

Situation financière de l'Assurance chômage

Prévision pour les années 2019 à 2022 avant réforme



12 juillet 2019

Avertissement méthodologique

Cette note présente la mise à jour de la prévision de la situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2019 à 2022. L'objectif de cet exercice récurrent est d'indiquer la trajectoire financière que connaîtrait l'Unédic sur la base de la réglementation actuelle et les hypothèses de conjoncture publiées à ce jour. Ce document ne tient donc pas compte des effets des annonces du gouvernement du 18 juin dernier. Le projet de décret correspondant fera l'objet d'analyses publiées à la rentrée et qui seront intégrées dans le prochain exercice de prévision. Elle n'intègre pas non plus le projet de révision de la coordination européenne des systèmes de sécurité sociale affectant notamment l'indemnisation des travailleurs frontaliers car celle-ci doit encore être entérinée par les instances européennes.

Ainsi, la prévision repose sur les hypothèses de croissance et d'inflation du Consensus des économistes de juin 2019, prend en compte l'ensemble des décisions de politiques publiques connues à cette date et s'appuie sur les règles en vigueur de l'Assurance chômage, à savoir celles de la convention 2017.

Le déficit annuel d'Assurance chômage se réduit depuis 2016 : il devrait atteindre -1,7 Md€ en 2019 et -0,5 Md€ en 2020. Avec la réglementation actuelle, l'Unédic reviendrait à l'équilibre fin 2020, l'excédent serait de 1,2 Md€ en 2021 et 3,3 Md€ en 2022. Cette prévision affiche donc une trajectoire très proche de celle publiée en mars 2019.

A. Prévisions macroéconomiques

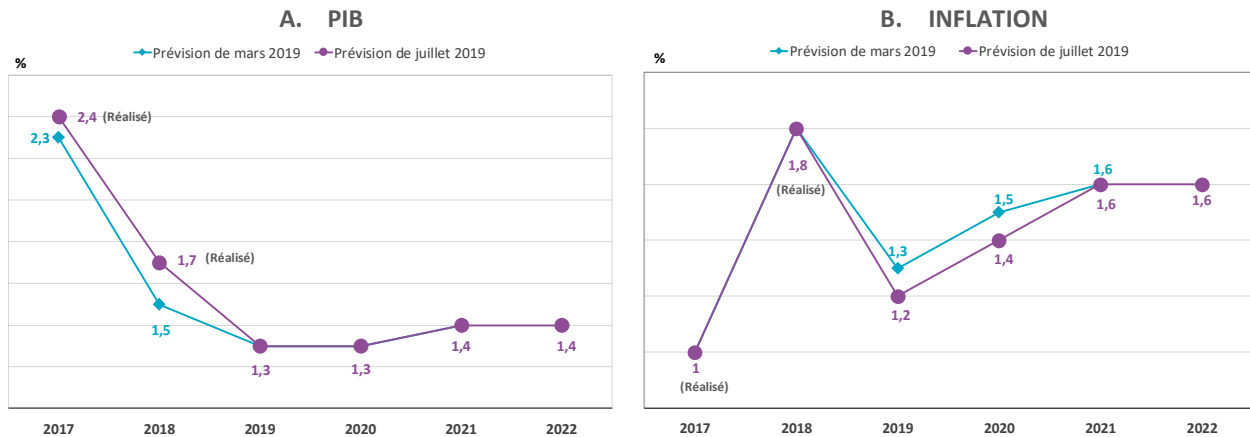
1. Hypothèses de croissance et d'inflation

Ces derniers mois 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 peser sur 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 sont inchangées par rapport à la prévision de mars 2019. Ces dernières 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 (*Graphique 1.A*).

Après avoir été soutenue par les prix du pétrole en 2018, **l'inflation** baisserait en 2019 avant d'augmenter progressivement à l'horizon 2022 (*Graphique 1.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.

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHESES DE CROISSANCE ET D'INFLATION 2017-2022



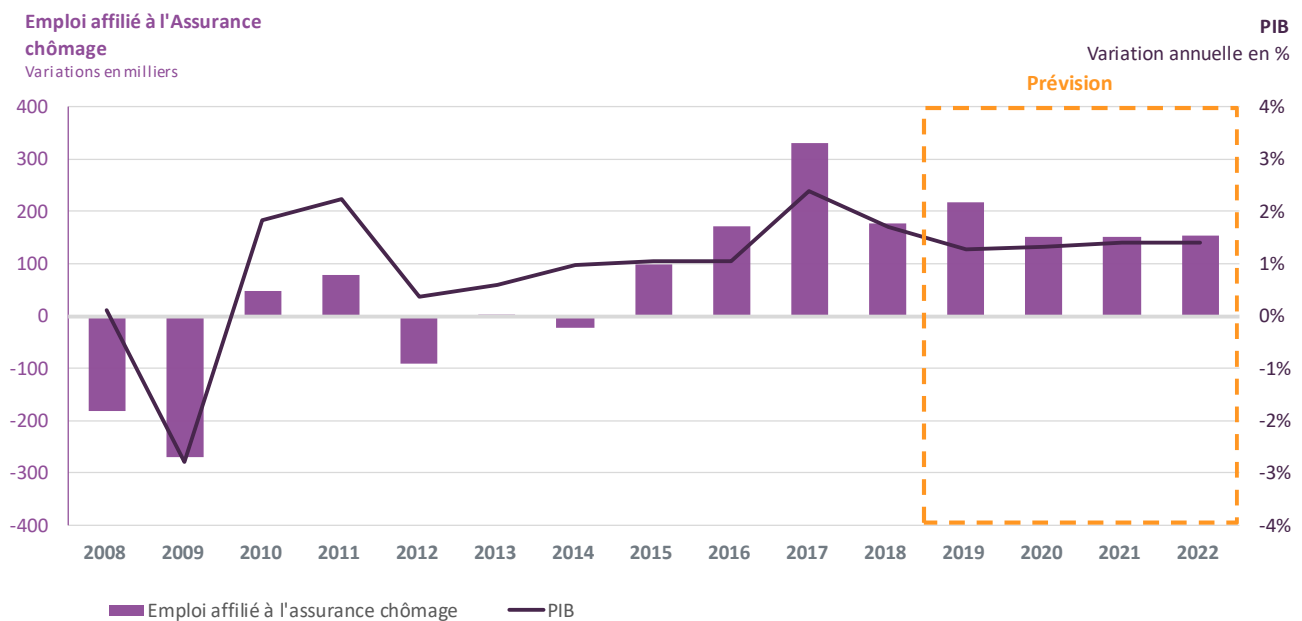
Source : Consensus des économistes de juin 2019 et consensus des économistes de long terme d'avril 2019

2. 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 de moins 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 2*).

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).

GRAPHIQUE 2- PREVISION DE CROISSANCE ET D'EMPLOI AFFILIE A L'ASSURANCE CHOMAGE



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. Hors effets de la réforme à venir.

La croissance du **salair e moyen par tête** (SMPT) accélèrerait 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.

Au final, 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 1*).

3. Prévision de chômage

Chômage

Le taux de **chômage au sens du BIT**¹ mesuré par l'Insee s'élève à **8,7 % au 1^{er} trimestre 2019** en France, soit son plus bas niveau depuis 2008. Il a baissé de 0,1 point au 1^{er} trimestre et atteindrait 8,3 % fin 2019.

Les années suivantes, le chômage au sens du BIT continuerait de 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 1*). Toutefois, depuis 2009, l'écart entre les **DEFM A**² et les chômeurs au sens du BIT se creuse³ 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 entrants sur le marché du travail qui sont considérés comme chômeurs au sens du BIT.

En prévision la baisse des DEFM (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 sur 2019-2022).

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 BIT, de la montée en charge de la convention 2017 et des nouvelles règles de contrôle de la recherche d'emploi mises en place en janvier 2019 (*Graphique 3*).

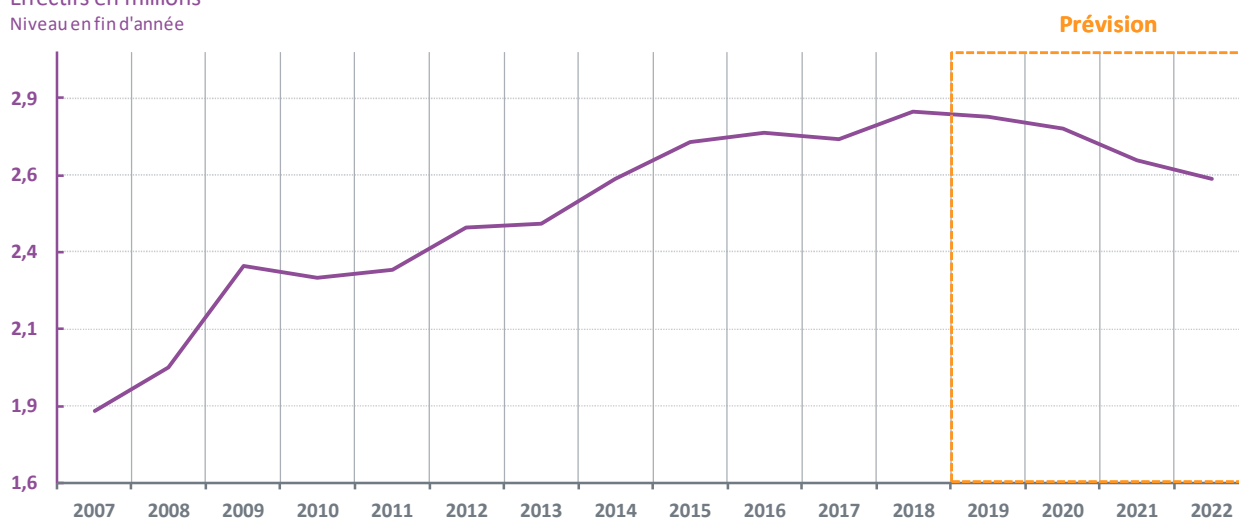
¹ Le chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) et l'inscription à Pôle emploi sont deux concepts différents. Le BIT définit un chômeur comme une personne de 15 ans ou plus qui n'a pas travaillé au moins une heure pendant une semaine de référence, est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et a recherché activement un emploi dans le mois précédent ou en a trouvé un qui commence dans les trois mois. Le chômage au sens du BIT est issu de l'enquête emploi.

² 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.

³ Cf. 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.

GRAPHIQUE 3 – PREVISION DE CHOMAGE INDEMNISE PAR L'ASSURANCE CHOMAGE

Effectifs en millions
Niveau en fin d'année



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF et ASP sur France entière, données CVS. Hors effets de la réforme à venir.

TABLEAU 1 – PRINCIPALES EVOLUTIONS MACROECONOMIQUES

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage <i>(évolution en moyenne annuelle)</i>					
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)	+0,0%	+0,4%	-0,1%	-2,7%	-2,9%

	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)	+91 000	-16 000	-41 000	-103 000	-58 000

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoess, prévisions Unédic. Hors effets de la réforme à venir.

Champ : France entière, données CVS.

B. Prévisions financières

1. Les recettes de l'Assurance chômage

En 2018, de nombreux 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 4).

- ▶ 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 et ce jusqu'à septembre 2020 sauf décision contraire.
- ▶ 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 et donc un résultat comptable plus dégradé⁴ que celui présenté dans cette prévision.

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, comme le précise le document de cadrage⁵ transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018.** Ainsi, l'évolution des recettes serait plus faible en 2019 (+1,3 %) à cause de l'effet de trésorerie 2018. Elle rejoindrait ensuite l'évolution de la masse salariale du secteur privé en 2020 (+2,9 %) et évoluerait moins vite que la masse salariale en 2021 (+2,2 %) du fait de la suppression de la contribution exceptionnelle de 0,05 % au 1^{er} octobre 2020. Les contributions salariales progresseraient de 2,9 % en 2022 (Graphique 4).

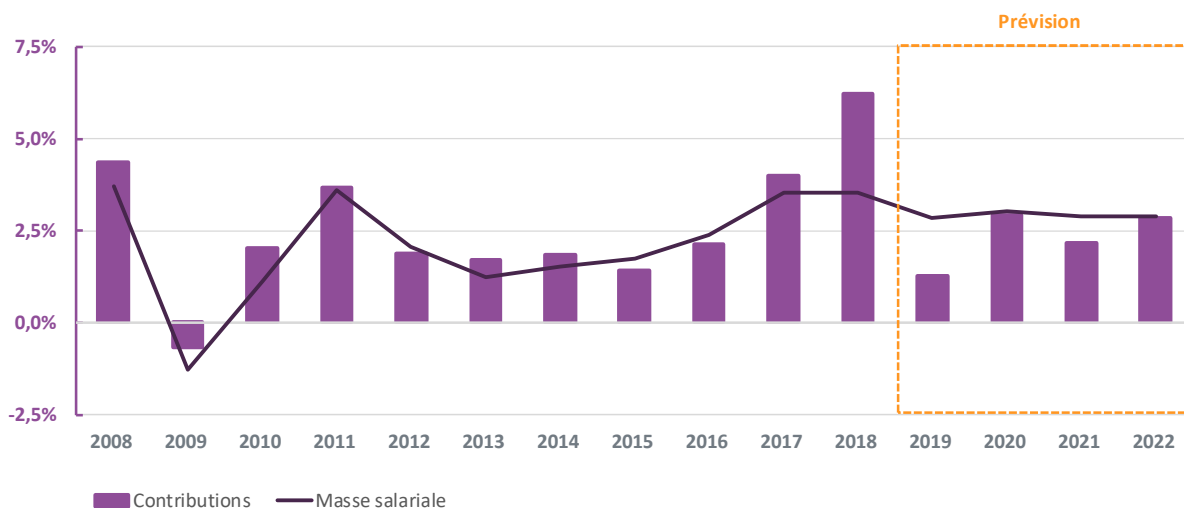
⁴ Le pilotage financier de l'Unédic s'appuie à la fois sur la prévision financière corrélée avec les flux financiers correspondants et sur le compte de résultat, qui fait l'objet d'un processus annuel de certification des comptes. La prévision financière (recettes/dépenses) est nécessaire au pilotage 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.

⁵ Document de cadrage en vue de la négociation de la convention d'assurance chômage : https://www.actuel-rh.fr/sites/default/files/article-files/document_de_cadrage.pdf

GRAPHIQUE 4 – EVOLUTION DE MASSE SALARIALE ET DE CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHOMAGE

Contributions et masse salariale

Variations en moyenne annuelle



Sources : Acooss, Unédic, prévisions Unédic. Hors effets de la réforme à venir.

2. 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 d'augmenter en 2019 de +1,5 % puis diminueraient de -1,2 % en 2020, de -2,6 % en 2021 et de -2,8% en 2022 (Graphique 5)⁶ en lien avec la baisse du nombre de chômeurs indemnisés. Les allocations journalières continueraient de progresser en prévision sous l'effet du niveau des salaires des nouveaux bénéficiaires de l'assurance chômage, généralement plus élevé 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.

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

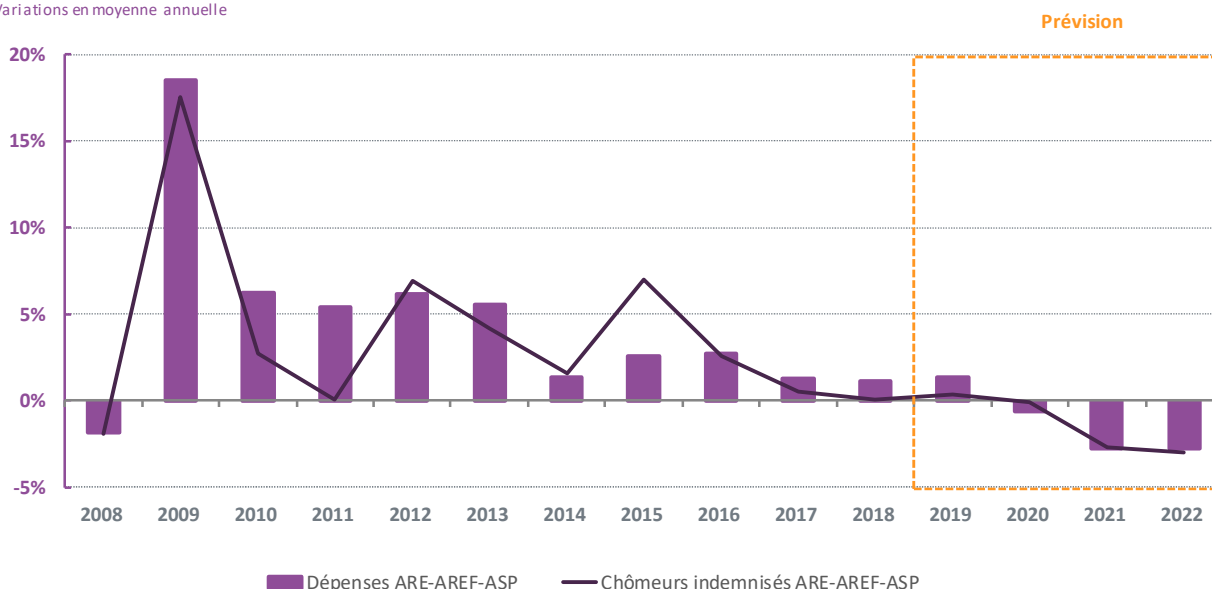
Enfin, les **dépenses liées au financement du budget de Pôle emploi** (soit 10 % des contributions annuelles encaissées par l'Unédic lors de l'année N-2) continueraient de croître d'environ 130 M€ en moyenne par an sur l'ensemble de la période 2019-2022.

⁶ Notons que ces dépenses intègrent les effets attendus des mesures du contrôle de la recherche d'emploi, modifiées par décret le 28 décembre 2018.

GRAPHIQUE 5 – EVOLUTION DU CHOMAGE INDEMNISE ET DES DEPENSES D'ALLOCATION

Dépenses ARE-AREF-ASP et chômage indemnisé ARE- AREF-ASP

Variations en moyenne annuelle



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ du chômage indemnisé en ARE, AREF et ASP : France entière, données CVS. Hors effets de la réforme à venir.

3. Situation financière de l'Assurance chômage

En 2018, le solde financier s'est amélioré : -1,8 Md€ après -3,4 Mds€ en 2017 (Graphique 7). Cette amélioration traduit pour moitié des effets de trésorerie (cf. supra). En 2019, il atteindrait -1,7 Md€ par contrecoup de ces mêmes effets de trésorerie.

Pour les années suivantes : le solde financier continuerait de s'améliorer, le retour à l'équilibre serait effectif fin 2020. En 2020, l'Unédic enregistrerait un déficit de -0,5 Md€ et l'excédent serait de +1,2 Md€ en 2021 puis de +3,3 Mds€ en 2022.

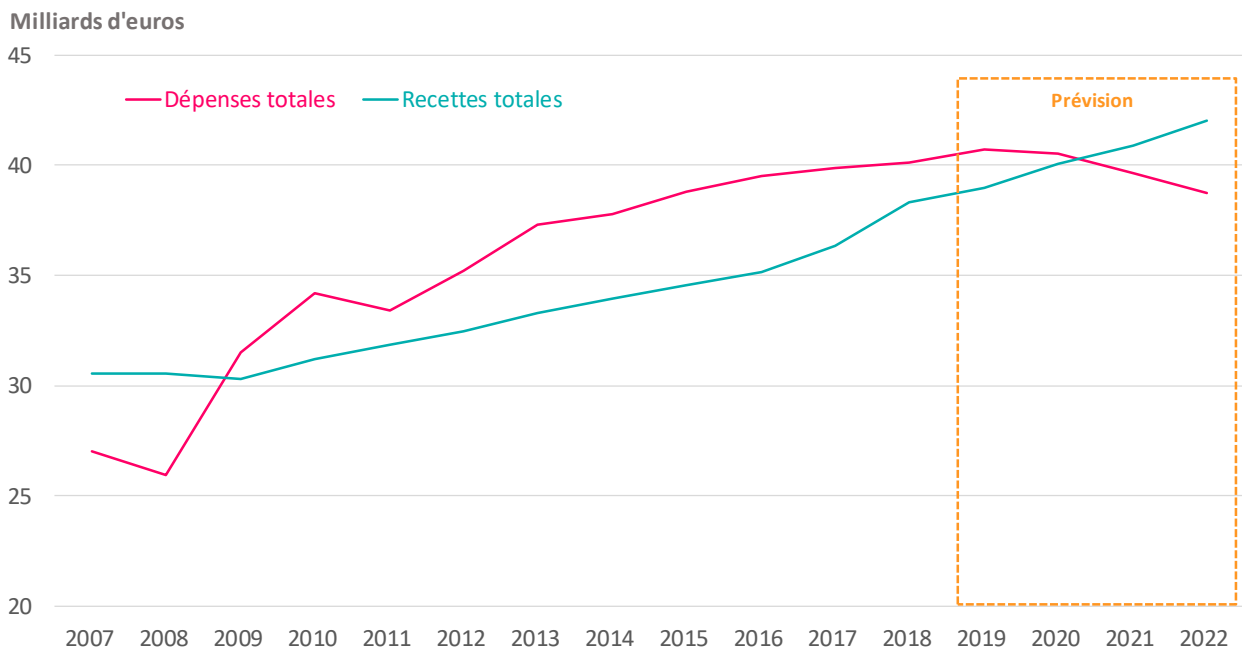
TABLEAU 2– PREVISION DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE

En millions d'euros, au 31 décembre

	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Total des recettes	38 322	38 965	40 050	40 882	42 027
dont contributions principales	37 658	25 436	24 835	25 278	25 996
dont impositions de toute nature		12 891	14 619	15 034	15 461
Total des dépenses	40 126	40 731	40 546	39 639	38 733
dont dépenses allocataires	36 201	36 728	36 305	35 346	34 353
Solde = Recettes - Dépenses	-1 805	-1 766	-496	1 242	3 294
Éléments exceptionnels	22	20	15	5	0
Solde financier	-1 783	-1 746	-481	1 247	3 294
Situation de l'endettement net financier	-35 530	-37 276	-37 757	-36 510	-33 216

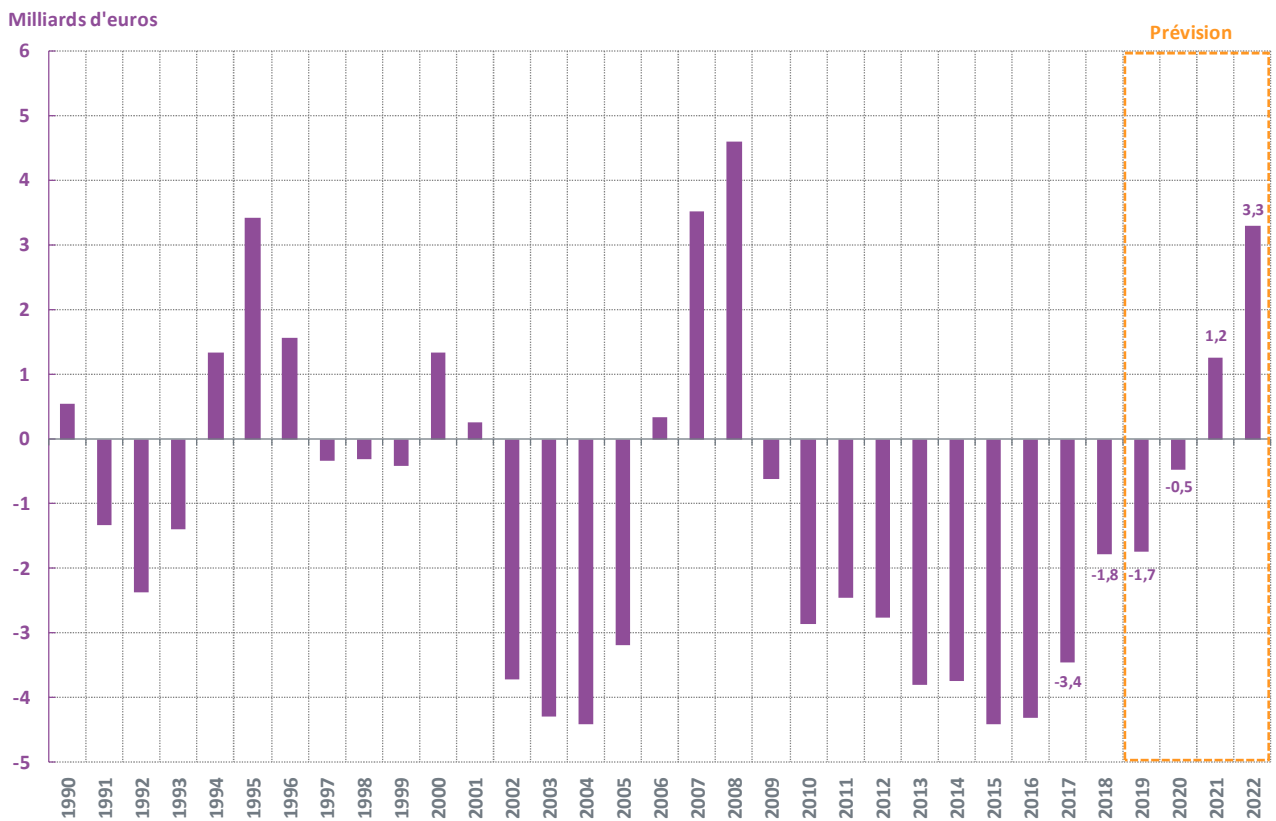
Source : Unédic, prévisions Unédic. Hors effets de la réforme à venir.

GRAPHIQUE 6 – RECETTES ET DEPENSES TOTALES



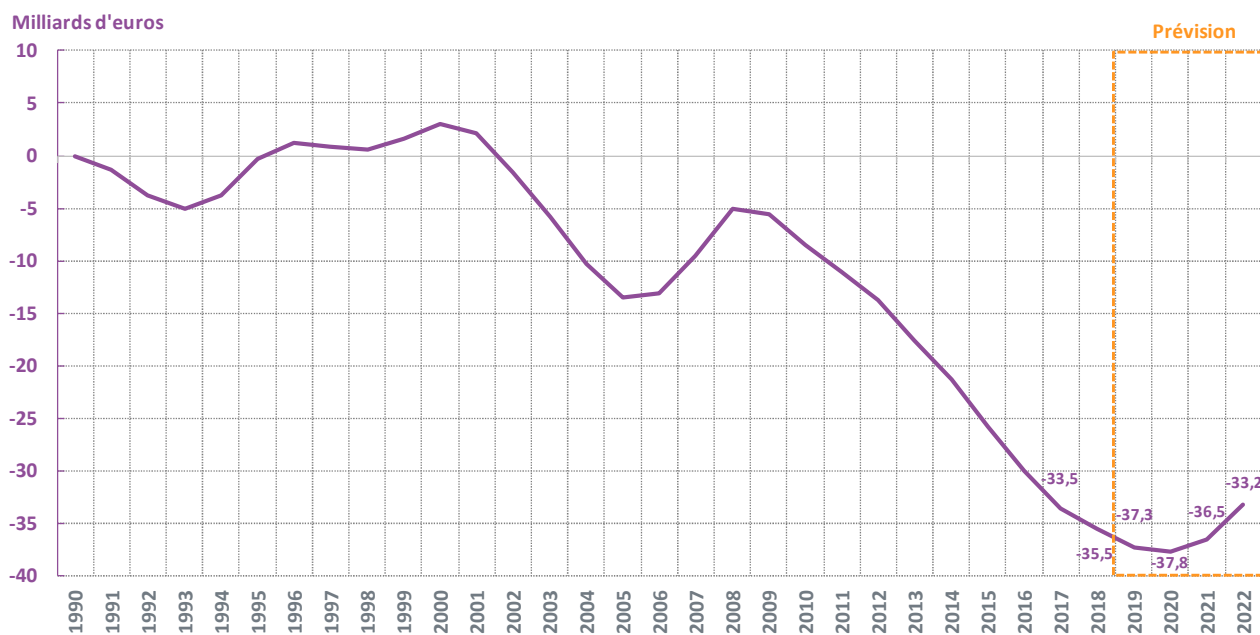
Source : Unédic, prévisions Unédic. Hors effets de la réforme à venir.

GRAPHIQUE 7 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHOMAGE



Source : Unédic, prévisions Unédic. Hors effets de la réforme à venir.

GRAPHIQUE 8 – ENDETTEMENT NET DE L'ASSURANCE CHOMAGE (DETTE)



Source : Unédic, prévisions Unédic. Hors effets de la réforme à venir.

Annexe

TABLEAU 3 – PREVISION DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE, EN M€

En millions d'euros, au 31 décembre	2018	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Contributions d'Assurance chômage	37 658	38 327	39 454	40 312	41 457
Contributions principales	37 658	25 436	24 835	25 278	25 996
Impositions de toutes natures (CSG)		12 891	14 619	15 034	15 461
Conventions diverses, y compris UE	244	235	235	235	235
Participation entreprise CSP	420	403	361	335	335
Total recettes	38 322	38 965	40 050	40 882	42 027
Dépenses allocataires	36 201	36 728	36 305	35 346	34 353
Allocations brutes	33 499	33 992	33 692	32 770	31 839
ARE / AREF	33 530	34 095	33 915	33 031	32 122
CSP, y compris équivalents ARE	1 103	1 043	933	866	814
Remboursements d'indus	-1 140	-1 150	-1 161	-1 133	-1 102
Autres allocations (décès, ...)	5	5	5	5	5
Aides	683	707	662	650	642
Aides à la reprise et création d'entreprise (ARCE)	503	531	505	505	505
Autres aides (prime CSP, aide fin de droit, ...)	180	176	157	146	137
Prélèvements sociaux et fiscaux	-2 028	-2 946	-2 976	-2 899	-2 819
Caisses de retraite complémentaire	-1 387	-1 411	-1 403	-1 367	-1 329
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	-640	-651	-648	-631	-613
Etat - Prélèvement à la source		-884	-926	-901	-877
Reversements et compléments	4 047	4 974	4 928	4 824	4 691
Caisses de retraite complémentaire (dont précomptes)	3 409	3 512	3 360	3 287	3 199
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	638	655	645	633	614
Etat - Prélèvement à la source		808	923	904	878
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	3 821	3 884	3 994
10% Pôle Emploi	3 419	3 521	3 768	3 834	3 947
Autres (accompagnement CSP, recouvrements)	47	60	54	50	47
Frais de fonctionnement et de gestion	35	35	35	35	35
Intérêts sur emprunts	388	338	337	326	303
Total Dépenses	40 126	40 731	40 546	39 639	38 733
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-1 805	-1 766	-496	1 242	3 294
Éléments exceptionnels	22	20	15	5	0
Solde financier	-1 783	-1 746	-481	1 247	3 294
Situation de l'Endettement net	-35 530	-37 276	-37 757	-36 510	-33 216

Source : Unédic, prévisions Unédic Hors effets de la réforme à venir.

Encadré : Passage du solde financier utilisé en prévision et le résultat comptable

A fin 2018, le passage entre le solde financier de - 1 783 millions d'euros et le résultat comptable de l'exercice de -2 658 millions d'euros est indiqué dans le tableau ci-dessous :

Du solde financier de la prévision financière au résultat net comptable de l'exercice 2018 (en M€)

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 millions d'euros.*