

Première estimation de l'impact de la convention 2017 sur l'équilibre financier de l'Assurance chômage



Bureau du 25 avril 2017

A. Premier chiffrage de l'impact financier de la convention du 14 avril 2017

Une première estimation de l'impact de la nouvelle convention d'assurance chômage a été réalisée. Les nouvelles règles figurant dans le projet d'accord devraient améliorer la trésorerie de l'Unédic d'environ 900 M€ par an en régime de croisière, c'est-à-dire une fois les dispositions de la convention montées en charge (2022).

Le Tableau 1 présente les effets financiers prévus à ce jour pour chacune des dispositions de l'accord.

Tableau 1

IMPACTS DE LA CONVENTION 2017 SUR LES RECETTES ET LES DEPENSES DE L'ASSURANCE CHOMAGE

Mesures (selon les articles listés dans l'accord du 28 mars 2017)	Effets financiers annuels en régime de croisière (2022)
Article 1 Calcul de l'allocation : <ul style="list-style-type: none"> - Adaptation et uniformisation des conditions minimales d'affiliation - Calcul du salaire journalier de référence et de la durée d'indemnisation à partir des jours travaillés - Normalisation du dernier jour de février - Suppression de l'annexe 4 (intérimaires) et harmonisation avec le régime général 	Dépenses diminuées de 448 M€
Déroulement de l'indemnisation : <ul style="list-style-type: none"> - Arrondi au plus juste du nombre de jours indemnisés en cas de cumul - Non opposabilité de certains départs volontaires - Application du différé spécifique avant le versement de l'ARCE 	Dépenses diminuées de 45 M€
Différé spécifique d'indemnisation <ul style="list-style-type: none"> - Limité à 150 jours - Modification de règle sur le diviseur 	Dépenses augmentées de 36 M€
Article 2 Contributions employeurs : <ul style="list-style-type: none"> - Suppression des majorations pour les CDD, hors CDD d'usage, et de l'exonération pour les CDI (jeune de moins de 26 ans) 	Recettes augmentées de 6 M€ au-delà de la période de 3 ans
Article 4 Règles de paiement provisoire d'allocation des activités non salariées	Dépenses diminuées de 28 M€
Article 6 Mesures concernant les séniors : <ul style="list-style-type: none"> - Nouvelles bornes d'âge de la filière sénior - Allongement du droit en cas de formation 	Dépenses diminuées de 400 M€
Total	891 M€ d'économie
Article 2 Contributions employeurs : <ul style="list-style-type: none"> - Contribution exceptionnelle pendant 3 ans (0,05%) 	Recettes augmentées de 280 M€ dès 2018

Source : Unédic

Méthodologie

Les estimations relatives à l'indemnisation des demandeurs d'emploi se basent sur des simulations réalisées à partir du Fichier national des allocataires (Pôle emploi/Unédic). Pour cela, l'Unédic a développé un outil de simulation (Telemac) qui lui permet de chiffrer simultanément l'effet des principales mesures de l'accord, pendant les années de montée en charge et en régime de croisière¹. D'autres mesures qui ne peuvent se baser sur le FNA, telles que la modification du taux de cotisation employeur, sont chiffrées à partir de sources de données externes.

B. Montée en charge des nouvelles règles de la convention 2017

La première estimation présentée ici a été faite dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur de l'ensemble des nouvelles dispositions au 1^{er} janvier 2018. Un ajustement de ce chiffrage sera réalisé afin de tenir compte des dates définitivement arrêtées et d'affiner le diagnostic par mesure : les résultats seront présentés dans une note d'impact au Bureau de mai 2017.

La convention 2017 engendrerait des recettes supplémentaires de l'ordre de 300 M€ par an les trois premières années grâce à la contribution exceptionnelle de 0,05% de la part patronale. A réglementation constante au sujet du financement de Pôle emploi, l'Unédic financerait en conséquence davantage l'opérateur les années suivantes (à hauteur de 10% des recettes supplémentaires passées).

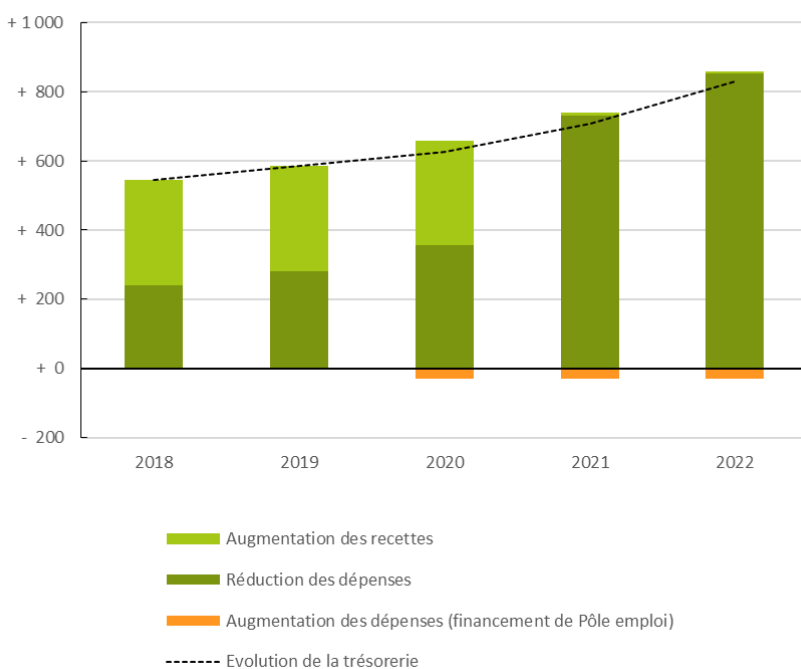
Parallèlement, de 2018 à 2020, la mise en place de la convention produirait une réduction des dépenses de 300 M€ à 400 M€ par an. Ainsi le gain total pour la trésorerie de l'Unédic serait de 550 M€ en 2018 et 600 M€ en 2019.

A partir de 2021, le report à 53 ans de l'âge permettant de bénéficier d'une indemnisation plus longue produirait ses effets et conduirait à accentuer la diminution des dépenses occasionnées par la prochaine convention. Au final, le régime de croisière, situé autour de 900 M€ d'économie par an, serait quasiment atteint en 2022.

Graphique 1

EFFETS FINANCIERS DE LA MONTEE EN CHARGE DE LA CONVENTION 2017

En millions d'euros



Champ : recettes et dépenses de l'Assurance chômage

Sources : Fichier National des Allocataires (Pôle emploi /Unédic), prévisions financières de l'Unédic

¹ La simulation se base sur des données passées réelles. Ainsi, on simule l'effet de la convention si elle était entrée en vigueur le 1er janvier 2008. Les mesures sont ensuite appliquées aux données réelles d'affiliation et d'inscription les années suivantes. Un recalage des résultats est effectué pour tenir compte des évolutions qu'ont connues les populations d'allocataires de 2008 à 2017, et qu'elle connaîtra dans les prochaines années. Nous présentons des résultats qui se basent pour les années 2018 et 2019 sur les prévisions de dépenses et de recettes de l'Assurance chômage produites par l'Unédic et pour les années suivantes sur une hypothèse de stabilité de l'environnement macroéconomique.

C. Effets de la convention 2017 sur le solde structurel

Afin de mesurer l'effet de la convention 2017 sur le solde structurel de l'Assurance chômage, la mesure de l'output gap a été actualisée² par rapport à celle présentée dans le rapport sur les perspectives financières de septembre 2016³. Ces nouvelles informations ne remettent pas en cause le constat établi à cette occasion : depuis 2010, le solde structurel hors charges d'intérêt est en moyenne, annuellement, de l'ordre de -1,5 Md€⁴.

Avec l'évolution des règles relatives à l'Assurance chômage, le solde structurel serait proche de l'équilibre :

- ▶ La mise en œuvre des nouvelles règles d'assurance chômage conduirait à réduire le solde structurel de près de 900 M€ par an (voir ci-dessus) ;
- ▶ Par ailleurs, la Commission européenne a présenté un projet visant à modifier les règles de coordination de l'Assurance chômage au sein de l'Union européenne. Ce projet, s'il était mis en œuvre en l'état, conduirait à une réduction du solde structurel de 430 M€.

Avec ces dispositions, le solde structurel de l'Assurance chômage n'excéderait pas -200 M€.

Un meilleur partage des responsabilités avec l'Etat permettrait d'engager le désendettement :

Les partenaires sociaux appellent l'Etat à ouvrir la discussion sur des dépenses relevant de sa responsabilité. Comme évoqué dans la convention, les négociations porteraient sur différents éléments qui, s'ils étaient pris en charge par l'Etat, génèreraient des recettes supplémentaires ou des économies pour le régime, à savoir :

- ▶ Un financement à parts égales de Pôle emploi entre l'Etat et l'Unédic réduirait la contribution annuelle de l'Unédic de 920 M€
- ▶ La prise en compte par l'Etat de l'équilibre financier du document de cadrage relatif aux annexes 8 et 10 conduirait à une recette complémentaire proche de 185 M€ par an.

² Données de la Commission Européenne, mise à jour de novembre 2016

³ Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2016-2019 », septembre 2016

⁴ L'actualisation donne un solde structurel hors charges des intérêts des emprunts et mesures temporaires et ponctuelles de - 2,3 Mds€ en 2015 au lieu de - 2,5 Mds€ estimés en septembre 2016. Cette légère réduction du solde structurel est due à une révision à la hausse du PIB potentiel par la Commission Européenne qui entraîne une augmentation de l'output gap (de -1,3% à -1,5%). Le solde pour 2016 s'établirait quant à lui à -1,9 Mds€ (première estimation).