comptable de l'exercice 2018, en millions d'euros

Solde financier 2018 de la prévision financière	-1 783
Accélération du rythme de recouvrement sur l'année 2018 (effet DSN – amélioration de la trésorerie) sans impact sur le rattachement comptable des produits à l'exercice de survenance	-502
Différentiel de rattachement à la période de survenance (produits et charges) entre la comptabilité et les flux financiers*	-200
Opérations sans incidences sur la trésorerie (augmentation des provisions techniques)	-173
Résultat net comptable 2018	-2 658

* Le rattachement à la période de survenance en comptabilité a pour conséquence un décalage avec les flux financiers. Le différentiel de produits à recevoir et de charges à payer au bilan entre 2017 et 2018 est de 200 M€.

2. Annexe 2 – Décomposition du solde financier à partir de la méthode de l'écart de production

a. La méthode

Afin de décomposer le solde en trois parties, une partie expliquée par des facteurs conjoncturels, une partie structurelle, imputable à la réglementation et aux transformations du marché du travail, et les mesures ponctuelles et temporaires, 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_c) est la différence entre la partie conjoncturelle des recettes (R_c) et la partie conjoncturelle des dépenses (D_c) définies ci-dessous :

$$S_c = R_c - D_c$$

- ▶ La composante conjoncturelle des recettes R_c

La composante conjoncturelle des recettes (R_c) 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_c

Avant 2009, la composante conjoncturelle des dépenses (D_c) 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_{PE}) 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_{N-2}) :

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

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_s) se déduit des calculs précédents :

$$S_s = S - S_c$$

On peut aussi calculer **un solde structurel corrigé des mesures ponctuelles ou temporaires et des éléments exceptionnels** (MP) qui sont des mesures dont l'effet sur le solde financier est non pérenne.

$$S_{s \text{ hors } MP} = S_s - MP$$

Remarque : les élasticités utilisées ici sont celles estimées par l'OCDE, qu'utilise la Commission européenne.

c. Mesures ponctuelles ou temporaires et éléments exceptionnels

Depuis 2010, les mesures ponctuelles ou temporaires et élément exceptionnels sont entre autres :

- ▶ les cessions immobilières ;
- ▶ le remboursement d'un emprunt d'Etat en 2011 ;
- ▶ le financement du compte courant de Pôle emploi.

Cette année, plusieurs évènements s'ajoutent à cette liste :

- ▶ la mise en place de la DSN qui améliore la trésorerie en 2018 mais cela ne modifie pas pour autant le résultat comptable 2018 ;
- ▶ les retards de paiement d'un opérateur en 2017 qui améliorent la trésorerie en 2018 sans pour autant altérer le résultat comptable 2018.

Bibliographie

- Banque de France (2019), « Prévisions économiques – Mars 2019 », mars 2019.
- Batut C., Maurin E. (2019), « Comment les ruptures conventionnelles ont transformé le marché du travail », *PSE* n°2019-04.
- Dalmasso R., Gomel B., Méda D., Serverin E. (2012), « Des ruptures conventionnelles vues par des salariés », CEE/IRES, juillet 2012.
- Dalmasso R., Gomel B., Serverin E. (2015), « Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation », *CEE* n°95, décembre 2015.
- Dares (2013), « Ruptures conventionnelles de 2008 à 2012 », *Dares Analyses* n°031, mai 2013.
- Dares (2013), « Les salariés ayant signé une rupture conventionnelle. Une pluralité de motifs conduit à la rupture de contrat », *Dares Analyses* n°064, octobre 2013.
- Dares-Unédic (2016), « Contrat de sécurisation professionnelle : un accompagnement intensif et personnalisé ? », *Dares Analyses* n°057, octobre 2016.
- Dares-Unédic (2017), « Le contrat de sécurisation professionnelle favorise-t-il la reprise d'emploi des licenciés économiques qui y adhèrent ? », *Dares Analyses* n°020, mars 2017.
- Dares (2018), « Quels salariés parviennent à négocier leur indemnité de rupture conventionnelle ? », *Dares Analyses* n°006, janvier 2018.
- Dares (2018), « CDD, CDI : comment évoluent les embauches et les ruptures depuis 25 ans ? », *Dares Analyses* n°026, juin 2018.
- Dares (2019), « Les ruptures conventionnelles individuelles en 2018 », *Dares Analyses* n°008, février 2019.
- Dares-Unédic (2016), « Contrat de sécurisation professionnelle : un accompagnement intensif et personnalisé ? », *Dares Analyses* n°057, octobre 2016.
- France Stratégie (2018), « Évaluation du niveau de connaissance des ordonnances travail et perception de leur déploiement », *Étude* n°1800160, juin 2018, page 7.
- France Stratégie (2018), « Évaluation des ordonnances relatives au dialogue social et aux relations de travail », *Note d'étape sur les travaux du comité d'évaluation*, décembre 2018.
- Gouvernement (2018), « Étude d'impact – Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel », avril 2018.
- Gouvernement (2018), « Document de cadrage en vue de la négociation de la convention d'assurance chômage », octobre 2018.
Disponible sur : https://www.actuel-rh.fr/sites/default/files/article-files/document_de_cadrage.pdf
- Groupe Alpha (2018), « Quelle place pour les ruptures conventionnelles collectives ? », *La Lettre du Centre Études & prospective* n°35, octobre 2018.
- Haut Conseil des finances publiques (2019), « Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2019 à 2022 », avril 2019.
- Insee (2011), « Emploi et salaire », in : Les mobilités inter-entreprises choisies et contraintes, *Insee Références*, Édition 2011, mai 2011.
- Insee (2014), « Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation », *Document de travail* n° G2014/09, juillet 2014.
- Insee (2019), « Les revenus d'activité des non-salariés en 2016 », *Insee première* n°1732, janvier 2019.
- Insee (2019), « Appariement entre l'enquête Emploi et le fichier Historique de Pôle emploi sur la période 2012-2017 - Méthode et premiers résultats », *Document de travail* n° F1904, juillet 2019.

Sécurité sociale (2018), « Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale – Résultats 2017 prévisions 2018 », juin 2018.

Sécurité sociale (2017), « Rapport à la Commission des comptes de la Sécurité sociale – Résultats 2016 prévisions 2017 », juillet 2017.

Signoretto C. (2013), « Rupture conventionnelle, destructions d'emplois et licenciements : une analyse empirique sur données d'entreprises (2006-2009) », *Centre d'Économie de la Sorbonne* n°2013.69.

Signoretto C. (2015), « Les pratiques des employeurs en matière de rupture du CDI : Un nouveau regard sur les règles de protection de l'emploi », *Travail et emploi* 2015/2 (n°142), pages 69 à 83.

Unédic (2014), « Les bénéficiaires de l'ARCE en 2011 : motivations et ressenti », *Éclairages*, janvier 2014.

Unédic (2015), « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2015-2018 », juin 2015.

Unédic (2019), « Situation financière de l'Assurance chômage – Prévision pour les années 2019 à 2021 », *Références*, mars 2019.

Unédic (2019), « Note d'impact de la réforme d'assurance chômage 2019 », septembre 2019.



**PERSPECTIVES FINANCIÈRES
DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2019-2022**

Directeur de la publication :
Pierre Cavard

Dépôt légal : septembre 2019

Unédic

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

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