

Situation financière de l'Assurance chômage

Prévision pour les années 2019 à 2021

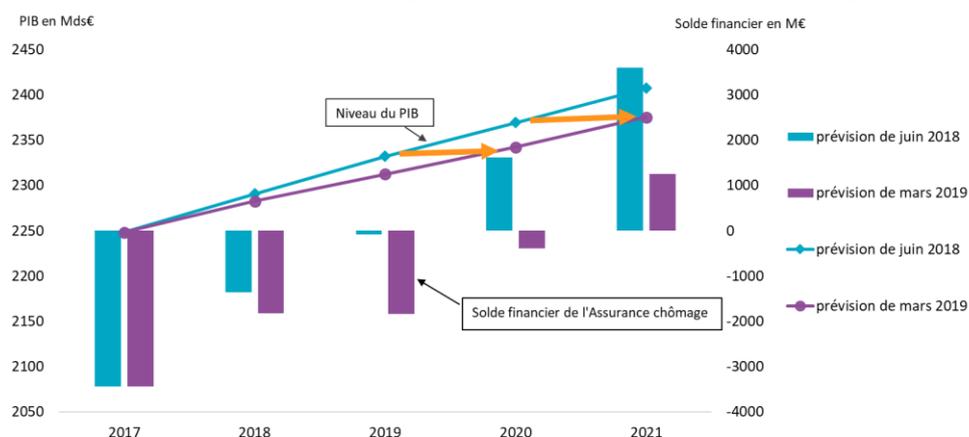


26 mars 2019

Le déficit annuel d'Assurance chômage se réduit depuis 2016 : il devrait atteindre -1,9 Md€ en 2019, l'année 2020 enregistrerait un déficit de 0,4 Md€ et l'excédent serait de 1,4 Md€ en 2021.

En juin dernier, dans un contexte économique plus favorable, le retour à l'équilibre financier était anticipé pour 2019. Depuis, les projections macroéconomiques se sont dégradées, or la situation financière de l'Assurance chômage est particulièrement sensible aux fluctuations de l'économie, davantage que les autres régimes de protection sociale. Une détérioration conjoncturelle affecte à la fois les recettes et les dépenses du régime. D'une part, le taux de chômage et donc les dépenses d'allocations versées baissent moins rapidement. D'autre part, la croissance des recettes, liée à la masse salariale et donc au dynamisme de l'emploi et des salaires, se tasse. Ainsi, du fait essentiellement de la décélération de la croissance, le retour à l'équilibre du régime serait retardé et devrait se produire au second semestre 2020.

PIB EN NIVEAU (COURBE) ET SOLDE FINANCIER (HISTOGRAMME)



Sources : PIB en volume aux prix chaînés : Insee ; Solde financier : Unédic, prévisions Unédic.

Lecture : lors de la prévision de juin 2018, la croissance du PIB anticipée pour 2018 et 2019 était supérieure à la prévision actuelle et le solde financier d'Assurance chômage proche de l'équilibre, de -90 M€ pour 2019. Aujourd'hui, les changements d'hypothèse de croissance retardent le retour à l'équilibre d'un peu plus d'un an au second semestre 2020.

La prévision de la situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2019 à 2021 repose sur les hypothèses de croissance et d'inflation du Consensus des économistes de mars 2019, prend en compte l'ensemble des décisions de politiques publiques connues et s'appuie sur les règles en vigueur de l'Assurance chômage, à savoir celles de la convention 2017.

Elle ne tient donc pas compte des effets du décret sur l'Assurance chômage annoncé par le gouvernement. Elle n'intègre pas non plus la révision de la coordination européenne des systèmes de sécurité sociale affectant notamment l'indemnisation des travailleurs frontaliers car celle-ci doit encore être entérinée par les instances européennes (les changements de règles, qui pourraient intervenir à compter de mi-2021, permettraient à terme une économie d'indemnisation d'environ 600 M€ en année pleine).

A. Prévisions macroéconomiques

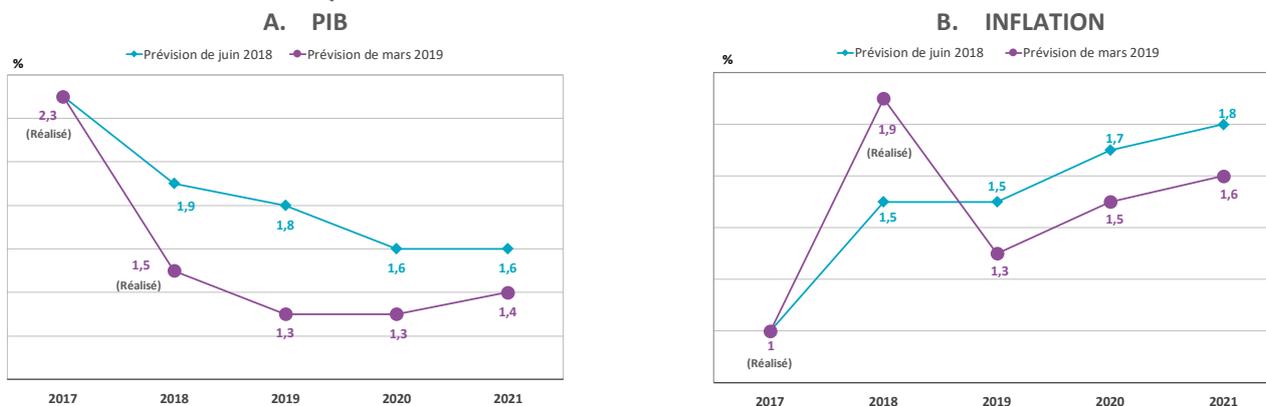
1. Hypothèses de croissance et d'inflation

Ces derniers mois les perspectives de croissance de la France ont été nettement révisées à la baisse en raison d'un contexte international incertain (une croissance européenne qui s'essouffle, un risque de guerre commerciale toujours prégnant, l'absence d'accord sur le « Brexit »), et d'une demande domestique affectée au 1^{er} semestre 2018 par les effets sur le pouvoir d'achat de la bascule d'une partie des cotisations sociales vers la CSG, par les mouvements de grève du printemps 2018, et en fin d'année par le mouvement des gilets jaunes. Ainsi, **l'activité a fortement décéléré en 2018**, la croissance atteignant +1,5 % en 2018 contre +2,3 % en 2017. La croissance du PIB en 2018 est nettement plus faible que celle anticipée en juin dernier, date de notre dernière prévision.

En prévision sur les années 2019-2021, les hypothèses du Consensus des économistes sont elles aussi nettement plus défavorables qu'au premier semestre 2018. Ces dernières font état de **perspectives d'activité se rapprochant de la croissance potentielle**, soit 1,3 % en 2019, 1,3 % en 2020 et 1,4 % en 2021, ce qui est nettement plus faible que ce qui était attendu en juin (*Graphique 1.A*).

Le constat est très similaire pour **l'inflation**, excepté pour 2018 : en effet, la hausse du prix du baril de Brent en juillet et août 2018 s'est répercutée sur l'inflation observée fin 2018. Néanmoins, la prévision d'inflation sur 2019-2021 est plus faible qu'elle ne l'était en juin dernier, de 1,3 % en 2019 à 1,6 % en 2021, du fait de la baisse des prix du pétrole en fin d'année 2018 et de la suppression de la hausse au 1^{er} janvier 2019 de la contribution climat énergie sur les carburants (*Graphique 1.B*).

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHESES DE CROISSANCE ET D'INFLATION 2017-2021



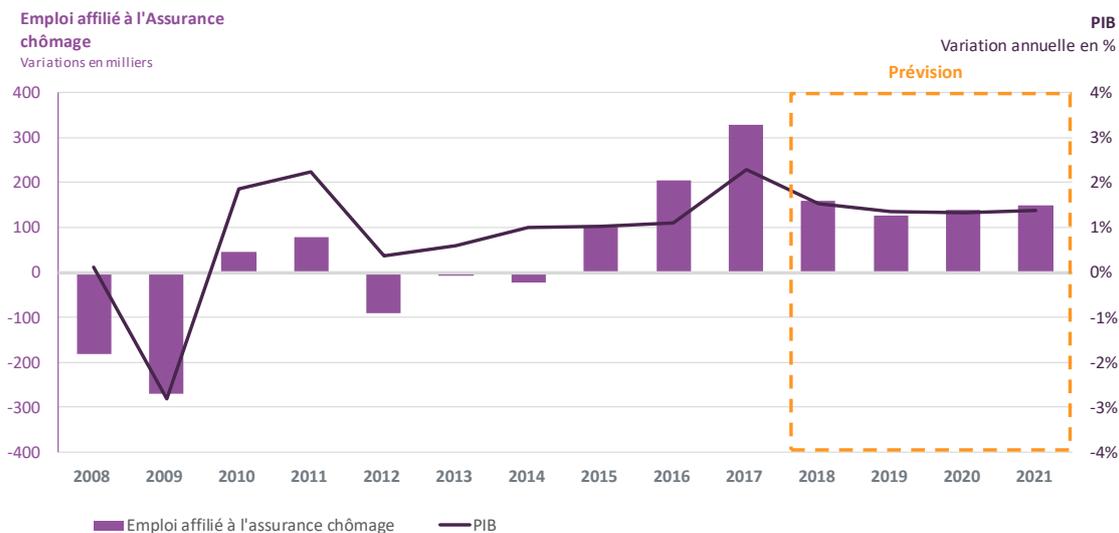
Source : Consensus des économistes de mars 2019

2. Prévision d'emploi affilié et de salaire

Sous les effets conjoints du ralentissement de la croissance, de la baisse du nombre d'entrées en contrats aidés (-100 000 entrées de moins en 2018 par rapport à 2017) et du retour à une plus forte croissance de la productivité, **les créations d'emploi affilié à l'Assurance chômage** ont très nettement ralenti en 2018 : +160 000 emplois en 2018 contre +330 000 en 2017 (*Graphique 2*).

En 2019, le rythme des créations d'emploi affilié ralentirait légèrement par rapport à 2018 (+127 000) du fait des moindres effets des politiques publiques de l'emploi et de l'atonie de la croissance. Il repartirait légèrement à la hausse en 2020 et 2021 (respectivement +140 000 et +149 000) grâce aux effets positifs sur l'emploi de la bascule du CICE en baisse de cotisations sociales employeurs et du Plan d'Investissement Compétences (PIC).

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



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

La croissance du **saire moyen par tête** (SMPT) accélérerait à l'horizon de prévision, soutenue par la hausse de l'inflation et de la productivité : après avoir augmenté de 2 % en 2018, les salaires progresseraient de 2,4 % en 2021 (Tableau 1).

Au final, la **masse salariale**, encore dynamique en 2018 (+3,5 %), progresserait plus lentement les années suivantes, sous l'effet du ralentissement de l'emploi affilié en moyenne annuelle (+3,0 % en 2019 et 2020, +3,1 % en 2021).

3. Prévision de chômage

Chômage au sens du BIT

Le taux de **chômage au sens du BIT**¹ mesuré par l'Insee s'élève à **8,8 % fin 2018** en France, soit son plus bas niveau depuis 2008. Il a baissé de 0,3 point au quatrième trimestre. Cette baisse est cependant à prendre avec prudence : le taux de chômage étant issu d'une enquête, la marge d'erreur statistique est de plus ou moins 0,3 point.

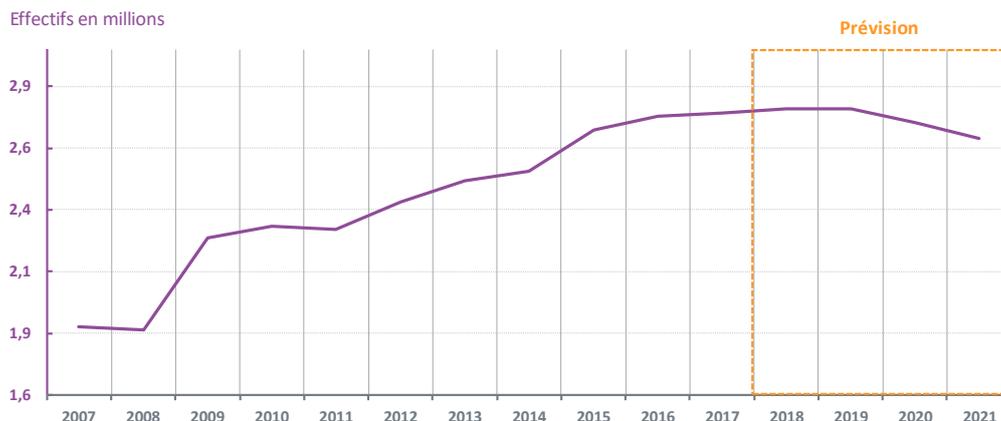
Les années suivantes, le chômage au sens du BIT continuerait de décroître lentement car, bien que ralenti, la dynamique de l'emploi total (entre +130 000 et +170 000 par an sur la période) serait supérieure à la croissance de la population active (+60 000 par an, selon les projections de l'Insee). **Fin 2021, le taux de chômage atteindrait 7,8 %.**

Chômage indemnisé

Après avoir baissé au 1er semestre 2018, **le chômage indemnisé a augmenté au troisième trimestre**, en lien notamment avec l'affaiblissement de l'activité qui s'est traduit en particulier par le retournement de l'emploi intérimaire, et le recul des emplois aidés (Graphique 3). En 2019, le chômage indemnisé devrait se stabiliser avant de commencer à décroître à partir de 2020, soit plus tard qu'anticipé en juin dernier, conséquence du ralentissement de l'emploi.

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

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



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF et ASP sur France entière, données CVS en fin d'année.

TABLEAU 1 – PRINCIPALES EVOLUTIONS MACROECONOMIQUES

	2018 Estimation	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (évolution en moyenne annuelle)				
PIB	+1,5%	+1,3%	+1,3%	+1,4%
Indice des prix à la consommation	+1,9%	+1,3%	+1,5%	+1,6%
Emploi total	+0,8%	+0,5%	+0,6%	+0,6%
Emploi affilié à l'assurance chômage	+1,3%	+0,7%	+0,7%	+0,7%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+2,0%	+2,2%	+2,2%	+2,4%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,5%	+3,0%	+3,0%	+3,1%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,8%	8,6%	8,2%	7,8%
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP)	+0,6%	+0,1%	-2,1%	-2,4%
Emploi, Chômage (variation sur la période)				
Emploi total	+165 000	+136 000	+162 000	+171 000
Emploi affilié à l'assurance chômage	+160 000	+127 000	+140 000	+149 000
DEFM catégorie A	-43 000	-73 000	-102 000	-109 000
DEFM catégories B, C	+27 000	+76 000	+26 000	+23 000
DEFM D	+9 000	+33 000	-9 000	-10 000
Dispensés de recherche d'emploi	-2 000	-1 000	0	0
DEFM catégories A, B, C, D + Dispensés de recherche d'emploi	-10 000	+36 000	-86 000	-96 000
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP)	+45 000	+1 000	-83 000	-54 000

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

Champ : France entière, données CVS.

B. Prévisions financières

1. Les recettes de l'Assurance chômage

En 2018, de nombreux changements sont venus affecter les recettes de l'Assurance chômage et expliquent que **les contributions du régime ont progressé très fortement entre 2017 et 2018**, +6,2 % alors que dans le même temps la masse salariale n'aurait évolué que de +3,5 % (Graphique 4).

- ▶ D'une part, les contributions des employeurs affiliés à l'Assurance chômage ont été modifiées : le **taux employeur** était fixé à 4 % du salaire brut jusqu'en octobre 2017, il est de 4,05 % depuis et ce jusqu'à septembre 2020 sauf décision contraire.
- ▶ D'autre part, certaines contributions au titre de l'année 2017 ont été versées exceptionnellement avec retard au cours de l'année 2018. Ces régularisations exceptionnelles ont donc amélioré la trésorerie 2018 de l'ordre de 150 M€ sans améliorer le résultat comptable 2018.
- ▶ Enfin, le **passage à la Déclaration Sociale Nominative (DSN)** a modifié le calendrier de versement des contributions à partir de février 2018. Désormais, la majorité des cotisations employeurs sont payées mensuellement alors que nombre d'employeurs versaient jusque-là leurs cotisations de manière trimestrielle². En fin d'année, ce phénomène a une incidence sur la trésorerie de l'Unédic : des contributions de janvier sont avancées sur novembre et décembre de l'année précédente, ce qui a engendré un effet de trésorerie de l'ordre de +600 M€ en 2018 et par contre-coup une dégradation du mois de janvier 2019 d'environ -600 M€. Après 2019, l'effet de trésorerie sera globalement neutre sur les contributions. Notons que ce phénomène de trésorerie n'a aucune incidence sur les résultats comptables de l'Unédic puisqu'en comptabilité les recettes de contributions de novembre à janvier sont rattachées au même exercice comptable. On peut donc s'attendre à ce que l'arrêté comptable 2018 (qui sera présenté au Conseil d'administration de juin 2019) donne des recettes 2018 plus faibles et donc un résultat comptable plus négatif que celui présenté dans cette prévision³.

A partir du 1^{er} janvier 2019, les contributions salariales (2,4 % du salaire brut) ont été supprimées et une quote-part de CSG vient remplacer ces cotisations. **Nous faisons l'hypothèse que les recettes de CSG évoluent comme les contributions patronales et donc comme la masse salariale du secteur privé, comme le précise le document de cadrage⁴ transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018.** Ainsi, l'évolution des recettes serait très faible en 2019 (+0,8 %) à cause de l'effet base 2018. Elle rejoindrait ensuite l'évolution de la masse salariale du secteur privé en 2020 (+2,8 %) et évoluerait moins vite que la masse salariale en 2021 (+2,4 %) du fait de la suppression de la contribution exceptionnelle de 0,05 % au 1^{er} octobre 2020.

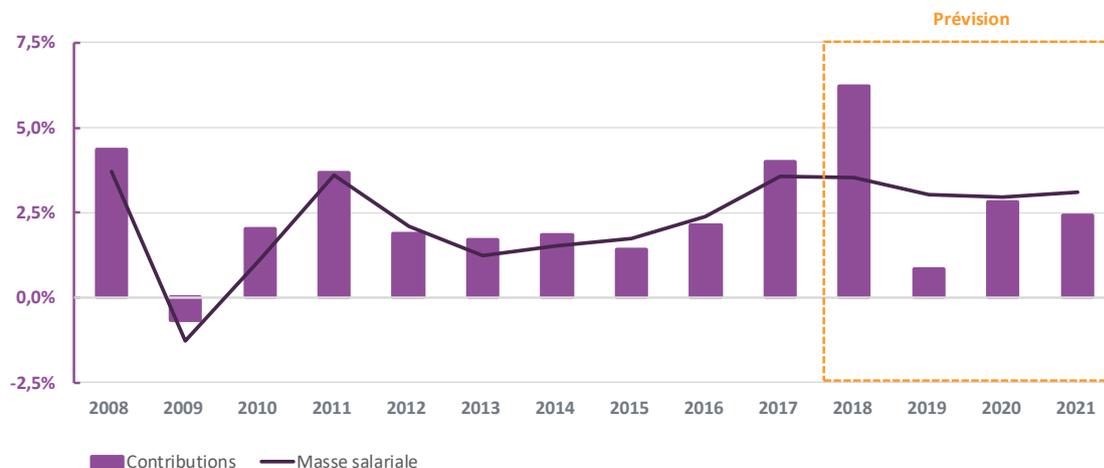
² Avant février 2018, les échéances trimestrielles de contribution (avril, juillet, octobre et janvier) représentaient 40% des recettes du trimestre et 30% les autres mois. Depuis la mise en place de la DSN, ces échéances trimestrielles ont été lissées par les effets de la mensualisation des paiements des contributions et représentent désormais 36% des recettes du trimestre et 32% les autres mois.

³ Le pilotage financier de l'Unédic s'appuie à la fois, sur la prévision financière corrélée avec les flux financiers correspondants et, sur le compte de résultat, qui fait l'objet d'un processus annuel de certification des comptes. La prévision financière (recettes/dépenses) est nécessaire au pilotage du plan de financement de l'Assurance chômage tandis que le compte de résultat (produits/charges) apporte une vision économique. Sur le principe, les écarts sont de deux natures : le périmètre et le rattachement à la période de survenance. Le périmètre du compte de résultat est différent : il comprend des charges et produits relatifs notamment à des dotations ou reprises de provisions techniques qui, par nature, n'ont pas d'impact en trésorerie. Plus significatif, le rattachement à un exercice de survenance des produits et des charges crée un décalage par rapport aux flux financiers.

⁴ Document de cadrage en vue de la négociation de la convention d'assurance chômage : https://www.actuel-rh.fr/sites/default/files/article-files/document_de_cadrage.pdf

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

**Contributions
et masse salariale**
Variations en moyenne annuelle



Sources : Acoss, Unédic, prévisions Unédic

Encadré - Maîtrise des recettes malgré de nombreux changements réglementaires

Les évolutions réglementaires du financement de l'Assurance chômage depuis 2018 modifient structurellement les ressources du système :

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a organisé la prise en charge par l'Acoss des contributions d'assurance chômage dues par les salariés avec la mise en place d'une exonération partielle puis totale des contributions salariales (2,4 % du salaire brut). Le dispositif conventionnel mis en œuvre a permis d'assurer que l'exonération n'avait pas d'impact sur les recettes de l'Unédic et que la compensation financière intégrale prévue (9,6 Mds €) produisait ses effets au fur et à mesure de l'exonération progressive. A compter du 1er janvier 2019, les contributions salariales sont supprimées pour la plupart des salariés par la loi « liberté de choisir son avenir professionnel ».

Désormais, les ressources du régime ont une double origine :

- ▶ les contributions patronales d'une part, recouvrées pour la plupart des salariés au taux de 4,05 % sur les rémunérations brutes ;
- ▶ un financement par une imposition de toute nature d'autre part, déterminé par le Parlement lors du vote annuel de la loi de financement de la sécurité sociale pour compenser la suppression de la part salariale.

Ainsi, pour l'année 2019, une fraction de la contribution sociale généralisée (CSG) recouvrée sur les revenus d'activité de 1,47 %, affectée à l'Assurance chômage en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, permet de garantir pour l'année en cours la compensation intégrale de la perte de recettes induite par la suppression des contributions salariales.

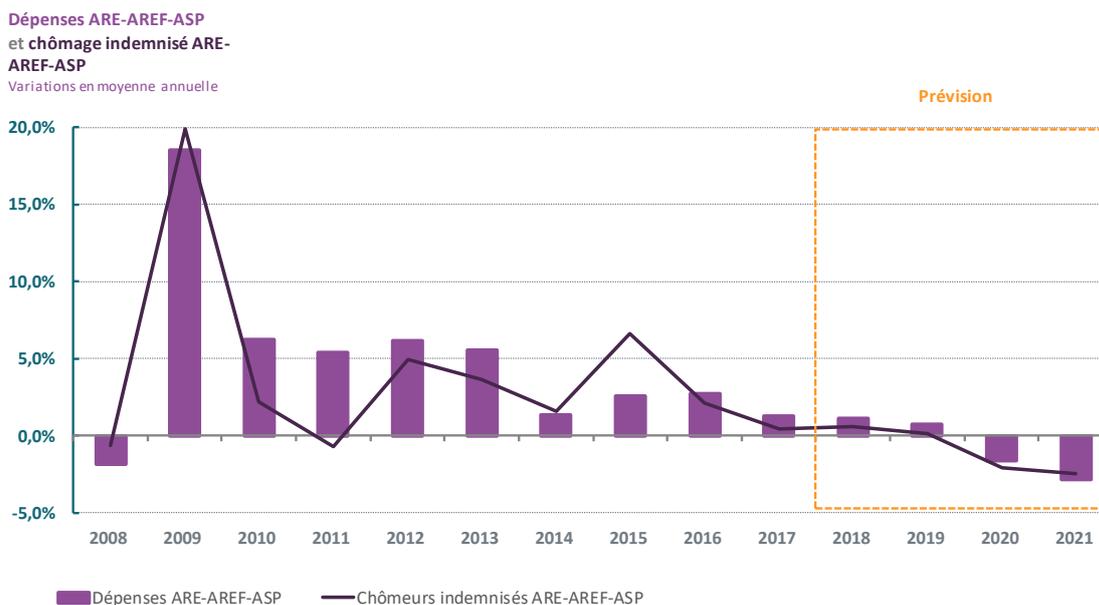
Dans le même temps, les contributions patronales sont intégrées dans des dispositifs d'exonération de cotisations. Il s'agit de l'extension de la réduction générale aux contributions d'assurance chômage (3,7 Mds € en année pleine) applicable de manière dégressive aux rémunérations inférieures à 1,6 Smic et, de l'extension d'exonérations spécifiques étendues (0,3 Md€) aux contributions patronales d'assurance chômage (outre-mer, travailleurs occasionnels du secteur agricole, aides à domicile, navires battant pavillon européen). Ces exonérations spécifiques seront compensées financièrement en intégralité par le Budget général de l'Etat et font l'objet d'une convention avec la Direction de la sécurité sociale (et les ministères concernés).

2. Les dépenses de l'Assurance chômage

a) Prévision de dépenses 2018-2021

Les **dépenses d'allocation**, qui dépendent du nombre de chômeurs indemnisés et de la progression de l'allocation journalière versée, augmenteraient de +1,1 % en 2018 et de +0,7 % en 2019 puis diminueraient de -1,6 % en 2020 et de -2,8 % en 2021 (Graphique 5)⁵. Les **aides** (ARCE pour les créateurs d'entreprises et primes pour les bénéficiaires CSP) continueraient à décroître, comme observé ces dernières années. Enfin, les **dépenses liées au financement du budget de Pôle emploi** continueraient de croître d'environ 100 M€ en moyenne par an sur l'ensemble de la période 2019-2021.

GRAPHIQUE 5 – EVOLUTIONS DE CHOMAGE INDEMNISE ET DE DEPENSES D'ALLOCATION



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

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

b) Focus sur la structure des dépenses en fonction des motifs de fins de contrats

La structure des dépenses d'allocations versées par l'Assurance chômage évolue en fonction de la réglementation du marché du travail et de l'Assurance chômage ainsi que de la conjoncture. L'analyse des dépenses par motifs de fins de contrats avant ouverture de droit, fait apparaître plusieurs points saillants (Graphique 6) :

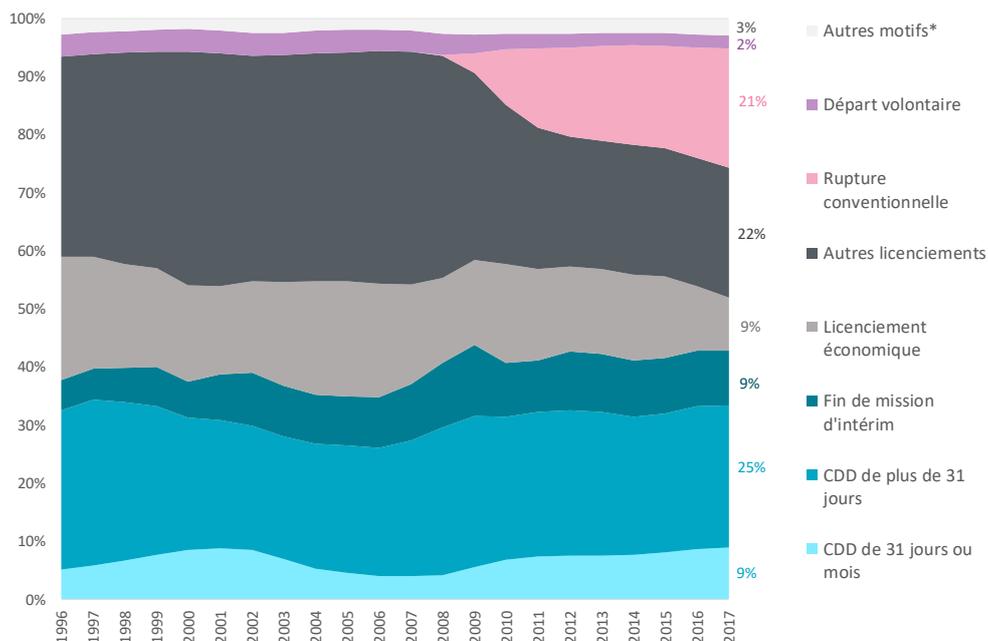
- ▶ La répartition des dépenses entre ruptures de CDI (licenciements, ruptures conventionnelles, départs volontaires) et fins de contrats à durée limitée (CDD et mission d'intérim) est globalement stable depuis 20 ans : selon les années, le poids des contrats à durée limitée oscille entre 38 % et 43 % des dépenses.
- ▶ **Au sein des ruptures de CDI**, on observe de nombreux changements depuis 1996 : les dépenses pour **licenciements économiques** qui représentaient 21 % des dépenses en 1996 sont en décroissance ces dernières années pour atteindre 9 % des dépenses en 2017. Le poids des **autres types de licenciements** a décru après la mise en place des ruptures conventionnelles, mais est aujourd'hui relativement stable (autour de 22 % depuis 2012). A l'inverse, les dépenses d'indemnisation suite à une **rupture conventionnelle** progressent régulièrement depuis leur création (de +1 point par an depuis 2010) et représentent aujourd'hui 21 % des dépenses d'Assurance chômage. Au sein des différents dispositifs d'indemnisation existants, les

⁵ Notons que ces dépenses intègrent les effets attendus des mesures du contrôle de la recherche d'emploi, modifiées par décret le 28 décembre 2018.

ruptures conventionnelles sont les seules qui soient de nature à augmenter en haut de cycle économique (les dépenses liées aux ruptures conventionnelles ont augmenté de 460 M€ en 2016 et en 2017) : c'est en période d'embellie économique que la mobilité professionnelle a le plus de chance d'aboutir. La dynamique des ruptures conventionnelles pourrait donc contribuer à expliquer l'augmentation des dépenses d'indemnisation observée ces deux dernières années malgré un taux de chômage en baisse. Des travaux complémentaires sont néanmoins nécessaires pour étayer ce point.

- ▶ A l'inverse, **au sein des contrats à durée limitée**, les modifications dans la structure des dépenses sont faibles : **les CDD de 31 jours ou moins représentent entre 5 % et 10 % des dépenses et les missions d'intérim entre 5 % et 12 % selon les années**. L'explosion des embauches en contrats courts sur cette période n'a pas eu d'effet sur la répartition des dépenses : d'une part, la durée des contrats de 31 jours ou moins a été légèrement réduite sur cette période (de 1 à 2 jours en moyenne). D'autre part, bien qu'ayant augmenté sur cette période, la part des contrats courts dans l'emploi est restée très faible (inférieur à 3 %). En définitive, les variations observées sur les dépenses en contrats courts depuis 1996 semblent avant tout refléter les réactions aux **changements conjoncturels**, comme on a pu l'observer en 2009 : au lendemain de la crise économique, les entreprises avaient alors réduit leurs effectifs en diminuant rapidement leur recours à l'intérim et aux CDD, ce qui s'était immédiatement traduit par un surcroît d'ouvertures de droit chômage pour ces types de contrats, d'où l'augmentation des dépenses en 2009.

GRAPHIQUE 6 – REPARTITION DES DEPENSES D'ALLOCATIONS SELON LE MOTIF D'OUVERTURE DE DROITS



* 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.

Note : la catégorie « licenciement économique » inclut les Contrats de Sécurisation Professionnelle (CSP)

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

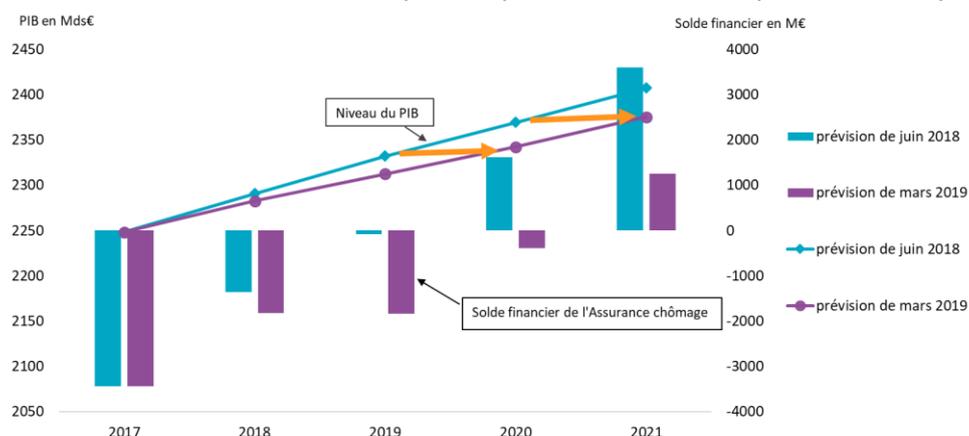
Champ : France entière, hors « motif inconnu » d'ouverture de droit ;

3. Situation financière de l'Assurance chômage

En 2018, le **déficit** a été moindre qu'en 2017 : -1,8 Md€ après -3,4 Mds€ en 2017 (Graphique 7 et 9). Cette amélioration traduit pour moitié des effets de trésorerie (cf. supra). **Pour les années suivantes : en juin dernier, nous avons prévu un retour à l'équilibre fin 2019. Mais les hypothèses de croissance et d'inflation sont moins bien orientées qu'elles ne l'étaient à mi-2018. Le retard de croissance anticipé (Graphique 7) par rapport à la prévision de juin induirait un retour à l'équilibre plus tardif, au second semestre 2020 plutôt que courant 2019.**

Selon nos estimations, les seuls effets du PIB sur 2018-2021 expliquent près de 1,5 Md€ de dépenses supplémentaires en 2021 par rapport à ce qui avait été prévu en juin dernier⁶. A cela s'ajoute un moins grand nombre d'entrées en contrats aidés (130 000 entrées constatées contre 200 000 entrées annoncées dans le projet de loi de finances pour 2018), ce qui a un impact sur les dépenses de l'ordre de +200 M€ en 2018 et de +60 M€ par an entre 2019 et 2021. **Cumulés, à l'horizon 2021, ces changements d'hypothèses expliquent près de 2 Mds€ de la dégradation du solde annuel prévu.** Au final, l'année 2020 enregistrerait un déficit de 0,4 Md€ et l'excédent serait de 1,4 Md€ en 2021.

GRAPHIQUE 7 – PIB EN NIVEAU (COURBE) ET SOLDE FINANCIER (HISTOGRAMME)



Sources : PIB en volume au prix chaîné : Insee ; Solde financier : Unédic, prévisions Unédic.

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

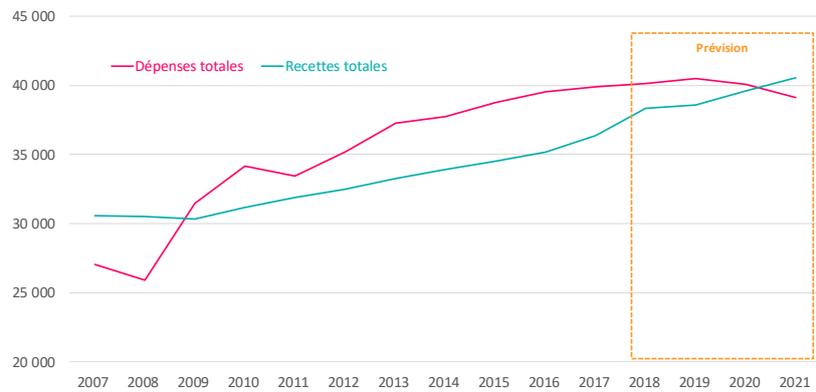
En millions d'euros, au 31 décembre

	2018 Estimation	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision
Total des recettes	38 322	38 573	39 604	40 517
dont contributions principales	37 658	23 918	24 570	25 069
dont impositions de toute nature		14 050	14 463	14 909
Total des dépenses	40 126	40 464	40 042	39 079
dont dépenses allocataires	36 201	36 422	35 807	34 799
Solde = Recettes - Dépenses	-1 805	-1 891	-438	1 437
Éléments exceptionnels	22	20	15	5
Solde financier	-1 783	-1 871	-423	1 442
Situation de l'endettement net financier	-35 332	-37 203	-37 626	-36 184

Source : Unédic, prévisions Unédic.

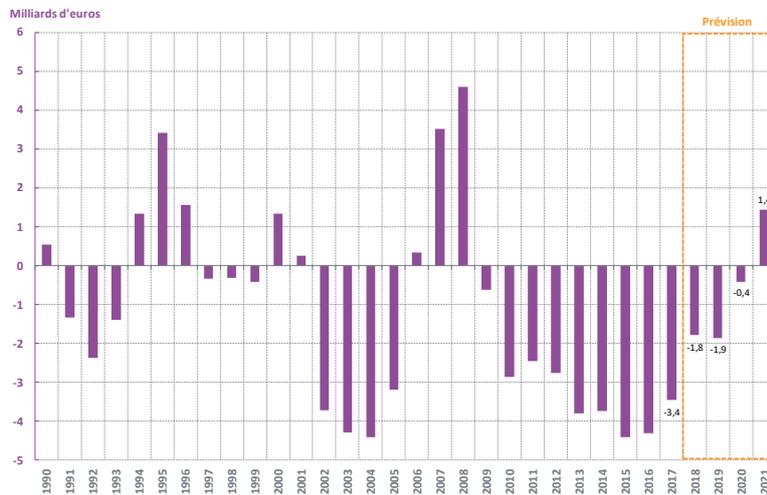
⁶ Une variation de +0,1 point de PIB des hypothèses de croissance entraîne une baisse des créations nettes d'emploi d'environ 15 000 emplois sur l'année ; ces moindres créations se traduiraient par une hausse du nombre de chômeurs indemnisés d'environ 7 500 personnes (soit la moitié des suppressions d'emplois). Ces dernières induiraient alors une hausse de dépense de +0,15 point (soit environ 50 M€) sur l'année en cours mais aussi sur les années suivantes.

GRAPHIQUE 8 – RECETTES ET DEPENSES TOTALES, EN M€



Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 9 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHOMAGE



Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 10 – ENDETTEMENT NET DE L'ASSURANCE CHOMAGE (DETTE)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

4. Coût de la dette

La dette de l'Unédic est faiblement exposée au risque de marché. Elle est émise à taux fixe, libellée en euro et ne présente donc pas d'incertitude de coût. Les intérêts sont connus jusqu'à l'échéance pour chaque emprunt une fois qu'il est réalisé.

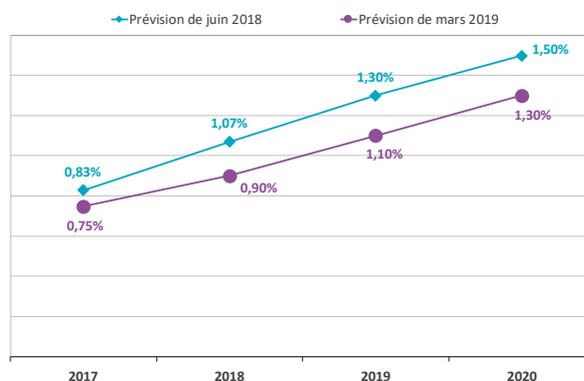
Par construction, le besoin de financement est élevé lorsque l'économie est en bas de cycle, soit au moment où les taux d'intérêt sont les moins élevés. A l'inverse, lorsque les taux remontent en lien avec la dynamique économique, les finances de l'Unédic, fortement corrélées au cycle, s'améliorent et permettent de diminuer le recours aux financements, au-delà même des conséquences d'une évolution à la hausse des taux d'intérêts.

La dette attendue pour fin 2021 s'élèverait à 36,2 Mds€. Elle est couverte à 74 % par des emprunts déjà réalisés à ce jour. L'incertitude sur son coût ne porte donc que sur les nouvelles émissions qui devront être réalisés dans les prochaines années, pour un montant de 9,4 Mds€.

Depuis juin 2018, les prévisions financières de l'Unédic se sont dégradées à cause de la détérioration des hypothèses macroéconomiques. La dégradation du contexte macro-économique concerne également l'ensemble de l'Europe. Ainsi, lors de la conférence du 7 mars 2019, les prévisions de croissance et d'inflation en Europe présentée par la Banque centrale européenne (BCE) ont fortement été corrigées à la baisse pour s'établir respectivement à 1,1 % et 1,2 %. C'est ce qui a conduit la BCE à poursuivre la politique monétaire accommodante mise en place fin 2014 afin de soutenir l'inflation et la croissance.

De ce fait, les hypothèses d'évolution des taux d'intérêt sont plus favorables pour le financement de la dette de l'Unédic que ce qui était attendu en juin dernier. Ainsi, **le coût de la dette devrait rester stable sur les années 2019-2021.**

GRAPHIQUE 11 – PROJECTION D'ÉVOLUTION DES TAUX DE RÉFÉRENCE LONG TERME (10 ANS)



Source : Unédic, prévisions Unédic.

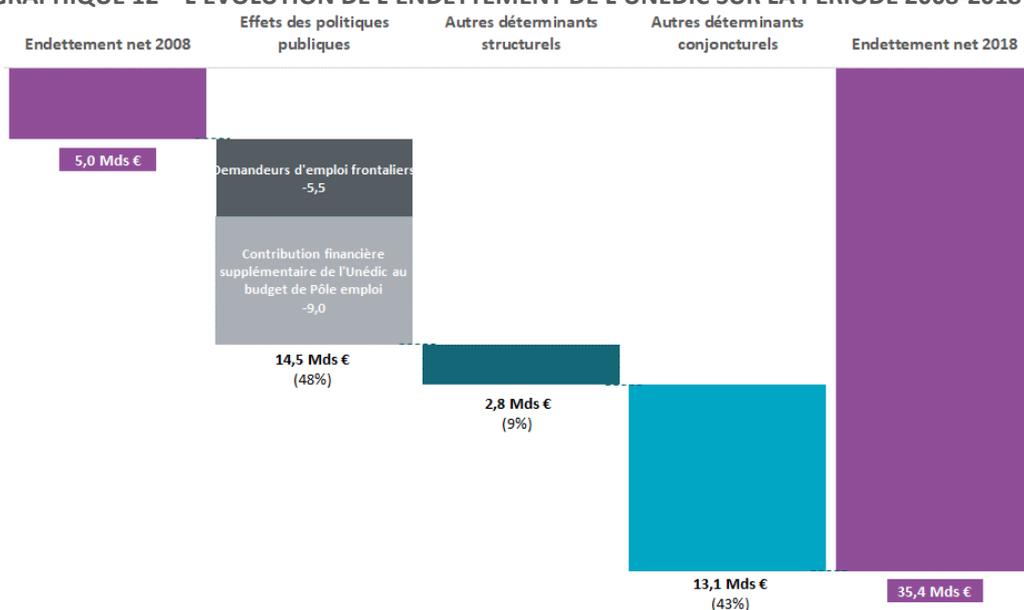
5. Zoom sur l'évolution de la dette observée entre 2008 et 2018

Entre 2008 et 2018, la dette de l'Unédic est passée de 5 Mds€ à plus de 35 Mds€ (Graphique 12). Plusieurs facteurs expliquent cette évolution :

- ▶ **L'impact des dispositifs qui relèvent de décisions des pouvoirs publics** sur la variation de l'endettement peut être estimé à 14,5 Mds€ (soit 48 % de l'évolution de la dette entre 2008 et 2018) :
 - *Participation au financement de Pôle emploi* : en 2007, l'Unédic consacrait environ 7 % de ses recettes au fonctionnement du service public de l'emploi et à la gestion de l'indemnisation. Depuis 2008, la règle est de verser 10 % des recettes de l'Unédic à Pôle emploi : ce changement a créé à l'époque un surcôt pour le régime estimé à 850 M€ annuel. Ce 10 % représentant un montant plus important chaque année, l'augmentation des dépenses liées au financement de l'opérateur sont à l'origine d'un surcôt supplémentaire de l'ordre de 500 M€ entre 2008 et 2018.

- *Indemnisation des frontaliers* : les règles de coordination permettant d'organiser l'indemnisation des salariés qui sont mobiles au sein de l'Union européenne et, plus largement, au sein de l'espace économique européen, sont jusqu'à aujourd'hui définies par un règlement communautaire. Au cours des dernières années, le solde négatif entre les prestations versées par le régime français au titre de périodes de travail effectuées dans les pays transfrontaliers et les montants remboursés par plusieurs de ces pays à l'Assurance chômage française a évolué d'un montant de 340 M€ en 2008 à 708 M€ en 2017. En prolongeant cette dépense jusqu'en 2018, le surcoût cumulé serait de l'ordre de 5,5 Mds€ au total sur la période 2008-2018. La révision de la coordination des systèmes de sécurité sociale en cours, si elle est entérinée par les instances européennes, permettrait à terme une économie d'indemnisation d'environ 600 M€ en année pleine (dont l'essentiel concerne l'indemnisation des frontaliers).
- ▶ **Les autres déterminants structurels provenant des décisions des partenaires sociaux** (2,8 Mds€, soit 9 % de l'évolution de la dette) : les partenaires sociaux ont modifié la réglementation d'Assurance chômage trois fois depuis 2008. Dans un contexte économique très favorable, les partenaires sociaux avaient choisi d'assouplir les règles d'indemnisation. Les mesures de la convention 2009 pèsent ainsi négativement sur le solde structurel, de l'ordre de 1,5 Md€ par an. Ensuite, les mesures de la convention 2014 et de la convention 2017 se traduisent par une réduction du déficit de l'Assurance chômage. Leurs impacts respectifs sont estimés à 450 et 930 M€ d'économie par an, soit 1,5 Md€ au total en 2018.
- ▶ **Les autres déterminants conjoncturels** (13,1 Mds €, soit 43 % de l'évolution) : entre fin 2008 et aujourd'hui, l'Assurance chômage enregistrait un déficit annuel expliqué aussi en grande partie par la mauvaise conjoncture économique. La constitution de la dette alors contractée était nécessaire pour que l'Assurance chômage joue son rôle d'amortisseur social et économique.

GRAPHIQUE 12 – L'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT DE L'UNEDIC SUR LA PERIODE 2008-2018



Source : Unedic ; Lecture : Les décisions des pouvoirs publics expliquent 14,5 Mds€ de la dette contractée entre 2008 et 2018. Le reste de l'aggravation de la dette entre 2008 et 2018 peut s'expliquer par 13,1 Mds€ de soldes conjoncturels cumulés. Les déterminantes structurels provenant des décisions des partenaires sociaux représentent le reste, soit 2,8 Mds€.

Annexe

TABLEAU 3 – PREVISION DE LA SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE

En millions d'euros, au 31 décembre

	2018 Estimation	2019 Prévision	2020 Prévision	2021 Prévision
Contributions d'Assurance chômage	37 658	37 968	39 033	39 979
Contributions principales	37 658	23 918	24 570	25 069
Impositions de toutes natures (CSG)		14 050	14 463	14 909
Conventions diverses, y compris UE	244	235	235	235
Participation entreprise CSP	420	370	336	303
Total recettes	38 322	38 573	39 604	40 517

Dépenses allocataires	36 201	36 422	35 807	34 799
Allocations brutes	33 499	33 728	33 187	32 245
ARE / AREF	33 530	33 891	33 450	32 565
CSP, y compris équivalents ARE	1 103	992	877	792
Remboursements d'indus	-1 140	-1 161	-1 145	-1 117
Autres allocations (décès, ...)	5	5	5	5
Aides	683	650	632	605
Aides à la reprise et création d'entreprise (ARCE)	503	486	487	474
Autres aides (prime CSP, aide fin de droit, ...)	180	164	145	131
Prélèvements sociaux et fiscaux	-2 028	-2 940	-2 937	-2 860
Caisses de retraite complémentaire	-1 387	-1 402	-1 384	-1 347
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	-640	-647	-639	-622
Etat - Prélèvement à la source		-890	-915	-891
Reversements et compléments	4 047	4 984	4 925	4 809
Caisses de retraite complémentaire (dont précomptes)	3 409	3 523	3 374	3 295
Sécurité sociale (CSG, CRDS, maladie)	638	648	640	623
Etat - Prélèvement à la source		814	911	892
Dépenses autres publics	37	63	48	48
Activité partielle, allocation partielle de longue durée (APLD)	37	63	48	48
Autres	0	0	0	0
Financement et frais de gestion opérateurs	3 466	3 564	3 778	3 805
10% Pôle Emploi	3 419	3 521	3 740	3 771
Autres (accompagnement CSP, recouvrements)	47	42	37	34
Frais de fonctionnement et de gestion	35	35	35	35
Intérêts sur emprunts	388	380	374	392
Total Dépenses	40 126	40 464	40 042	39 079

SOLDE = RECETTES - DÉPENSES	-1 805	-1 891	-438	1 437
Éléments exceptionnels	22	20	15	5

Solde financier	-1 783	-1 871	-423	1 442
Situation de l'Endettement net	-35 332	-37 203	-37 626	-36 184

Source : Unédic, prévisions Unédic