

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2021-2023

22 octobre 2021

SYNTHÈSE

Le choc économique engendré par la crise Covid ne ressemble pas aux crises économiques passées, ni par son ampleur, ni par sa forme, ni par l'importance des réponses qui ont été apportées par les autorités. Les prévisions de l'Unédic ont dû s'ajuster aux contextes conjoncturel et réglementaire, perturbés par la crise sanitaire.

Conséquence du fort rebond de l'activité et de l'emploi au premier semestre 2021 et de l'entrée en vigueur de la réforme d'assurance chômage¹, les comptes de l'Unédic devraient redevenir excédentaires dès 2022.

Le rebond économique qui a suivi la crise est en effet lui aussi sans précédent, par son ampleur et sa forme. L'augmentation du niveau de l'emploi constaté à la fin du premier semestre 2021 a dépassé toutes les prévisions des différents instituts en début d'année. Au deuxième semestre, l'emploi continuerait de progresser mais à un rythme moins soutenu pour atteindre 498 000 créations nettes d'emploi fin 2021. Dans les deux ans à venir, l'emploi devrait croître de 23 000 en 2022 et 96 000 en 2023.

Le régime réagit très vite à ces améliorations conjoncturelles et renoue avec une logique d'excédent dès 2022 dans un nouveau cadre réglementaire. Ainsi après -17,4 Md€ en 2020, le solde financier de l'Unédic serait de -10,0 Md€ en 2021, puis excédentaire de +1,5 Md€ en 2022.

Cette nette amélioration du solde proviendrait pour près de 60 % de la fin du financement des mesures d'urgence (prolongation des droits et activité partielle notamment), pour 25 % de la conjoncture, c'est-à-dire du rebond de l'emploi qui se traduit par des recettes très dynamiques et une réduction des dépenses, et également, pour 15%, de la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage. En 2023, le solde financier continuerait à s'améliorer pour atteindre +2,3 Md€ fin 2023.

La dette du régime atteindrait, quant à elle, 64,7 Md€ fin 2021. Elle commencerait à diminuer en 2022 pour s'établir à 63,2 Md€ en fin d'année et à 60,9 Md€ fin 2023. L'assurance chômage entame donc une trajectoire de désendettement. Cependant, elle repart d'un niveau de dette plus élevé qu'avant crise, essentiellement en raison du financement des mesures d'urgences apportées en réponse à la crise sanitaire (19,4 Md€ à fin 2022).

¹ Sous réserve de la stabilisation de la réglementation

1. DES PRÉVISIONS QUI S'AJUSTENT CHAQUE TRIMESTRE AUX CONTEXTES CONJONCTUREL ET RÉGLEMENTAIRE ENCORE TRÈS PERTURBÉS PAR LA CRISE SANITAIRE

Le choc économique engendré par la crise Covid est, par bien des aspects, inédit. Il ne ressemble pas aux crises économiques passées, ni par son ampleur, ni par sa forme (l'arrêt d'une partie de l'économie), ni par l'importance des réponses qui ont été apportées par les autorités (mesures d'urgence massives, plans de relance).

Le rebond économique qui s'ensuit est lui aussi sans précédent : l'activité des secteurs fermés a rapidement rebondi au printemps 2021 à la fin des restrictions sanitaires alors que le reste de l'économie avait su s'adapter aux contraintes sanitaires et n'avait que peu ressenti l'impact des 2^e et 3^e confinements². L'emploi est lui aussi reparti à la hausse dès le premier semestre 2021. La forme que prend cette reprise est elle aussi très inhabituelle : début 2021, ce sont les déclarations d'embauche en contrats longs (CDI, CDD de plus d'un mois) qui ont progressé alors que celles des contrats de moins d'un mois et de l'intérim sont restées en deçà de leur niveau d'avant crise.

Dans ce contexte, depuis le début de la crise Covid, **les hypothèses de croissance et d'emploi ont été de multiples fois revues** par le gouvernement et les instituts de prévision, tels que la Banque de France, l'OCDE ou l'OFCE (*Schéma 1*). Les mesures avancées de certains indicateurs, donnant généralement un premier aperçu des tendances à l'œuvre, ont-elles aussi connu des révisions importantes.

Dans le même temps, **les dépenses liées aux mesures d'urgence reposant sur un financement de l'Assurance chômage, après avoir pris une ampleur considérable dans les comptes du régime en 2020 et début 2021 ont commencé à baisser nettement depuis cet été** (activité partielle, prolongation des fins de droits).

Enfin, **la réforme d'assurance chômage a été plusieurs fois reportée et/ou modifiée dans son contenu** (*Annexe 1*). L'Unédic en tient compte dans chacune de ses prévisions ainsi que de l'ensemble des changements de nature réglementaire qui peuvent avoir un impact sur son champ d'intervention (réformes, mesures d'urgence, politiques publiques, etc.). Elle s'appuie pour cela sur des chiffrages *ex ante*, construits à partir de données de micro-simulation (*Encadré 1*).

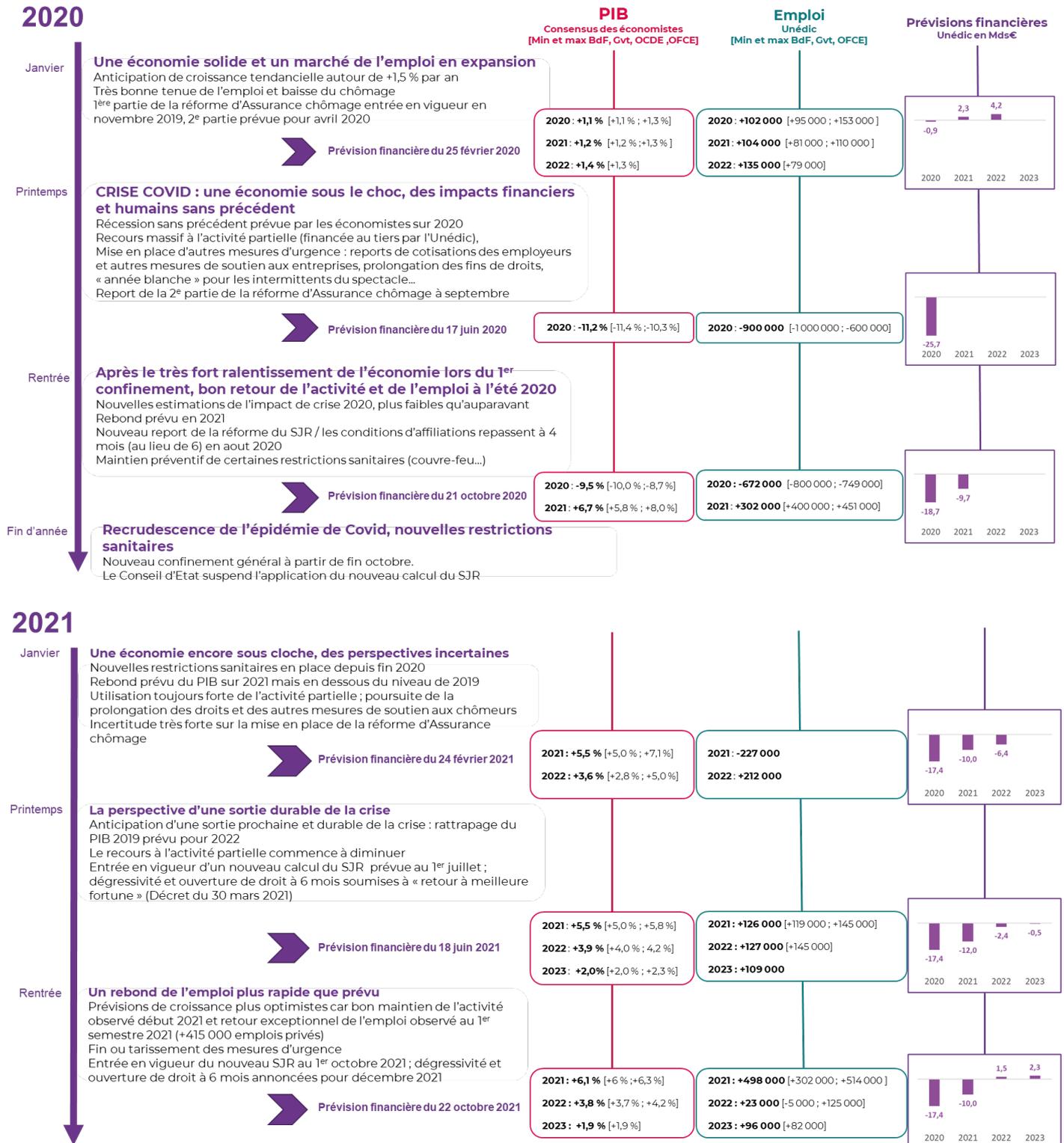
Les prévisions de la situation financière de l'Unédic, qui reposent sur le contexte conjoncturel et l'environnement réglementaire, ont ainsi **fortement varié d'un exercice à l'autre** (*Schéma 1*).

Et si les écarts de croissance anticipée par les instituts sont aujourd'hui moindres qu'en début de crise, **les prévisions pour les années 2022 et 2023 sont toujours entourées d'incertitude.**

Comme le soulignent l'Insee et l'OFCE, **plusieurs facteurs sont de nature à amoindrir la croissance en 2022 et 2023** (inflation, les capacités de production des entreprises, consommation de l'épargne accumulée pendant la crise, ralentissement de la croissance en Chine et aux Etats-Unis).

² « Situation financière de l'Unédic pour 2021-2023 », Unédic, juin 2021, <https://www.unedic.org/publications/previsions-financieres-de-lunedic-juin-2021>

SCHÉMA 1 – D'UNE PREVISION A L'AUTRE



Source : Unédic.

2. LES HYPOTHÈSES RETENUES POUR L'EXERCICE DE PRÉVISION

Croissance : un net rebond en 2021 et 2022

L'Unédic prend comme hypothèses de croissance les prévisions produites par le Consensus des économistes (moyenne des prévisions d'une vingtaine d'instituts et banques), publiées chaque mois. La présente prévision repose sur la dernière publication du Consensus des économistes parue le 14 octobre 2021.

2021 : un rebond prononcé à la suite de la crise de 2020

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire et ses deux confinements qui ont engendré un recul inédit de l'activité de -8,0 %. En 2021, l'activité rebondirait fortement. Selon le Consensus des économistes d'octobre 2021, la croissance du PIB atteindrait +6,1 % (*Graphique 1*).

2022 : retour de l'activité à son niveau de fin 2019

En 2022, l'économie poursuivrait sa trajectoire de rebond et afficherait une croissance élevée, de +3,8 % d'après le Consensus des économistes d'octobre 2021. Ce niveau de croissance permettrait de revenir dès le début de l'année 2022 au niveau d'activité qui était observé fin 2019 (*Graphique 2*). Cette évolution de l'activité apparaît en ligne avec les prévisions produites récemment par les différents organismes (*Tableau 1*).

2023 : un retour à la tendance d'avant-crise ?

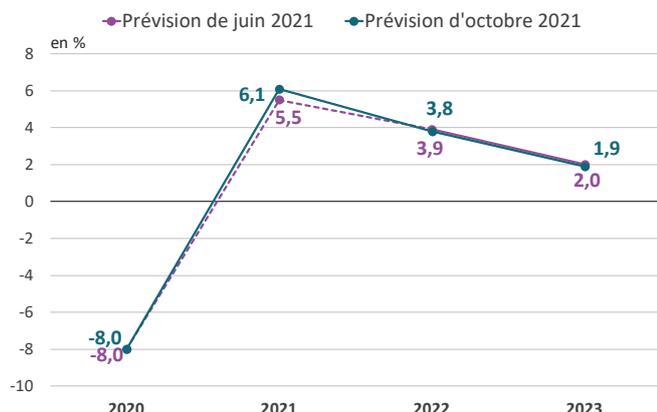
Après deux années de forte croissance liée à la sortie de la crise sanitaire la croissance ralentirait et atteindrait +1,9 % en 2023.

Des prévisions de croissance encore incertaines

Si les écarts de croissance anticipés par les instituts sont aujourd'hui moindres qu'en début de crise, les prévisions pour les années 2022 et 2023 sont toujours entourées de nombreuses incertitudes. Parmi les **alés à la baisse**, comme le soulignent l'Insee et l'OFCE³, de nombreux facteurs pourraient amoindrir la conjoncture en 2022 et 2023 : la hausse de l'inflation qui pourrait grever la consommation des ménages, la hausse des prix des matières premières qui fait courir un risque sur les capacités de production des entreprises, l'environnement international qui apparaît plus incertain que cet été avec le ralentissement de la croissance en Chine et aux Etats-Unis. Du côté des **alés à la hausse**, une réduction du surplus d'épargne accumulée pendant la crise au profit de dépenses de consommation supplémentaires conduirait à améliorer à réviser la croissance à la hausse, sans qu'il soit possible à ce jour d'estimer dans quelle proportion elle pourrait avoir lieu.

³ Note de conjoncture de l'INSEE, octobre 2021 : [Après l'épreuve, une reprise rapide mais déjà sous tensions - Note de conjoncture | Insee](#)
OFCE, *Policy Brief*, n094, octobre 2021 : [Le prix de la reprise. Perspectives 2021-2022 pour l'économie mondiale ? Perspectives 2021-2022 pour l'économie mondiale \(sciences-po.fr\)](#)

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE POUR 2021-2023



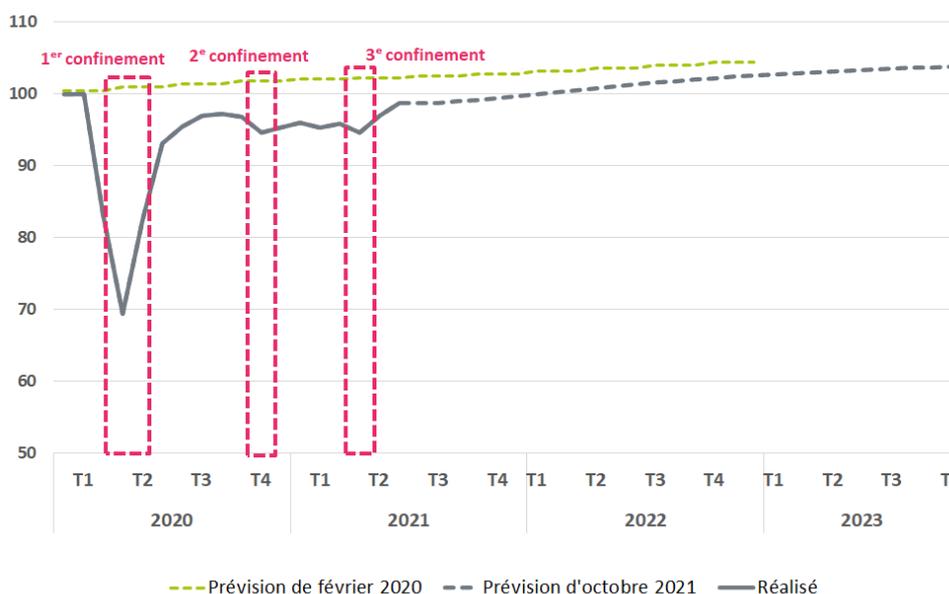
Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes pour les prévisions.

TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISIONS

Croissance du PIB en volume	2021	2022	2023	Indice de PIB 2022 (base 100 en 2019)
Consensus des économistes (octobre 2021)	6,1%	3,8%	1,9%	101,3
Gouvernement (PLF 2022)	6,0%	4,0%	-	101,4
FMI (octobre 2021)	6,3%	3,9%	-	101,6
OFCE (octobre 2021)	6,3%	4,1%	-	101,8
INSEE (septembre 2021)	6,25%	-	-	-
Banque de France (septembre 2021)	6,3%	3,7%	1,9%	101,4
OCDE (septembre 2021)	6,3%	4,0%	-	101,7
Commission Européenne (juillet 2021)	6,0%	4,2%	-	101,6
Prévision Unédic de juin 2021	5,5%	3,9%	2,0%	100,8

Sources : Consensus des économistes, Insee, Commission Européenne, Banque de France, OCDE, OFCE, FMI, Gouvernement.

GRAPHIQUE 2 – TRAJECTOIRE DE VALEUR AJOUTÉE 2020-2023 (BASE 100 = 4^E TRIMESTRE 2019)



Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes, pour la prévision. Calculs Unédic.

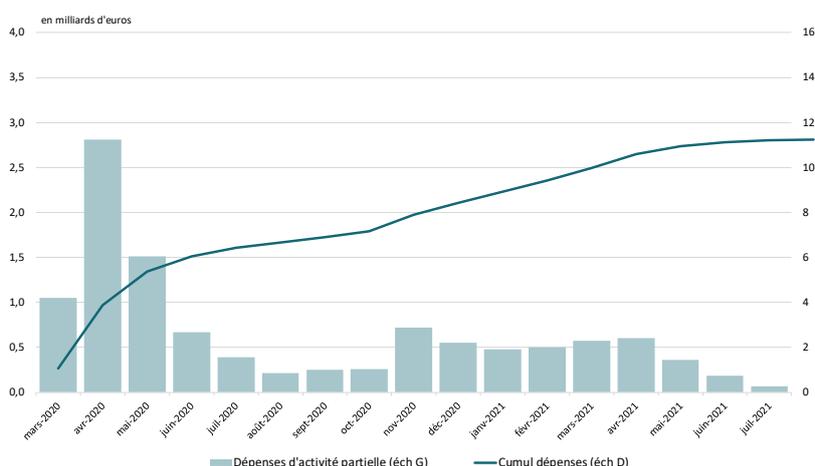
Lecture : une hausse du PIB au 4^e trimestre 2020 par rapport au 4^e trimestre 2019, de 2 % était envisagée en février 2020 (dernière prévision avant crise) amenant la valeur ajoutée à un niveau de 102 en base 100. L'évolution observée au 4^e trimestre 2020 indiquait une perte de la valeur ajoutée sur ce trimestre estimée à -5 % en dessous du niveau de la fin 2019, soit un niveau de 95 en base 100.

Activité partielle : des dépenses en baisse

L'activité partielle, financée au tiers par l'Unédic et aux deux tiers par l'État, soutient depuis mars 2020 l'économie française. Après s'être maintenues à un niveau élevé au début de l'année 2021, les dépenses d'activité partielle (activité partielle de droit commun et activité partielle de longue durée) ont entamé **une forte décrue à partir de juin 2021 car l'allègement des restrictions sanitaires a permis de faire revenir l'activité à des niveaux plus « habituels »**, rendant le placement des salariés en activité partielle moins nécessaire (*Graphique 3*). Les dépenses de l'Unédic pour le financement de l'activité partielle atteindraient 4,1 Md€ en 2021 puis diminueraient à 0,4 Md€ en 2022.

Pour 2023, l'activité économique étant revenue à une dynamique d'avant crise, **le recours à l'activité partielle reviendrait à un niveau proche de son niveau antérieur**. On estime cependant que les dépenses seraient plus élevées qu'avant crise (environ 200 M€ contre 40 M€ en 2019) du fait des demandes d'activité partielle de longue durée (APLD) qui courront sur 2023, joint à l'effet d'apprentissage des entreprises qui pourraient recourir plus rapidement qu'auparavant au dispositif en cas de difficultés économiques ou d'accidents temporaires sur leur activité : catastrophe naturelle, etc.

GRAPHIQUE 3 – DÉPENSES D'ACTIVITÉ PARTIELLE DE L'UNÉDIC OBSERVÉES ENTRE MARS 2020 ET JUILLET 2021, EN MDS€



Sources : ASP, Extranet Activité partielle, calculs Unédic.

Lecture : en mars 2020 les dépenses atteignaient 1,1 Mds€, en juillet 2021, le cumul des dépenses observées de l'Unédic était de 11,2 Mds€.

Emploi : un rebond exceptionnel en 2021, un retour à la normale les années suivantes

Depuis le début de la crise sanitaire, bien que très soutenu par l'activité partielle, l'emploi a beaucoup varié.

2020

Alors que le niveau de l'emploi affilié à l'Assurance chômage atteignait près de 19,8 millions de salariés à la fin d'année 2019, les premiers mois de la crise sanitaire se sont traduits par un fort ajustement de l'emploi à la baisse : à la fin du 2^e trimestre 2020, l'emploi affilié s'était contracté, avec une perte de 634 000 emplois.

À la faveur de l'allègement des contraintes sanitaires lors de la sortie du 1^{er} confinement à l'été 2020, le niveau d'emploi a enregistré un premier rebond au 3^e trimestre 2020 avec +332 000 emplois. Ce premier rebond a été interrompu à la fin d'année 2020 en raison de l'apparition d'une nouvelle vague épidémique et d'un nouveau confinement. Au cours de ce 4^e trimestre 2020, l'emploi s'est à nouveau contracté mais dans une moindre ampleur que lors des premiers mois de la crise sanitaire. **À la fin d'année 2020, l'emploi affilié était inférieur de 329 000 salariés par rapport à son niveau avant crise.**

En définitive, les destructions d'emploi observées en 2020, bien qu'importantes, sont restées relativement limitées au regard de l'ampleur du choc économique. À titre de comparaison, cette contraction du volume d'emploi en 2020, bien que considérable par son ampleur, ressort comme relativement limitée au regard de la perte d'activité. Cette dernière est en effet comparable à celle qui avait été observée au moment de la crise financière de 2008-2009. Or à l'issue de cette crise, l'emploi était inférieur de près de 415 000 salariés à son niveau d'avant crise.

2021

En 2021, la phase de rebond de l'emploi qui avait été interrompue à la fin 2020 s'est poursuivie au cours de la première moitié de l'année et ce, dans un contexte sanitaire qui était encore critique. Malgré la nouvelle vague épidémique du printemps et le 3^e confinement national, **les créations d'emplois ont atteint +415 000 emplois au cours de ce semestre, un rebond d'une ampleur historique à la fois dans son niveau et dans sa forme** qui a surpris tous les observateurs. De plus, **la reprise a été particulièrement marquée pour les CDI** tandis qu'habituellement ce sont les contrats d'intérim et les contrats courts qui bénéficient les premiers de la reprise. En conséquence, à la fin juin 2021, le niveau d'emploi salarié dépassait de 86 000 celui observé à la fin 2019. En définitive, à la fin de l'année 2021, l'emploi continuerait à progresser pour atteindre un niveau total de création d'emplois historiquement élevé : +498 000 emplois.

2022 et 2023

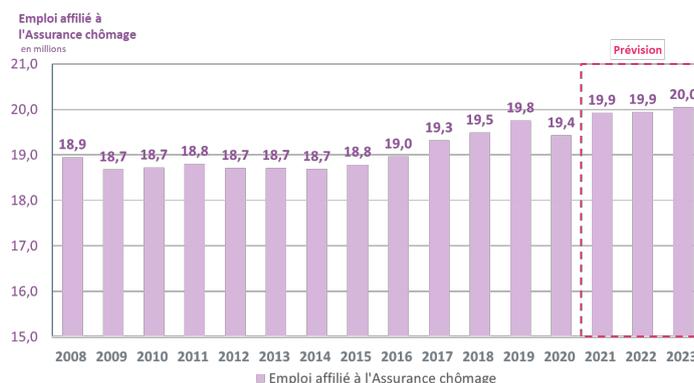
L'emploi salarié privé continuerait de croître en 2022 et 2023 de respectivement +23 000 et +96 000 emplois (Graphiques 4A et 4B) mais nettement moins rapidement qu'en 2021 en raison d'une plus grande productivité des salariés⁴. Après l'entrée dans la crise sanitaire, la productivité s'était fortement dégradée compte tenu du recul plus prononcé de l'activité que des effectifs salariés, ces derniers étant protégés par l'activité partielle. En 2021, le rebond de l'économie associé à un recul prononcé des effectifs en activité partielle permettrait alors à l'économie de regagner en productivité. L'année 2022 marquerait le retour de la productivité à son niveau d'avant crise avec une mobilisation plus « intensive » de l'emploi (ex : hausse des heures travaillées par tête) amenant ainsi à un ralentissement significatif des créations d'emploi au cours de cette année. La productivité enregistrerait de nouveaux gains en 2023 mais sur un rythme moindre et se rapprocherait ainsi des niveaux de croissance observés avant la crise. Ce ralentissement de la productivité conduirait par conséquent à des gains d'emploi plus significatifs qu'en 2022.

GRAPHIQUES 4A ET 4B – VARIATION ET NIVEAU D'EMPLOI AFFILIÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 2008

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU DE FIN D'ANNEE



Sources : PIB : Insee, Consensus des économistes d'octobre ; emploi affilié à l'Assurance chômage : estimation Unédic sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Acoess et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.

Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage. France entière. Données CVS.

⁴ La productivité est le rapport entre une production et les ressources (travail et capital) mises en œuvre pour l'obtenir. La productivité du travail se calcule comme suit : productivité du travail = valeur ajoutée / effectifs employés. Le gain de productivité est l'évolution en % de la productivité durant une période donnée.

Salaire et masse salariale : une progression dynamique portée par un climat très favorable de l'emploi

Selon le Consensus des économistes, après un recul à +0,5% en 2020, **l'inflation** augmenterait à +1,7 % en 2021 sous l'effet de la hausse récente et prononcée des prix de l'énergie et de l'amélioration de l'activité et de l'emploi. En 2022 et 2023, le taux d'inflation diminuerait légèrement mais se maintiendrait à des niveaux relativement élevés : +1,6 % et +1,4 %.

L'activité partielle n'étant pas considéré comme un élément de rémunération du salarié mais comme une indemnité, le **salaire moyen par tête (SMPT)** s'était fortement contracté en 2020 (-4,7 %). Nous estimons que **le SMPT rebondirait en 2021 à +5,9 %**, porté par un climat très favorable de l'emploi, la réduction du versement des indemnités d'activité partielle et la présence de tensions inflationnistes plus fortes qu'avant la crise. **En 2022 et 2023, l'évolution du SMPT se situerait sur une trajectoire de rattrapage** portant sa croissance à +3,3 % en 2022 et +2,5 % en 2023.

En raison de l'orientation dynamique du SMPT et de l'emploi, **la masse salariale enregistrerait une croissance de +7,9 % en 2021**. En 2022 et 2023, la masse salariale ralentirait mais resterait encore sur des niveaux élevés : +4,3 % en 2022 et +2,8 % en 2023.

Taux de chômage : la baisse devrait se pérenniser sur l'horizon de prévision

Au cours de la crise sanitaire, l'évolution des inscriptions à Pôle emploi en DEFM A a suivi de près les évolutions observées sur l'emploi : ainsi dans un premier temps, la baisse du volume de l'emploi entre la fin 2019 et la fin 2020 s'est traduite par une augmentation du nombre des DEFM A de près de +298 000 personnes.

À la faveur du rebond de l'emploi au cours du 1^{er} semestre 2021, le nombre de personnes inscrites en catégorie A s'est fortement réduit, essentiellement à partir du mois de mai, de près de -319 000 personnes. À la fin du mois d'août 2021, le nombre de DEFM A était néanmoins encore supérieur de près +61 000 personnes à son niveau d'avant crise (février 2020).

Malgré cette baisse, **le taux de chômage au sens du BIT, mesuré par l'Insee, présente quant à lui une relative stabilité depuis la fin 2020 et s'établit à 8,0 % au 2^e trimestre 2021**. Les évolutions favorables de l'emploi observées au 1^{er} semestre ne se sont pas encore traduites par une décrue du taux de chômage car l'amélioration de l'emploi a également entraîné un **retour au sein de la population active de personnes qui en étaient sorties pendant la crise sanitaire**⁵.

À la fin 2021, les créations d'emploi restant soutenues et le retour au sein de la population active des personnes qui s'en étaient éloignées devenant plus progressif, **le taux de chômage devrait baisser pour atteindre 7,7 % fin 2021**. En 2022, le ralentissement des créations d'emploi à la suite du rétablissement des gains de productivité conduirait à une **légère remontée du chômage qui atteindrait 7,8 % à la fin de l'année 2022**. En 2023, les créations d'emploi reviendraient à un rythme plus soutenu amenant une **nouvelle baisse du taux de chômage à 7,6 % en fin d'année**.

⁵ Insee, note de conjoncture citée plus haut.

La réglementation retenue pour l'exercice de prévision

La réglementation d'assurance chômage

La réglementation d'assurance chômage considérée dans cet exercice de prévision est celle prévue par le décret 2021-346 du 30 mars 2021 et le décret n° 2021-1251 du 29 septembre 2021 fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions du régime d'assurance chômage au 1^{er} octobre 2021.

En détail, les mesures contenues dans le décret sont les suivantes :

- La **modification du calcul de l'allocation chômage**, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021 à la suite de différents reports du fait de la crise sanitaire (voir *Annexe 2*) ;
- Depuis le 1^{er} juillet 2021, la **dégressivité** des allocations est à nouveau en vigueur pour les allocataires de moins de 57 ans ayant perçu des salaires supérieurs à environ 4 500 euros bruts mensuels. Elle s'applique à partir du 9^e mois d'indemnisation puis du 7^e mois en cas de « retour à meilleure fortune » du marché du travail ;
- Le passage de la **condition d'affiliation à 6 mois** (contre 4 mois auparavant) conditionnellement à l'observation d'un « retour à meilleure fortune » ;
- Enfin, le **bonus-malus** entrera en vigueur au 1^{er} septembre 2022, la période d'observation des entreprises ayant démarré au 1^{er} juillet 2021. Pour rappel, cette mesure est prévue pour être neutre financièrement.

Les critères pour déterminer le « **retour à meilleure fortune** », définis dans le décret de mars 2021, sont les suivants :

1. un nombre cumulé de déclarations préalables à l'embauche (DPAE) de plus d'un mois (hors intérim) supérieur à 2,7 millions sur 4 mois consécutifs ;
2. une baisse des DEFMA sur 6 mois consécutifs supérieure à 130 000 personnes (après neutralisation des périodes de confinement).

Les chiffrages pris en compte dans la prévision par l'Unédic reprennent les annonces du gouvernement selon lesquelles les conséquences du « retour meilleure fortune » prendraient effet au 1^{er} décembre 2021.

TABLEAU 2 – MOINDRES DÉPENSES ESTIMÉES À LA SUITE DU NOUVEAU CALENDRIER DE LA RÉFORME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Montants en millions d'euros	Moindres dépenses liées à la réforme		
	2021	2022	2023
Mesures			
Calcul du SJR et de la durée	< 50	800	1 000
<i>Modification du calcul au 1^{er} octobre 2021</i>			
Condition minimale d'affiliation	< 50	800	800
<i>Passage de 4 à 6 mois au 1^{er} décembre 2021</i>			
Dégressivité	0	260	420
<i>Application au 7^e mois au 1^{er} décembre 2021</i>			
Ensemble	< 100	1 860	2 220

Source : Unédic.

ENCADRÉ 1 – LES ÉTUDES D'IMPACT DES RÉFORMES D'ASSURANCE CHÔMAGE ET LEUR PRISE EN COMPTE DANS LA PRÉVISION

Objet des études d'impact

L'Unédic produit à **chaque changement de règles d'assurance chômage** une étude d'impact *ex ante* de la nouvelle réglementation afin d'en **évaluer ses effets financiers et sociaux** (nature des effets, ampleur, nombre d'allocataires concernés, effets sur les allocations et la durée du droit, effets financiers sur le régime d'assurance chômage). Ces études d'impact font partie des **éléments d'aide à la décision des partenaires sociaux** quand ils négocient les règles d'assurance chômage.

Pour la mesure de l'impact des changements de règles d'assurance chômage, l'Unédic a développé des **outils de simulation basés sur des parcours individuels d'indemnisation**. Ils permettent d'estimer toute modification de règle, qu'elle soit paramétrique ou systémique, leur rythme de montée en charge, les effets des mesures année après année et l'atteinte du rythme de croisière c'est-à-dire le moment où les mesures produisent leur plein effet sur l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Ce sont des **études d'impact dites *ex ante***, qui prennent en compte les informations connues à la date de l'étude – situation économique, structure de la population, autres règles en vigueur. Il est rare que les changements de comportements induits par les mesures puissent être quantifiés dans ce type d'études. Leur observation fera l'objet des **évaluations qui font suite à l'entrée en vigueur des nouvelles règles**.

Pour évaluer les effets des règles une fois qu'elles sont entrées en vigueur, l'Unédic a mis en place des **outils de suivi** (indicateurs de suivi de la réglementation) et produit des **études quantitatives et qualitatives** dans le cadre de son projet d'évaluation, qui font l'objet de publications régulières.

Études d'impact, sensibilité à la conjoncture et prévisions financières

Chaque prévision financière prend en compte les changements réglementaires en s'appuyant sur les estimations fournies par les notes d'impact de l'Unédic.

Concernant la réforme actuelle, ces dispositions étant reportées et modifiées plusieurs fois depuis 2019 (*Annexe 1*), l'Unédic a **produit trois notes d'impact**. En septembre 2019, les décrets de juillet 2019 instaurant la réforme gouvernementale ont fait l'objet d'une étude d'impact *ex ante* comme lors de chaque changement de réglementation. En novembre 2020, l'impact a été réestimé pour tenir compte des reports de mesures liés à la crise sanitaire et des effets de la crise sur le marché du travail. En avril 2021, l'Unédic a mis à jour ses estimations pour prendre en compte l'effet du plancher introduit dans le nouveau calcul du salaire journalier de référence et des reports de l'entrée en vigueur des autres mesures⁶.

Dans l'étude de novembre 2020, l'effet de la crise économique exceptionnelle sur les impacts de la réforme qui était en train de se dérouler a été également estimé. La **sensibilité du chiffre financier de la réforme à la crise de 2020 a été estimée à 20 %**. Cela constitue donc un majorant de la sensibilité de la réforme aux changements conjoncturels car la baisse de PIB alors considérée dans l'exercice était exceptionnellement forte, de -9,5%.

De ce fait, si la trajectoire financière du régime d'assurance chômage est très sensible à la conjoncture car elle peut faire varier en quelques mois de plusieurs milliards d'euros les anticipations de dépenses et de recettes du régime sur les années futures, elle l'est beaucoup moins à l'intégration ou non de la conjoncture dans la note d'impact.

⁶ "Impact de la réforme d'assurance chômage 2019", Unédic, septembre 2019 : [Étude d'impact de la réforme de l'Assurance chômage 2019 | Unedic.fr](#)

"Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1^{er} avril 2021", Unédic, novembre 2020 : [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er avril 2021 | Unedic.fr](#)

"Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1^{er} juillet 2021", Unédic, avril 2021 : [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021 | Unedic.fr](#)

Autres mesures retenues pour l'exercice

Les mesures exceptionnelles de soutien des populations très affectées par la crise Covid sont également prises en compte dans l'exercice de prévision, à savoir :

- la deuxième période de **prolongation des droits**, de fin octobre 2020 jusqu'à fin juin 2021 pour les allocataires du régime général arrivant en fin de droit chômage. Cette mesure conduit à des dépenses supplémentaires de +0,7 Md€ en 2020 et de +1,9 Md€ en 2021 ;
- la **prolongation des droits pour les intermittents du spectacle** jusqu'à décembre 2021 (« année blanche ») et les adaptations des conditions d'ouverture de droit au 1^{er} janvier 2022. La prolongation de l'année blanche conduirait à un surcoût de +0,5 Md€ en 2020 et, de même, +0,5 Md€ en 2021 par rapport à une année hors crise.

L'**élargissement des critères d'accès à l'allocation pour les travailleurs indépendants (ATI)** à partir du 1^{er} janvier 2022 dont l'impact est estimé par le gouvernement à 130 M€⁷ a également été pris en compte.

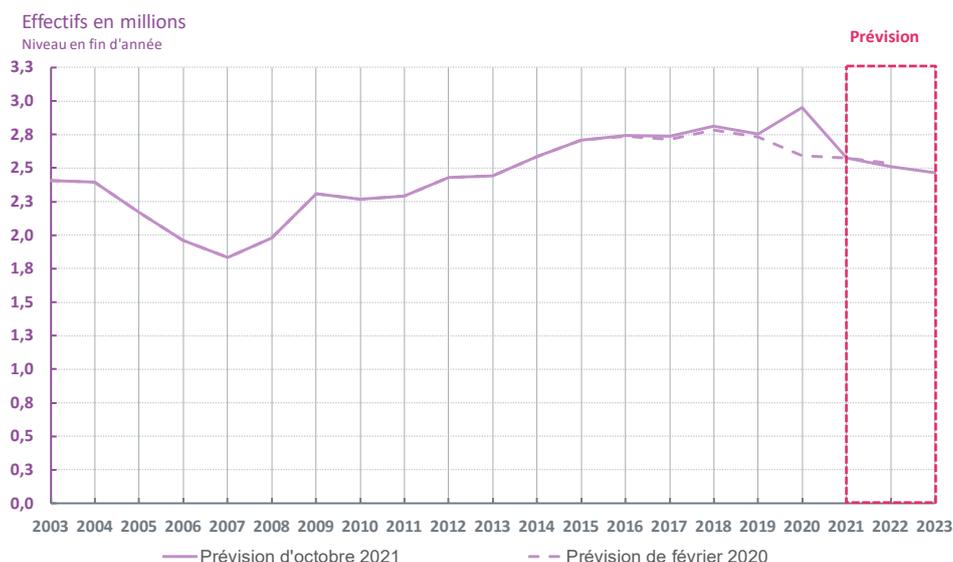
Chômage indemnisé : conséquence de la bonne tenue de l'emploi, le nombre de chômeurs indemnisés diminuerait sur toute la période de prévision

Fin 2020, en raison de la crise économique, du maintien en indemnisation des personnes arrivant en fin de droit à la suite de la mesure de prolongation des droits, et avec le passage des conditions d'ouverture de droit de 6 à 4 mois au 1^{er} août 2020, 2,9 millions de personnes étaient indemnisées par l'Assurance chômage, soit une augmentation de 196 000 personnes par rapport à fin 2019.

Fin 2021, le nombre d'indemnisés se contracterait de 378 000 personnes par rapport à la fin 2020 grâce au rebond significatif de l'emploi et du fait de la fin du dispositif de prolongement des droits. Les années suivantes, avec la reprise de l'emploi et l'effet plein des nouvelles règles d'assurance chômage (principalement du fait de conditions d'ouverture de droit plus restrictives, cf. *Encadré 1*), **le nombre de chômeurs indemnisés baisserait, mais à moins vive allure** (-62 000 personnes fin 2022 et de -45 000 fin 2023), ce qui porterait le nombre de chômeurs indemnisés à environ 2,5 millions de personnes à la fin 2023. Cette amélioration permettrait de renouer avec la trajectoire qui était envisagée avant la crise, en février 2020 (*Graphique 5*).

⁷ Analyse d'impact du projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante du 29 septembre 2021 : [projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante \(étude d'impact\) \(senat.fr\)](https://www.senat.fr/rap/2021_001/2021_001_001.pdf)

GRAPHIQUE 5 – EFFECTIF DE CHÔMEURS INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE, NIVEAU EN FIN D'ANNÉE



Sources : Pôle emploi ; Unédic, prévisions Unédic.
Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF, ASP, AREP et ATI. France entière. Données CVS.

TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES DE LA PRÉVISION

	2019	2020	2021 Prévision	2022 Prévision	2023 Prévision
Croissance, Prix et Salaire					
PIB	+1,8%	-8,0%	+6,1%	+3,8%	+1,9%
Inflation IPC	+1,1%	+0,5%	+1,7%	+1,6%	+1,4%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,7%	-4,7%	+5,9%	+3,3%	+2,5%
Emploi et masse salariale					
Emploi affilié à l'Assurance chômage					
variation en moyenne annuelle en pourcentage	+1,2%	-1,4%	+2,0%	+1,0%	+0,3%
niveau moyen annuel	19 626 000	19 360 000	19 746 000	19 937 000	20 001 000
niveau en fin d'année	19 757 000	19 428 000	19 926 000	19 949 000	20 045 000
glissement annuel en fin d'année	+267 000	-329 000	+498 000	+23 000	+96 000
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,1%	-6,0%	+7,9%	+4,3%	+2,8%
Chômage					
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)					
variation en moyenne annuelle en pourcentage	-0,1%	+7,6%	-4,1%	-10,2%	-2,0%
niveau moyen annuel	2 742 000	2 950 000	2 830 000	2 543 000	2 493 000
niveau en fin d'année	2 756 000	2 952 000	2 574 000	2 512 000	2 467 000
glissement annuel en fin d'année	-56 000	+196 000	-378 000	-62 000	-45 000
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,1%	8,0%	7,7%	7,8%	7,6%

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Acof, prévisions Unédic d'octobre 2021.
Champ : France entière. Données CVS.

3. SITUATION FINANCIÈRE 2021-2023 : UN RETOUR A L'EXCÉDENT EN 2022

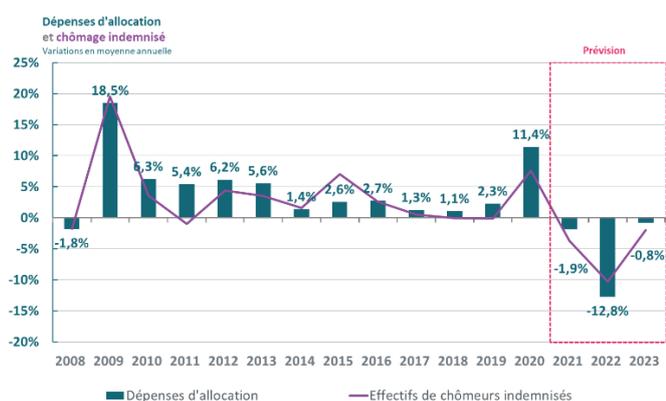
Dépenses : une diminution qui se poursuivrait sur toute la période de prévision en lien avec l'évolution de l'emploi, la fin des mesures d'urgence et les nouvelles règles d'assurance chômage

Après le pic des dépenses de 2020, les dépenses entameraient une nette décrue en 2021 et 2022.

Les **dépenses d'allocation chômage** se sont établies à 39,0 Md€ en 2020 et diminueraient à 38,3 Md€ en 2021 puis à 33,6 Md€ en 2022 sous l'effet notamment de la fin des prolongements des droits et de l'amélioration sensible de l'emploi (*Graphique 6*). En 2023, les dépenses continueraient à diminuer sous l'effet de la montée en charge des nouvelles règles d'indemnisation et de la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi (33,2 Md€).

GRAPHIQUES 6A ET 6B – DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2023

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU, EN MDSE



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.
Champ : France entière. Données CVS.

Les **dépenses d'activité partielle** supportées par l'Unédic représenteraient 4,1 Md€ en 2021 après 7,5 Md€ en 2020. Elles atteindraient 0,4 Md€ en 2022 et enfin 0,2 Md€ en 2023.

Les dépenses liées au **financement du budget de Pôle emploi** correspondent depuis 2020 à 11 % des contributions annuelles encaissées par l'Unédic deux ans auparavant. Elles étaient de 4,1 Md€ en 2020. Elles continueraient de progresser en 2021 à 4,3 Md€ en lien avec l'amélioration des recettes de l'Unédic de 2019. Elles baisseraient en 2022 du fait du recul des recettes 2020 et atteindraient 3,9 Md€. Enfin, elles rebondiraient en 2023 en lien avec la reprise économique, atteignant 4,3 Md€, un niveau comparable aux dépenses de 2021.

Finalement, en 2021, les dépenses totales de l'Unédic se réduiraient de 6,6 % à 49,6 Md€. Les dépenses diminueraient à nouveau fortement en 2022 : elles seraient en baisse de 18,3 % par rapport à 2021. En 2023, les dépenses atteindraient 40,3 Md€.

Recettes : portées par une bonne dynamique des salaires, les recettes augmenteraient sur tout l'horizon de prévision

En 2020, la **baisse de l'emploi salarié**, du **manque à gagner en cotisations sur les indemnités d'activité partielle et des reports de cotisations** ont fortement pénalisé les contributions chômage (contributions patronales et CSG activité).

Après le recul des recettes de 2020, l'amélioration de la situation de l'emploi et la bonne orientation du salaire moyen par tête (SMPT) participeraient au redressement des contributions d'assurance chômage sur la période 2021-2023.

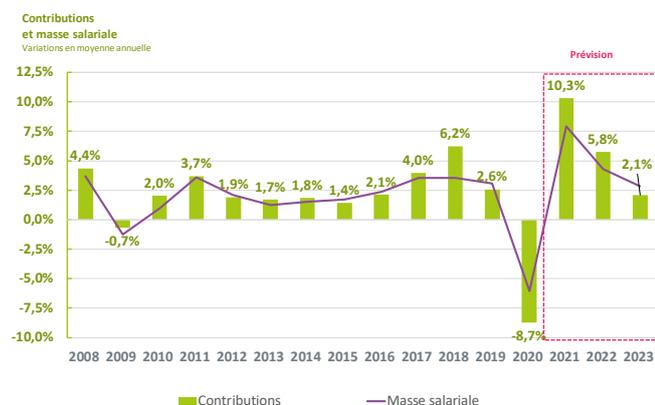
En 2021, les fortes créations d'emploi et un recours moins important à l'activité partielle auraient un effet très bénéfique sur la masse salariale, qui rebondirait fortement à +7,9 % après -6,0 % en 2020, ce qui permettrait d'obtenir un montant de contributions de 38,9 Md€, après 35,2 Mds€ en 2020, soit +10,3 %, après prise en compte des reports de cotisation⁸ (*Graphique 7*).

En 2022 et 2023, la masse salariale se maintiendrait à un niveau élevé et les contributions seraient encore orientées à la hausse : elles s'établiraient à 41,1 Md€, puis à 42,0 Md€.

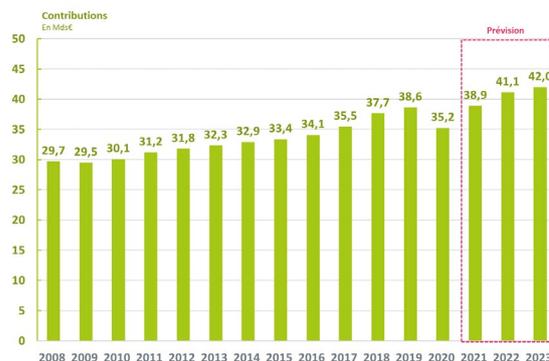
Finalement, en 2021, au total, les recettes d'assurance chômage atteindraient 39,6 Md€, soit une hausse de +10,6 % par rapport à l'année précédente, un niveau proche de celui observé en 2019. Elles progresseraient également les années suivantes et atteindraient 42,0 Md€ en 2022 et 42,6 Md€ en 2023 (*Tableau 3*).

GRAPHIQUES 7A ET 7B – CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE

A – EN VARIATION ANNUELLE, EN MDS€ ET EN %



B – EN NIVEAU, EN MDS€



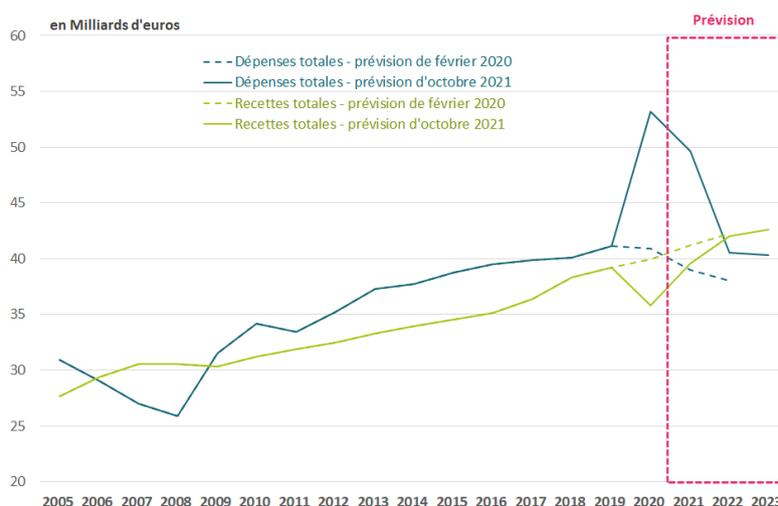
Sources : Acoess, prévisions Unédic.

⁸ Concernant les reports des cotisations chômage (cotisations patronales et CSG sur les revenus d'activité) à destination des employeurs, les reports s'élevaient à 0,9 Md€ à la fin 2020. Ce montant serait remboursé pour près de 2/3 entre 2021 et 2022. En raison du prolongement des reports de cotisations, les reports atteindraient 0,5 Md€ au titre de 2021 et seraient remboursés pour environ 2/3 entre 2022 et 2023. Les reports au titre de la CSG activité pour les travailleurs indépendants représenteraient 0,5 Md€ au titre de 2020 : ce montant serait recouvré de moitié entre 2021 et 2023.

TABLEAU 3 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR 2019-2023

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020	2021	2022	2023
			Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	39,2	35,8	39,6	42,0	42,6
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,2	38,9	41,1	42,0
dont manque à gagner lié à l'activité partielle		-1,8	-1,1	-0,1	-0,05
dont contributions principales	25,5	22,4	24,4	25,9	26,4
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,5	15,2	15,5
Autres recettes	0,6	0,6	0,7	0,9	0,6
Dépenses	41,1	53,2	49,6	40,5	40,3
Allocations brutes	35,0	39,0	38,3	33,6	33,2
Activité partielle	0,04	7,5	4,1	0,4	0,2
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,6	2,2	2,2
Autres dépenses	3,9	4,4	4,7	4,4	4,7
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	4,3	3,9	4,3
dont charges d'intérêt de la dette	0,3	0,2	0,3	0,3	0,4
Solde financier	-1,9	-17,4	-10,0	1,5	2,3
Dette	-36,8	-54,6	-64,7	-63,2	-60,9

Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 8 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2023

Source : Unédic, prévisions Unédic.

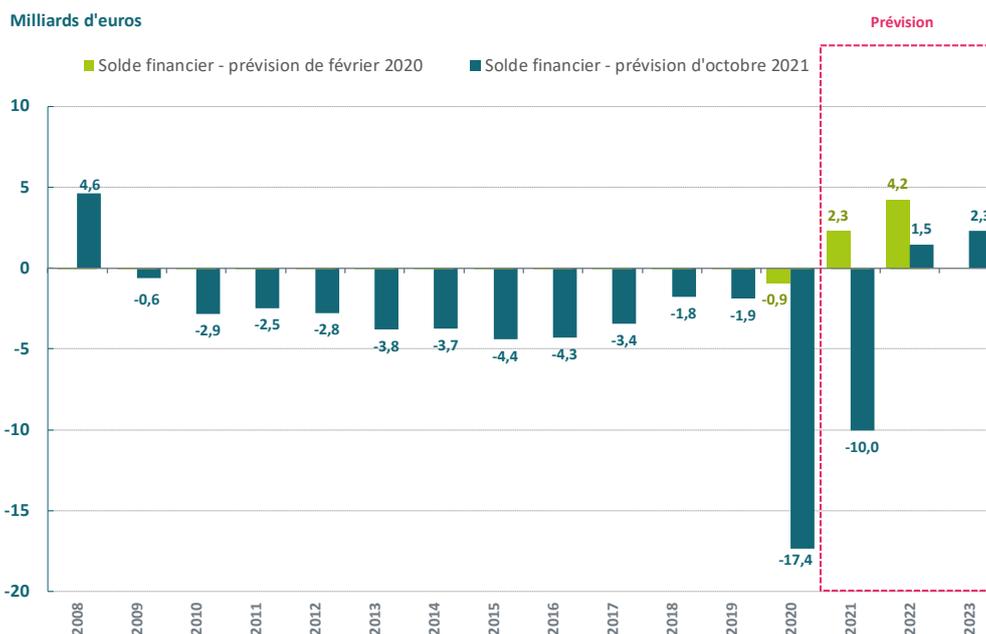
Solde financier : un régime robuste qui reviendrait à l'excédent en 2022 et 2023

Après -17,4 Md€ en 2020, le solde financier annuel de l'Unédic se résorberait en partie pour atteindre -10,0 Md€ fin 2021 (*Graphique 9*).

Le régime renouerait avec les excédents dès 2022, avec un solde de +1,5 Md€ (*Tableau 3*) principalement sous l'effet de trois facteurs : pour 60 % de la fin du financement des mesures d'urgence (prolongation des droits et activité partielle notamment), pour 25 % du rebond de l'emploi qui se traduit par des recettes très dynamiques et une réduction des dépenses, et également, pour 15 %, de la montée en charge de la réforme de l'assurance chômage.

En 2023, le solde serait encore davantage excédentaire (+2,3 Md€).

GRAPHIQUE 9 – SOLDE DE TRÉSORERIE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2023



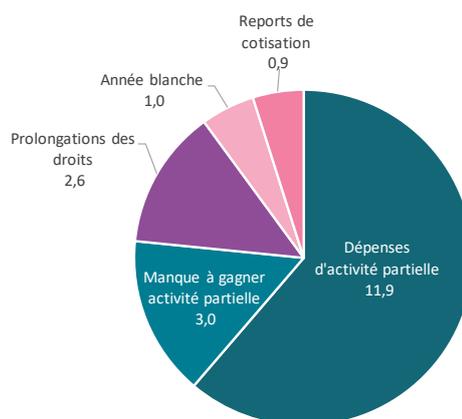
Source : Unédic, prévisions Unédic.

Effets des mesures d'urgence sur le solde du régime d'assurance chômage

À date d'octobre 2021, le financement de l'activité partielle, les reports de cotisation et les autres mesures d'urgence (prolongation des droits pour le régime général et les intermittents) ont accru de 18,7 Md€ le solde du régime d'assurance chômage.

On estime *in fine* que ces mesures devraient avoir engendré à fin 2022 19,4 Md€ d'endettement supplémentaire pour le régime d'assurance chômage (Graphique 10).

GRAPHIQUE 10 – EFFETS FINANCIERS DES MESURES D'URGENCE ENTRE 2020 ET 2022, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Endettement et gestion de la dette

Fin 2020, la dette s'établit à 54,6 Md€. Elle atteindrait près de 64,7 Md€ fin 2021 puis commencerait à se résorber à 63,2 Md€ fin 2022 et à 60,9 Md€ fin 2023 (Tableau 3). Sans le financement de l'activité partielle et des mesures d'urgence la dette serait de 41,4 Md€ fin 2023 (Graphique 11).

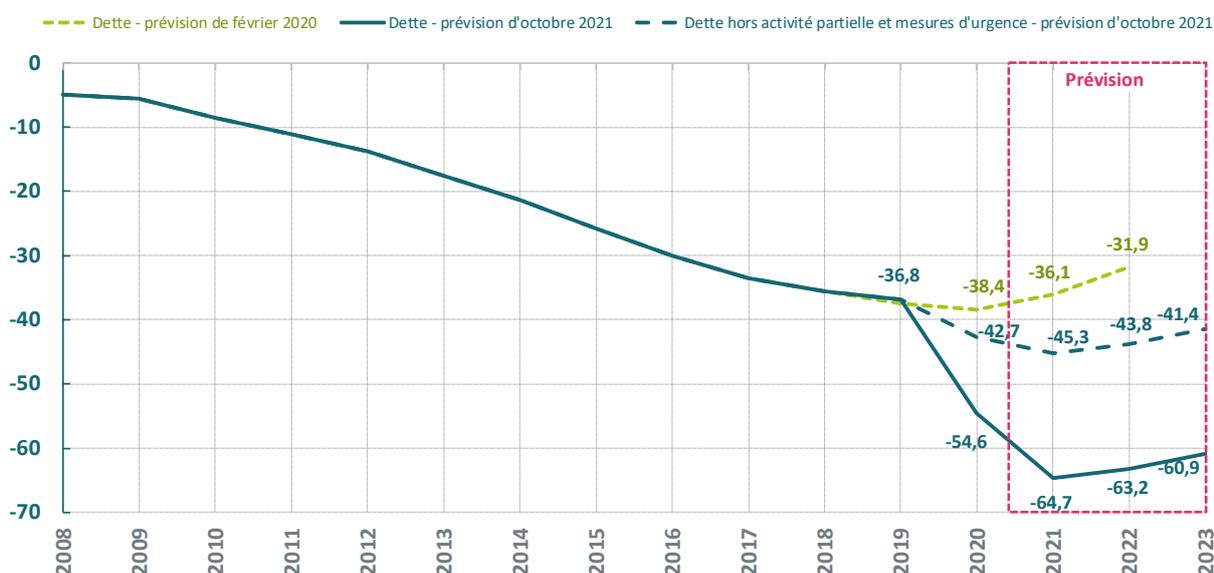
Dans le cadre de la crise Covid-19, l'Unédic a adapté en 2020 le dimensionnement et le format de ses emprunts afin de sécuriser le financement du régime. En 2020, l'Unédic a réalisé 19 Md€ d'émissions de dette moyen et long terme, dont 17 Md€ au format de « *Social bonds* ». Cette année, l'activité de financement obligataire de l'Unédic reste significative avec un programme de 13 Md€.

Pour rappel, chaque année, l'État octroie aux émissions obligataires de l'Unédic la **garantie explicite** pour un montant défini. Le montant de la garantie, définie en Loi de Finance pour la couverture des emprunts obligataires de l'Unédic en 2022, prévoit dans son projet pour 2022 un montant de 6,25 Md€, en diminution par rapport aux montants extraordinaires des années 2020 et 2021.

Malgré un recours accru aux financements de marché depuis le printemps 2020, le coût de la dette demeure faible pour le régime du fait notamment d'emprunts contractés à taux fixe dans un environnement de taux bas en zone euro. Cependant, la reprise de l'activité économique observée en 2021 – accompagnée d'une augmentation de l'inflation – engendre une remontée des taux en euros et pourrait donc avoir un impact sur le coût de la dette de l'Unédic à moyen terme. Les projections de dépenses d'intérêt de la dette de l'Unédic sont ainsi de 0,3 Md€ en 2021, de 0,3 Md€ en 2022 et de 0,4 Md€ en 2023.

GRAPHIQUE 11 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2023

Milliards d'euros



Source : Unédic, prévisions Unédic.



SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE 2021-2023

22 octobre 2021

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris

T. +33 1 44 87 64 00

 [@unedic](https://twitter.com/unedic)  [unedic](https://www.linkedin.com/company/unedic) [unedic.org](https://www.unedic.org)