



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



SOMMAIRE

SYNTHÈSE

1

PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES POUR 2016 - 2019

- 1.1 Prévisions macro-économiques** p 11
- Hypothèses de croissance et d'inflation p 11
 - Prévision d'emploi affilié, de salaire et de contributions p 12
 - Prévision de chômage p 14
- 1.2 Prévisions financières** p 16
- 1.3 Le coût de la dette** p 19
- Des conditions de financement actuellement favorables p 19
 - Une part importante de la dette sécurisée à l'horizon de la projection p 20
 - Projection de taux et charges financières pour l'Assurance chômage à l'horizon 2019 p 20

ANNEXES - p 41

Annexe 1
Méthodologie

Annexe 2
Principales évolutions des règles de l'Assurance chômage depuis 1990

Annexe 3
Les effets de la convention d'assurance chômage de 2014

2

ECLAIRAGES SUR LES DÉTERMINANTS DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

- 2.1 La décomposition du solde financier de l'Assurance chômage** p 23
- Un solde particulièrement sensible aux variations de la conjoncture p 24
 - Définition et mesure de l'écart de production (*output gap*) p 24
 - La décomposition du solde financier de l'Assurance chômage entre partie conjoncturelle et partie structurelle p 25
 - Evolution des soldes structurel et conjoncturel depuis les années 1990 p 26
 - Limites de la méthode p 28
- 2.2 La fragmentation croissante du marché du travail : développement des contrats courts et cumul allocation / salaire** p 32
- Un ratio dépenses/recettes plus élevé pour les contrats courts que pour les contrats longs p 32
 - De plus en plus de contrats courts dans les embauches p 32
 - De plus en plus de chômeurs travaillent et sont indemnisés p 34
 - La fragmentation des parcours professionnels p 34
 - Une structure globale des dépenses légèrement modifiée p 35
- 2.3 Le solde de l'indemnisation des demandeurs d'emploi frontaliers se détériore** p 37

3

RETOUR SUR LA PRÉVISION DE JUIN 2015

p 39

SYNTHÈSE

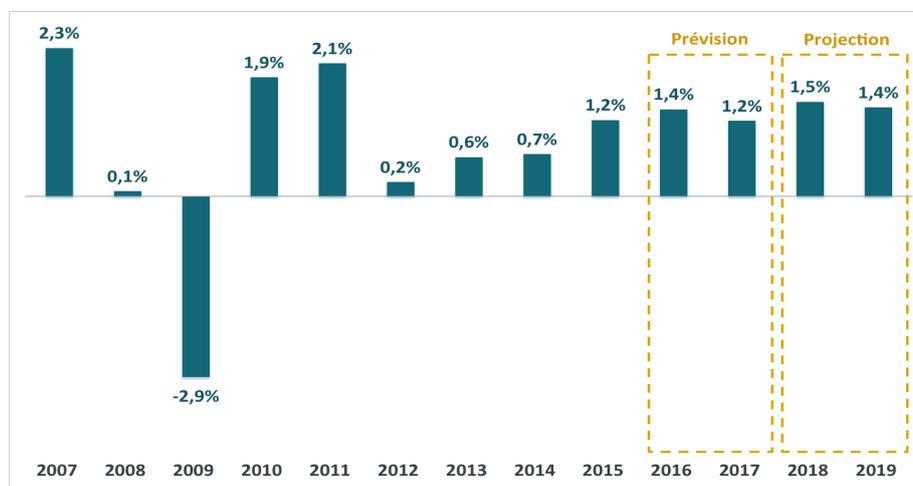
UNE CROISSANCE PLUS ATONE QUE PRÉVUE POUR 2017 NE PERMET PAS À L'ASSURANCE CHÔMAGE DE REDRESSER SES FINANCES

Prévisions financières à l'horizon 2019

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

PIB

Evolution en moyenne annuelle



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

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



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

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

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

Situation économique et financière résumée

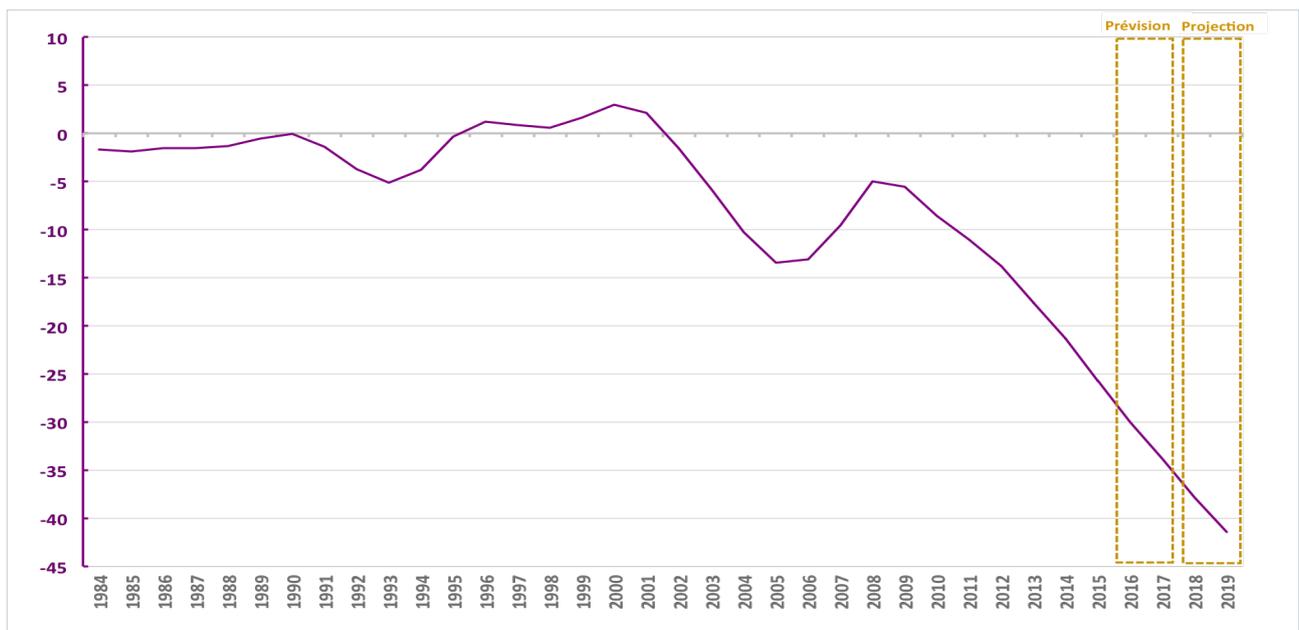
	2015	2016 Prévision	2017 Prévision	2018 Projection	2019 Projection
Evolutions macro-économiques (en moyenne annuelle)					
PIB	1,2%	1,4%	1,2%	1,5%	1,4%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	0,2%	1,0%	0,7%	0,4%	0,4%
Taux de chômage BIT, <i>en fin d'année</i>	9,9%	9,4%	9,5%	9,5%	9,6%
Chômeurs indemnisés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

Sources : Insee, Pôle emploi, prévisions Unédic

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

Endettement net bancaire de l'Assurance chômage

En milliards d'euros



Source : Unédic, prévisions Unédic



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

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

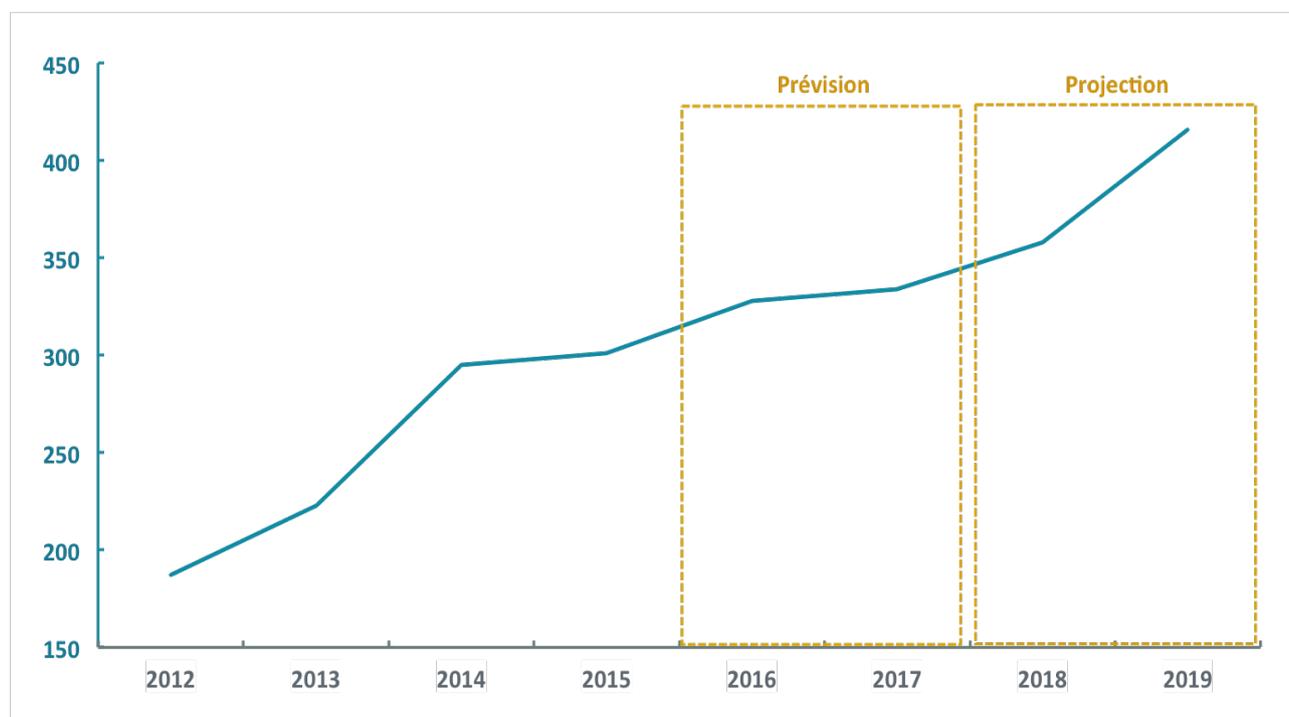
L'Unédic finançant sa dette avec des emprunts à taux d'intérêt fixes, l'évolution du coût de la dette dépend d'une part des conditions dans lesquelles les déficits de chaque année peuvent être financés et, de l'autre, des conditions de refinancement des emprunts arrivant à maturité. Pour les années 2016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

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

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

Projections des charges financières

En millions d'euros



Source : Unédic, calculs Unédic



LA DÉCOMPOSITION DU SOLDE FINANCIER ENTRE PARTIES STRUCTURELLE ET CONJONCTURELLE

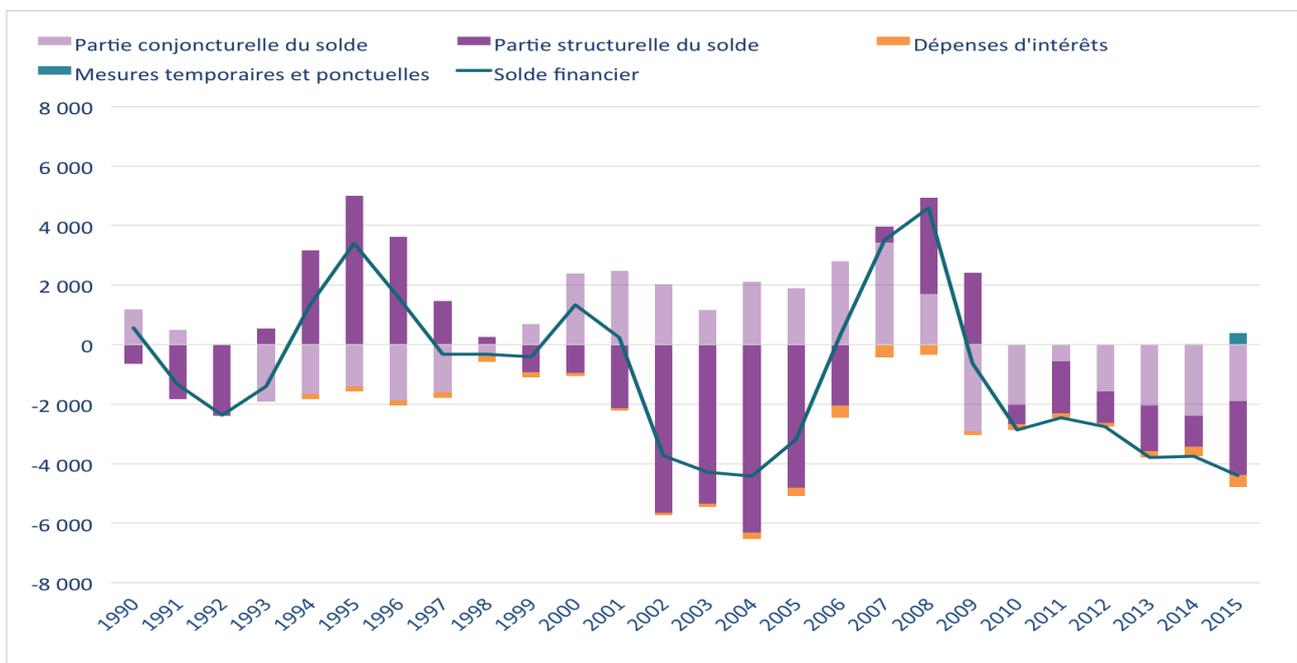
Une gestion contra-cyclique des dépenses et des recettes

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

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

Décomposition du solde de l'Assurance chômage depuis 1990

En millions d'euros



Source : Unédic, calculs Unédic

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

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

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

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



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

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

Les effets d'une fragmentation croissante du marché du travail

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

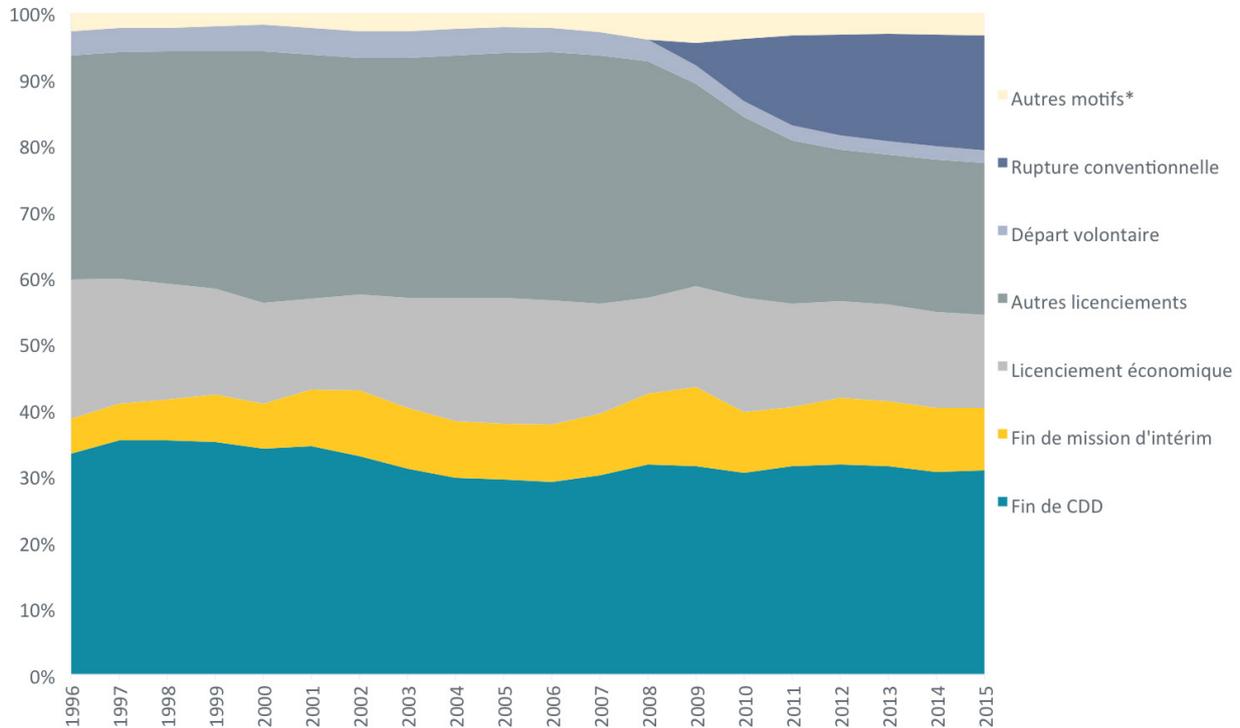
Depuis le milieu des années 1990, le nombre d'embauches en CDD d'un mois ou moins a triplé, alors que la structure de l'emploi est assez stable en termes de formes de contrat (76 % des actifs occupés sont en CDI, 11 % sont en CDD ou mission d'intérim et 12 % sont des non-salariés). En effet, la durée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

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

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



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



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

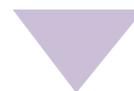
* Les autres motifs incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pieds temporaires à la suite d'une réduction d'activité.

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

Le solde de l'indemnisation des travailleurs frontaliers se dégrade

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

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



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

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

Source : Unédic. Chiffres définitifs.



PRÉVISIONS ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES POUR 2016 - 2019



- Les prévisions économiques et financières de l'Unédic sont usuellement faites sur deux ans, soit 2016 et 2017. Dans ce rapport, la prévision est élargie à deux années de plus, soit 2018 et 2019. Cependant, les hypothèses macro-économiques sur des années aussi lointaines sont moins précises et la prévision doit être interprétée en termes de tendance. Aussi, pour distinguer les deux périodes, nous parlerons de « **prévision** » pour les années 2016 et 2017 et de « **projection** » pour les années 2018 et 2019.

1.1 PRÉVISIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

Hypothèses de croissance et d'inflation

Prévisions 2016-2017

Selon les résultats publiés par l'Insee le 26 août 2016, la croissance s'est stabilisée au second trimestre 2016 : +0,0 %, après +0,7 % au premier trimestre. Cela porte l'acquis de croissance à +1,1 % pour 2016 en moyenne annuelle. Les informations conjoncturelles font état d'une amélioration des perspectives d'activité en France. L'indicateur synthétique du climat des affaires, calculé par l'Insee à partir des réponses des chefs d'entreprise des principaux secteurs d'activité, s'est stabilisé au premier semestre 2016. Il reste légèrement supérieur à sa moyenne de long terme.

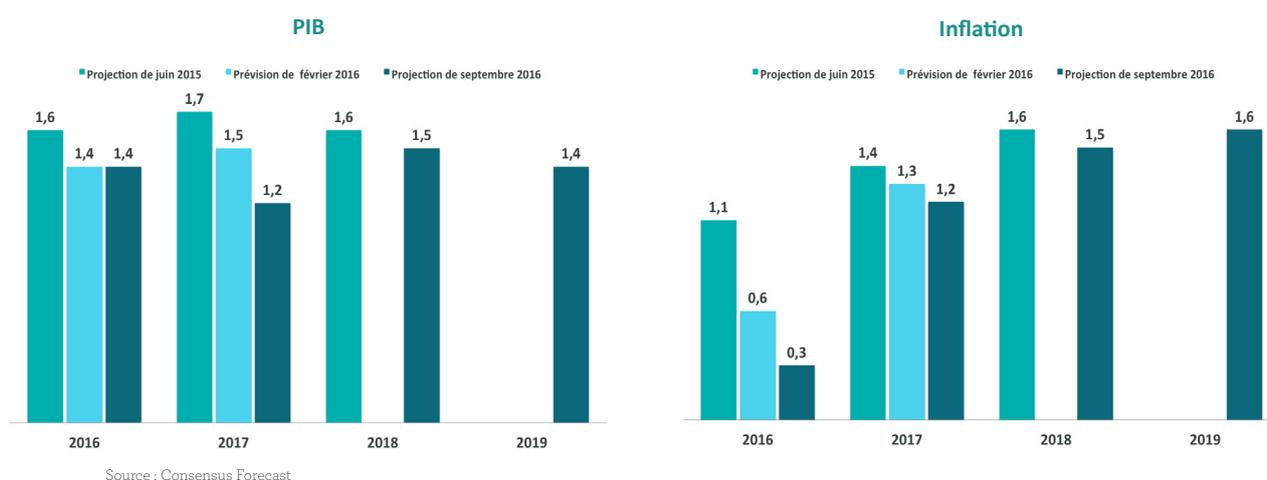
La prévision financière de l'Unédic s'appuie sur les hypothèses macro-économiques du Consensus Forecast (**Graphique 1**).

Le Consensus d'août prévoit une croissance inchangée pour 2016 par rapport à sa prévision de février : +1,4 %. Cependant, la croissance a été revue à la baisse pour 2017 (-0,3 point) pour atteindre +1,2 %. Cette baisse est l'effet du Brexit du 24 juin dernier.

L'inflation prévue par le Consensus pour 2016 a été revue à la baisse par rapport à février (-0,3 point) et s'établirait à +0,3 %. En 2017, elle augmenterait à +1,2 %.

GRAPHIQUE 1

Hypothèses macro-économiques, évolution en %



Projections 2018-2019

Le Consensus prévoit une croissance de +1,5 % en 2018 et de +1,4 % en 2019. L'inflation prévue sur cette période par le Consensus date du mois d'avril. Elle est de +1,5 % en 2018 et de +1,6 % en 2019.



Prévision d'emploi affilié, de salaire et de contributions

Prévisions 2016-2017

Au 2^{ème} trimestre 2016, l'emploi affilié à l'Assurance chômage a augmenté de +23 000 postes, après +46 000 au trimestre précédent. Sous les effets conjoints de l'amélioration de la croissance, du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du pacte de responsabilité et du plan d'urgence, les créations d'emploi affilié à l'Assurance chômage continueraient à augmenter jusqu'à la fin de l'année. Au total, sur l'ensemble de l'année 2016, +143 000 postes seraient créés, après +133 000 créations d'emploi affilié en 2015 (**Graphique 2**). En 2017, les créations d'emploi affilié à l'Assurance chômage ralentiraient suite au ralentissement de la croissance et à la fin de la montée en charge des politiques publiques d'emploi¹ (+76 000 postes).

Malgré la faible inflation et le niveau de chômage élevé pesant sur le pouvoir de négociation des salariés, la progression du salaire moyen par tête (SMPT) a été très dynamique au premier trimestre 2016 (+1,0 %). Elle a légèrement reculé au second trimestre (-0,1 %). Sur l'ensemble de l'année, elle accélérerait à +1,7 %, après +1,5 % en 2015. En 2017, le SMPT ralentirait légèrement à +1,6 %, en raison des délais traditionnels d'ajustement des salaires à l'inflation.

Conjointement à l'accélération des créations d'emploi affilié et du SMPT, la progression de la masse salariale atteindrait +2,6 % en moyenne annuelle en 2016, après +1,6 % en 2015. En 2017, la progression de la masse salariale ralentirait à +2,3 %, en lien avec le ralentissement de l'emploi et du SMPT.

Projections 2018-2019

Sur la période 2018 à 2019, les créations d'emploi affilié à l'Assurance chômage se poursuivraient à moindre rythme, résultat des délais traditionnels d'ajustement de l'emploi à la croissance et de l'atténuation des effets des politiques d'emploi.

L'évolution du montant des contributions d'assurance chômage dépend de celle de la masse salariale (**Graphique 3**). En 2015, elle avait toutefois été limitée à +1,4 %, par l'effet net négatif de deux éléments indépendants de l'évolution de la masse salariale :

- ▷ un impact à la hausse de la convention d'assurance chômage de 2014 sur l'évolution des contributions : hausse des contributions relatives aux annexes 8 et 10 concernant les intermittents du spectacle et suppression de la limite d'âge de 65 ans pour les contributions,
- ▷ un impact à la baisse de la sortie des établissements publics de santé du champ de l'Assurance chômage à partir d'octobre 2015 sur l'évolution des contributions.

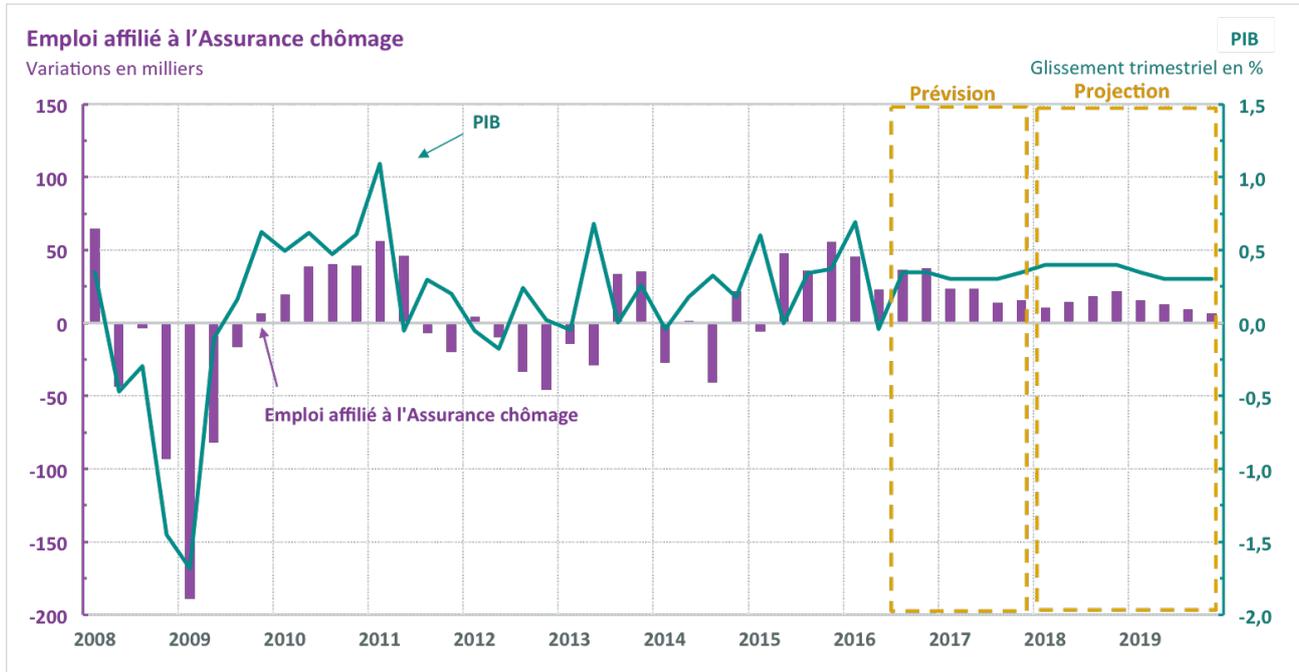
En 2016, le taux d'évolution des contributions serait limité à +2,3 %, par la poursuite de la sortie des établissements publics de santé du champ de l'Assurance chômage. L'évolution du montant des contributions d'assurance chômage en 2017 reproduirait strictement celle de la masse salariale (+2,3 %).

NOTES

¹ Politiques publiques d'emploi prises en compte : Emplois d'avenir, Contrat unique d'insertion - contrat initiative emploi (CUI-CIE), Contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), Pacte responsabilité, Plan d'urgence, Contrats de génération et Contrat à durée déterminée d'insertion (CDDi).

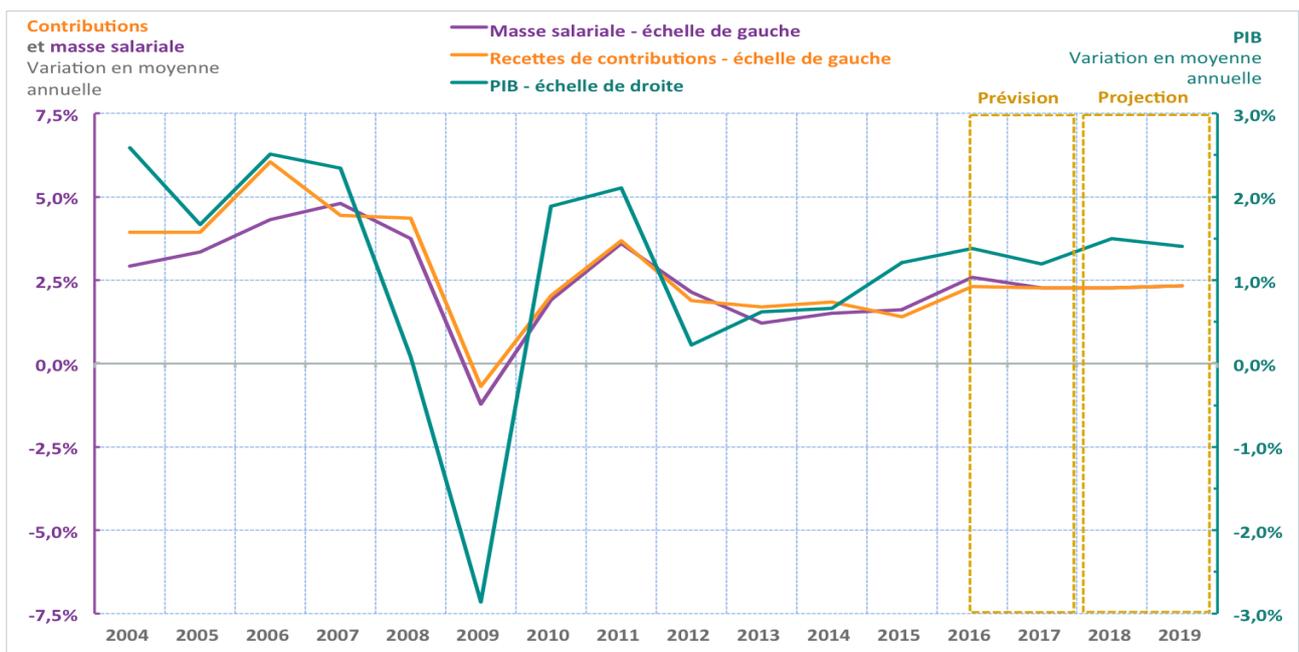
GRAPHIQUE 2

Projection d'emploi affilié associée au scénario de croissance



GRAPHIQUE 3

Prévision de croissance, de masse salariale et de contributions d'assurance chômage





Prévision de chômage

Prévisions 2016-2017

Après une stagnation au 1^{er} trimestre 2016, le taux chômage au sens du BIT² mesuré par l'Insee a reculé de -0,3 point au 2^{ème} trimestre 2016 et s'élève alors à 9,6 % en France métropolitaine. Le taux de chômage BIT continuerait de baisser, de -0,1 point aux 3^{ème} et 4^{ème} trimestres 2016, pour atteindre 9,4 % en fin d'année. En effet, la progression de l'emploi total excéderait la hausse de la population active, grâce aux créations d'emploi dans le secteur marchand et aux contrats aidés dans le non marchand³. En 2017, la baisse des créations d'emploi marchand cumulée à la stabilisation des contrats aidés dans le non marchand engendrerait une légère hausse du taux de chômage BIT à +9,5 % en fin d'année.

Sur les listes de Pôle emploi, une baisse des inscriptions en catégorie A⁴ de -55 000 a été enregistrée au 1^{er} semestre 2016. Au total sur l'année 2016, on compterait -124 000 demandeurs d'emploi en catégorie A. En 2017, le ralentissement de la croissance de l'économie ne permettrait pas une poursuite de cette baisse.

Parallèlement, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi tout en ayant exercé dans le mois une activité rémunérée courte ou à faible intensité horaire (catégories B et C) a progressé de +12 000 personnes au premier semestre 2016.

Sur l'ensemble de l'année 2016, il augmenterait de +18 000 personnes puis de + 51 000 individus en 2017.

Au 1^{er} semestre 2016, le chômage indemnisé par l'Assurance chômage (allocation d'aide au retour à l'emploi ou ARE) a augmenté de +16 000 personnes. Conjointement à la baisse anticipée du chômage sur le reste de l'année, il baisserait au second semestre 2016 : de décembre 2015 à décembre 2016 la variation serait au total de -16 000 personnes. En 2017, le nombre de chômeurs indemnisés en ARE augmenterait de +75 000 personnes, en lien avec la hausse du chômage.

Ainsi, le chômage indemnisé (ARE) augmenterait de +1,8 % en moyenne annuelle sur 2016 et de +0,6 % sur 2017. Au final, les dépenses d'allocations ARE progresseraient de +2,9 % sur 2016 et de +0,9 % sur 2017.

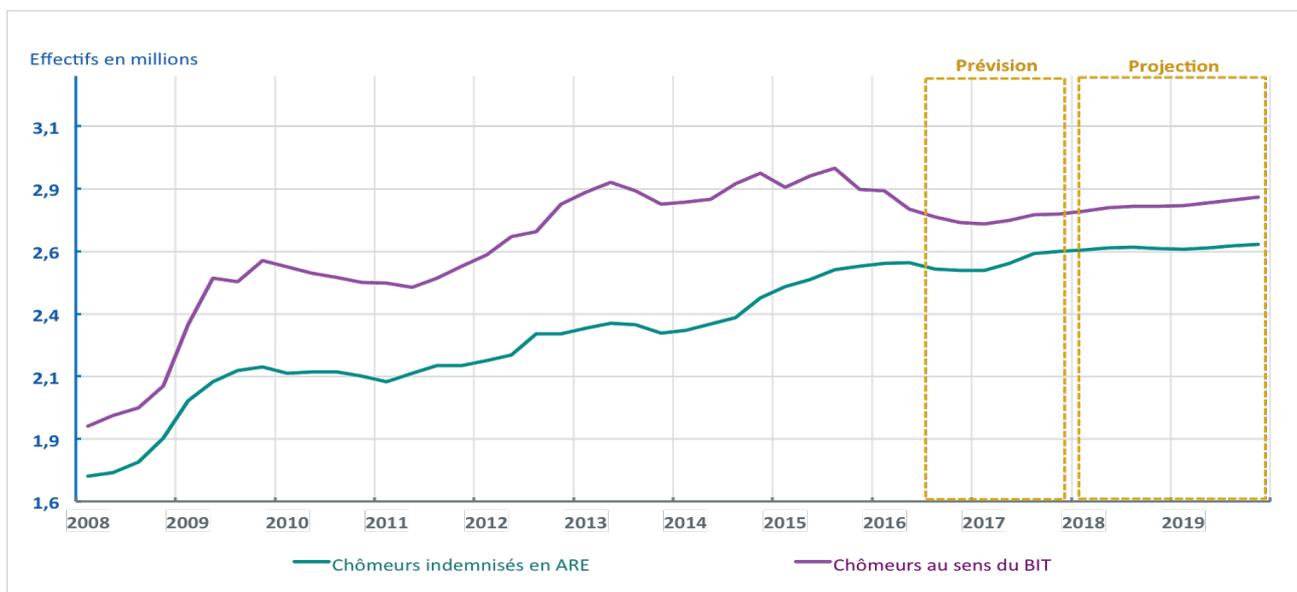
Projections 2018-2019

Sous les effets conjoints du ralentissement progressif des créations d'emploi dans le secteur marchand et de la progression de la population active, le niveau de chômage BIT s'établirait à +9,6 % à l'horizon de la projection fin 2019.

Dans le même temps, sous l'hypothèse d'une légère baisse du taux d'indemnisés, la hausse du chômage indemnisé en ARE ralentirait puis se stabiliserait en projection.

GRAPHIQUE 4

Projection de chômage au sens du BIT et chômage indemnisé par l'Assurance chômage



Sources : Insee, Pôle emploi, prévisions Unédic

Champs : Chômage au sens du BIT sur France métropolitaine, chômage indemnisé en ARE sur France entière, données CVS

TABLEAU 1
Principales évolutions économiques

	2015	2016 Prévision	2017 Prévision	2018 Projection	2019 Projection
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage <i>(évolution en moyenne annuelle)</i>					
PIB	1,2%	1,4%	1,2%	1,5%	1,4%
Indice des prix à la consommation	0,0%	0,3%	1,2%	1,5%	1,6%
Emploi total	0,4%	0,8%	0,5%	0,4%	0,4%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	0,2%	1,0%	0,7%	0,4%	0,4%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	1,5%	1,7%	1,6%	1,9%	1,9%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	1,6%	2,6%	2,3%	2,3%	2,3%
Taux de chômage BIT	9,9%	9,4%	9,5%	9,5%	9,6%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	7,6%	1,8%	0,6%	2,0%	0,3%
Emploi, Chômage <i>(variation sur la période)</i>					
Emploi total	188 000	193 000	109 000		
Emploi affilié à l'Assurance chômage	133 000	143 000	76 000	66 000	44 000
DEFM catégorie A	88 000	-124 000	79 000		
DEFM catégories B, C	171 000	18 000	51 000		
Dispensés de recherche d'emploi	-15 000	-9 000	-4 000		
DEFM catégories A, B, C + dispensés de recherche d'emploi	245 000	-116 000	126 000		
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	125 000	-16 000	75 000	13 000	17 000

Sources :
Insee, Pôle emploi, Dares, ACOSS, prévisions Unédic

Champs :
Emploi total, emploi affilié, chômage BIT et DEFM : France métropolitaine, données CVS

Chômage indemnisé en ARE : France entière, données CVS

SMPT et masse salariale :
France entière, données CVS
Le champ est celui de l'Acoss qui, à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

NOTES

² Le Bureau International du Travail (BIT) définit un chômeur comme une personne en âge de travailler mais sans emploi, qui recherche activement un emploi et serait disponible pour le prendre dans les 15 jours. Le chômage au sens du BIT est issu de données d'enquête (l'enquête Emploi) menée par l'Insee chaque mois.

³ Le 30 juin 2016, le Gouvernement a annoncé 227 000 contrats aidés supplémentaires d'ici la fin d'année.

⁴ Alors que le chômage au sens du BIT est issu de données d'enquête, le fait de s'inscrire à Pôle emploi est une démarche administrative. Les deux notions ne se recouvrent qu'imparfaitement : un chômeur au sens du BIT n'est pas forcément inscrit sur les listes de Pôle emploi (et inversement, un demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi n'est pas nécessairement comptabilisé par le BIT). Depuis 2009, la statistique mensuelle des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est découpée en cinq catégories (A à E). La catégorie A regroupe des demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi. Cette catégorie est donc proche conceptuellement des chômeurs au sens du BIT.



1.2 PRÉVISIONS FINANCIÈRES

Prévisions 2016-2017

La variation de trésorerie de l'Assurance chômage pourrait présenter un déficit de -3,8 milliards d'euros en 2017, après -4,3 milliards d'euros en 2016. L'endettement net de l'Assurance chômage serait de -33,8 milliards d'euros fin 2017.

Projections 2018-2019

La variation de trésorerie de l'Assurance chômage pourrait présenter un déficit de -3,6 milliards d'euros en 2019, après -4,0 milliards d'euros en 2018. L'endettement net de l'Assurance chômage serait de -41,4 milliards d'euros fin 2019.

Cette prévision financière tient compte des évolutions concernant les intermittents du spectacle (annexes 8 et 10 au règlement général de la convention de l'Assurance chômage) du décret n° 2016-961 du 13 juillet 2016 dont les premiers effets interviennent à partir d'août 2016.

TABLEAU 2

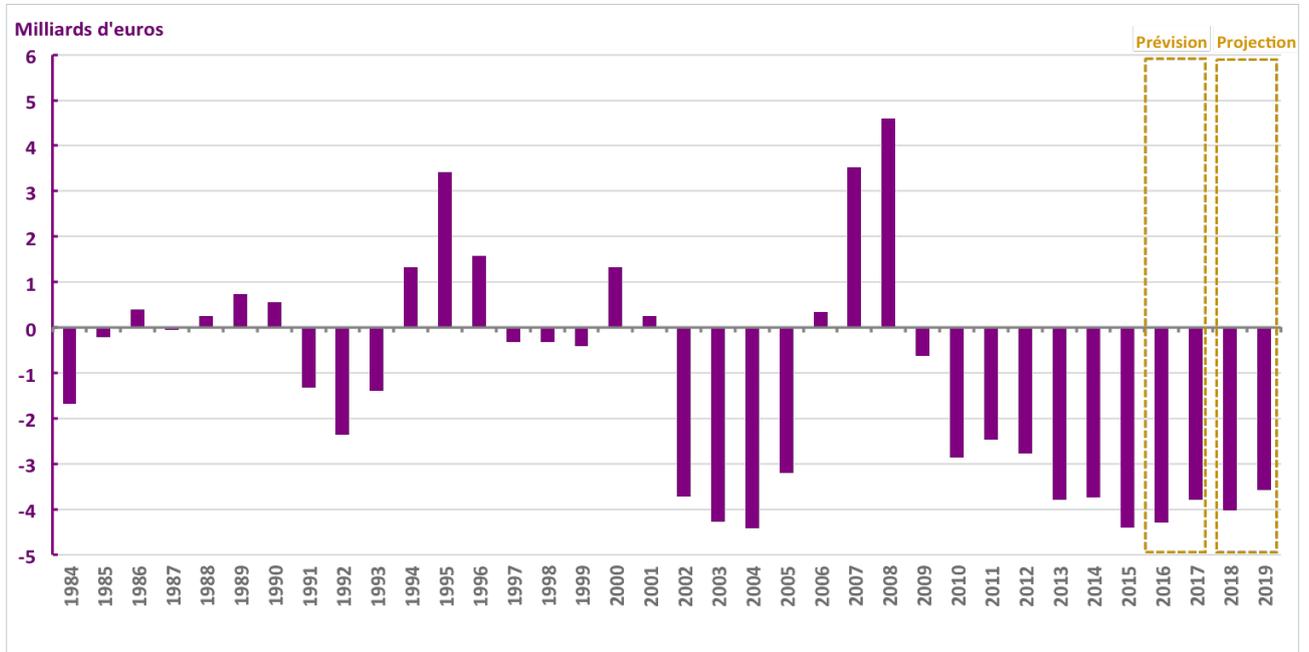
Situation financière résumée de l'Assurance chômage

En millions d'euros, au 31 décembre	2015 Estimation	2016 Prévision	2017 Prévision	2018 Projection	2019 Projection
<i>Contributions et autres recettes d'assurance chômage</i>	34 457 (+2,0%)	35 058 (+1,7%)	35 802 (+2,1%)	36 575 (+2,2%)	37 388 (+2,2%)
Total des recettes	34 520	35 123	35 802	36 575	37 388
<i>Dépenses allocataires</i>	34 803 (+2,1%)	35 510 (+2,0%)	35 659 (+0,4%)	36 590 (+2,6%)	36 848 (+0,7%)
Total des dépenses	38 769	39 485	39 592	40 601	40 961
SOLDE= RECETTES - DÉPENSES	-4 249	-4 362	-3 790	-4 026	-3 573
<i>Éléments exceptionnels</i>	-154	63	0	0	0
VARIATION DE TRÉSORERIE	-4 403	-4 299	-3 790	-4 026	-3 573
Situation de l'endettement net bancaire	-25 730	-30 029	-33 820	-37 846	-41 419

Note : -154 millions d'euros apparaissent en éléments exceptionnels en 2015, et 63 millions d'euros en 2016 au titre de la variation du compte courant de Pôle emploi et de cessions immobilières.
Source : Unédic

GRAPHIQUE 5

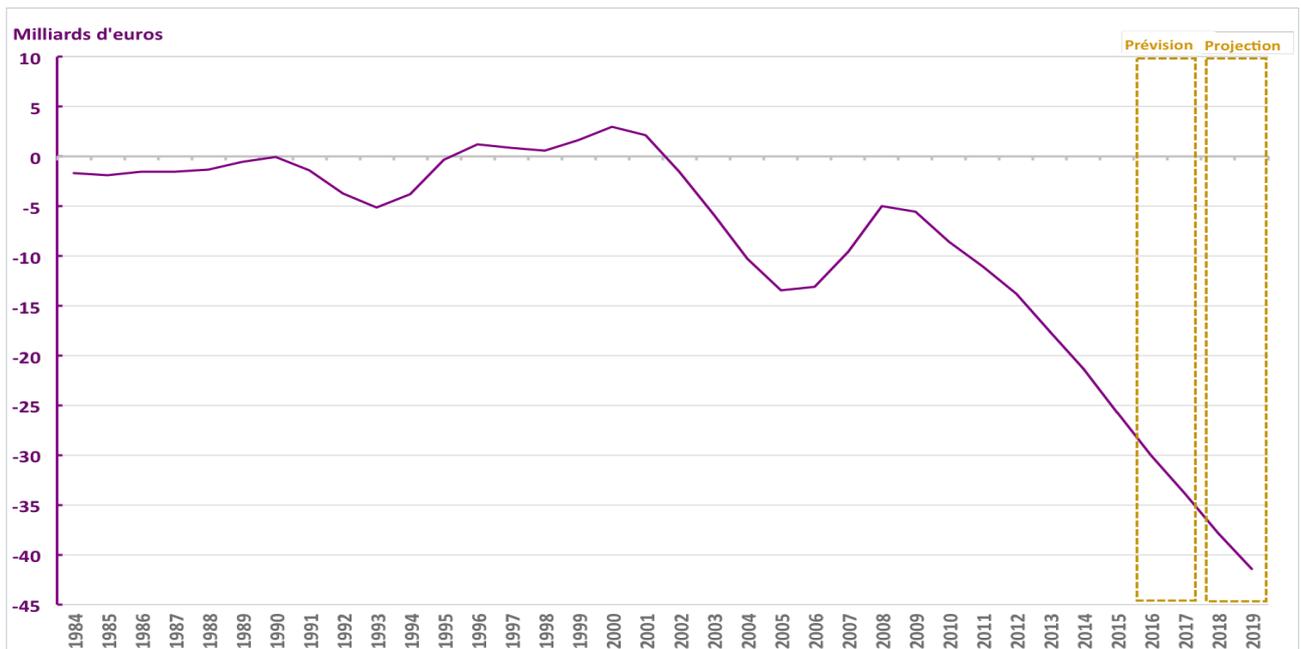
Variation de trésorerie de l'Assurance chômage



Source : Unédic, prévisions Unédic

GRAPHIQUE 6

Endettement net bancaire de l'Assurance chômage



Source : Unédic, prévisions Unédic


TABLEAU 3
Situation financière détaillée de l'Assurance chômage, 2015-2017

En millions d'euros, au 31 décembre	2015 Estimation	2016 Prévision	2017 Prévision
Contributions et autres recettes d'assurance chômage	34 457	35 058	35 802
Contributions	33 379	34 151	34 926
Conventions diverses, y compris UE	453	291	279
Participation entreprise CSP / CRP	625	616	598
Autres produits	64	66	0
TOTAL RECETTES	34 520	35 123	35 802
Dépenses allocataires	34 803	35 510	35 659
<i>Allocations brutes</i>	<i>31 999</i>	<i>32 696</i>	<i>33 022</i>
ARE / AREF	31 005	32 042	32 426
CRP / CSP, y compris équivalents ARE	1 885	1 574	1 528
Indus, avances et acomptes	-896	-926	-937
Autres allocations (décès, ...)	5	5	5
<i>Aides</i>	<i>761</i>	<i>731</i>	<i>670</i>
Aides à la reprise et création d'entreprise	627	514	516
Autres aides (ADR, aide fin de droits, ...)	135	218	153
<i>Prélèvements sociaux</i>	<i>-1 883</i>	<i>-1 922</i>	<i>-1 945</i>
Caisse de retraite complémentaire	-1 321	-1 365	-1 382
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	-561	-557	-564
<i>Reversements et compléments</i>	<i>3 925</i>	<i>4 005</i>	<i>3 913</i>
Caisses de retraite complémentaire (dont précomptes)	3 363	3 447	3 348
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	562	558	565
Dépenses autres publics	172	90	95
Activité partielle, allocation partielle de longue durée (APLD)	172	90	90
Autres	0	0	5
Financement et frais de gestion opérateurs	3 342	3 468	3 444
10% Pôle emploi	3 242	3 301	3 348
Autres (accompagnement CSP, recouvrements)	100	167	96
Frais de gestion et décaissements sur immobilisations	43	40	29
Intérêts sur emprunts	409	378	366
TOTAL DÉPENSES	38 769	39 485	39 592
SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-4 249	-4 362	-3 790
Eléments exceptionnels	-154	63	0
Variation de trésorerie	-4 403	-4 299	-3 790
SITUATION DE L'ENDETTEMENT NET BANCAIRE	-25 730	-30 029	-33 820

Note : 63 millions d'euros apparaissent en éléments exceptionnels en 2016, et -154 millions d'euros en 2015 aux titres de la variation du compte courant de Pôle emploi et de cessions immobilières.
Source : Unédic, prévisions Unédic

1.3 LE COÛT DE LA DETTE

Fin 2015, la dette de l'Assurance chômage atteint 25,7 milliards d'euros, soit l'équivalent de 7,3 mois de recettes de contributions. Alors que l'Unédic a vu sa situation d'endettement se creuser depuis 2008, l'évolution du coût de la dette a tendance à se stabiliser grâce aux évolutions favorables de l'environnement de taux et à la capacité de l'Unédic à bien se financer sur les marchés financiers.

Ainsi, les charges financières nettes de l'année 2015 sont de 301 millions d'euros, contre 295 millions en 2014 (**Tableau 4**). La stabilité du coût de la dette s'explique essentiellement par l'environnement de taux d'intérêt bas piloté par les politiques monétaires européennes de relance économique.

TABLEAU 4

Endettement en fin d'année et charges financières sur la période 2012-2015

En millions d'euros

	2012	2013	2014	2015
Endettement net	-13 837	-17 588	-21 476	-25 905
Charges financières nettes	187	223	295	301

Remarque : Ces données sont issues de la trésorerie d'où des écarts avec certaines données financières comptables présentées dans ce rapport.
Source : Unédic

- Sur la base des projections de croissance du Consensus des économistes, les travaux de projection financière de l'Unédic, présentés dans la première partie du rapport, ont établi que la dette pourrait atteindre 41,4 milliards d'euros fin 2019 à réglementation constante. Dans ce contexte, il convient d'analyser les risques liés à l'évolution de son coût.

Des conditions de financement actuellement favorables

Depuis 2013-2014, l'Assurance chômage bénéficie de taux de financement très favorables. Ces conditions résultent des politiques monétaires de taux directeurs décidées par la Banque Centrale Européenne (BCE), de la liquidité globale sur le marché Euro et du maintien de la confiance des investisseurs dans la qualité de la dette de l'Unédic.

Pour faire face aux risques d'une période trop prolongée de faible inflation, la BCE a abaissé en juin 2014 l'un de ses principaux taux directeur, le taux de rémunération des dépôts, le portant d'abord au niveau historiquement bas et « négatif » de -0,10 % pour continuer à le diminuer jusqu'à atteindre -0,40 % en mars 2016.

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 étendu aux obligations souveraines émises par les administrations centrales, les agences et les institutions européennes 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 au programme d'achat.



Une part importante de la dette sécurisée à l'horizon de la projection

L'ensemble des moyens mobilisés par l'Unédic pour financer sa dette étant libellés à taux fixes et en euro, la gestion des financements présente un double risque :

- ▷ un risque lié au financement du déficit de chaque année ;
- ▷ un risque de refinancement qui correspond au fait que le renouvellement de la dette arrivant à échéance puisse être effectué à un coût plus élevé du fait de l'évolution des taux à la hausse.

Dans le contexte de prévisions d'endettement croissant de l'Unédic, la maîtrise du risque de refinancement passe par l'allongement de la durée de vie de la dette pour éviter des échéances de remboursement d'emprunts trop importantes.

Ainsi, la maturité moyenne de la dette a été portée de 3 ans de maturité moyenne en 2011 à 6 ans aujourd'hui.

Les opérations de financement réalisées à ce jour permettent de sécuriser le coût de la dette (la dette sécurisée correspond à la dette déjà souscrite aujourd'hui est dont l'échéance de remboursement est postérieure à l'année considérée).

On connaît donc avec certitude, pour une proportion dégressive due aux remboursements successifs dans le temps, le montant des charges financières liées à cette dette sécurisée (**Tableau 5**). La part de la dette sécurisée à date a progressé par rapport aux données communiquées dans les Perspectives financières de l'Assurance chômage 2015-2018.

TABLEAU 5
Part de la dette sécurisée
En millions d'euros

	2016	2017	2018	2019
Dette sécurisée à date*	-28 150	-26 550	-25 000	-21 400
Part de la dette sécurisée	94 %	78 %	66 %	51 %

* La dette sécurisée est la dette souscrite avant septembre 2016 pour laquelle ne subsiste donc aucune incertitude en coût ou en liquidité.
Source : Prévision Unédic, Calcul Unédic

Projection de taux et charges financières pour l'Assurance chômage à l'horizon 2019

Les politiques monétaires de taux bas sont encore prévues jusqu'au moins 2017. La fin du Quantitative Easing (QE)⁵ mené par la BCE provoquera, au moment où il interviendra, la remontée des taux d'intérêt. La charge financière de la dette est sensible à cette hausse, pour le refinancement des emprunts arrivant à échéance et toutes nouvelles émissions permettant de couvrir les besoins de l'Assurance chômage pour la période concernée.

L'Unédic a interrogé ses partenaires du milieu bancaire et financier pour établir une projection de taux. Les projections de taux retenues pour les années 2016 à 2018 sont basses et leur incertitude faible en raison des politiques monétaires européennes (**Tableau 6**).

TABLEAU 6
Projection d'évolution des taux de référence

	2016	2017	2018	2019
Taux de financement à court terme	-0,20%	-0,30%	0,00%	0,50%
Taux de financement à long terme	0,59%	0,50%	1,00%	1,80%

Source : Unédic

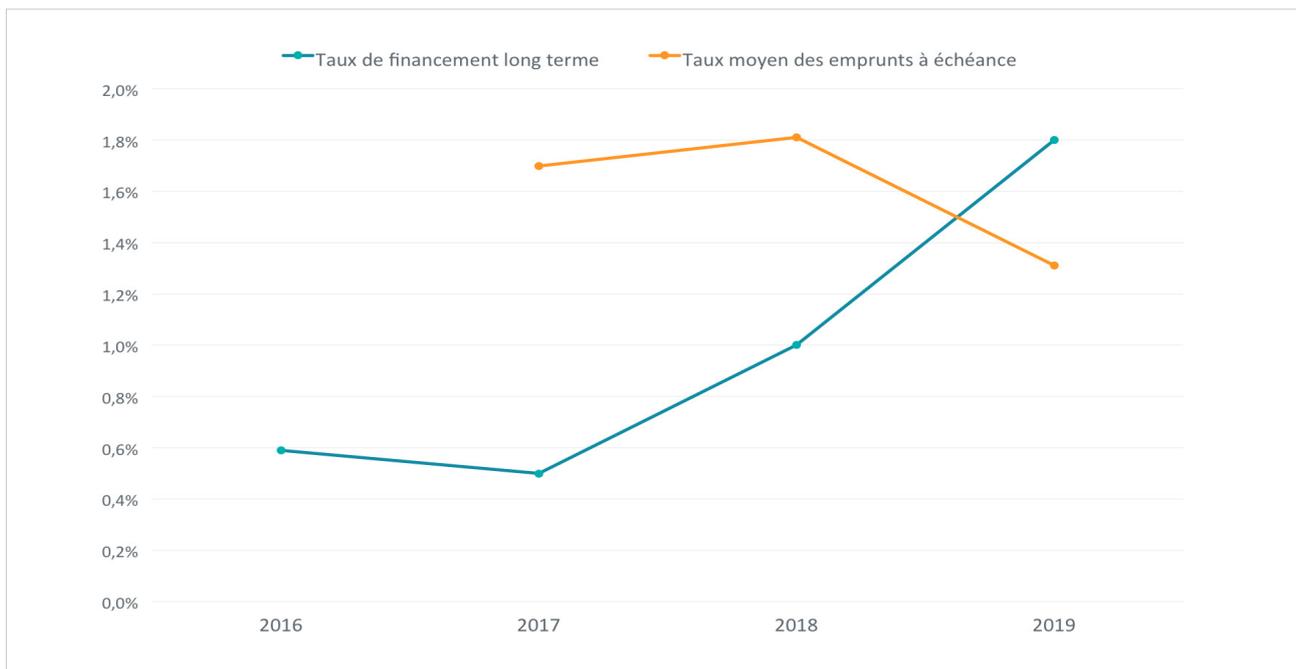
Avec ces hypothèses, les taux d'intérêt des emprunts arrivant à échéance seront plus élevés que ceux des emprunts qui devront être émis pour les refinancer. A cet horizon, le coût de financement du déficit sera en partie compensé par un moindre coût des refinancements. Cet effet favorable devrait cesser en 2019.

A partir de cette date, la charge financière augmenterait sous le double effet de l'augmentation de la dette et de la remontée des taux d'intérêt (**Graphique 7**).

Ainsi, l'évolution des charges financières reste relativement stable jusqu'à 2018, malgré l'endettement croissant (**Graphique 8**).

GRAPHIQUE 7

Comparaison des prévisions de taux à long terme et des taux moyens d'emprunt à échéance



Source : Unédic, Calculs Unédic

TABLEAU 7

Projection des charges financières nettes pour 2016-2018 sur la base du scénario de projection de la dette et des hypothèses de taux retenues

En millions d'euros

	2016	2017	2018	2019
Prévisions d'endettement	-30 029	-33 820	-37 846	-41 419
Charge financière nette	328	334	358	416

Source : Unédic

NOTES

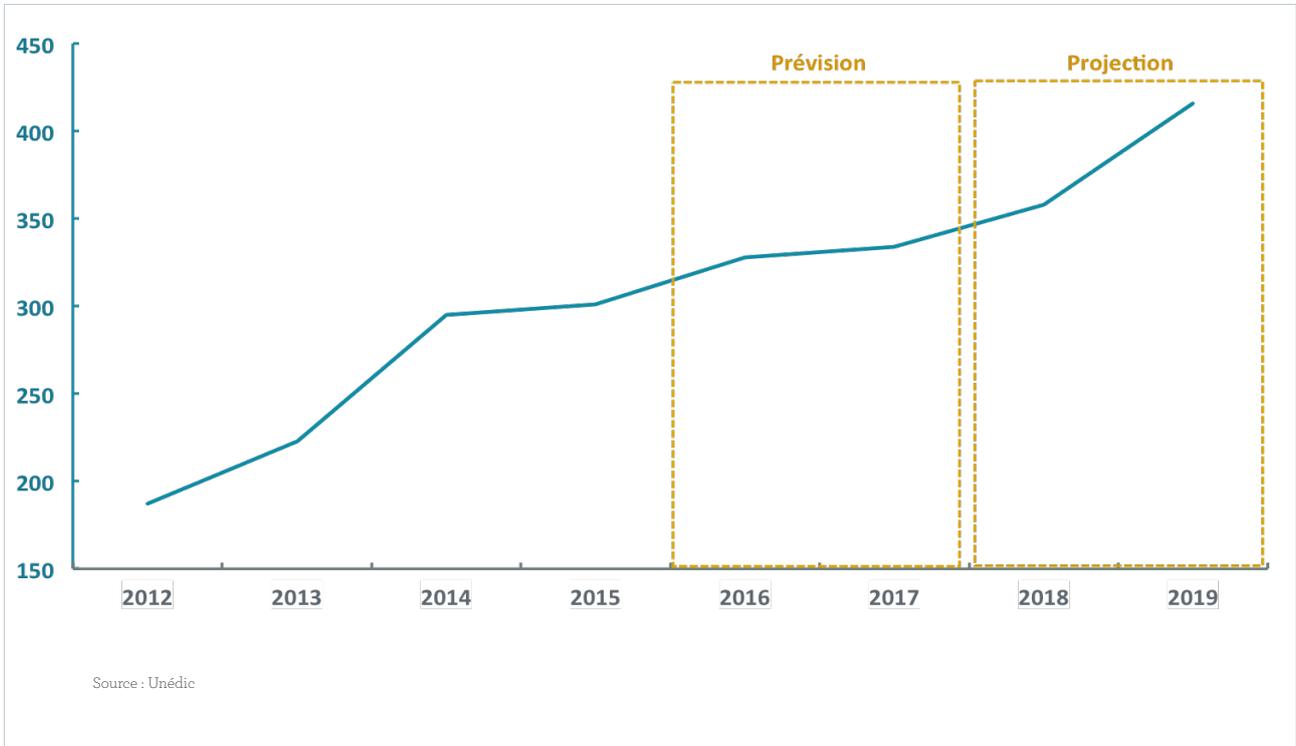
⁵ Le Quantitative Easing ("assouplissement quantitatif") désigne un type de politique monétaire auquel peuvent recourir les banques centrales en cas de crise économique. Cet outil a pour but de relancer l'économie, quand les politiques traditionnelles (détermination d'un taux directeur) ne suffisent pas. Généralement, le QE consiste pour une banque centrale à acheter des actifs (souvent des titres) avec de la monnaie qu'elle crée.



GRAPHIQUE 8

Projection des charges financières nettes

En millions d'euros



ÉCLAIRAGES SUR LES DÉTERMINANTS DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE



- L'équilibre financier de l'Assurance chômage est très sensible aux modifications de conjoncture, mais aussi, sur le long terme, aux modifications de règles et de fonctionnement du marché du travail. Dans cette partie, nous commencerons par proposer une décomposition du solde financier de l'Assurance chômage, entre parties conjoncturelle et structurelle. Nous apportons ensuite un éclairage sur deux évolutions du marché du travail et de sa réglementation qui peuvent avoir un effet sur la situation financière du régime : la fragmentation croissante du marché du travail, et l'indemnisation des demandeurs d'emploi frontaliers.

2.1 LA DÉCOMPOSITION DU SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Afin de mieux comprendre dans quelle mesure la conjoncture impacte le solde du régime d'assurance chômage au cours du temps, il est utile de décomposer le solde de l'assurance chômage en deux parties, une partie expliquée par des facteurs conjoncturels, et une partie structurelle, imputable à la réglementation⁶ et aux transformations du marché du travail. Cette décomposition du solde est calculée à partir de la méthode de l'*output gap* ou écart de production.

Un solde particulièrement sensible aux variations de la conjoncture

Le solde de l'Assurance chômage dépend, par définition, de ses recettes et de ses dépenses. Les dépenses sont très sensibles à la conjoncture puisqu'elles dépendent de l'ampleur du chômage : 83 % des dépenses correspondent directement aux allocations versées et 9 % sont des cotisations versées aux caisses de retraites complémentaires pour les chômeurs indemnisés, versements proportionnels aux allocations versées (**Tableau 8**). En période de crise, le chômage s'amplifiant, ces dépenses s'accroissent. Les autres dépenses du régime servent principalement au financement de Pôle emploi (8 %) et au remboursement des intérêts sur emprunt (1 %).

De manière analogue, les recettes de l'Assurance chômage sont liées aux fluctuations économiques : les recettes proviennent à hauteur de 97 % des contributions, qui correspondent à une proportion de la masse salariale ; or la masse salariale résulte elle-même des mouvements de l'emploi et de l'évolution des salaires. En période de crise économique, l'emploi se contracte, la masse salariale aussi et les recettes sont impactées négativement.

Au final, en période de conjoncture négative, le solde de l'assurance chômage se dégrade très rapidement en raison des effets conjugués d'une baisse des ressources des contributions et d'une forte hausse des dépenses.

NOTES

⁶ Rappel des principaux changements réglementaires en Annexe 2.

**TABLEAU 8****Principaux postes de dépenses et de recettes de l'Assurance chômage**

Principaux postes	Millions d'euros brut	Part en %	Facteurs influençant l'évolution
RECETTES dont :	34 520	100 %	
Contributions	33 379	97 %	A taux de contribution fixe, ces recettes augmentent proportionnellement à la masse salariale affiliée.
Participation des entreprises au financement du CSP	625	2 %	Ce montant évolue suivant les entrées en CSP et donc les licenciements économiques.
DEPENSES dont :	38 769	100 %	
Dépenses liées aux allocataires	34 803	90 %	
Allocations brutes	31 999	83 %	Les dépenses d'ARE, AREF et ASP dépendent essentiellement de l'effectif des demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage.
Aides	761	2 %	L'ARCE est l'aide la plus importante financée par l'Assurance chômage.
Caisses de retraites complémentaires	3 363	9 %	AGIRC, ARRCO, Ircantec, CNBF et CRPNPAC perçoivent des cotisations financées par l'Assurance chômage (2/3) et par un prélèvement direct sur les allocations (1/3). Le montant des versements dépend surtout de la masse des allocations versées.
Prélèvement retraites	-1 321	-3 %	Prélèvement direct sur les allocations contribuant au financement des cotisations aux caisses de retraite complémentaire. Le montant des versements dépend directement de la masse des allocations versées.
Financement de Pôle emploi	3 342	8 %	Chaque année, l'Assurance chômage verse à Pôle emploi 10 % des contributions qu'elle avait perçues deux ans plus tôt.
Frais financiers	409	1 %	Ce montant est celui versé au cours de l'année 2015.
VARIATION DE TRÉSORERIE	- 4 403		

Source : Unédic, chiffres pour l'année 2015

Définition et mesure de l'écart de production (output gap)

La production potentielle est le volume de biens et services que peut produire une économie, ici la France, lorsqu'elle fonctionne en plein régime. C'est le niveau de production d'une économie considéré comme soutenable et durable sur le long terme en l'absence de tensions inflationnistes ou déflationnistes (c'est-à-dire à variation constante des prix). L'écart de production ou *output gap* représente l'écart entre la production effective (ce que le pays a effectivement produit, c'est-à-dire son PIB) et la production potentielle (Graphique 9). En période de crise économique, l'écart de production est négatif, ce qui signifie que l'économie est en sous régime : elle n'utilise pas toutes ses ressources, ce qui se traduit généralement par une baisse de l'emploi. A l'inverse, en période d'expansion, l'écart de production devient positif : l'économie est alors en surchauffe.

La production potentielle ou PIB potentiel est, contrairement au PIB, une grandeur théorique et ne peut par conséquent pas être observée, même sur le passé. Elle doit donc être estimée et régulièrement réévaluée.

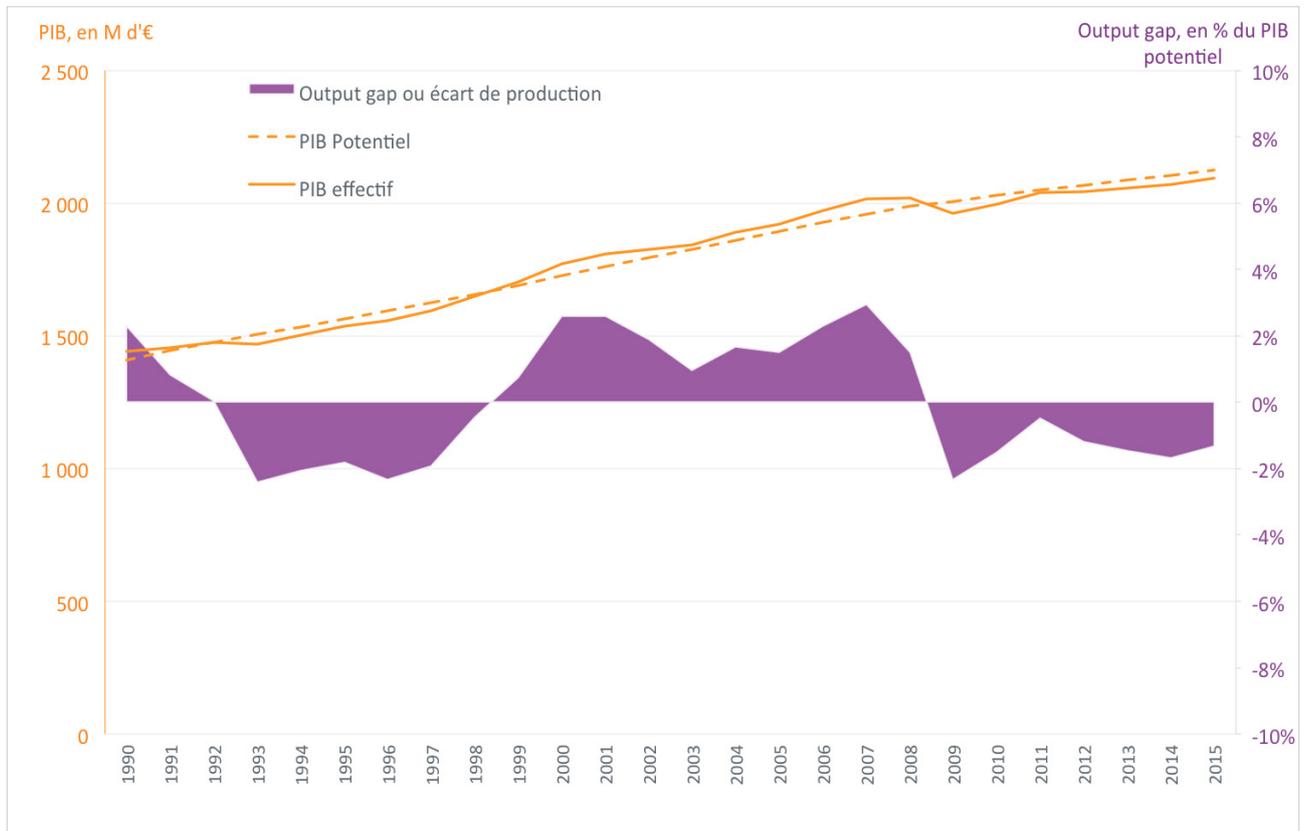
La mesure du PIB potentiel s'avère délicate et est sujette à interprétations. Cet indicateur étant essentiel pour la conduite de politiques économiques, plusieurs méthodes ont été développées pour l'estimer⁷. L'estimation utilisée dans cette analyse provient de la Commission Européenne⁸ qui publie trois fois par an ses estimations de la croissance potentielle pour chaque pays de l'Union (Annexe 1). L'écart de production calculé ici est ainsi l'écart entre le PIB effectif mesuré par l'Insee et prévu par le Consensus des économistes et le PIB potentiel estimé et prévu par la Commission Européenne.

NOTES

⁷ Banque de France, « La croissance potentielle : une notion déterminante mais complexe », Focus n°13, mars 2015.

⁸ La Commission Européenne estime la production potentielle par la méthode de la fonction de production (Annexe 1).

GRAPHIQUE 9 PIB effectif, PIB potentiel et écart de production



Sources : PIB potentiel : Commission Européenne, Juin 2016 ; PIB effectif : Insee, prévision du Consensus Forecast d'août 2016.

La décomposition du solde financier de l'Assurance chômage entre partie conjoncturelle et partie structurelle

Le solde conjoncturel de l'Assurance chômage est la différence entre les recettes conjoncturelles et les dépenses conjoncturelles (**Encadré 1**). Par construction, le solde conjoncturel est équilibré en moyenne sur la globalité du cycle économique.

Le solde structurel est la part du solde financier non imputable à la conjoncture. Il est le reflet des décisions prises par les partenaires sociaux et des transformations du marché du travail. Il se déduit par différence entre le solde conjoncturel et le solde effectif.

Ces deux composantes sont, par construction, très corrélées à l'écart de production. 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.



ENCADRÉ 1

Calcul des soldes structurel et conjoncturel par la méthode de l'écart de production

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) :

$$D_C = - 3,23 \times EP \times D$$

À 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 (S_S) se déduit des calculs précédents :

$$S_S = S - S_C$$

Remarque : les élasticités utilisées ici sont celles estimées par l'OCDE ([Annexe 1](#)).

Evolution des soldes structurel et conjoncturel depuis les années 1990

Au fil des ans, le solde financier de l'Assurance chômage a évolué au gré de la conjoncture, des modifications réglementaires et des modifications survenues sur le marché du travail. Il convient de souligner que les partenaires sociaux sont passés d'un pilotage de court terme, lié à la contrainte de trésorerie, jusqu'à la fin des années 1990, à une vision de moyen terme, visant à faire jouer pleinement à l'Unédic son rôle de stabilisateur économique et social à partir du début des années 2000.

Dès la fin 2002, ils posent le principe d'un fonds de régulation ou de réserve dont l'objectif était de garantir la stabilité des prestations et des contributions dans les périodes de fluctuations conjoncturelles. Les années suivantes ne permettront pas d'alimenter ce fonds, mais la volonté d'inscrire désormais le pilotage financier dans des perspectives plus longues a perduré depuis.

Les principaux changements réglementaires sont présentés en [Annexe 2](#).

Notons que cette année, la méthode de décomposition du solde a été enrichie par rapport à celle présentée dans le rapport 2015⁹. Les charges d'intérêts sont distinguées afin de concentrer la décomposition du solde sur sa partie dite primaire.

Les mesures temporaires et ponctuelles correspondent aux effets propres à la montée en charge de la convention d'assurance chômage de 2014, estimée par l'étude d'impact présentée en [Annexe 3](#). Les distinguer des effets en année pleine de cette convention permet de mettre en valeur les conséquences pérennes de cette dernière et non les effets temporaires.

NOTES

⁹ Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage 2015-2018 », juin 2015.

Examinons les évolutions du solde de l'Assurance chômage au regard de la décomposition structurelle et conjoncturelle :

1990-1995

Le solde conjoncturel qui était positif en début de période, se détériore après la crise économique de 1992 (-1,9 milliard d'euros en 1993). Le solde structurel, qui était de -2,4 milliards d'euros en 1992, s'améliore alors rapidement ce qui permet au régime de retrouver l'équilibre en 1994 et de devenir même excédentaire les années suivantes, ce qui peut être attribué aux accords conclus par les partenaires sociaux pour retrouver l'équilibre financier dont la mise en place d'une allocation unique dégressive et la hausse du taux des contributions¹⁰.

1996-2002

Dès 1997, les changements réglementaires (atténuation de la dégressivité, prolongement de l'ARPE) entraînent une augmentation des dépenses. Les mesures du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (baisse du taux de cotisation, suppression de la dégressivité des allocations, assouplissement des conditions de cumul allocation/salaire...) contribuent elles aussi à creuser le déficit structurel. Ce dernier se dégrade rapidement, atteignant -2,2 milliards d'euros en 2001. Cependant, l'amélioration économique de la fin des années 1990 permet d'endiguer la baisse et de maintenir le solde effectif global à un niveau proche de zéro en 2001.

2003-2008

Le contexte économique favorable ne parvient plus à contenir le déficit alors que la composante structurelle continue de se dégrader. S'ensuit un ensemble de mesures (augmentation du taux de contribution, réduction de la durée d'indemnisation, baisse du seuil de cumul allocation/salaire) qui permettent au solde structurel de se rétablir très rapidement et de redevenir positif dès l'année 2008.

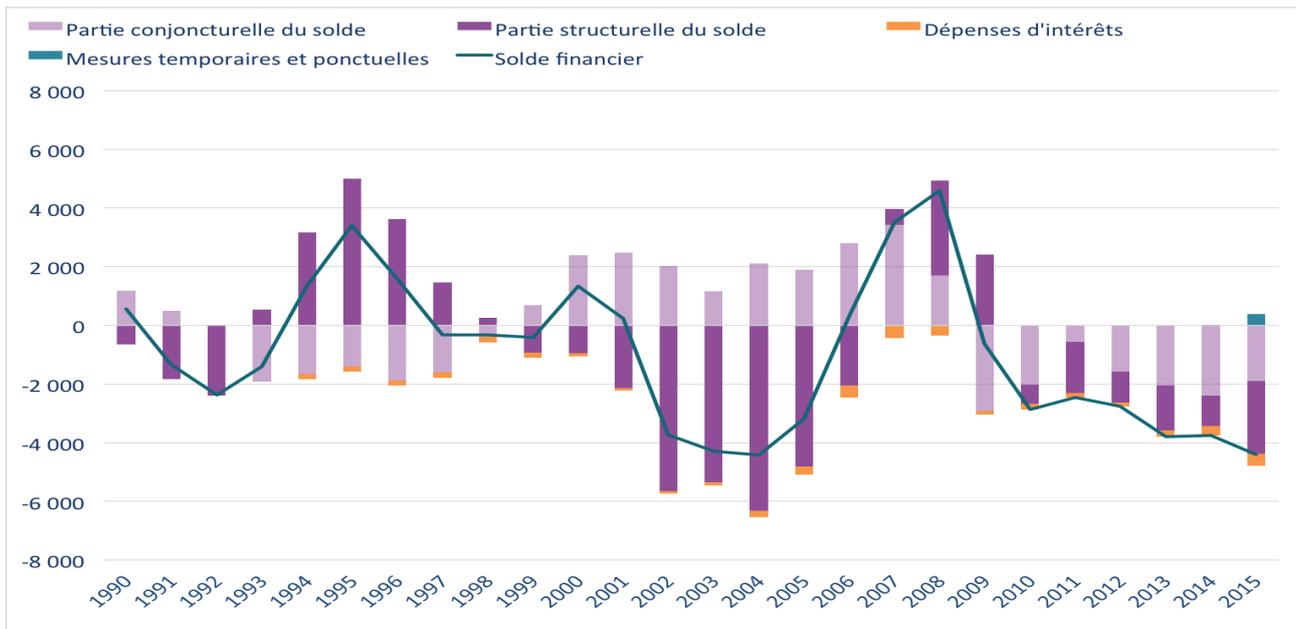
2009-2014

Au lendemain de la crise économique et financière, l'augmentation du chômage et la contraction des contributions dégradent brusquement et durablement le solde conjoncturel. La réponse des partenaires sociaux à cette augmentation du chômage est, contrairement aux périodes précédentes, d'accroître la couverture des chômeurs avec l'instauration de la règle « 1 jour travaillé = 1 jour indemnisé » (2009). Cette gestion contra-cyclique des dépenses a pour conséquence de détériorer le solde structurel. Les changements réglementaires quant au financement de l'indemnisation des frontaliers et la mise en place des ruptures conventionnelles (introduites en 2008) facilitant l'accès à l'indemnisation du chômage, contribuent aussi sans doute à aggraver le déficit structurel.

GRAPHIQUE 10

Décomposition du solde de l'Assurance chômage depuis 1990

En millions d'euros



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

NOTES

¹⁰ Les revirements rapides du solde structurel que l'on observe sur le passé sont plus généralement interprétés comme des conséquences des changements de réglementation plus que comme des évolutions du marché du travail car ces derniers s'inscrivent habituellement dans le long terme.



DEPUIS 2014

La convention d'assurance chômage de 2014 a mis en place plusieurs mesures vouées à réduire le déficit structurel du régime (allongement du différé de versement de l'allocation, modification des règles de cumul de l'allocation et du salaire, augmentation des contributions des salariés de 65 ans ou plus...) tout en améliorant la couverture des demandeurs d'emploi par l'instauration des droits rechargeables et le changement de seuil sur le cumul allocation/salaire (**Annexe 3**). Ces mesures, en réduisant le déficit structurel, ont permis de freiner la progression de l'endettement de l'Unédic en période conjoncturelle défavorable¹¹.

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

Limites de la méthode

La décomposition du solde financier du régime à partir de l'écart de production présente trois sources d'incertitude qui incitent à rester très prudent sur l'interprétation de ce solde, particulièrement sur les périodes récentes :

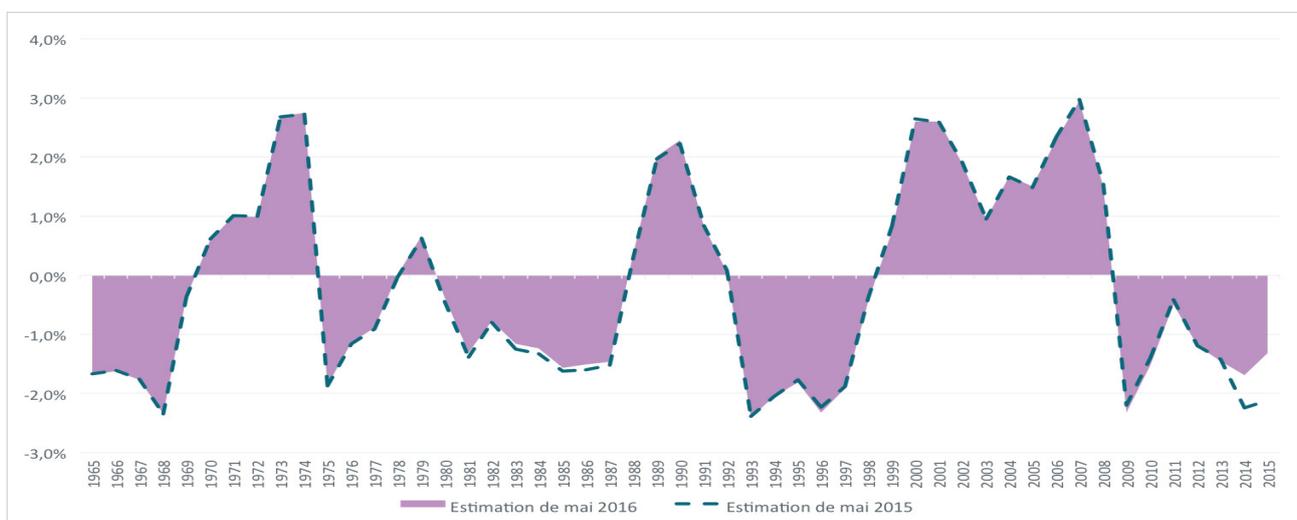
1 = **Incertitude liée à la méthode d'évaluation** : dans sa note de conjoncture de mars 2014, l'Insee a estimé l'écart de production en France à partir d'une fonction de production, comme le fait la Commission Européenne : pour l'année 2013, il est de -2,3 points de PIB avec un intervalle de confiance compris entre -3,0 et -1,6 point. Cet intervalle de confiance appliqué à l'écart de production prévu sur 2015, permet d'appréhender la sensibilité de l'estimation du solde structurel de l'Assurance chômage : l'estimation du solde a des marges d'incertitudes significatives, de l'ordre de plus ou moins 1 milliard d'euros.

2 = **Incertitude liée aux révisions de PIB potentiel et effectif** : depuis le début de la crise économique et financière de 2008, les révisions des estimations du PIB potentiel et de son évolution sont fréquentes et de grande ampleur. En effet, comme la crise perdure, les capacités de production du pays sont revues à la baisse et le PIB potentiel s'en trouve réévalué lui aussi à la baisse.

D'autre part, le PIB effectif peut lui aussi être largement corrigé sur période récente. Par exemple, alors que le niveau d'output gap entre 1965 et 2014 change peu entre l'estimation de 2016 et celle utilisée dans le précédent rapport (juin 2015), on observe à partir de 2014 un net décrochage entre les deux estimations (**Graphique 11**). En particulier, l'écart de production estimé par la Commission Européenne pour 2015 était de -2,1 % en 2015 et n'est plus que de -1,3 % en 2016.

GRAPHIQUE 11

Écarts de production estimés en 2015 et en 2016



Source : Commission Européenne

NOTES

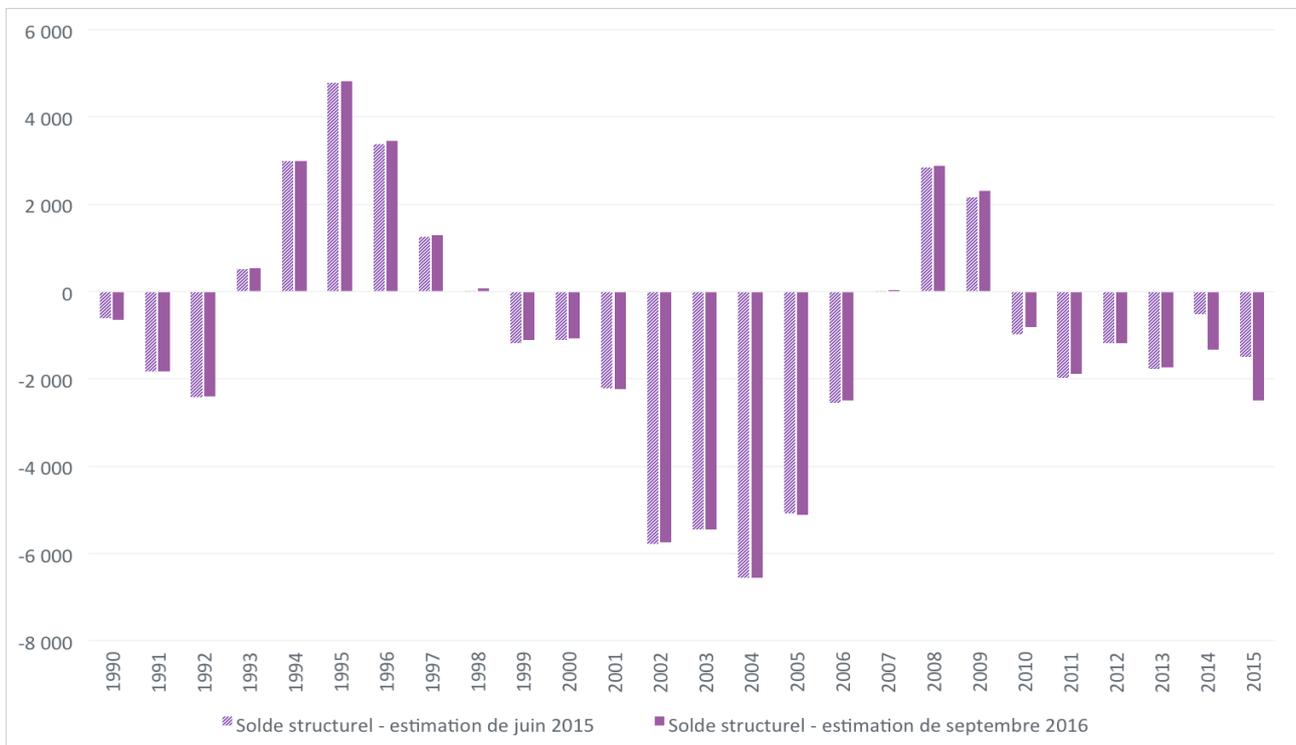
¹¹ La décomposition du solde structurel s'appuie sur une estimation de PIB potentiel de la Commission Européenne. La fonction de production utilisée par la Commission décompose la croissance potentielle selon ses déterminants structurels : le travail, le capital et le progrès technique. A long terme, la projection de capital retenue par la Commission Européenne peut différer de celle retenue par le Consensus Forecast pour sa projection de PIB. De la même manière, l'hypothèse de productivité du travail de la Commission Européenne peut également être différente de celle retenue par l'Unédic dans ses projections du marché du travail. Aussi, la décomposition du solde structurel n'est proposé que sur les années passées.

Ces différences ont une forte influence sur la décomposition du solde de l'Assurance chômage : un écart de production plus faible réduit mécaniquement la partie conjoncturelle du solde réel, au détriment de la partie structurelle. Par conséquent, le solde structurel, qui était évalué en juin 2015 à -1,5 milliard d'euros pour l'année 2015, s'élèverait finalement à -2,5 milliards d'euros pour cette même année (**Graphique 12**)¹², ce qui le maintient dans la marge d'incertitude de 1,0 milliard d'euros. L'ampleur de cet écart incite donc à rester prudent dans l'analyse du solde sur période récente.

NOTES

¹² Cette décomposition ne tient pas compte des charges d'intérêt mesures temporaires et ponctuelles. Pour rappel, le solde structurel primaire (hors charges et mesures temporaires et ponctuelles) est de 2,5 milliards d'euros.

GRAPHIQUE 12
Solde structurel de l'Assurance chômage
En millions d'euros



Source : Unédic, calculs Unédic

③ = **La sensibilité des recettes et des dépenses à l'écart de production** : pour passer de l'estimation de l'écart de production au solde conjoncturel, on utilise une estimation de la sensibilité des recettes et des dépenses d'assurance chômage à la conjoncture (**Encadré 1 et Annexe 1**).

L'exercice, fait pour le rapport de 2015, donnait une élasticité des dépenses de -3,23 et des recettes de 1. Cependant, ces chiffres n'en restent pas moins des estimations.



La capacité de résorption de la dette de l'Assurance chômage par la conjoncture

Depuis 2009, la dette de l'Assurance chômage progresse sans discontinuer passant de -5,6 milliards d'euros fin 2009 à -25,7 milliards d'euros fin 2015. Une conjoncture très favorable verrait le déficit se contracter, voire des excédents apparaître et ainsi à long terme la dette se réduire.

La perspective d'un retour à moyen terme d'une phase favorable du cycle économique est aujourd'hui le scénario le plus crédible (Cf. partie 1) même s'il reste incertain en termes de délai de survenance, de durée et d'amplitude. Cependant, les économistes prévoient que la France est à l'aube d'une phase positive du cycle économique, c'est-à-dire d'une phase d'écart de production positif, même si celle-ci est un peu troublée par les potentiels effets du Brexit.

Dans ce scénario, il reste à savoir si une conjoncture favorable serait à même de résorber tout ou partie de la dette. L'analyse qui suit tente de répondre à cette question en examinant le passé : au cours de ces dernières décennies, les épisodes de croissance ont-ils contribué, et dans quelle mesure, à réduire la dette de l'Assurance chômage ?

Historique des écarts entre production réelle et potentielle

La chronique des écarts de production annuels (output gaps) permet de repérer depuis 1965 les périodes où la France a connu des épisodes de conjoncture positive ou négative par rapport à la croissance potentielle, c'est-à-dire des années d'excédents conjoncturels.

De 1999 à 2008, le pays a traversé une période de croissance conjoncturelle particulièrement favorable et relativement durable, caractérisée par une succession d'écarts de production de même signe. Cumulés, ces écarts de production atteignent 19 % du PIB potentiel. Notons que les autres épisodes favorables ont duré nettement moins longtemps : de 4 à 5 ans (1970-1974, 1988-1992)¹³ et généré des écarts de production cumulés beaucoup plus faibles, de 6 % à 8 %, soit en moyenne 7 % du PIB potentiel, soit près de trois fois moins que l'épisode 1999-2008.

Ainsi, au vu de l'historique, l'épisode 1999-2008 peut être considéré comme une référence haute en termes de conjoncture favorable et les deux épisodes courts de croissance de 1970-1974 et 1988-1991, une référence basse.

NOTES

¹³ L'épisode de 1979 est négligé du fait de sa brièveté.

¹⁴ Les données dont nous disposons ne nous permettent pas de décomposer le solde financier de l'assurance chômage avant 1990.

GRAPHIQUE 13

Ecart de production (output gaps) depuis 1963, en % du PIB potentiel



Sources : Insee, Commission Européenne, Consensus Forecast

Effets potentiels d'épisodes conjoncturels favorables sur la dette de l'Assurance chômage

De 1999 à 2008, l'Assurance chômage a connu une succession ininterrompue d'excédents conjoncturels. Ces excédents conjoncturels se sont traduits chaque année par un solde conjoncturel positif, compris entre +0,6 milliard d'euros et +3,5 milliards d'euros selon les années. Le cumul de ces soldes conjoncturels positifs représente 22 milliards d'euros (en euros courants)¹⁴.

Toutefois, ces montants ne sont pas directement comparables aux sommes actuelles, car les montants de recettes et de dépenses progressent d'année en année, en lien en particulier avec la taille de la population active, le volume d'emploi et le niveau des salaires. Pour effectuer la comparaison, les montants utilisés dans la décomposition du solde d'une année donnée peuvent être rapportés aux recettes de l'Assurance chômage de l'année correspondante (contributions employeurs et salariés). Le solde peut alors être exprimé en mois de recettes. Entre 1999 et 2008, les excédents conjoncturels ont permis de résorber 9,8 mois de recettes de l'Assurance chômage, ce qui équivaut à 28 milliards d'euros en termes de recettes de 2015.



2.2 LA FRAGMENTATION CROISSANTE DU MARCHÉ DU TRAVAIL : DÉVELOPPEMENT DES CONTRATS COURTS ET CUMUL ALLOCATION/SALAIRE

- La tendance la plus notable sur le fonctionnement du marché du travail de ces quinze dernières années réside dans la fragmentation croissante des parcours d'emploi avec, pour indice notable, l'essor rapide des embauches pour contrats de travail de courte durée. Quel impact cette tendance a-t-elle sur la situation financière de l'Assurance chômage et sur la structure de ses dépenses ?

Un ratio dépenses/recettes plus élevé pour les contrats courts que pour les contrats longs

Les dépenses d'allocation envers les personnes ayant terminé des contrats courts sont supérieures aux contributions associées à cette forme de contrats. Ainsi, les dépenses d'indemnisation pour les allocataires après une fin de CDD⁴⁵ sont 3,3 fois plus importantes que les recettes. En 2015, le ratio dépenses/recettes est un peu moins déséquilibré pour l'intérim (2,7). Il est, en revanche, de 0,6 pour les CDI (Tableau 9). Ces ratios sont relativement stables ces dix dernières années.

Au vu de ces différences, on comprend qu'un changement de répartition des demandeurs d'emploi indemnisés entre les différentes formes d'emploi (CDD, intérim et CDI) est susceptible d'avoir des conséquences fortes sur la situation financière de l'Assurance chômage.

TABLEAU 9

Dépenses et recettes de l'Assurance chômage par type de contrat de travail en 2015

En millions d'euros

Type de contrat*	Dépenses	Recettes	Ratio dépenses/recettes
CDD	8 886	2 664	3,3
Mission d'intérim	2 806	1 022	2,7
CDI	18 892	29 287	0,6

* Pour les dépenses, il s'agit du dernier contrat précédant l'ouverture du droit à l'indemnisation.

Sources : FNA, Pôle emploi (dépenses 2015) ; note de prévision financière de l'Unédic de février 2016 (dépenses et recettes totales) ; Acooss (masse salariale de l'intérim en 2015), DADS postes 2013, Insee (répartition de la masse salariale selon le type de contrat). Données brutes. Calculs Unédic.

Champ : France entière, hors intermittents du spectacle. Dépenses d'allocations (ARE, AREF, CRP, CSP) et contributions. Les contrats aidés et d'apprentissage sont classés avec les CDD.

De plus en plus de contrats courts dans les embauches

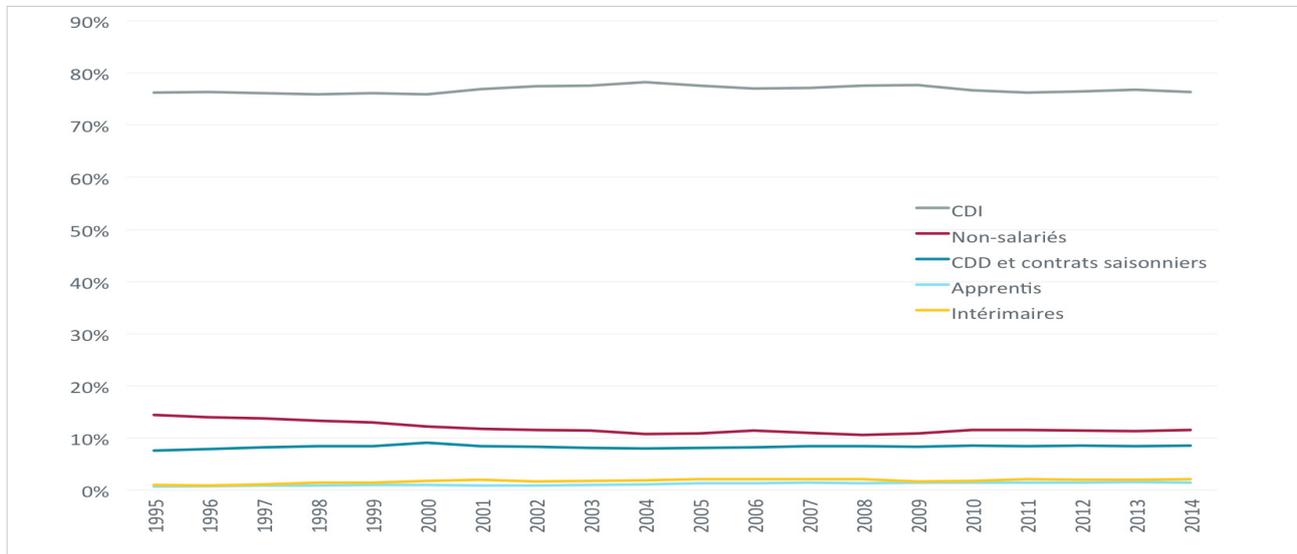
Depuis 1995, la structure de l'emploi est stable en termes de type de contrat : 76 % des actifs occupés sont en CDI, 9 % sont en CDD ou en emploi saisonnier, 2 % en mission d'intérim et 12 % sont non-salariés (Graphique 14). Cette stabilité masque de profondes transformations dans la durée et la rotation des contrats. Depuis le début des années 2000, la part des CDD courts (CDD d'un mois ou moins) dans les embauches s'est très largement amplifiée (Graphique 15).

Si le nombre de CDD de plus d'un mois est constant (autour d'1 million par trimestre), le nombre de CDD courts a plus que doublé sur la période, de 1,6 million à 4,2 millions de CDD par trimestre. Les CDD courts représentent aujourd'hui 69 % des embauches. De même pour l'intérim : le nombre de missions d'intérim est passé de 3,4 millions à 4,2 millions par trimestre.

GRAPHIQUE 14

Les différentes formes d'emploi dans l'emploi total

Part dans l'emploi total, en %



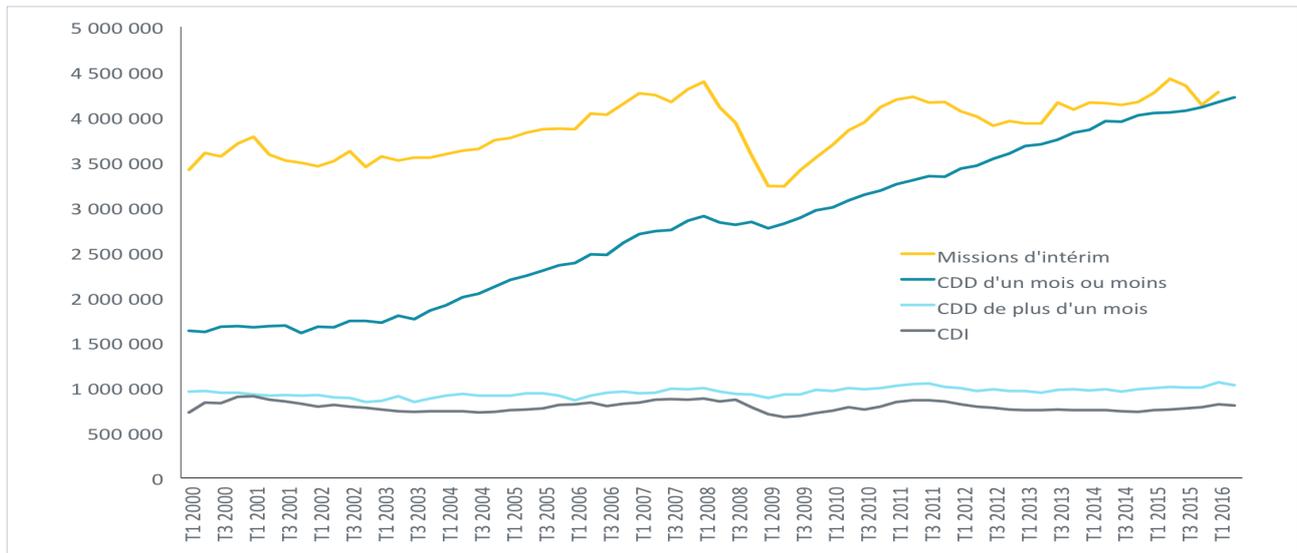
Source : Insee, enquêtes Emploi (calculs Insee)

Champ : Emploi au sens du BIT (moyenne annuelle), personnes de 15 ans ou plus en ménage ordinaire, France métropolitaine.

GRAPHIQUE 15

Évolution des différents types d'emplois dans les embauches depuis 2000

Nombre de contrats conclus par trimestre



Sources : Déclarations préalables à l'embauche (DPAE), Acooss-Urssaf, pour les CDI et CDD ; Relevés mensuels de mission (RMM), Dares, pour les missions d'intérim ; données CVS.
Champ : France entière, secteur privé.

L'amplification des embauches pour des contrats de très courte durée est en fait portée à la fois par le raccourcissement de la durée des contrats¹⁶ et par le recours croissant à la « réembauche »¹⁷. Depuis le début des années 1990, la réembauche est devenue le mode de recrutement le plus courant dans de nombreux secteurs, passant de 46 % des embauches (hors intérim) en 1995 à 69 % en 2012 et cette dernière concerne tout particulièrement les contrats courts¹⁸. En termes d'emploi total, le phénomène est plus atténué et reste concentré. En 2012, 3 % des personnes embauchées constituent 50 % de la réembauche.



De plus en plus de chômeurs travaillent et sont indemnisés

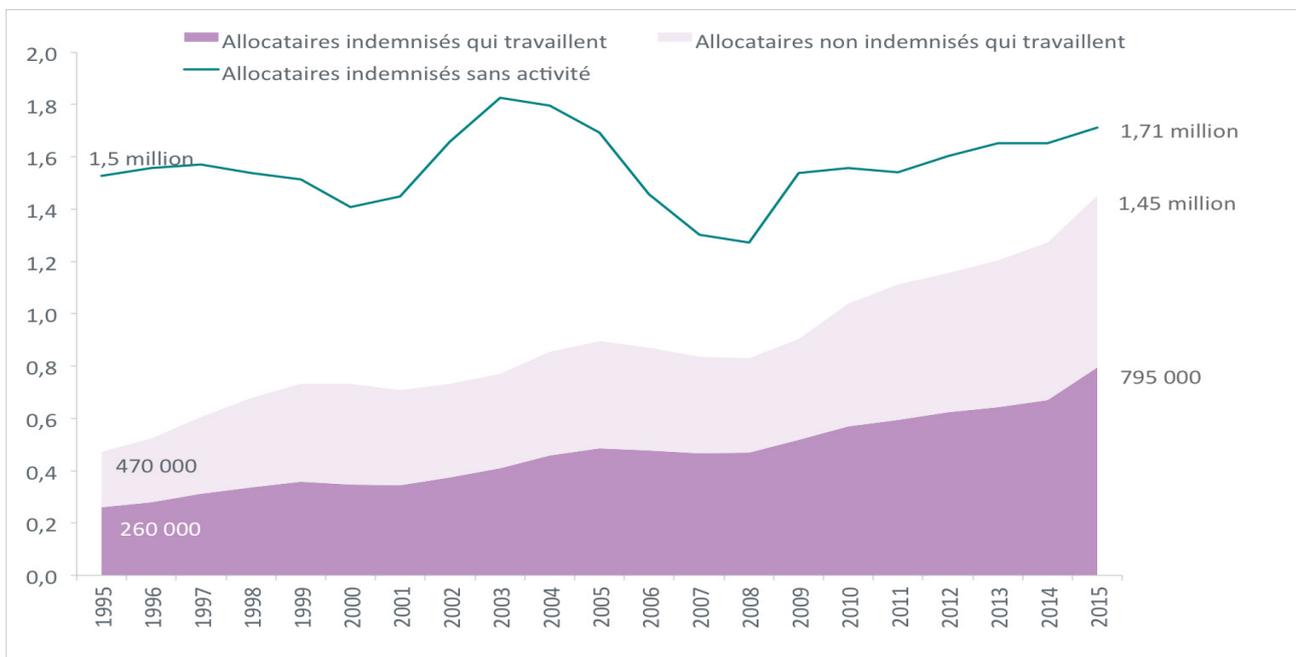
En lien avec le développement des contrats courts, l'effectif des allocataires de l'Assurance chômage qui travaillent est passé de 470 000 à près de 1,5 million entre 1995 et 2015 (Graphique 16).

Parmi eux, 45 % ne sont pas indemnisés et travaillent en moyenne 135 heures dans le mois, tandis que 55 % cumulent une indemnisation avec le revenu de leur activité et travaillent en moyenne 72 heures dans le mois.

GRAPHIQUE 16

Evolution du nombre d'allocataires de l'Assurance chômage en emploi

En millions



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

La fragmentation des parcours professionnels

En conséquence, se développent des parcours marqués par une alternance de périodes d'emploi et de périodes de chômage indemnisé, ou encore des situations où emploi et chômage sont durablement imbriqués.

Ainsi, pour les demandeurs d'emploi indemnisés au moins une fois en 2011, la plupart (57 %) ont connu une trajectoire majoritairement composée de contrats « courts » (CDD, missions d'intérim d'au plus 10 mois) entre 2005 et 2014. Parmi eux, un sur cinq seulement accède à l'emploi durable sur cette période. A l'inverse, 43 % d'allocataires ont majoritairement travaillé sur des contrats dits stables (de plus de 10 mois)¹⁹.

NOTES

¹⁶ « Les déclarations d'embauche entre 2000 et 2010 : une évolution marquée par la progression des CDD de moins d'un mois », *Acosse Stat* n°143, décembre 2011. « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », *Dares Analyses* n°056, juillet 2014. « Les mouvements de main-d'œuvre en 2013 : forte augmentation des entrées en CDD dans le tertiaire », *Dares Analyses* n°094, décembre 2014. « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans. Plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », Insee, *Document de travail*, n°F1402, avril 2014.

¹⁷ Lors d'un recrutement, un employeur peut soit embaucher un nouveau salarié (c'est une première embauche), soit embaucher un ancien salarié, on parle alors de « réembauche ».

¹⁸ Benghalem H., « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur », *Eclairages* N°14, Unédic, janvier 2016.

¹⁹ « Parcours d'emploi des allocataires de l'Assurance chômage, une typologie des trajectoires individuelles », Unédic, 2015.

Une structure globale des dépenses légèrement modifiée

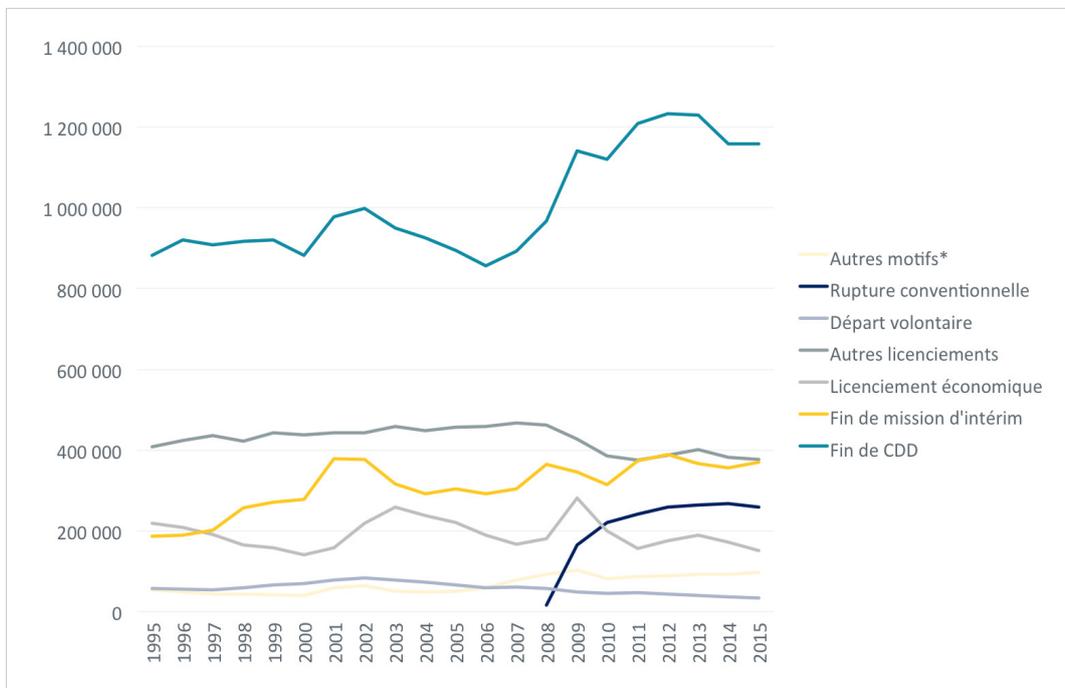
Ainsi, la composition de l'emploi et du chômage ainsi que les dynamiques à l'œuvre sur le marché du travail se transforment fondamentalement. Toutefois, leurs répercussions sur les dépenses d'Assurance chômage apparaissent relativement faibles sur longue période.

Depuis 1995, le nombre d'allocataires entrant après un contrat à durée limitée (CDD et missions d'intérim) a nettement augmenté (**Graphique 17**). En proportion néanmoins, le régime enregistre une légère augmentation de la part des entrants pour fin de contrat à durée limitée.

Entre 1996 et 2008, elle passe de 60 % à 62 % et s'accompagne d'une hausse de leur allocation journalière (+71 % vs. +53 % pour les ruptures de CDI). Par conséquent, leur poids dans l'ensemble des allocations versées par le régime a progressé, passant de 38 % en 1996 à 42 % en 2008. Cette variation n'est pas sans conséquence pour le régime : toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de 1 % de la structure des dépenses vers les fins de contrats à durée limitée au détriment des ruptures de CDI, engendre une perte nette d'environ 400 millions d'euros au régime.

GRAPHIQUE 17

Effectifs d'entrants à l'Assurance chômage par motif de fin de contrat



Depuis 2008, la part des dépenses pour fin de contrat à durée limitée est restée stable, voire a un peu diminué, atteignant 40 % en 2015 (**Graphique 18**). Cette quasi stabilité doit être considérée avec précaution. En effet, sur cette période, on observe une croissance des dépenses brutes pour ruptures de contrats à durée limitée (+42 %) (**Graphique 17**). Celle-ci coïncide avec la montée en charge rapide des ruptures conventionnelles, dispositif introduit mi-2008. En 2015, seulement huit années après leur création, on compte 262 000 allocataires entrant à la suite d'une rupture conventionnelle, pour une dépense globale de 5,3 milliards d'euros pour le régime. Si les départs pour rupture conventionnelle ont pour l'essentiel remplacé des « licenciements pour autres motifs », elles ont aussi dans certains cas facilité des ruptures qui se seraient soldées, en l'absence de ce dispositif, par des démissions, comme le soulignent les résultats des enquêtes

menées récemment par le Centre d'Etudes de l'Emploi²⁰. Une analyse plus approfondie de ce phénomène serait nécessaire pour asseoir ce constat descriptif sur les dépenses d'assurance chômage.

Au final, les dépenses totales consacrées aux ruptures de CDI ont progressé d'une ampleur équivalente à celle des fins de contrats à durée limitée, si bien que les dépenses pour fin de contrat à durée limitée représentent, aujourd'hui, comme en 2008, environ 40 % du total des allocations versées.

NOTES

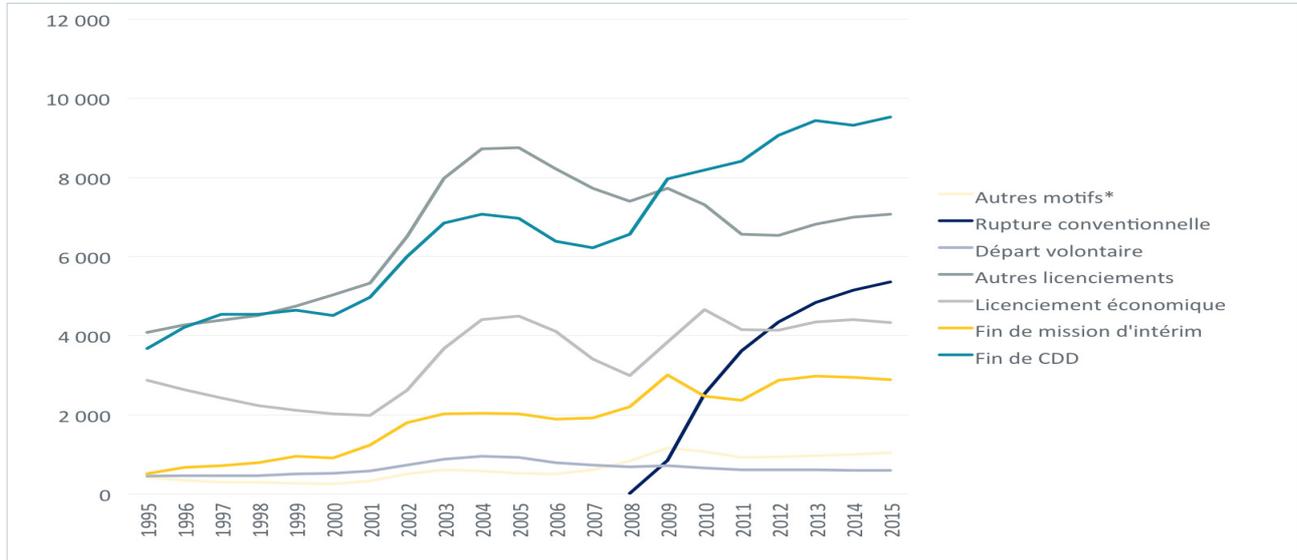
²⁰ R. Dalmasso, Gomel B. et Séverin E., « Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation », Centre d'Etudes de l'Emploi, *Rapport de recherche n°95*, décembre 2015.



GRAPHIQUE 18

Dépenses de l'Assurance chômage par motif de fin de contrat

En millions d'euros



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

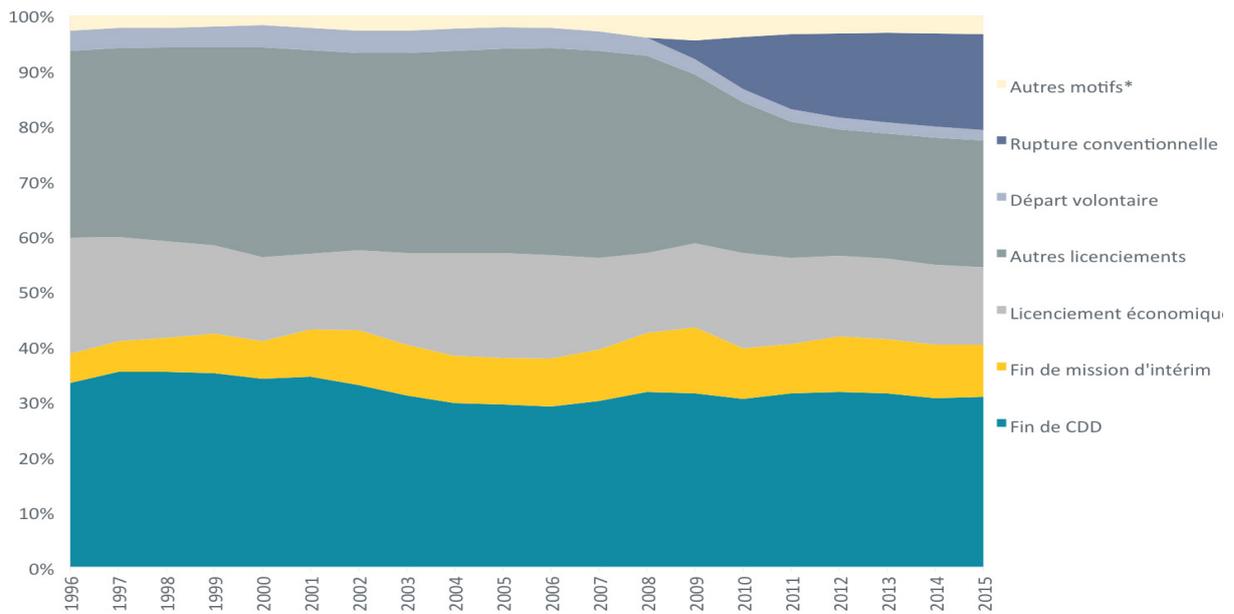
* Les autres motifs incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pieds temporaires à la suite d'une réduction d'activité.

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

GRAPHIQUE 19

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

En %



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

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

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

2.3 LE SOLDE DE L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI FRONTALIERS SE DÉTÉRIORE

Un travailleur frontalier peut se définir 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 règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers sont régies par le règlement communautaire CE 883/2004 qui s'applique aux pays de l'Union Européenne 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 celui qui a 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 de dernier emploi rembourse ensuite à l'Etat de résidence le montant des allocations versées, dans une certaine limite²¹.

La réglementation en vigueur est défavorable à la France : la France verse quatre à cinq fois plus d'allocations aux demandeurs d'emploi résidant en France ayant travaillé à l'étranger qu'elle ne reçoit de remboursements de la part des Etats voisins ayant employé de la main-d'œuvre française (l'**Encadré 3** illustre le mécanisme pour le cas franco-suisse).

De plus, la situation se dégrade. Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés sous le statut de travailleurs frontaliers a plus que doublé depuis les années 2000. Les versements de l'Assurance chômage sont passés de 410 millions d'euros par an pour la période 2005-2010, à 770 millions d'euros en 2015. Dans le même temps, les remboursements ont certes progressé mais pas suffisamment pour compenser la hausse des versements, de 70 à 170 millions d'euros. En 2015, la perte nette pour le régime s'élève à 600 millions d'euros (**Tableau 10**) alors qu'elle n'était que de 340 millions par an entre 2005 et 2010.

NOTES

²¹ Le remboursement est limité à 3 mois ou à 5 mois si le travailleur frontalier a travaillé dans l'Etat d'emploi au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois, et dans la limite des droits qui seraient ouverts par l'Etat d'emploi en application de ses propres règles. Le Luxembourg bénéficie d'une dérogation s'agissant des 5 mois de remboursement à effectuer lorsque le travailleur frontalier a travaillé au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois (Règlement CE n° 883/2004, art. 86).

TABLEAU 10

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

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

Source : Unédic. Chiffres définitifs.

Illustration du cas franco-suisse

Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés sous le statut de travailleurs frontaliers, résidant en France et ayant travaillé en Suisse, atteignait en moyenne 19 000 allocataires par mois en 2015*. Ces allocataires sont indemnisés à hauteur de 2 560 euros brut par mois en moyenne, contre 1 120 euros brut pour l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés en France.

Les dépenses d'indemnisation du régime d'assurance chômage pour ces travailleurs s'élevaient au total à 530 millions d'euros, soit 69 % des dépenses de l'ensemble des travailleurs frontaliers tous pays confondus.

Dans le cadre du règlement CE 883/2004, la France a perçu 120 millions d'euros de remboursements de la part de la Suisse au titre de l'année 2015, soit un solde négatif pour la France, de près de -410 millions d'euros. En outre, ce remboursement est très en deçà des contributions versées par les travailleurs frontaliers au régime suisse, qui sont de l'ordre de 200 millions d'euros par an.

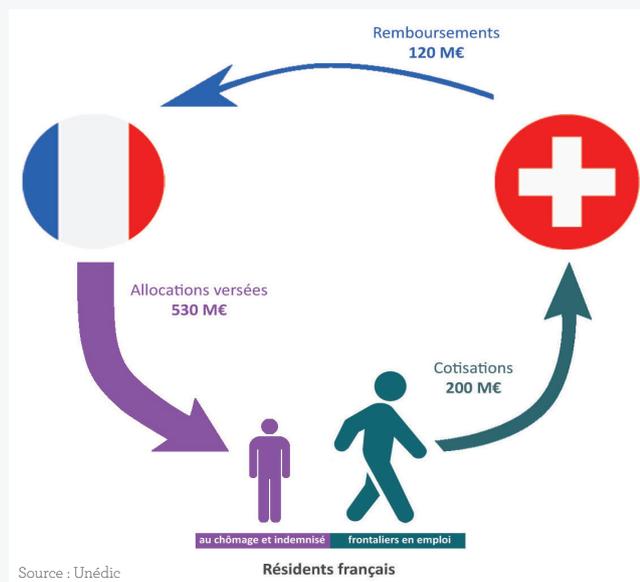
C'est dans ce cadre que s'inscrit la demande formulée auprès de la Ministre du travail par la présidence de l'Unédic le 15 décembre dernier, s'agissant de l'accord franco-suisse.

* Cela correspond à environ 35 000 personnes indemnisées au moins une fois dans l'année.

SCHÉMA 1

Indemnisation des travailleurs frontaliers

Illustration du cas franco-suisse pour l'année 2015



RETOUR SUR LA PRÉVISION DE JUIN 2015



POUR L'ANNÉE 2016

Selon le Consensus Forecast, la prévision de croissance pour 2016 s'établirait à +1,4 % soit une révision de -0,2 point par rapport à la prévision de juin 2015.

L'évolution de l'emploi affilié en moyenne annuelle en 2016 resterait toutefois plus dynamique qu'anticipé en juin, en raison des fortes créations d'emploi enregistrées en 2015. En dépit d'une inflation quasi-nulle en 2016, le SMPT progresserait de +1,7%, soit 0,4 point de plus qu'anticipé en juin 2015. Conjointement à des évolutions de l'emploi et des salaires plus favorables et sur la base de recettes en 2015 plus fortes qu'anticipées, les recettes de l'Assurance chômage seraient révisées de +1,3 point en 2016 par rapport à la prévision de juin 2015, soit de +0,4 milliard d'euros.

Du côté des dépenses, de janvier à avril 2016, les montants ont été plus élevés que prévu en juin 2015. Cela s'explique principalement par une sous-estimation du nombre de chômeurs indemnisés de fin 2015. Le montant des dépenses par rapport à la prévision de juin 2015 serait alors révisé de +1,1 milliard d'euros en 2016.

POUR L'ANNÉE 2017

Pour 2017, en raison des fortes incertitudes autour du Brexit, le Consensus Forecast a revu ses prévisions de croissance à la baisse : il anticipe désormais une croissance de +1,2 % contre +1,7 % dans la prévision de juin 2015. Conjointement à des perspectives de croissance moins favorables, et un ralentissement des effets des politiques d'emploi, les créations d'emploi affilié ralentiraient, ce qui se répercuterait négativement sur la masse salariale et par conséquent sur les recettes de l'Assurance chômage. La révision à la hausse des recettes de l'Assurance chômage serait limitée à +0,8 point en 2017 par rapport à la prévision de juin 2015, soit de +0,3 milliard d'euros.

Du côté des dépenses, en raison d'une conjoncture 2017 plus dégradée qu'anticipé il y a un an, le nombre de chômeurs indemnisés augmenterait de +0,6 % en 2017, soit +1,3 point de plus que dans la prévision de juin 2015. Le montant des dépenses pour 2017 serait alors révisé de +1,0 milliard d'euros par rapport à la prévision de juin 2015.

Au final, à réglementation inchangée, la variation de trésorerie de l'Unédic serait plus déficitaire que lors de la prévision de juin 2015 : de -0,8 milliard d'euros supplémentaires en 2016 et autant en 2017.

POUR L'ANNÉE 2018

La projection de croissance du Consensus Forecast pour 2018 est de +1,5 %, soit 0,1 point de moins que celle retenue dans en juin 2015.

Toutefois le profil infra-annuel des évolutions de chômeurs indemnisés entre 2016 et 2017 est très différent de celui qui était retenu en juin 2015 et la dégradation anticipée sur le marché du travail pour 2017 pèserait fortement sur la situation financière de l'Assurance chômage en 2018.

Au final, à réglementation inchangée, la variation de trésorerie de l'Unédic serait de 4,0 milliards d'euros, soit 2,8 de plus que dans la projection de juin 2015.



TABLEAU 11
Synthèse des écarts sur les hypothèses macro-économiques

	Prévu en septembre 2016			Prévu en juin 2015		
	2016 Prévision	2017 Projection	2018 Projection	2016 Prévision	2017 Projection	2018 Projection
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage <i>(évolution en moyenne annuelle)</i>						
PIB	1,4%	1,2%	1,5%	1,6%	1,7%	1,6%
Indice des prix à la consommation	0,3%	1,2%	1,5%	1,1%	1,4%	1,6%
Emploi total	0,8%	0,5%	0,4%	0,7%	0,7%	0,6%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	1,0%	0,7%	0,4%	0,8%	1,1%	0,9%
Salaire moyen par tête (SMTP) dans le secteur concurrentiel	1,7%	1,6%	1,9%	1,3%	1,7%	2,0%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	2,6%	2,3%	2,3%	2,1%	2,8%	2,9%
Taux de chômage BIT (en fin de trimestre)	9,4%	9,5%	9,5%	9,7%	9,5%	9,4%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE)	1,8%	0,6%	2,0%	-0,3%	-0,6%	-0,2%

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, ACOSS, prévisions Unédic
Champs :

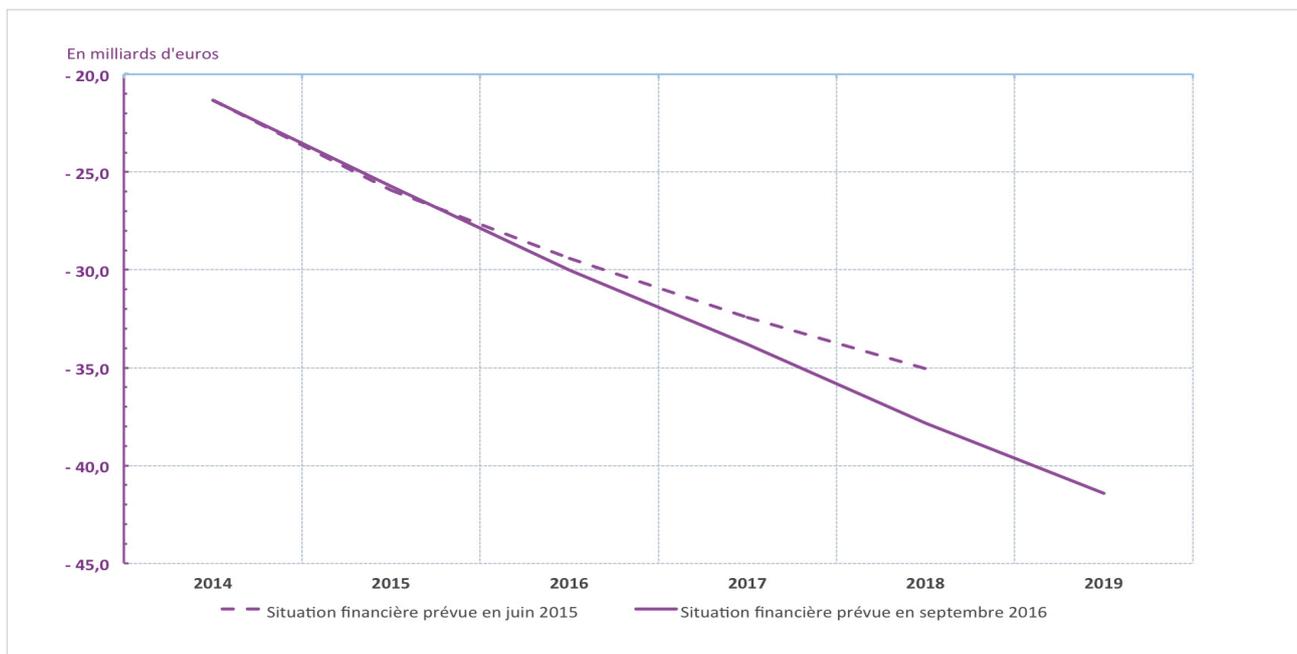
- Emploi total, emploi affilié, chômage BIT et DEFM : France métropolitaine, données CVS

- Chômage indemnisé en ARE : France entière, données CVS

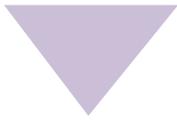
- SMPT et masse salariale : France entière, données CVS - Le champ est celui de l'Accoss, qui à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

- SMPT et masse salariale : France entière, données CVS - Le champ est celui de l'Accoss, qui à la différence du champ de l'Assurance chômage, inclut les grandes entreprises nationales.

GRAPHIQUE 20
Révision de la dette entre les deux projections



Source : Unédic



ANNEXES

ANNEXE 1 - Méthodologie

Mesure de la croissance potentielle par la fonction de production

La méthode la plus usuelle, et celle retenue par la Commission Européenne, pour évaluer la croissance potentielle repose sur l'estimation d'une fonction de production de type Cobb-Douglas, représentant de manière synthétique le niveau de production d'un pays. Selon la fonction de Cobb-Douglas, la croissance potentielle se décompose selon ses déterminants structurels, en niveau : le travail (L), le capital (K) et la productivité globale des facteurs (A). La production (Y) s'écrit alors comme :

$$Y = F(K, L, A) = A \times K^{(1-\alpha)} \times L^\alpha$$

Le coefficient α représente la part du travail dans la valeur ajoutée. La productivité globale des facteurs (A) représente le progrès technique et la bonne utilisation des facteurs travail et capital. Elle augmente avec les innovations, l'amélioration de l'allocation des ressources entre les secteurs économiques et l'amélioration de l'organisation de la production. Elle correspond à la part de croissance qui ne s'explique pas par l'augmentation du volume des facteurs, elle est calculée comme le solde de l'équation de Cobb-Douglas. Le volume de travail (L) se mesure grâce à la décomposition suivante : $L = N \times H \times (1 - U)$ où N , H et U sont respectivement la population active, le nombre d'heures travaillées par actif occupé et le taux de chômage structurel. Enfin, le niveau du capital (K) est déduit des flux d'investissements et d'un taux estimé de dépréciation du capital.

Le PIB potentiel est déduit de la projection de chacun des facteurs pour les années à venir et dépend donc des hypothèses retenues.

Sensibilité des recettes à la conjoncture

Dans les exercices de décomposition du solde des administrations publiques menés par le Ministère de l'Economie et des Finances, l'élasticité des cotisations de l'Assurance chômage à l'écart de production est généralement prise comme unitaire. En d'autres termes, toutes choses égales par ailleurs, lorsque l'écart de production augmente de 1 %, les recettes de l'Assurance chômage augmentent aussi de 1 %.

L'Unédic a testé la robustesse de cette élasticité, à réglementation supposée constante. Le résultat est de l'ordre de 1,1 avec un ajustement concomitant de l'emploi à l'activité, contre 0,7 avec un ajustement de l'emploi à l'activité retardé d'un an²². L'emploi étant supposé s'ajuster avec deux trimestres de retard, l'hypothèse d'une élasticité unitaire des recettes à l'écart de production paraît crédible.

NOTES

²² Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage, 2015-2018 », juin 2015.



Sensibilité des dépenses à la conjoncture

Les exercices d'analyse des finances publiques menés par la Commission Européenne ou le Ministère de l'économie et des finances retiennent traditionnellement une élasticité des dépenses d'indemnisation du chômage à l'écart de production de -3,3 issue de travaux de l'OCDE²³. En d'autres termes, une hausse de 1 % de l'écart de production se traduirait par un recul de 3,3 % sur les dépenses d'indemnisation du chômage.

En décembre 2014, l'OCDE a publié des travaux actualisés relatifs à l'élasticité des dépenses d'indemnisation à l'écart de production²⁴. Les nouvelles estimations économétriques conduisent à une élasticité de -3,23. Les analyses effectuées par l'Unédic ont amené à considérer robuste cette estimation²⁵.

Illustration des résultats de sensibilité

Prenons un exemple simplifié de fonctionnement du marché du travail : la France compte environ 16 000 000 emplois du secteur privé soumis à la cotisation de l'Assurance chômage. Environ 2 800 000 personnes sont indemnisées par le régime d'assurance chômage. Dans le cas d'une contraction de l'emploi, on observe :

▶ Une baisse des recettes

Avec une baisse de 1 % de l'emploi, c'est 1 % de masse salariale en moins et donc 1 % de cotisations en moins. Les recettes baissent donc de 1 %.

▶ Une augmentation des dépenses

Si l'emploi baisse de 1 %, cela entraîne la suppression de 160 000 postes. Par conséquent, le nombre de chômeurs augmente du même nombre. Parmi ces 160 000, environ 80 000 seront indemnisés par l'Assurance chômage, ce qui représente environ 3 % du nombre total de chômeurs indemnisés. Les dépenses augmentent donc de 3 %.

NOTES

²³ André C. et Girouard N. (2005), « Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD countries », OECD Economics Department Working papers, N°434, OECD, Economics Department.

²⁴ Price R.W., T. Dang and Y. Guillemette (2014), « New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance », OECD Economics Department Working Papers, N° 1174, OECD Publishing.

²⁵ Unédic, « Perspectives financières de l'Assurance chômage, 2015-2018 », juin 2015.



ANNEXE 2 - Principales évolutions des règles de l'Assurance chômage depuis 1990

Cette annexe présente les changements de la règle d'assurance chômage en se concentrant sur les éléments identifiés comme ayant eu les effets les plus importants en termes de dépenses et de contributions. Il ne s'agit pas d'une reprise exhaustive des modifications intervenues dans la réglementation d'assurance chômage.

TABLEAU 4

Principales évolutions de règles d'assurance chômage de 1990-2014

Périodes	Evolutions ayant un impact sur les dépenses	Evolutions ayant un impact sur les recettes
1990-1996		
De 1990 à 1991	Amélioration des conditions d'indemnisation du régime général et pour les intérimaires. Assouplissement du cumul allocation / salaire.	Au 1 ^{er} janvier 1990, le taux de contribution s'établit à 4,90 % (parts patronale et salariale). Pour la première fois depuis 1962, il est réduit à 4,78 % le 1 ^{er} janvier 1991.
De début 1992 à mi 1992	Introduction du différé d'indemnisation (3 jours). Assouplissement des conditions de cumul allocation / salaire. Recul de l'âge du maintien des allocations jusqu'à la retraite.	Le taux de contribution remonte ensuite à 4,90 % le 1 ^{er} janvier 1992, puis à 5,70 % le 1 ^{er} août 1992.
De fin 1992 à mi 1993	Création d'une allocation unique dégressive. Allongement du différé d'indemnisation (+ 4 jours). Augmentation de la participation des allocataires au financement de leurs retraites complémentaires.	Le taux de contribution passe à 6,60 % le 1 ^{er} août 1993.
De fin 1993 à 1996	Durcissement des conditions d'affiliation. Durcissement de la dégressivité des allocations. Allongement du différé d'indemnisation (+1 jour). Introduction d'un délai de carence lié aux indemnités supra légales. Durcissement des conditions d'affiliation. Recul de l'âge du maintien des allocations jusqu'à la retraite.	
1997-2002		
De 1997 à 2000	Atténuation de la dégressivité des allocations. Prolongement de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE).	Le taux de contribution est abaissé le 1 ^{er} janvier 1997 à 6,18 %.
De 2001 à 2002	Suppression de la dégressivité des allocations. Extension de la période de référence de l'affiliation pour la filière 1 (de 8 à 18 mois).	Il baisse à 5,80 % le 1 ^{er} janvier 2001 puis à 5,60 % au 1 ^{er} janvier 2002, et passe à 5,80 % au 1 ^{er} juillet de la même année. Le taux de contribution est doublé pour les annexes 8 et 10 le 1 ^{er} septembre 2002, passant de 5,8 % à 11,6 %.

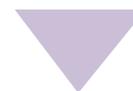
Source : Unédic



ANNEXE 2 - Suite

Périodes	Evolutions ayant un impact sur les dépenses	Evolutions ayant un impact sur les recettes
2003-2008		
De 2003 à 2005	Raccourcissement important des durées d'indemnisation. Allongement de la durée minimale d'affiliation. Augmentation de la participation des allocataires au financement de leurs retraites complémentaires. Raccourcissement du différé d'indemnisation (-1 jour).	Le 1 ^{er} janvier 2003, le taux est augmenté à 6,40 %.
De 2006 à 2008	Raccourcissement important des durées d'indemnisation longues mais extension de la population concernée. Allongement des durées intermédiaires d'indemnisation. Baisse du seuil de cumul allocation / salaire.	Il passera brièvement à 6,48 % durant le 1 ^{er} semestre 2006 avant de revenir au niveau précédent.
2009-2014		
De 2009 à 2014	Abaissement à 4 mois de la durée minimale d'affiliation. Instauration de la règle « 1 jour indemnisé pour 1 jour affilié ». Allongement de la période de référence.	
Depuis 2014	Suppression des seuils de cumul allocation / salaire. Introduction des droits rechargeables. Allongement du différé d'indemnisation.	Hausse du taux de contribution pour les intermittents de 10,80 % à 12,80 %. Contributions étendues aux personnes de plus de 65 ans.

Source : Unédic



ANNEXE 3 - Les effets de la convention d'assurance chômage de 2014

Globalement, la convention 2014 relative à l'indemnisation du chômage s'est traduite par une moindre dépense et des recettes additionnelles estimées aujourd'hui à 450 millions d'euros en année de croisière.

TABLEAU 5
Impact global estimé de la convention 2014 relative à l'indemnisation du chômage

2014	2015	2016	Année de croisière
- 300 M€	- 830 M€	- 700 M€	- 450 M€

Source : Unédic

L'impact de chaque mesure est résumé dans le tableau ci-dessous²⁶.

TABLEAU 6
Impact estimé par mesure de la convention 2014 relative à l'indemnisation du chômage

Type de mesure	Mise en oeuvre	2014	2015	2016	Année de croisière
Rechargement des droits suite à une activité (Art.1)	Octobre 2014	0 M€	+ 40 M€	+ 150 M€	+ 380 M€
Cumul partiel de l'indemnisation avec les revenus liés à la reprise d'une activité (Art.2)	Octobre 2014	- 60 M€	- 230 M€	- 210 M€	- 140 M€
Multi employeurs (Art.3)	Octobre 2014	+ 5 M€	+ 10 M€	+ 10 M€	+ 10 M€
Plafonnement du ratio capital/salaire à 75 % (Art.4)	Juillet 2014	0 M€	- 35 M€	- 45 M€	- 50 M€
Taux minimum de remplacement à 57 % (Art.4)	Juillet 2014	- 20 M€	- 50 M€	- 70 M€	- 70 M€
Différé spécifique d'indemnisation (Art.6)	Juillet 2014	- 90 M€	- 270 M€	- 260 M€	- 140 M€
Age de maintien de l'indemnisation jusqu'à la retraite (Art.8)	Juillet 2014	0 M€	0 M€	- 30 M€	- 120 M€
Contribution des salariés de 65 ans et plus (Art.8)	Juillet 2014	- 60 M€	- 130 M€	- 130 M€	- 130 M€
Différé d'indemnisation dans les annexes 8 et 10 (Art.5)	Juillet 2014	- 20 M€	- 70 M€	- 100 M€	- 100 M€
Plafonnement du cumul salaire-allocation dans les annexes 8 et 10 (Art.5)	Juillet 2014	- 20 M€	- 30 M€	- 30 M€	- 30 M€
Taux de contribution dans les annexes 8 et 10 (Art.5)	Juillet 2014	- 30 M€	- 60 M€	- 60 M€	- 60 M€

Source : Unédic

NOTES

²⁶ Voir "Impact de la nouvelle convention d'assurance chômage", Unédic, mai 2014



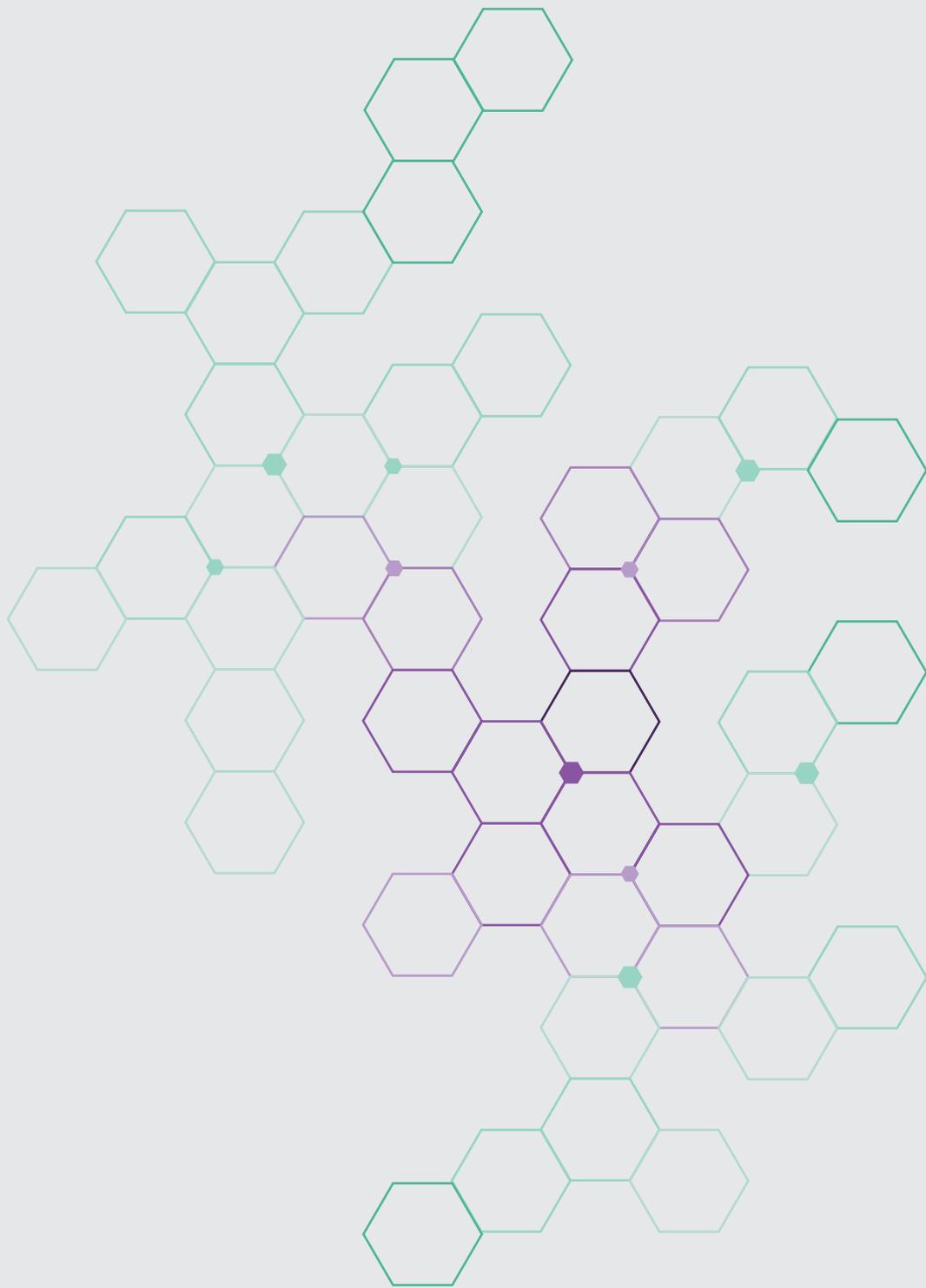
NOTES

A large, empty rectangular box with a thin black border, intended for the user to write notes or provide additional information.

Perspectives financières de l'Assurance chômage
2016 - 2019

SEPTEMBRE 2016

Unédic



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

Unédic