

# L'ASSURANCE CHÔMAGE

---

## DOSSIER DE RÉFÉRENCE DE LA NÉGOCIATION

*Novembre 2018*

---

# CHIFFRES CLÉS

## DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

### EN 2017

---

**1,6** million d'employeurs cotisent

**36,4** milliards d'euros de **recettes**, essentiellement issues des contributions sur les salaires  
(en 2018, 9,6 milliards d'euros feront l'objet d'une compensation)

**17,1** millions de **salariés** sont affiliés

**3,6** millions d'**inscrits** à Pôle emploi bénéficient d'un droit Assurance chômage

**60%** de **bénéficiaires** environ chez les demandeurs d'emploi de catégorie ABC de Pôle emploi

**39,9** milliards d'euros de **dépenses**, dont 85% financent les allocations chômage

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les prévisions financières de l'Assurance chômage	10
Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)	16
La dette de l'Assurance chômage	20
Complément de sensibilité (septembre 2018)	24
Equilibre de moyen terme	27
Evolution des modalités de financement	32
Intermittents du spectacle : trajectoire financière	36

## Présentation

La trajectoire financière de l'Assurance chômage est sensible au contexte économique et réagit davantage à la conjoncture que les autres régimes de protection sociale.

Les partenaires sociaux mènent une gestion contra-cyclique qui vise à assurer l'équilibre du régime sur l'ensemble du cycle économique, et non année par année. Ils ont assumé l'augmentation de la dette tout au long de la crise économique qui a commencé fin 2008. Ainsi, l'Assurance chômage a pu jouer son rôle d'amortisseur économique et social pendant la crise : entre 2008 et 2010, celle-ci a injecté dans l'économie, à travers le versement des allocations chômage, près de 10 Mds€ supplémentaires, soutenant ainsi le pouvoir d'achat des ménages et la demande adressée aux entreprises.

Afin d'assurer le pilotage financier de moyen terme, l'Unédic réalise des prévisions financières à horizon de 3 ans, qu'elle met à jour 3 fois par an.

Pour garantir la pérennité financière de l'Assurance chômage, les partenaires sociaux interviennent par ailleurs sur la trajectoire financière par l'intermédiaire des négociations des conventions qui définissent, dans un cadre pluriannuel, les règles de financement et d'indemnisation de l'Assurance chômage. Les effets cumulés des deux dernières conventions d'assurance chômage (2014 et 2017) permettent ainsi, en régime de croisière, une économie annuelle de l'ordre de 1,4Md €.

Les partenaires sociaux accordent une attention particulière au coût de la dette : les charges d'intérêt sont inférieures à 1 % des recettes annuelles de l'Assurance chômage.

La prévision la plus récente date de juin 2018. Elle a été réalisée sur la base des hypothèses du Consensus des économistes de mai 2018 concernant la croissance et l'inflation. Elle repose sur les règles d'assurance chômage actuellement en vigueur, à savoir celles établies par la convention d'assurance chômage d'avril 2017. Les mesures nouvelles prévues par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne sont pas prises en compte.

La prévision de juin 2018, sous des hypothèses de croissance de 1,9% pour 2018 et de 1,8% pour 2019, amène à un solde financier qui redevient positif dès 2020 et à une dette de -29,8 Mds€ fin 2021. Dès 2021, les excédents devraient permettre de couvrir les remboursements d'emprunt prévus, et la charge d'intérêt demeurerait inférieure à 1% des recettes du régime.

Sur les derniers mois, les anticipations de croissance ont été revues à la baisse et les anticipations d'inflation à la hausse. Ces évolutions pourraient limiter l'ampleur du désendettement, sur la période 2018-2021.

La dette actuelle représente 11 mois de recettes de l'Assurance chômage. Selon la durée du cycle économique positif engagé, elle se résorberait pour atteindre entre 2 et 6,5 mois de recettes à l'issue du cycle, en prenant en compte les effets de la convention 2017 (solde amélioré de + 930 M€ par an), de la loi Avenir professionnel (entre -280 et -570 M€ par an) et des évolutions anticipées des règles de coordination européenne (entre +580 et +640 M€ par an).

---

Les dépenses d'allocation représentent environ 85 % des dépenses de l'Assurance chômage. En 2017, aux 34 Mds€ d'allocation et d'aides versées aux demandeurs d'emploi s'ajoutent 2,1 Mds€ pour les caisses de retraite complémentaires, 3,3 Mds€ pour le financement de Pôle emploi et 0,4 Md€ de frais financiers.

---

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

## **Les prévisions financières de l'Assurance chômage**

Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)

La dette de l'Assurance chômage

Complément de sensibilité (septembre 2018)

Equilibre de moyen terme

Evolution des modalités de financement

Intermittents du spectacle : trajectoire financière

## LES PRÉVISIONS FINANCIÈRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

- ▶ **L'Unédic met à jour ses prévisions 3 fois par an (février, juin, octobre) à horizon de 3 ans**
- ▶ **C'est un élément central de pilotage de l'Assurance chômage**
  - Permettre aux gestionnaires de l'assurance chômage de prendre des décisions adaptées en matière de financement
  - Référence pour les partenaires sociaux lors de la négociation de nouvelles règles
- ▶ **Comme pour chaque exercice de prévision, la prévision de juin 2018 a été faite sur la base du Consensus des économistes en ce qui concerne la croissance et l'inflation, et en l'état actuel de la réglementation.**
  - Les effets des réformes récentes n'ont pas été pris en compte dans cet exercice de prévision
    - Les estimations des conséquences financières de l'entrée en vigueur de la « Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel » n'ont pas été prises en compte.
  - Les modalités de financement ne sont pas modifiées.
    - L'évolution des contributions d'assurance chômage suit la progression de la masse salariale.

## LE FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

**Recettes 36,4 Mds€**

### Contributions des employeurs et des salariés

*Recouvrées principalement par l'ACOSS  
Secteur privé principalement*

**35,5 Mds€**  
(98 %)

**Conventions diverses (UE, ...)** 0,4 Md€

**Participation entreprises au financement CSP** 0,5 Md€

**Dépenses 39,9 Mds€**

*dont :*

### Allocations brutes (ARE, AREF, ASP) et aides (ARCE, prime CSP)

*Versées par Pôle Emploi*

**34 Mds€**  
(85%)

**Caisses de retraites complémentaires** 2,1 Mds €

*Reversement et complément 3,5 Mds €  
dont prélèvement sociaux 1,4 Md €*

**Financement de Pôle emploi** 3,3 Mds €

**Frais financiers** 0,4 Md€

**Solde = -3,4 Mds € en 2017**

Source : Unédic

## LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET LE MARCHÉ DU TRAVAIL

- ▶ **La trajectoire financière de l'Assurance chômage est sensible au contexte économique**
  - **L'Assurance chômage réagit davantage à la conjoncture que les autres régimes de protection sociale.**
    - En phase basse du cycle économique, le ralentissement de l'activité et la hausse du chômage conduisent à une baisse des recettes de contributions mais aussi à un surcroît des dépenses d'indemnisation, ce qui fait la spécificité de l'Assurance chômage par rapport aux autres régimes de protection sociale.
    - A l'inverse, une croissance élevée engendre à la fois un surplus des recettes et des moindres dépenses.
    - L'inflation joue principalement sur les recettes par le biais des hausses de salaires.
  - **Une trajectoire financière qui dépend aussi des politiques publiques et des évolutions du marché du travail.**
    - Les politiques actives de l'emploi (contrats aidés), plan d'investissement des compétences, baisse de charges, plans de formations, etc.
    - Les trajectoires des demandeurs d'emploi, les ruptures conventionnelles, la mobilité des travailleurs vers l'étranger, etc.

## LE PILOTAGE DES PARTENAIRES SOCIAUX

### LES PARTENAIRES SOCIAUX AGISSENT POUR ASSURER LA SOUTENABILITÉ DU RÉGIME

- ▶ Ils mènent une gestion contra-cyclique qui vise à assurer l'équilibre du régime sur l'ensemble du cycle économique. Ils ont assumé l'augmentation de la dette tout au long de la crise économique qui a commencé fin 2008.
- ▶ Ils interviennent sur la trajectoire financière par l'intermédiaire des négociations des conventions qui définissent dans un cadre pluriannuel les règles de financement et d'indemnisation de l'Assurance chômage : **les deux dernières conventions (2014 et 2017) permettent, en régime de croisière, une économie annuelle de l'ordre de 1,4 Md €.**

	2014	2015	2016	Année de croisière
<b>Impact de la convention 2014 relative à l'indemnisation du chômage</b>	-300 M€	-830 M€	-770 M€	-450 M€

	fin 2017	2018	2019	2020	2021	Année de croisière
<b>Impact de la convention 2017 relative à l'indemnisation du chômage</b>	-98 M€	-550 M€	-620 M€	-710 M€	-770 M€	-930 M€

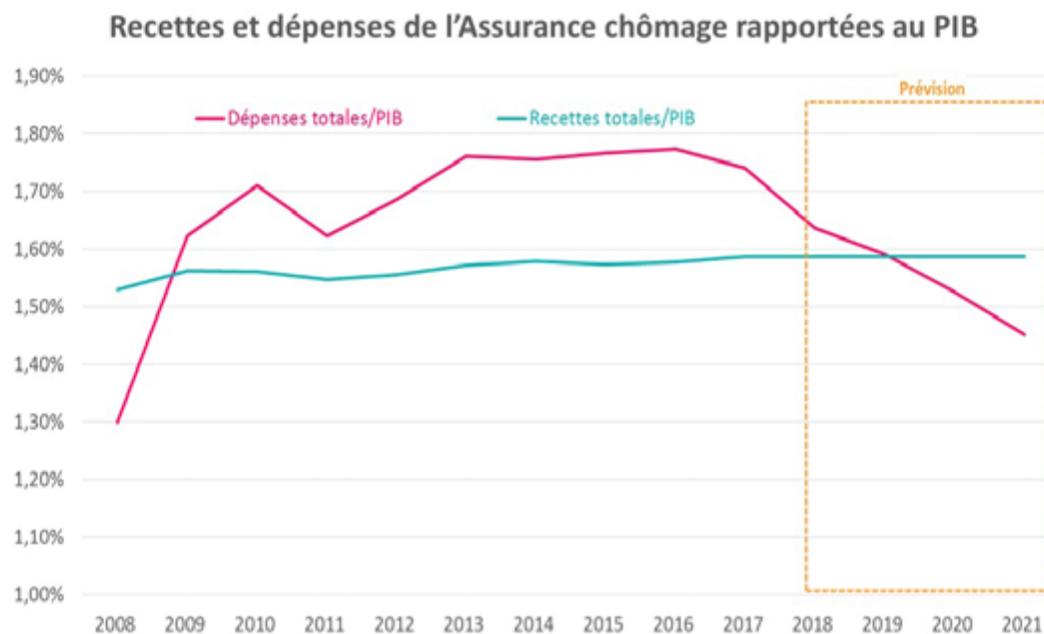
Source : Unédic

- ▶ Ils accordent une attention particulière à l'évolution du coût de la dette
  - Les charges d'intérêt sont inférieures à 1 % des recettes annuelles de l'Assurance chômage

## RÔLE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

### UN AMORTISSEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIAL QUI A JOUÉ UN RÔLE ESSENTIEL PENDANT LA CRISE

- ▶ Avant le début de la crise économique en 2008, les dépenses d'assurance chômage représentaient 1,3 % du PIB. Dès le début de la crise, ce ratio s'est accru de 0,5 point de PIB, soit 10 Mds€, soutenant ainsi le pouvoir d'achat des ménages et la demande adressée aux entreprises.
- ▶ Parmi les prestations sociales, c'est l'indemnisation du chômage qui participe en premier lieu à la réduction des inégalités de revenu : elle contribue à la réduction des inégalités à hauteur de 26 %, plus fortement que les prestations logement (18 %) ou famille (14 %)\*.



Source : Unédic

\* HCFIPS, « Analyse comparée des modes de financement de la protection sociale en Europe », 2014.

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les prévisions financières de l'Assurance chômage

## **Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)**

La dette de l'Assurance chômage

Complément de sensibilité (septembre 2018)

Equilibre de moyen terme

Evolution des modalités de financement

Intermittents du spectacle : trajectoire financière

## LE CONTEXTE MACRO-ÉCONOMIQUE

### LES HYPOTHÈSES DE CROISSANCE ET D'INFLATION REPOSENT SUR LE CONSENSUS DES ÉCONOMISTES

#### ► Croissance et inflation

- Consensus de mai pour 2018 et 2019
- Consensus d'avril pour 2020 et 2021

#### ► Sous ces hypothèses sont déduits

- le nombre de chômeurs indemnisés qui permet de calculer les dépenses de l'Assurance chômage,
- la masse salariale qui permet de calculer les recettes de l'Assurance chômage.

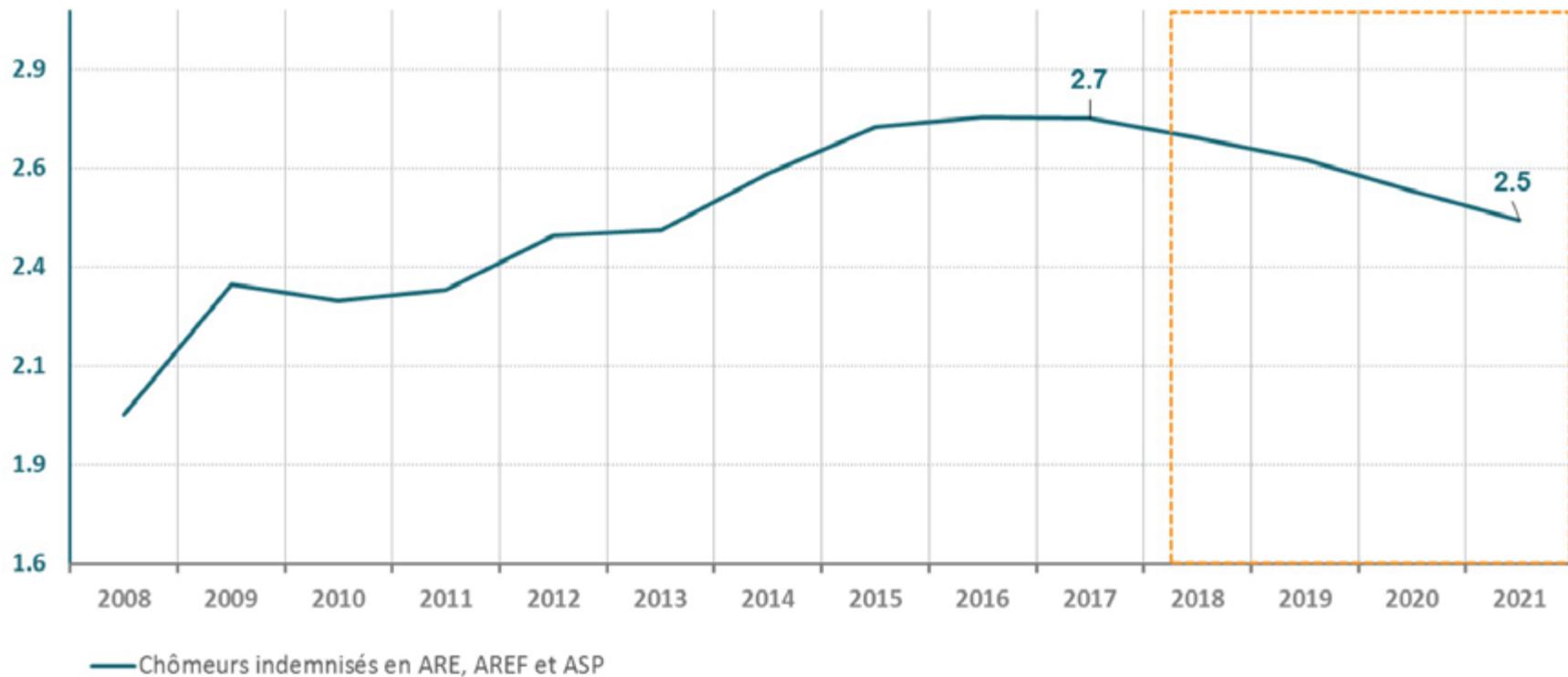
	2018	2019	2020	2021
Croissance	+1,9%	+1,8%	+1,6%	+1,6%
Inflation	+1,5%	+1,5%	+1,7%	+1,8%
Chômeurs indemnisés	-1,8%	-1,9%	-2,7%	-3,0%
Masse salariale	+3,6%	+3,2%	+3,3%	+3,3%

*Source : Consensus des économistes ; prévisions Unédic. Données CVS, en moyenne annuelle.*

## CHÔMAGE INDEMNISÉ

### TRAJECTOIRE DU NOMBRE DE CHÔMEURS INDEMNISÉS SELON LA PRÉVISION DE JUIN 2018

Effectifs en millions

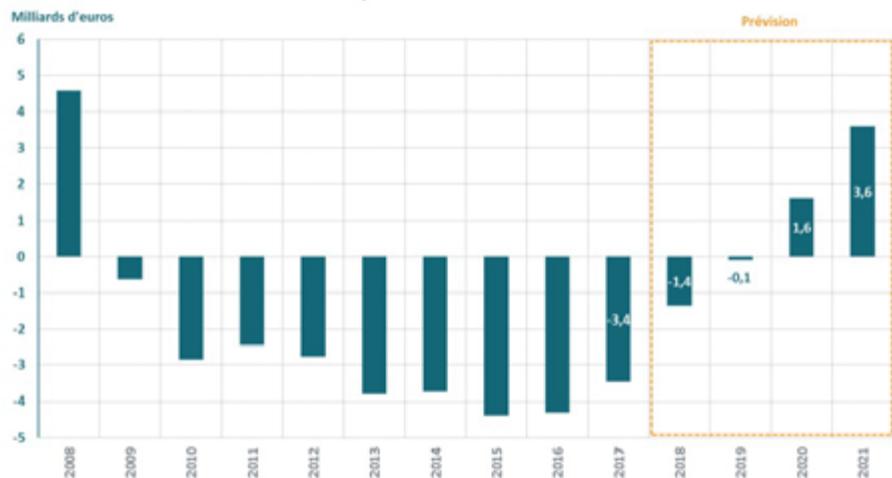


Source : Pôle emploi, données CVS en fin d'année. Prévision Unédic.

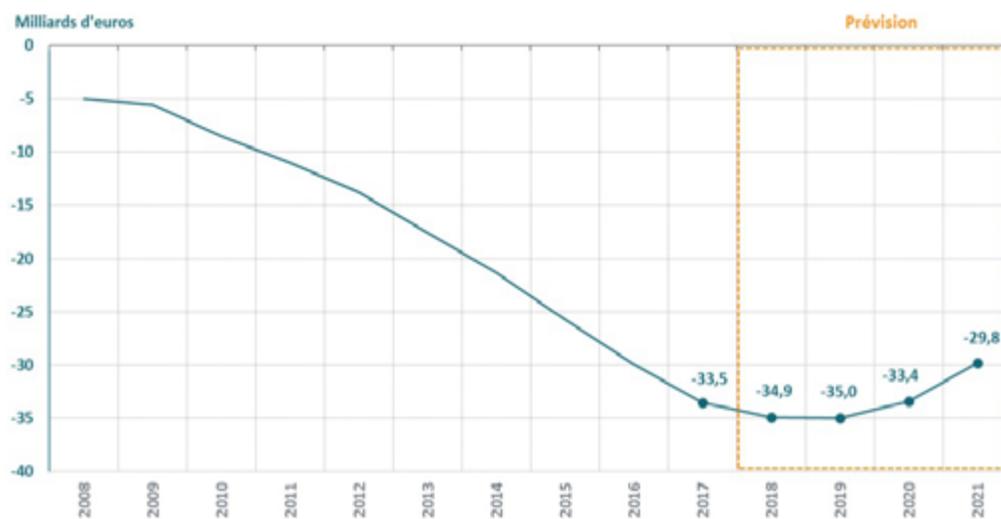
## RÉSULTATS DE LA PRÉVISION DE JUIN 2018

AVEC LES INFORMATIONS CONNUES EN JUIN 2018, LE SOLDE REDEVIENDRAIT POSITIF EN 2020 ET LA DETTE ATTEINDRAIT 29,8 MDS € EN 2021

### Solde financier annuel, en milliards d'euros



### Dettes, en milliards d'euros



Source : Unédic

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les prévisions financières de l'Assurance chômage

Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)

## **La dette de l'Assurance chômage**

Complément de sensibilité (septembre 2018)

Equilibre de moyen terme

Evolution des modalités de financement

Intermittents du spectacle : trajectoire financière

## STRATÉGIE DE FINANCEMENT : LES OBJECTIFS

- ▶ **Financer la dette au moindre coût et protéger l'Unédic contre une remontée des taux d'intérêt**
  - Des outils simples et lisibles : emprunts à taux fixe et en euros exclusivement, adaptés à la cohérence du modèle économique de l'Unédic
  - Limite des remboursements annuels : 10 % des recettes du régime pour cantonner le risque de taux des refinancements éventuels
  - Modèle économique peu exposé au risque de taux : les taux sont bas quand le chômage est élevé et remontent quand il baisse

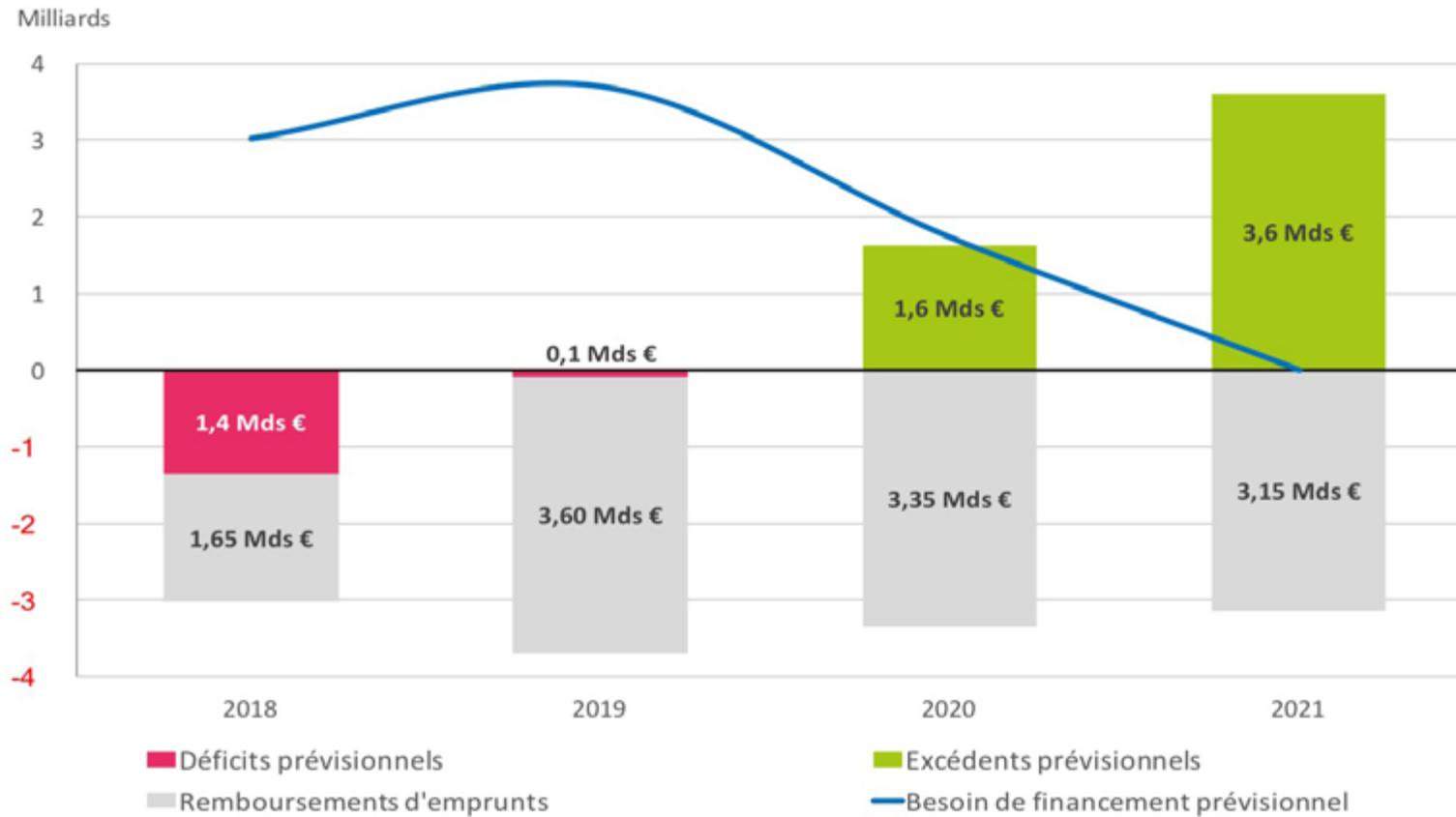
### **La garantie explicite de l'Etat**

Elle porte sur les seuls emprunts obligataires de l'Unédic. La garantie est une réponse à une contrainte législative que l'Etat a souhaité maintenir : les demandes de garantie s'inscrivent dans un cadre très formalisé. **Cette garantie n'a jamais été mobilisée, et le pilotage financier du régime est conçu de manière à ce qu'elle ne le soit pas.** Les emprunts obligataires garantis ont des taux d'intérêt légèrement plus avantageux que les emprunts non garantis. Ces derniers sont, par opposition, plus flexibles d'utilisation.

## BESOIN DE FINANCEMENT

### EN 2021, L'EXCÉDENT PRÉVISIONNEL PERMETTRAIT DE COUVRIR LES REMBOURSEMENTS

#### ► Impact du retour à l'équilibre sur le besoin de financement



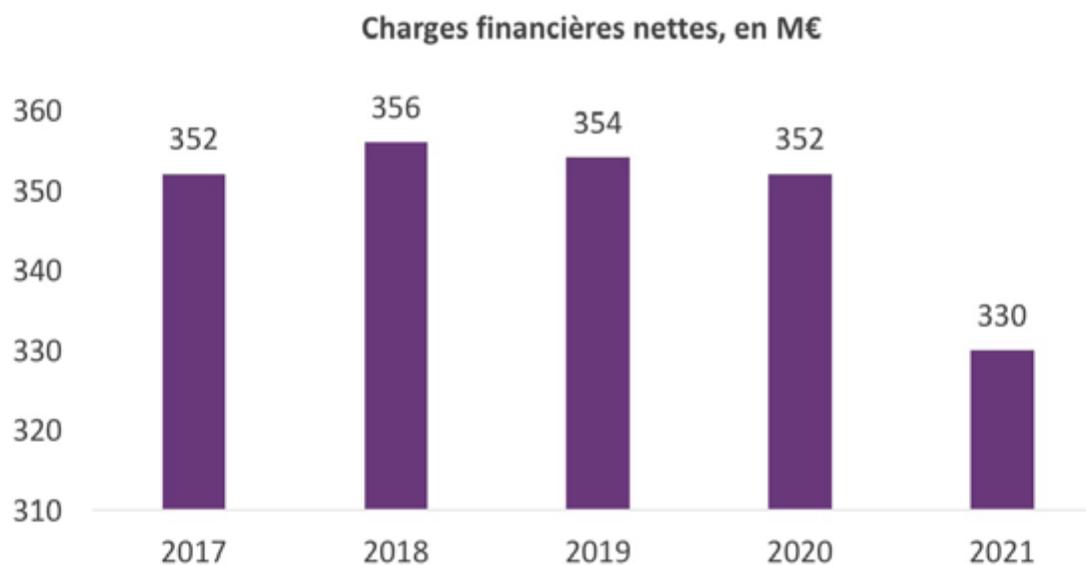
Source : Unédic, prévision Unédic

## LE COÛT DE LA DETTE DE L'UNÉDIC

LA CHARGE DES INTÉRÊTS D'EMPRUNT RESTERAIT INFÉRIEURE A 1 % DES RECETTES DU RÉGIME À L'HORIZON 2021

► A moyen terme, la charge d'intérêt ne progressera pas tant que l'économie restera dynamique :

- Au cours des dernières années -> taux d'intérêt favorable et endettement croissant
- A l'avenir -> possible remontée des taux mais désendettement



Source : Unédic

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les prévisions financières de l'Assurance chômage

Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)

La dette de l'Assurance chômage

## **Complément de sensibilité (septembre 2018)**

Equilibre de moyen terme

Evolution des modalités de financement

Intermittents du spectacle : trajectoire financière

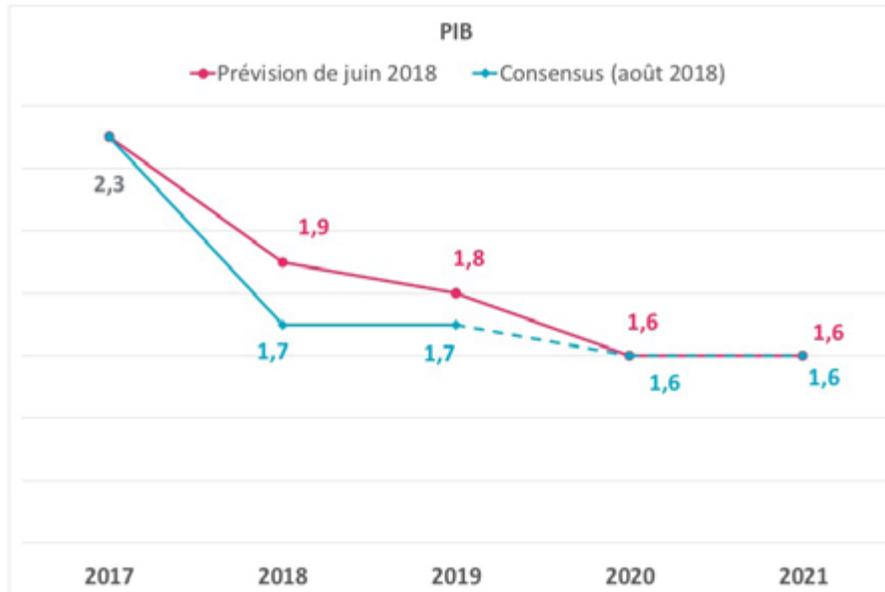
## HYPOTHÈSES DE JUIN ET RÉVISIONS

### LES HYPOTHÈSES DE PIB ET D'INFLATION MODIFIÉES CONNUES EN SEPTEMBRE

Les prévisions de l'Unédic reposent sur les hypothèses du Consensus des économistes

#### ► Le PIB revu à la baisse

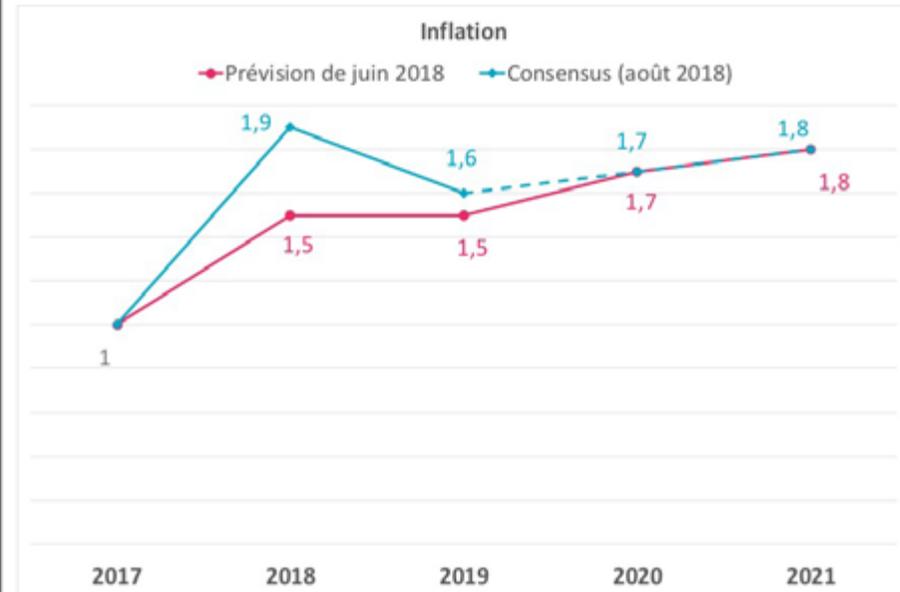
- 2018 et 2019 ont été révisées à la baisse en août (-0,2 pt et -0,1 pt)
- 2020 et 2021 n'ont pas été modifiées depuis juin



Source : Consensus des économistes

#### ► L'inflation revue à la hausse

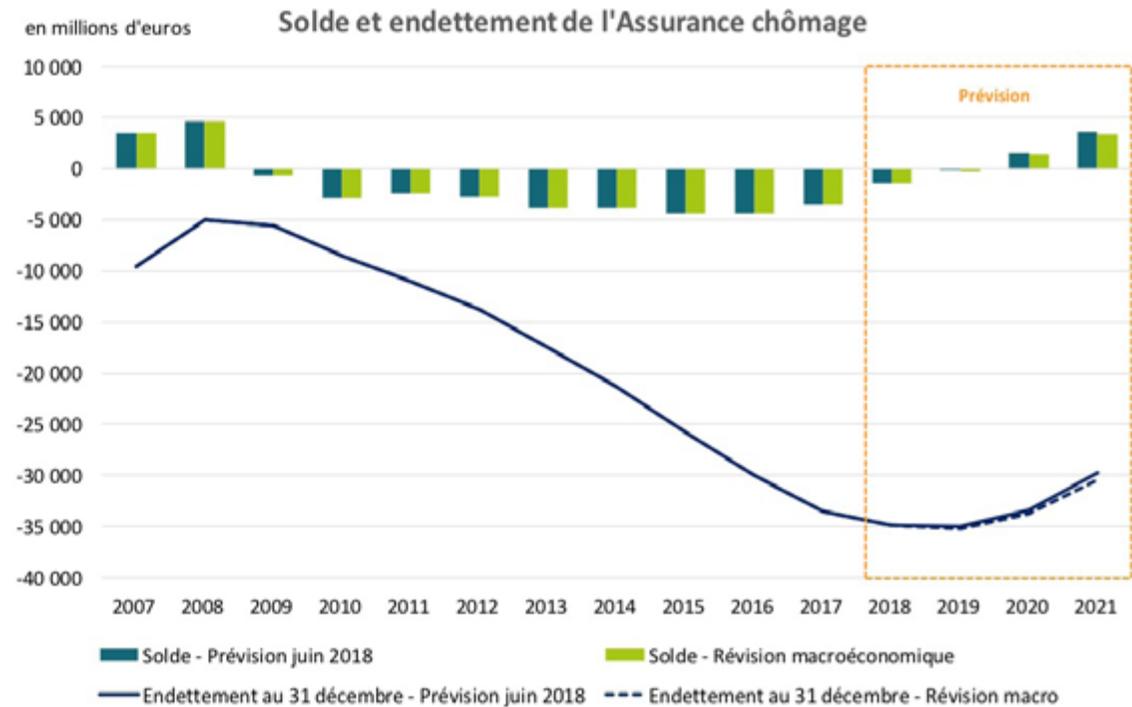
- 2018 et 2019 ont été révisées à la hausse en août (+0,4 pt et +0,1 pt)
- 2020 et 2021 n'ont pas été modifiées depuis juin



## IMPACT DES RÉVISIONS D'HYPOTHÈSES SUR LE DÉFICIT ET L'ENDETTEMENT

Au total, avec les hypothèses du Consensus disponibles début septembre 2018, le déficit se dégraderait d'environ 210 M€ et l'endettement augmenterait d'environ 600 M€ à l'horizon 2021 par rapport aux prévisions de juin du fait des dernières informations conjoncturelles connues.

M€	dégradation du solde par rapport à la prévision de juin	variation de l'endettement par rapport à la prévision de juin
2018	-20	-20
2019	-160	-180
2020	-210	-390
2021	-210	-600



Source : Unédic

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les prévisions financières de l'Assurance chômage

Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)

La dette de l'Assurance chômage

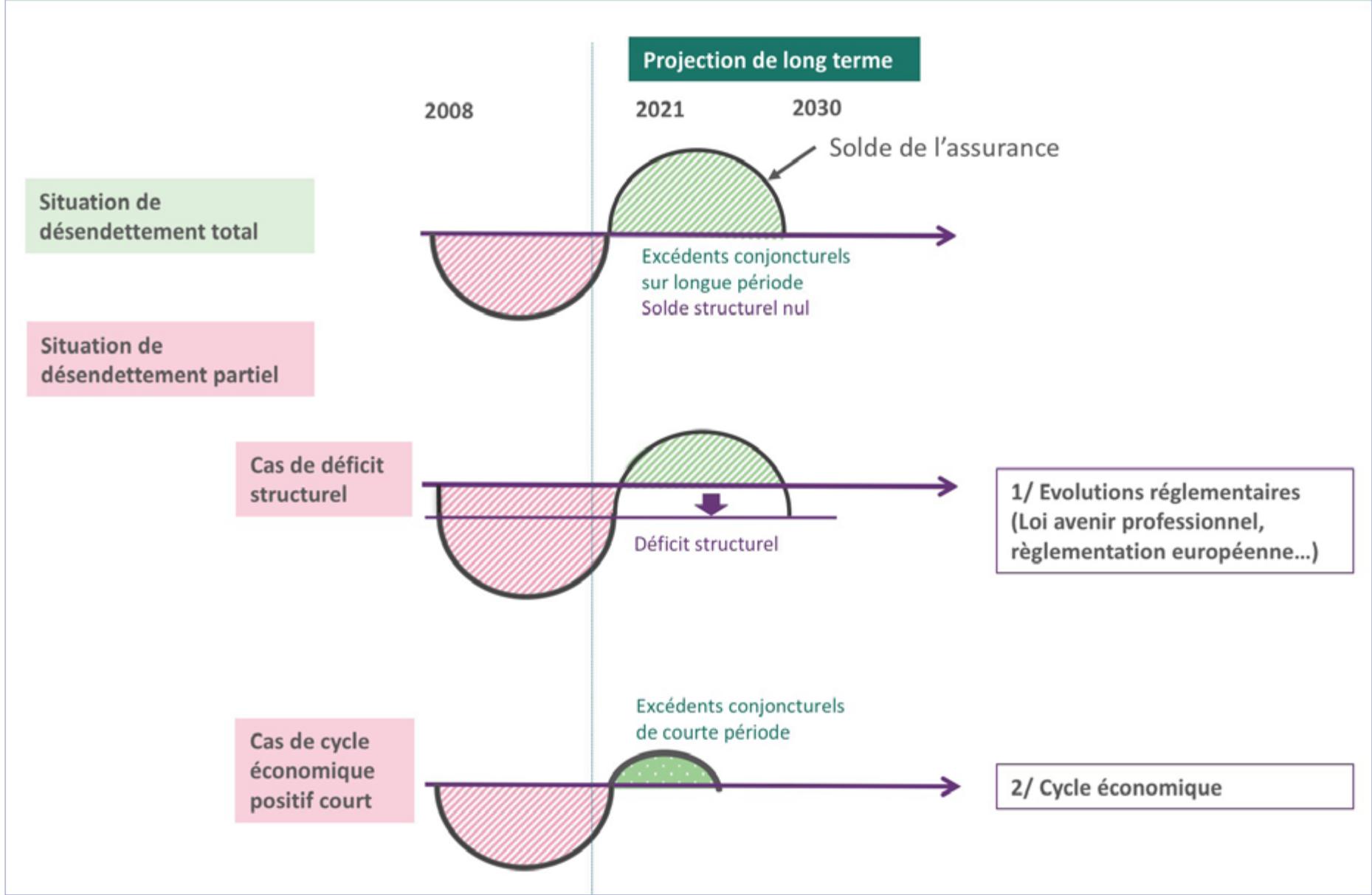
Complément de sensibilité (septembre 2018)

## **Equilibre de moyen terme**

Evolution des modalités de financement

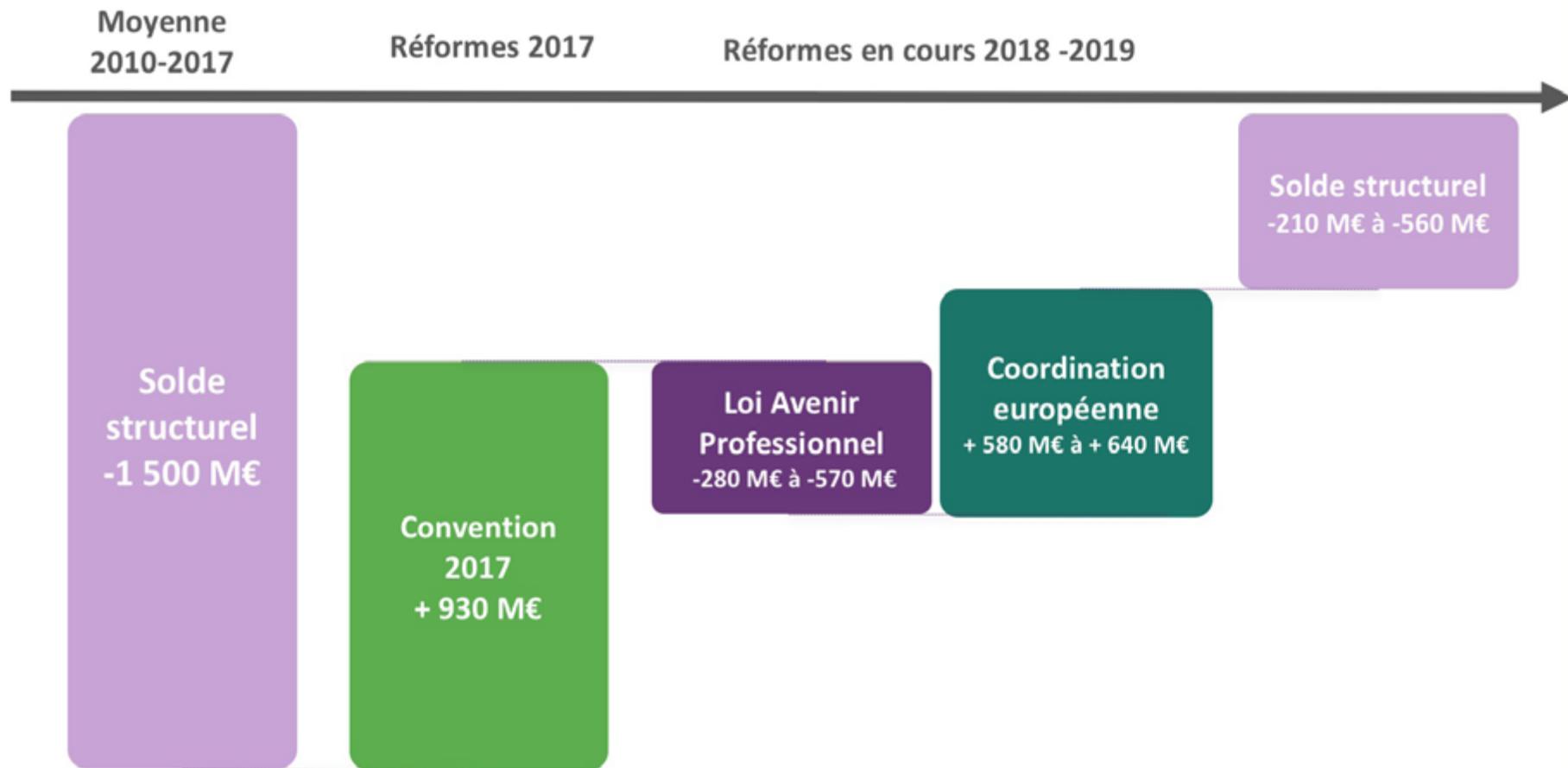
Intermittents du spectacle : trajectoire financière

# SCENARIOS POSSIBLES DE LONG TERME



## 1/ EFFETS DES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES

LE SOLDE STRUCTUREL DEVRAIT SE RÉSORBER EN GRANDE PARTIE À MOYEN TERME



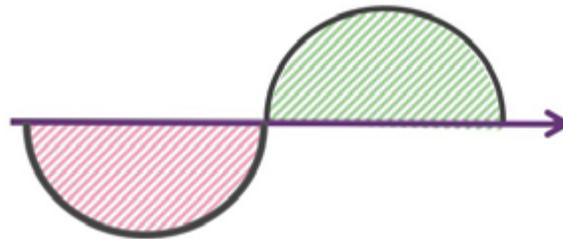
## 2/ EFFETS DU CYCLE ÉCONOMIQUE

### LA DETTE ACTUELLE = 11 MOIS DE RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

A partir de 2020, l'amélioration conjoncturelle pourrait résorber entre 5 et 10 mois de recettes selon la longueur et l'ampleur du cycle (environ 1 mois par an).

**HYPOTHESE HAUTE**  
CYCLE POSITIF DE 10 ANS

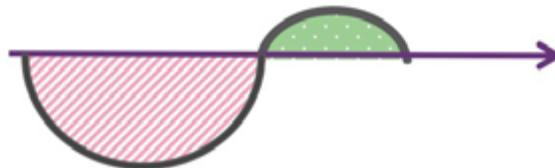
Référence : cycle 1999-2008



Résorption de 10 mois de recettes

**HYPOTHESE BASSE**  
CYCLE POSITIF DE 4 ou 5 ANS

Références : cycle 1970-1974  
et cycle 1988-1991



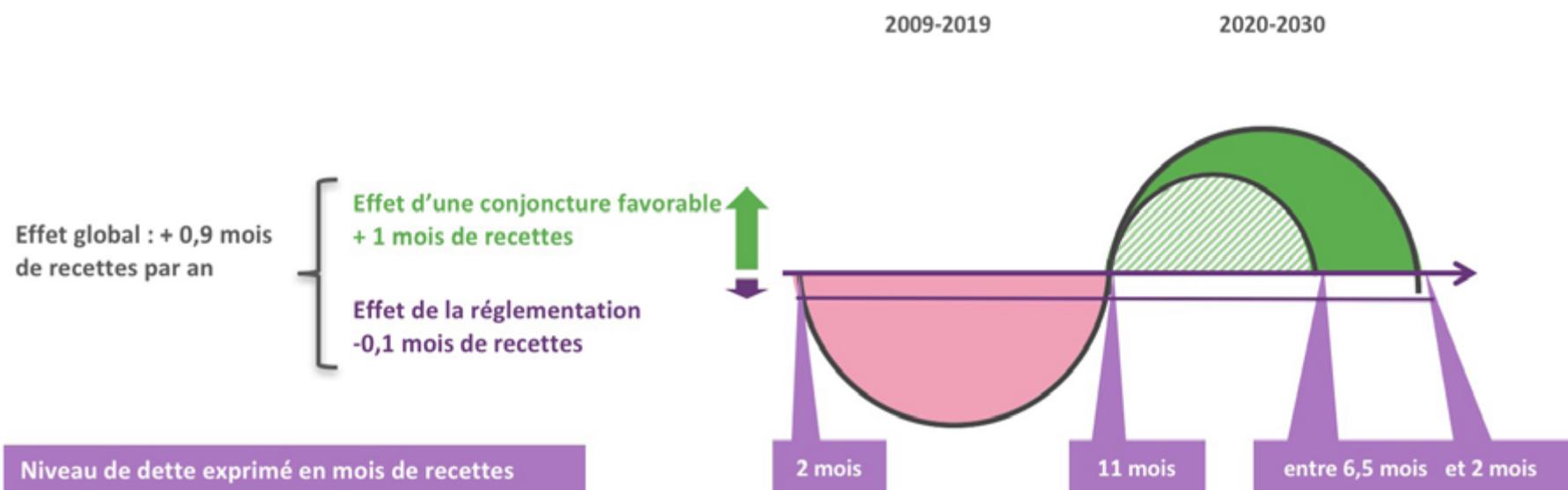
Résorption de 5 mois de recettes

Source : Unédic

## UN DÉSENDETTEMENT SOUS CONDITIONS

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

A terme, la dette pourrait atteindre entre 2 mois et 6,5 mois de recettes



Source : Unédic

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les prévisions financières de l'Assurance chômage

Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)

La dette de l'Assurance chômage

Complément de sensibilité (septembre 2018)

Equilibre de moyen terme

## **Evolution des modalités de financement**

Intermittents du spectacle : trajectoire financière

## EVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

### LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES EN COURS ET À VENIR

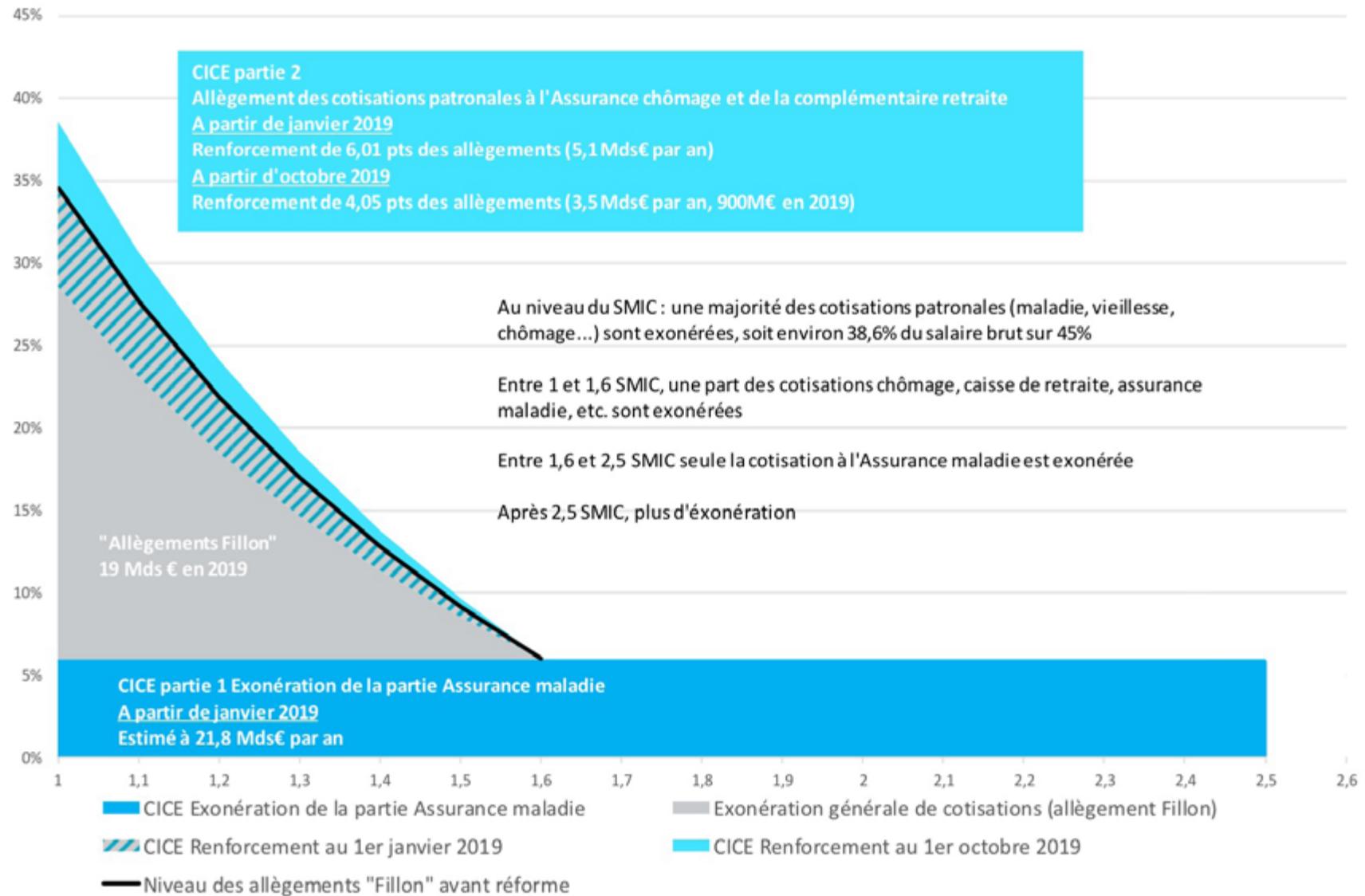
#### ► Contributions salariales (2,4 %)

- Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la **part salariale** des contributions d'assurance chômage fait l'objet d'une **exonération** partielle.
- La contribution salariale est totalement exonérée à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018 et cette exonération est intégralement compensée.
- A partir de 2019, la contribution salariale est supprimée et une quote-part de CSG sera affectée à l'Assurance chômage.

#### ► Contributions patronales (4,05 % jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 2020)

- Suite à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de charges, les cotisations patronales à l'Assurance chômage seront exonérées de façon dégressive entre 1 et 1,6 SMIC à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2019 (hors transformation de dispositifs ciblés au 1<sup>er</sup> janvier).

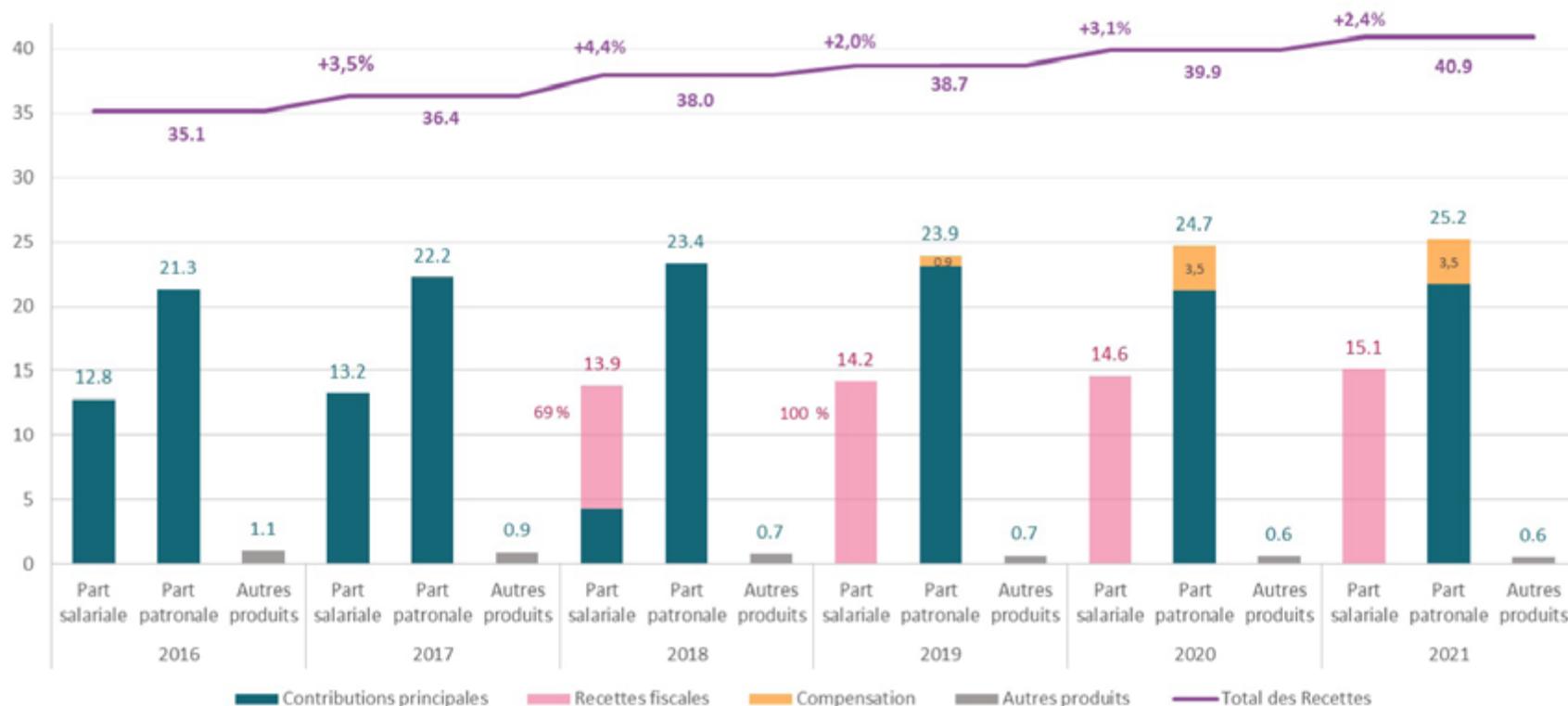
## LES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES EN 2019 (APRÈS LA BASCULE CICE)



Sources : Haut conseil du financement de la protection sociale ; Commission des Comptes de la Sécurité Sociale ; France stratégie, Comité d'évaluation du CICE

## ARCHITECTURE DE FINANCEMENT DES RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Recettes de la prévision financière de juin 2018 scindées entre contributions salariales (37,5 %) et contributions patronales (62,5 %) en milliards d'euros, et évolution en %



Source : Unédic. La compensation de la part patronale est issue d'une estimation Unédic.

L'hypothèse retenue est de faire évoluer, à partir de 2019, la compensation intégrale de la part salariale par la CSG activité au même rythme que l'évolution de la masse salariale, ce qui est cohérent avec le document de cadrage.

# PERSPECTIVES FINANCIÈRES

Les prévisions financières de l'Assurance chômage

Rappel des perspectives financières 2018-2021 (juin 2018)

La dette de l'Assurance chômage

Complément de sensibilité (septembre 2018)

Equilibre de moyen terme

Evolution des modalités de financement

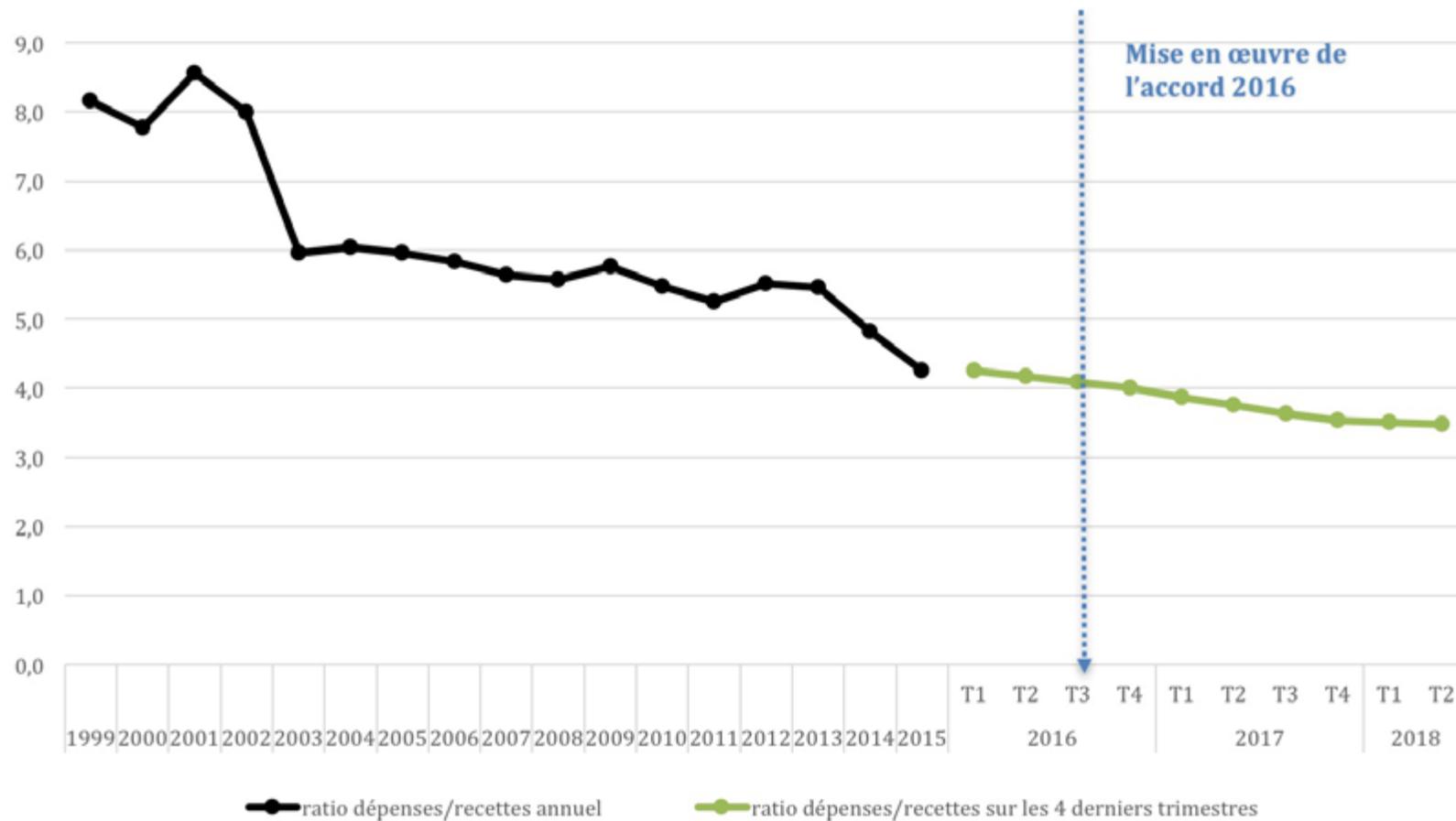
**Intermittents du spectacle : trajectoire financière**

## INTERMITTENTS DU SPECTACLE : TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

- ▶ Le document de cadrage relatif à la négociation des règles spécifiques d'indemnisation des artistes et techniciens intermittents du spectacle (24 mars 2016) prévoyait une baisse de **185 M€** du solde dépenses/recettes du régime des annexes 8 et 10 par rapport à l'année 2015, qui ne pouvait pas être inférieure à **105 M€** en régime de croisière en année pleine.
- ▶ Le décret du 13 juillet 2016 relatif à l'indemnisation du chômage dans les branches du spectacle, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016, introduit de nombreuses modifications tant sur le plan de l'indemnisation que des contributions.
- ▶ Au premier trimestre 2018, le solde dépenses/recettes sur une année glissante est de 934 M€, soit une économie de **66 M€** par rapport au solde de l'année 2015 prise comme référence dans le document de cadrage.
- ▶ L'année 2018 sera la première année de croisière.

## INTERMITTENTS DU SPECTACLE : TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

### Evolution du ratio dépenses/recettes du régime des annexes 8 et 10

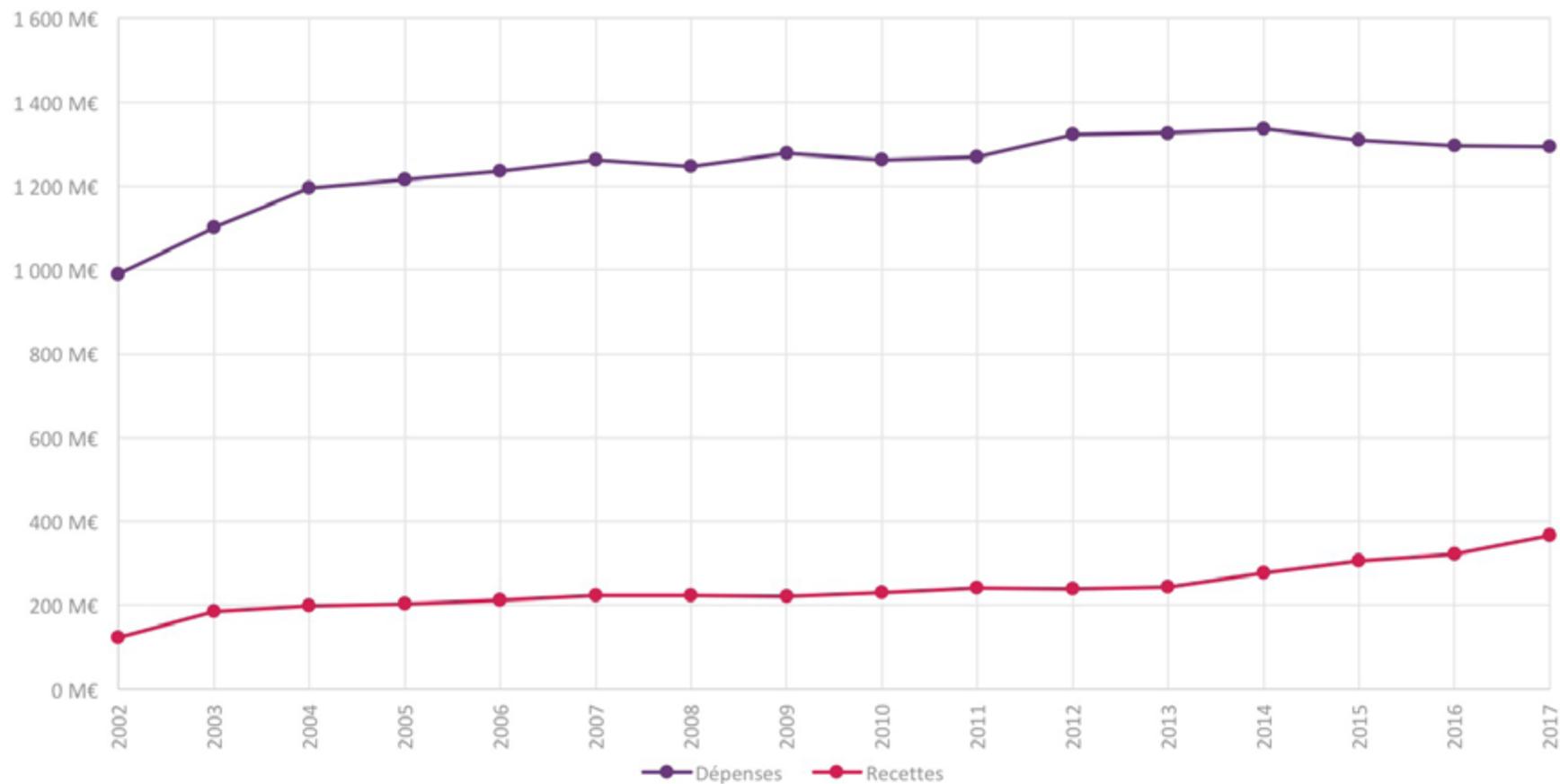


Source : FNA, données exhaustives et Pôle emploi

Champ : France entière

## INTERMITTENTS DU SPECTACLE : TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

## Evolution des dépenses et recettes du régime des annexes 8 et 10



Source : FNA, données exhaustives et Pôle emploi

Champ : France entière



**L'ASSURANCE CHÔMAGE**  
**DOSSIER DE RÉFÉRENCE**  
**DE LA NÉGOCIATION**

Novembre 2018

**Unédic**

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

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