

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2022-2024

24 février 2022

SYNTHÈSE

L'Unédic confirme le retour aux excédents et l'amorce d'une trajectoire de désendettement du régime d'assurance chômage, après une forte croissance et un rebond exceptionnel de l'emploi en 2021. Sa dette reste cependant très élevée : 52,2 Md€ estimés en 2024.

L'impact brutal de la crise Covid-19 va continuer de laisser des traces dans les finances du régime d'assurance chômage. En dépit d'une franche amélioration de sa situation financière, le régime demeure lesté par une dette très importante. Selon les prévisions financières de l'Unédic en février 2022, l'endettement atteindrait encore 52,2 Md€ fin 2024. Ce niveau serait sensiblement inférieur à celui constaté fin 2021 (63,9 Md€) après deux années marquées par des mesures d'urgence. Il resterait cependant très supérieur à celui constaté avant la crise, fin 2019 (36,8 Md€).

Après un solde financier de -9,3 Md€ en 2021, les excédents attendus pour les années 2022, 2023 et 2024 permettraient au régime de s'engager sur la voie du désendettement. Sous l'effet conjoint de la fin des mesures d'urgence, de la conjoncture économique favorable et des règles d'assurance chômage en vigueur, le solde s'établirait à +2,2 Md€ en 2022. Il s'établirait ensuite à +4,1 Md€ en 2023 et +5,4 Md€ en 2024 (dont 2 Md€ par an liés aux changements de règles d'indemnisation). Cette amélioration du solde entre 2021 et 2022 proviendrait pour près de 30% de l'amélioration des recettes et de 70% de la diminution des dépenses. En cumulé, ces excédents de 2022 à 2024 correspondent à 18% de la dette totale de l'Unédic fin 2021.

Par le passé, l'Unédic a déjà enregistré des excédents, qui participent du modèle contracyclique du régime d'assurance chômage. Ils permettent de garantir le financement de l'indemnisation des demandeurs d'emplois dans les périodes de crise, où les dépenses s'accroissent et les recettes s'amenuisent de concert.

Ces prévisions financières, plus optimistes que celles d'octobre 2021, sont déterminées par un contexte économique très favorable, notamment un rebond de la croissance en 2021 (+7,0%), à la faveur notamment de la levée des contraintes sanitaires. En 2022, la croissance ralentirait mais resterait à un niveau élevé (+3,8%) avant d'atteindre en 2023 (+2,1%) et en 2024 (+1,6%) une dynamique comparable à la situation d'avant crise.

Sur le plan de l'emploi, un rebond exceptionnel en 2021 (+648 000 emplois) devrait être suivi entre 2022 et 2024 d'un niveau de créations plus contenu (159 000 en trois ans). Le nombre de chômeurs indemnisés diminuerait sur l'ensemble de l'horizon des prévisions. Une partie des créations de 2021 devrait avoir un impact durable sur le niveau d'emploi et de chômage, dont le taux s'établit au quatrième trimestre à 7,4% (au sens du BIT). Par ailleurs, le retour de l'inflation à un niveau plus élevé et la baisse du taux de chômage pourraient placer les salariés en position plus favorable dans les négociations salariales, encourageant la progression de la masse salariale, avec pour conséquence la hausse des recettes du régime.

Note : la prévision financière pour les années 2022 à 2024 s'appuie sur les règles en vigueur de l'Assurance chômage, à savoir celles des décrets de 2021.

1. LES HYPOTHÈSES RETENUES POUR L'EXERCICE DE PRÉVISION

Croissance : après un net rebond en 2021 et une hausse toujours dynamique en 2022, une normalisation en 2023 et 2024

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 10 février 2022.

2021 : le relâchement des contraintes sanitaires permet à l'activité de revenir à son niveau avant crise

Grâce au redémarrage dans les secteurs qui avaient été les plus affectés par la crise sanitaire, l'activité a repris une trajectoire allante à partir du printemps 2021. Plus précisément, après un 1er trimestre encore marqué par les couvre-feux et les fermetures administratives (+0,1 %), l'activité a été très dynamique aux 2e et 3e trimestres (+1,3 % et +3,1 %). **Ces hausses ont permis à l'activité de revenir au niveau d'avant crise plus rapidement qu'anticipé.** À la fin d'année 2021, l'activité présentait des signes de ralentissement avec une croissance de +0,7 %, ce qui s'explique par un potentiel de rattrapage qui s'est amenuisé dans la plupart des secteurs. En effet, fin 2021 seuls certains secteurs comme l'hébergement et la restauration ou la fabrication de matériel de transport continuent de présenter des niveaux d'activité encore inférieurs à ceux enregistrés à la fin de l'année 2019. En moyenne annuelle, selon la dernière estimation de l'Insee¹, la croissance du PIB s'établissait à +7,0 % après un recul de l'activité de -8,0 % en 2020 (*Graphique 1*).

2022 : l'activité profite de l'élan de sortie de la crise sanitaire

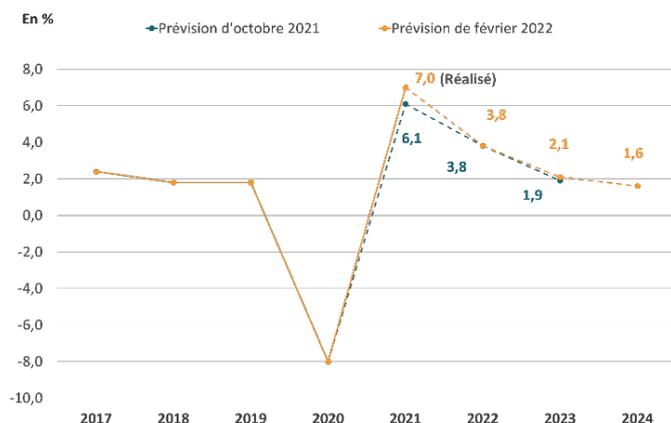
D'après le Consensus des économistes de février 2022, les hausses de l'activité au cours des prochains trimestres seraient plus modestes en 2022, l'essentiel du rattrapage ayant eu lieu en 2021. Par conséquent, **la croissance diminuerait en 2022** pour s'établir à +3,8 % (*Graphique 1*). **Cette prévision de croissance reste néanmoins particulièrement élevée par rapport aux évolutions observées avant crise.** Cette dynamique repose en partie sur la bonne tenue de l'activité observée en 2021. En effet, si le niveau d'activité se maintenait en 2022 au niveau observé au 4e trimestre 2021 sans aucune augmentation de la production d'un trimestre à l'autre, la croissance de l'année 2022 atteindrait déjà +2,4 %. L'élan de l'année 2021 suffirait donc à lui seul à expliquer les deux tiers du dynamisme prévu pour 2022.

Cette évolution de l'activité apparaît en ligne avec les prévisions produites récemment par les différents organismes et peu différente des hypothèses sous-jacentes à la prévision financière réalisée en octobre 2021 (*Tableau 1*).

2023 et 2024 : le retour à un niveau d'activité d'avant crise

Après deux années de forte croissance liées à la sortie de la crise sanitaire, la croissance diminuerait une nouvelle fois et s'établirait à +2,1 % en 2023 puis à +1,6 % en 2024, **des évolutions d'activité voisines de celles qui étaient observées avant l'entrée dans la crise sanitaire.** À cet horizon, des aléas subsistent toujours, et bien que l'activité semble mieux résister aux résurgences du Covid-19, certains facteurs pourraient assombrir la conjoncture (renchérissement des prix de l'énergie et des matières premières, contraintes d'approvisionnement, nouveau variant, environnement géopolitique).

¹Information rapides, n°25, « Le PIB progresse de +0,7 % au quatrième trimestre 2021. En moyenne en 2021, il rebondit de +7,0 % (après -8,0 % en 2022). » Comptes nationaux trimestriels, Première estimation, Quatrième trimestre 2021

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE POUR 2022-2024

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 | 2024 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Unédic selon le Consensus de février 2022 | 7,0% | 3,8% | 2,1% | 1,6% |
| INSEE (février 2022) | 7,0% | | | |
| Commission Européenne (février 2022) | 7,0% | 3,6% | 2,1% | |
| FMI (janvier 2022) | 6,7% | 3,5% | 1,8% | |
| OCDE (décembre 2021) | 6,8% | 4,2% | 2,1% | |
| Banque de France (décembre 2021) | 6,7% | 3,6% | 2,2% | 1,4% |
| INSEE (décembre 2021) | 6,7% | | | |
| INSEE (octobre 2021) | 6,25% | | | |
| Prévision Unédic d'octobre 2021 | 6,1% | 3,8% | 1,9% | |

Sources : Banque de France, Consensus des économistes, Commission Européenne, FMI, INSEE, OCDE

Activité partielle : fin du recours massif

L'activité partielle, financée au tiers par l'Unédic et aux deux tiers par l'État, soutient depuis mars 2020 l'économie française (*Encadré 1*).

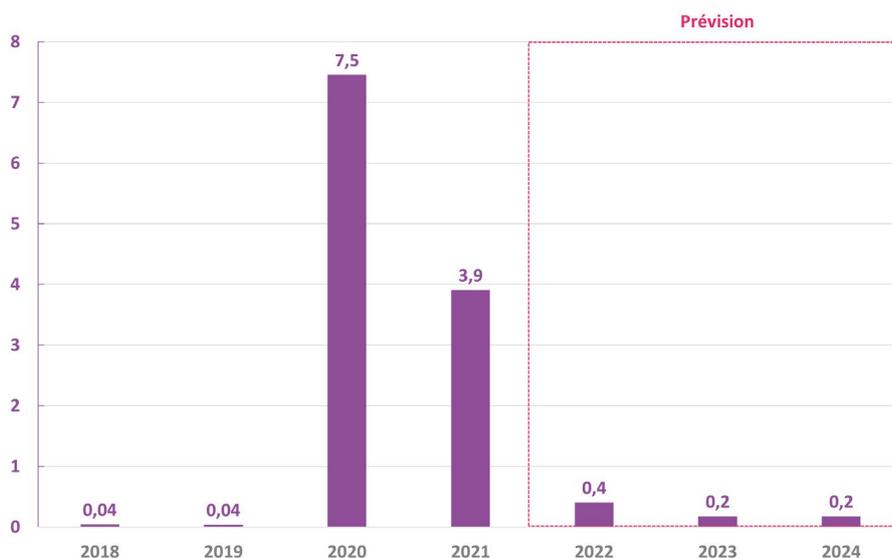
Pour l'Unédic : les dépenses ont été de 11,4 Md€ entre mars 2020 et décembre 2021, soit environ 43 % du solde (négatif) enregistré par le régime en 2020-2021.

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 décline à partir de juin 2021 car **l'allègement des restrictions sanitaires a permis de faire revenir l'activité à des niveaux plus « habituels », rendant ainsi le placement des salariés en activité partielle moins nécessaire** (*Graphique 2*).

Ainsi, les vagues épidémiques successives ont eu des effets de moins en moins récessifs sur l'activité et l'apparition **du variant Omicron, qui a été accompagnée de peu de mesures restrictives, s'est traduit par un accroissement modéré du recours à l'activité partielle**. Les dépenses de l'Unédic pour le financement de l'activité partielle atteindraient ainsi 3,9 Md€ en 2021 puis diminueraient à 0,4 Md€ en 2022.

Pour 2023, l'activité économique revenant à une dynamique d'avant crise, **le recours à l'activité partielle reviendrait à un niveau moins exceptionnel, bien qu'encore bien supérieur à l'avant crise. On estime que les dépenses resteraient plus élevées qu'avant crise** (environ 0,2 Md€ en 2023 et 2024, contre 0,04 Md€ en 2019) du fait des demandes d'activité partielle de longue durée (APLD) qui courront sur 2023, et de l'effet d'apprentissage des entreprises qui pourraient recourir plus rapidement qu'auparavant au dispositif en cas de difficultés économiques ou d'accidents temporaires affectant leur activité : catastrophe naturelle, etc.

GRAPHIQUE 2 – DÉPENSES D'ACTIVITÉ PARTIELLE DE L'UNÉDIC OBSERVÉES ET PRÉVUES EN MDE



Sources : ASP, Extranet Activité partielle, prévisions Unédic.

ENCADRÉ 1 – ACTIVITÉ PARTIELLE : ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

L'Unédic publiera le 28 février un panorama global sur l'activité partielle qui a connu un essor sans précédent pendant la crise Covid.

Ce panorama rappelle que l'activité partielle est un dispositif paritaire ancien, mais peu utilisé jusqu'alors, et qu'il est entré de plein pied dans la vie économique française en mars 2020. Inspiré par la réponse allemande à la crise de 2008-2009, les pouvoirs publics ont choisi de mettre en place un dispositif large et universel pour répondre au caractère inédit de la crise de 2020. Ce dispositif est devenu, en quelques semaines, un des leviers majeurs de la politique publique de soutien à l'emploi en réponse à la crise sanitaire et économique sans précédent que traversait le pays.

Cet état des lieux retrace ainsi l'histoire du dispositif et décrit les transformations réglementaires qu'il a connues en 2020. Il examine ensuite la mobilisation du dispositif depuis cette date, les profils d'employeurs qui y ont eu recours au dispositif et des salariés placés en activité partielle. Il expose aussi les enjeux autour de la formation dans ces périodes et fait le point sur le dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD). Une partie y est consacrée aux problématiques d'évaluation du dispositif et fait le point sur ce que la littérature scientifique et les travaux institutionnel nous enseignent. Enfin, ce panorama revient sur le financement du dispositif, au cours de ces deux dernières années et dresse des perspectives pour les années à venir.

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

Dans la première phase de la crise sanitaire et bien que l'activité partielle ait été massivement utilisée, l'emploi avait tout de même diminué pour atteindre un point bas correspondant au niveau de 2017 (*Graphiques 3A et 3B*). Ce recul de l'emploi s'est avéré transitoire car il a fortement rebondi à la sortie du premier confinement dès l'été 2020. Cependant, cette amélioration de l'emploi a été interrompue au cours de l'hiver 2020 par l'apparition d'une nouvelle vague épidémique qui a entraîné une nouvelle baisse de l'activité et un nouveau recul de l'emploi avant que celui-ci n'ait pu revenir à son niveau d'avant crise. Par conséquent, à la fin 2020, le niveau d'emploi était inférieur de près de 351 000 emplois au niveau observé à la fin 2019.

2021 : un rebond exceptionnel de l'emploi

En 2021, on observe un rebond de l'emploi, comparable à celui qui avait eu lieu pendant l'été 2020, sous l'effet de la levée des principales restrictions sanitaires en France et à l'étranger qui maintenaient l'activité en dessous de son niveau habituel et des mesures de soutien aux entreprises et à l'emploi restées en vigueur.

En effet, **entre 2020 et 2021, l'emploi dans le champ affilié à l'Assurance chômage a augmenté de 648 000 personnes, soit une hausse de près de +3,3 %** (après une baisse de 1,8 % en 2020). Ces évolutions ont surpris les observateurs qui ne s'attendaient pas à une reprise aussi rapide de l'emploi salarié.

- **Durant le premier semestre 2021, les gains d'emploi ont été très importants** : ce sont près de 446 000 emplois qui ont été créés **essentiellement sur des contrats "longs"** de type CDI et CDD de plus d'un mois alors que les embauches en intérim et en CDD de moins d'un mois restaient atones.
- **Au second semestre 2021, les créations d'emploi ont affiché un fléchissement mais restaient tout de même soutenues** avec des gains d'emplois de 202 000 personnes. Les emplois créés au second semestre ont été portés par une **augmentation très significative des embauches en intérim** puisque ce secteur a représenté 40 % des créations d'emplois au cours de ce semestre ; elles ont ainsi pris le relais des créations d'emploi en CDI et CDD longs.

Les recrutements massifs de personnel pour assurer le « contact-tracing », les embauches en contrats courts pour remplacer les arrêts maladie qui se sont multipliés du fait de la forte contagiosité du variant Omicron, sont autant d'éléments potentiels d'explication du rebond de l'intérim et des CDD courts fin 2021.

La très forte hausse des entrées en **apprentissage** en 2020 (+42 % par rapport à 2019) et en 2021 (+38 % par rapport à 2020) pourrait également expliquer une partie de la forte hausse d'emploi observée en 2021 : les entrées en apprentissage sont passées de 368 000 en 2019 à plus de 700 000 en 2021. Ces hausses sont essentiellement portées par les contrats permettant de préparer une formation du supérieur (niveau Bac+2 à Bac+5). À l'inverse, les hausses d'entrées en apprentissage pour les personnes de niveaux équivalents au CAP sont très modérées.

De 2022 à 2024 : une évolution de l'emploi plus modérée

L'accélération de l'emploi de 2021 a été portée essentiellement par les **services marchands** (ex : information et communication, activités scientifiques et techniques, etc.) avec une contribution positive de 2,9 points de pourcentage sur les +3,3 % de hausse observée. Les autres secteurs comme la construction, l'industrie et les services non marchands ont en revanche affiché des gains plutôt modestes au cours de l'année 2021. L'industrie présente la particularité d'afficher un niveau d'emploi encore inférieur à l'avant crise : c'est donc l'un des derniers secteurs où il existe encore un **potentiel de rattrapage significatif pour les années à venir** (*Encadré 2*).

Par ailleurs, une importante partie du rebond observé au deuxième semestre 2021 se manifeste par des recrutements en intérim et en CDD courts dont une part répondrait à des **besoins temporaires** (voir ci-dessus).

En définitive, les gains d'emplois attendus en prévision seraient plus timides et ne bénéficieraient plus de l'effet de rattrapage dans la mesure où la plupart des secteurs ont d'ores et déjà retrouvé des niveaux relativement élevés d'activité.

En 2023 et 2024, la croissance de l'activité reviendrait à des niveaux plus habituels ce qui conduirait à des gains d'emplois mesurés. **Ainsi après une augmentation de 41 000 emplois en 2022, l'économie française créerait 57 000 emplois en 2023 et 61 000 en 2024.**

Cette reprise de l'emploi étant plus rapide que celle enregistrée sur l'activité, l'évolution de la **productivité**² est restée modeste en 2021 et n'a pas présenté le caractère de rebond qui est observé habituellement en sortie de crise (généralement l'emploi redémarre plus lentement que l'activité en sortie de crise avec en corollaire une hausse de la productivité). On observerait plutôt des hausses graduelles de la productivité sur l'horizon de prévision pour arriver fin 2024 vers un gain de productivité proche de sa tendance d'avant crise, soit environ 1 %.

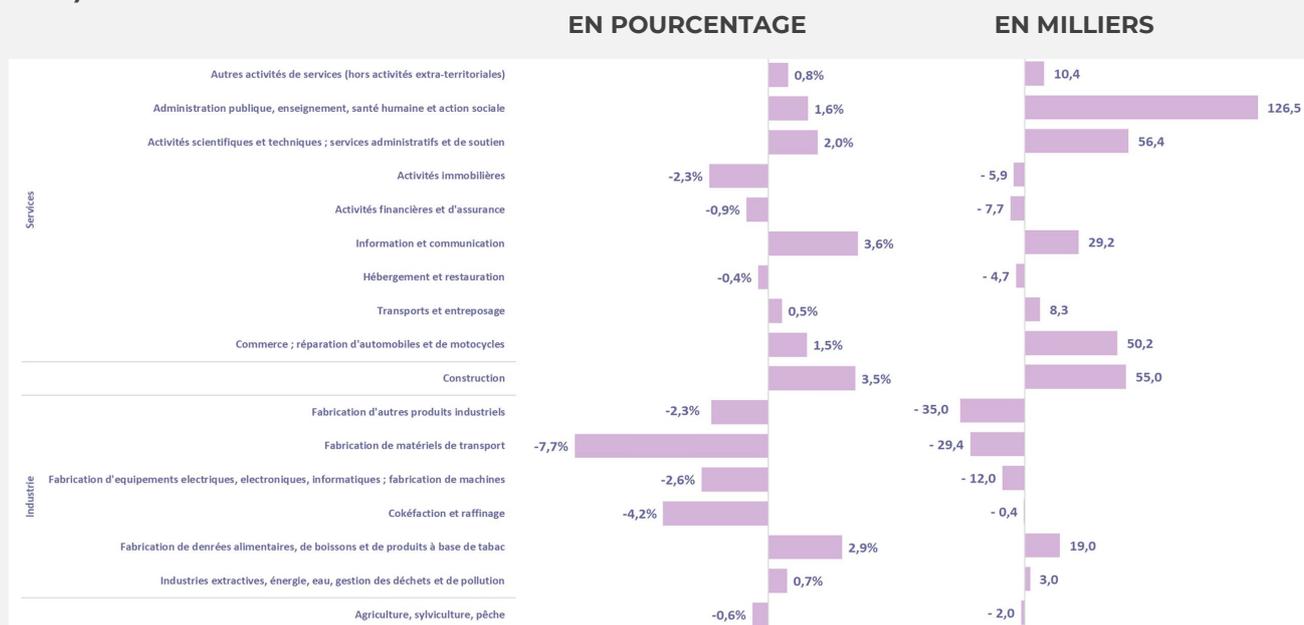
ENCADRÉ 2 – ÉVOLUTIONS SECTORIELLES DE L'EMPLOI

Dans cet encadré, nous examinons les pertes et gains d'emploi par rapport à l'avant crise Covid sur le champ de l'emploi salarié total (le reste de la note porte sur l'emploi affilié à l'Assurance chômage).

La lecture des données fait apparaître un retard de l'emploi dans l'industrie par rapport aux autres secteurs, résultant de la reprise lente de ce secteur au cours de la sortie de la crise sanitaire. En effet, au 3^e trimestre 2021, le niveau d'emploi dans ce secteur était inférieur de près de 54 000 emplois au total par rapport au niveau avant crise (4^e trimestre 2019), ce qui représente un écart négatif de 3,2 % par rapport à 2019, et particulièrement dans la fabrication des matériels de transport (*Graphique A*). Le constat est différent dans le secteur de la construction qui affiche un niveau d'emploi supérieur de 55 000 emplois, soit un écart de près de +3,5 %. Si la construction a été un secteur moteur dans le rebond de l'emploi depuis la mi-2020, ses effectifs ont ensuite stagné en 2021.

La situation dans les services est plus hétérogène. Le niveau d'emploi y est plus élevé, de près de 263 000 emplois au total par rapport à son niveau avant crise, soit une hausse de 1,3 %. Si certains secteurs comme l'information et la communication ont dépassé leur niveau d'avant crise, d'autres secteurs comme l'hébergement-restauration présentent encore des écarts négatifs qui suggèrent des futurs effets de rattrapage mais beaucoup plus limités que ceux anticipés dans l'industrie même si ce secteur reste encore un consommateur important d'activité partielle de longue durée (APLD).

GRAPHIQUE A – ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ TOTAL ENTRE LE 4^E TRIMESTRE 2019 (NIVEAU AVANT CRISE) ET LE 3^E TRIMESTRE 2021 PAR SECTEUR



Source : Insee, Acooss, Dares

Champ : France hors Mayotte, l'intérim est comptabilisé dans le secteur utilisateur

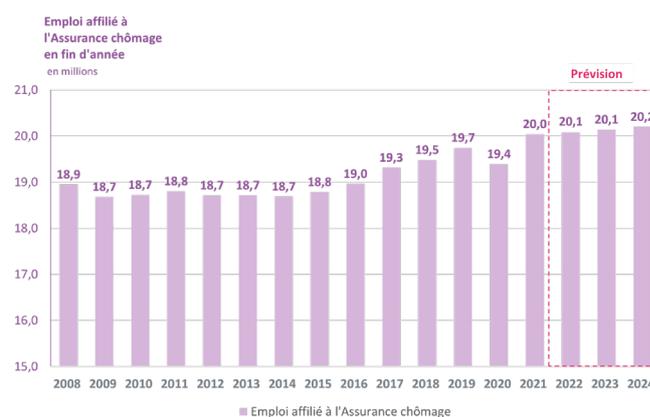
² La productivité est le rapport entre une production et les ressources (travail et capital) mises en œuvre pour l'obtenir. La productivité du travail se calcule comme suit : productivité du travail = valeur ajoutée / effectifs employés. Le gain de productivité est l'évolution en % de la productivité au cours d'une période donnée.

GRAPHIQUES 3A ET 3B – VARIATION ET NIVEAU D'EMPLOI AFFILIÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 2008

A – VARIATION ANNUELLE



B – NIVEAU DE FIN D'ANNEE, EN MILLIONS



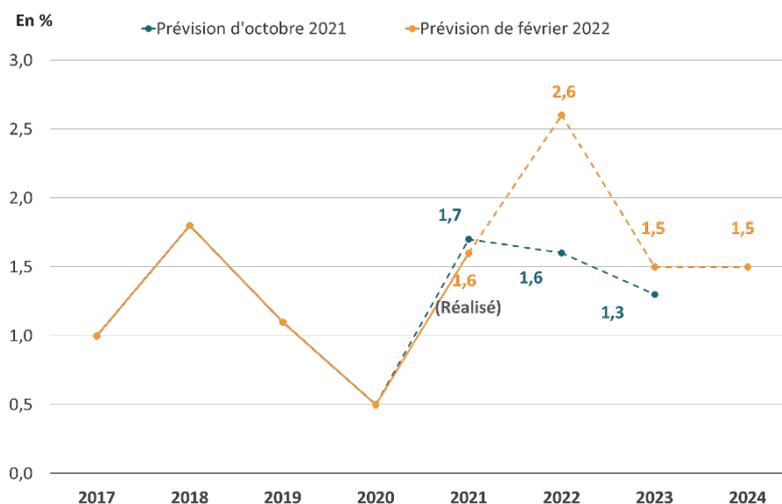
Sources : PIB : Insee, Consensus des économistes de février ; emploi affilié à l'Assurance chômage : estimation Unédic sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Acoss et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.

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

Une masse salariale dynamique portée par des hausses de salaire et un climat de l'emploi très favorable

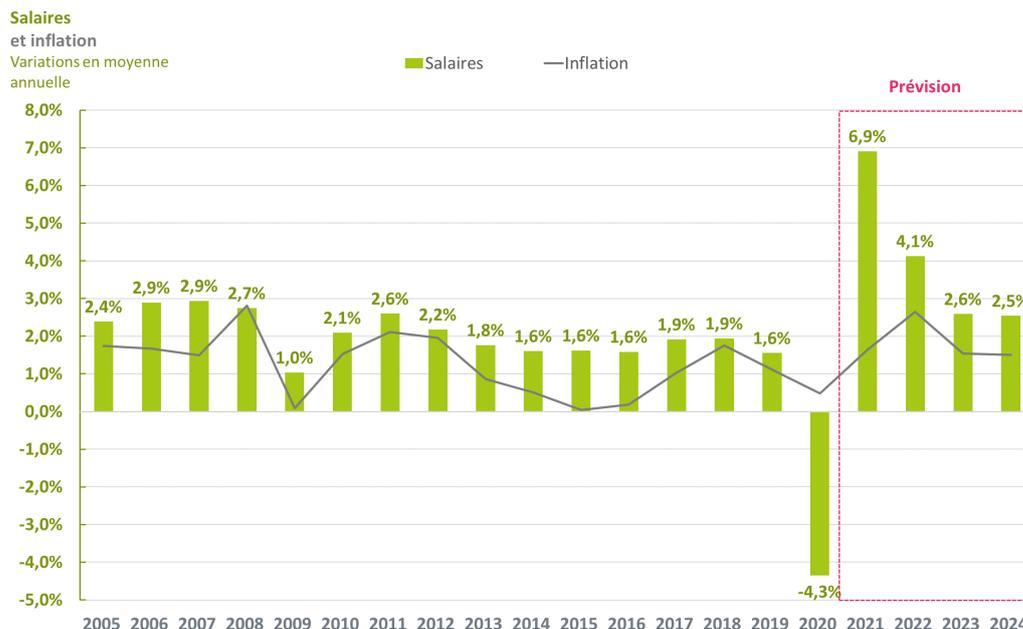
Après un niveau d'inflation relativement faible en 2020 à +0,5 %, l'inflation a augmenté en 2021 à +1,6 % sous l'effet d'une contribution positive des prix de l'énergie. Selon le Consensus des économistes, **l'inflation augmenterait à nouveau en 2022** avec une hausse importante, de 1,0 point, pour atteindre +2,6 % avant de diminuer à +1,5 % en 2023 et 2024 (*Graphique 4*).

GRAPHIQUE 4 – HYPOTHÈSES D'INFLATION POUR 2022-2024, EN %



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

GRAPHIQUE 5 – ÉVOLUTION DES SALAIRES (SMPT) ET DE L'INFLATION POUR 2022-2024, EN %



Sources : URSSAF CN pour l'observé ; Consensus des économistes et calculs de l'Unédic pour les prévisions. Champ : France hors Mayotte, cotisants du champ concurrentiel affiliés au régime général

La crise sanitaire et l'utilisation massive de l'activité partielle pour protéger l'emploi ont conduit à des variations importantes du salaire moyen par tête (SMPT) en 2020 et 2021 ; en effet, ce dernier rapporte les masses salariales brutes versées par l'ensemble des employeurs au nombre de salariés. Or, les indemnités d'activité partielle ne sont pas considérées comme des éléments de rémunération. Le versement d'indemnités d'activité partielle, s'il est massif comme cela a été le cas en 2020, fait baisser le SMPT et explique ainsi la forte baisse du SMPT observée en 2020 (-4,3 %) (*Graphique 5*). Par conséquent, les fortes dépenses d'activité partielle brouillent la lecture des évolutions du SMPT et rendent sa prévision plus complexe³.

En 2021, la réduction significative du nombre de salariés en activité partielle ainsi que l'amélioration de l'état du marché du travail et la hausse de l'inflation conduiraient le SMPT à rebondir très fortement, à +6,9 %.

Sur le reste de l'horizon de prévision, les dépenses en activité partielle devenant résiduelles, l'évolution du SMPT serait à nouveau plus dépendante des évolutions macroéconomiques. À partir de 2022, sous l'effet conjoint d'une nouvelle hausse de l'inflation et d'une baisse du taux de chômage qui amènerait les salariés dans une position plus favorable dans les négociations salariales, le SMPT afficherait encore une croissance élevée, à +4,1 %. **En 2023 et 2024, le SMPT augmenterait de +2,6 %, puis de +2,5 %, des évolutions toujours très favorables et même supérieures aux niveaux de croissance observés avant l'entrée dans la crise sanitaire.**

En définitive, les orientations très favorables du SMPT et de l'emploi conduiraient à une **croissance de la masse salariale de +9,0 % en 2021**. Entre 2022 et 2024, la masse salariale ralentirait mais resterait encore à des niveaux élevés : +5,7 % en 2022, +2,9 % en 2023 et +2,8 % en 2024.

³ Frel-Cazenave E., Guggemos F. (2021), « Avec le dispositif de chômage partiel, les revenus professionnels des salariés n'ont, en moyenne, pas baissé en 2020 », encadré in Vue d'ensemble, in Emploi, chômage, revenus du travail, coll. « Insee Références », édition 2021.

Taux de chômage : un recul significatif sur l'horizon de prévision

Le nombre de chômeurs en catégorie ABCD a diminué de 404 000 personnes, cette baisse de forte ampleur des DEFM en catégorie ABCD a permis de revenir à un niveau très proche de celui observé avant crise en février 2020. En effet, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en DEFM A a diminué en dessous de son niveau d'avant crise, tandis que le nombre de DEFM BCD a lui augmenté par rapport à l'avant crise.

La baisse du taux de chômage n'a été observée qu'à la fin d'année 2021 pour s'établir à 7,4 % de la population active, alors qu'il était resté dans le voisinage de 8,0 % sur les trois premiers trimestres de 2021. Cette baisse du taux de chômage s'est manifestée plus tardivement que celle des DEFM A car la population active a fortement augmenté en 2021 sous l'effet du retour dans la population active de travailleurs découragés et des entrées massives observées dans l'apprentissage.

Le taux de chômage présenterait ensuite des diminutions plus modestes sur l'horizon de prévision en raison du fléchissement de l'emploi. Finalement, le taux de chômage s'établirait à 7,3 % à la fin 2022, à 7,2 % à la fin 2023 et à 7,0 % à la fin 2024.

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, 2,9 millions de personnes étaient indemnisées par l'Assurance chômage, soit une augmentation de 193 000 personnes par rapport à fin 2019 (*Graphique 6*).

Fin 2021, à la faveur de la fin des prolongations de droits ainsi que du rebond significatif observé sur le marché du travail, le nombre de chômeurs indemnisés a enregistré une **baisse conséquente** pour s'établir à 2,5 millions de personnes (-471 000 personnes).

Sur l'horizon de prévision, le nombre de chômeurs indemnisés poursuivrait sa baisse mais à un rythme moindre qu'en 2021 en raison du ralentissement des créations d'emplois. Fin 2022, le nombre de chômeurs indemnisés s'établirait à 2,4 millions de personnes et se réduirait encore légèrement en 2023 et 2024.

GRAPHIQUE 6 – 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

| | 2020 | 2021 Estimation | 2022 Prévision | 2023 Prévision | 2024 Prévision |
|--|--------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Croissance, Prix et Salaire | | | | | |
| PIB | -8,0% | +7,0% | +3,8% | +2,1% | +1,6% |
| Inflation IPC | +0,5% | +1,6% | +2,6% | +1,5% | +1,5% |
| Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel | -4,3% | +6,9% | +4,1% | +2,6% | +2,5% |
| Emploi et masse salariale | | | | | |
| Emploi affilié à l'Assurance chômage variation en moyenne annuelle en pourcentage | -1,4% | +2,1% | +1,5% | +0,3% | +0,3% |
| niveau moyen annuel | 19 347 000 | 19 761 000 | 20 055 000 | 20 111 000 | 20 170 000 |
| niveau en fin d'année | 19 393 000 | 20 041 000 | 20 082 000 | 20 139 000 | 20 200 000 |
| glissement annuel en fin d'année | -351 000 | +648 000 | +41 000 | +57 000 | +61 000 |
| Masse salariale dans le secteur concurrentiel | -5,7% | +9,0% | +5,7% | +2,9% | +2,8% |
| Chômage | | | | | |
| Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI) variation en moyenne annuelle en pourcentage | +6,8% | -4,6% | -13,8% | -0,6% | -0,5% |
| niveau moyen annuel | 2 935 000 | 2 799 000 | 2 412 000 | 2 397 000 | 2 386 000 |
| niveau en fin d'année | 2 949 000 | 2 478 000 | 2 400 000 | 2 397 000 | 2 378 000 |
| glissement annuel en fin d'année | +193 000 | -471 000 | -78 000 | -3 000 | -19 000 |
| Taux de chômage BIT (en fin d'année) | 8,1% | 7,4% | 7,3% | 7,2% | 7,0% |

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

2. SITUATION FINANCIÈRE 2022-2024 : UN RETOUR À L'EXCÉDENT EN 2022

Dépenses : l'évolution favorable de l'emploi place les dépenses sur une trajectoire à la baisse

Après le pic en 2020, les **dépenses d'allocation chômage** restent hautes en 2021 avec 38,4 Md€ (*Graphique 7*).

Elles baisseraient ensuite fortement pour s'établir à 33,2 Md€ en 2022 du fait de la fin des mesures d'urgence, de l'amélioration conjoncturelle et des changements réglementaires.

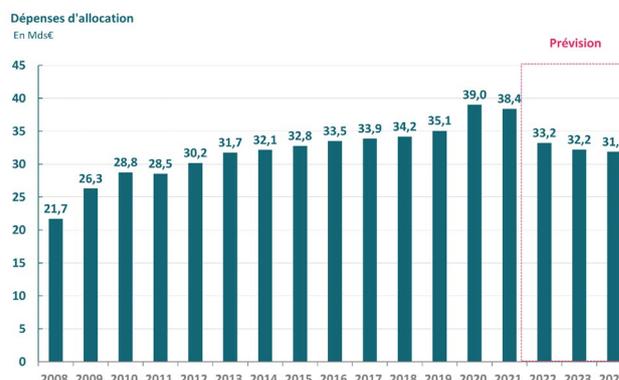
Elles continueraient à baisser mais de manière moins rapide par la suite pour atteindre 32,2 Md€ en 2023 et 31,9 Md€ en 2024, sous l'effet de la poursuite de l'amélioration de la conjoncture sur le marché du travail et de la montée en charge des nouvelles règles d'indemnisation.

GRAPHIQUES 7A ET 7B – DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2024

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU, EN MD€



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ : France entière. Données CVS.

Les **dépenses d'activité partielle** financées par l'Unédic s'élèveraient à 3,9 Md€ en 2021 après 7,5 Md€ en 2020. Elles se réduiraient de manière importante à 0,4 Md€ en 2022 en raison d'un retour de l'activité à des niveaux "normaux" (cf *partie 1*). Sur le reste l'horizon de prévision, les dépenses se maintiendraient à 0,2 Md€ en 2023 et 2024.

Finalement, après des niveaux exceptionnels en 2020 et 2021, les dépenses totales de l'Unédic se réduiraient fortement en 2022 en passant de 49,4 Md€ à 40,1 Md€, sous l'effet du rebond exceptionnel de l'emploi en 2021 dont la conséquence sur les dépenses ne se manifeste habituellement avec quelques mois de retard. Ces dépenses diminueraient plus légèrement par la suite : en définitive, elles baisseraient de près de 20 % par rapport à 2021 pour atteindre 38,9 Md€ en fin d'année 2024.

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, le manque à gagner en cotisations sur les indemnités d'activité partielle et des reports de cotisations avaient affecté négativement les contributions d'assurance chômage et **conduit à une perte de contributions de 3,4 Md€ par rapport à 2019**.

Les contributions du régime se sont ensuite fortement redressées en 2021 à 39,4 Md€, soit une hausse de 4,1 Md€ par rapport à 2020. Ce rétablissement des recettes provient d'une part de la fin des reports de cotisation et de la diminution de l'activité partielle qui explique le rebond spectaculaire du salaire moyen par tête, et d'autre part des fortes créations d'emploi.

En 2022, les contributions d'assurance chômage afficheraient encore des gains importants de l'ordre de 2,3 Md€, assurés par une évolution favorable du SMPT ; les contributions d'assurance chômage atteindraient 41,7 Md€, soit une progression de +5,8 % par rapport à 2021 dans le sillage de l'évolution de la masse salariale. Au cours des années 2023 et 2024, les contributions s'établiraient respectivement à 42,7 Md€ et 43,7 Md€ (*Tableau 3*).

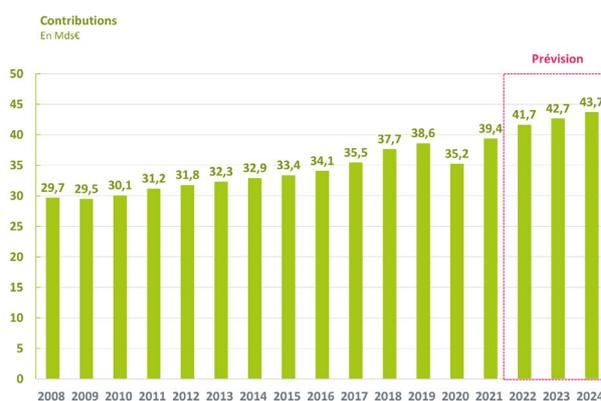
Au global, les recettes de l'Unédic représenteraient en 2021 environ 1,6 % du PIB total, une part de celle connue pré-crise (*Graphique 9*). Les dépenses reviendraient ensuite à une part dans le PIB équivalente à celle de 2007, à 1,4 %, avant que les effets de la crise économique de 2008 n'affectent l'Assurance chômage.

GRAPHIQUES 8A ET 8B – CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE

A – EN VARIATION ANNUELLE, EN %

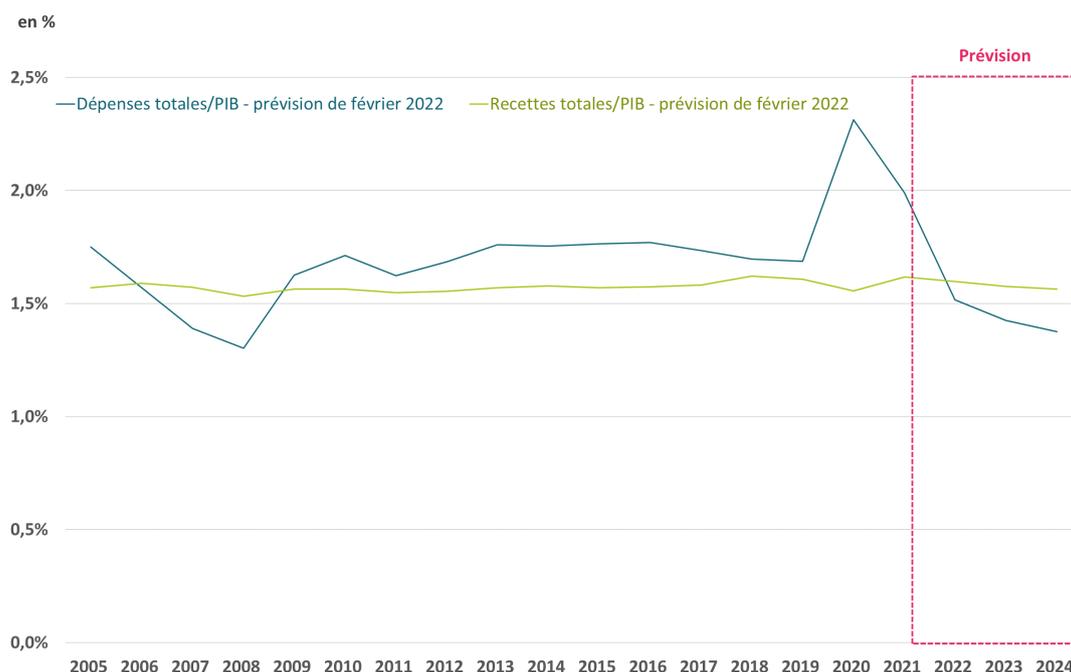


B – EN NIVEAU, EN MDE



Sources : Acooss, Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 9 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2024, EXPRIMÉES EN % DU PIB



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Solde financier : un retour à l'excédent en 2022 qui se poursuivrait sur 2023 et 2024

Après -17,4 Md€ en 2020, le solde financier annuel de l'Unédic s'est en partie résorbé pour atteindre -9,3 Md€ à la fin d'année 2021 (*Graphique 10*).

Le régime renouerait avec les excédents dès 2022, avec un solde de +2,2 Md€ (Tableau 3). Cette amélioration du solde de 11,4 Md€ provient en premier lieu de la fin des mesures d'urgence (60 %), en deuxième lieu de l'amélioration conjoncturelle (25 %) et enfin de l'entrée en vigueur des changements réglementaires (15 %).

En 2023 et 2024, le solde serait encore davantage excédentaire (respectivement +4,1 Md€ et +5,4 Md€), sous l'effet de la prise en compte de la nouvelle réglementation (+2 Md€ par an environ) et de la conjoncture économique.

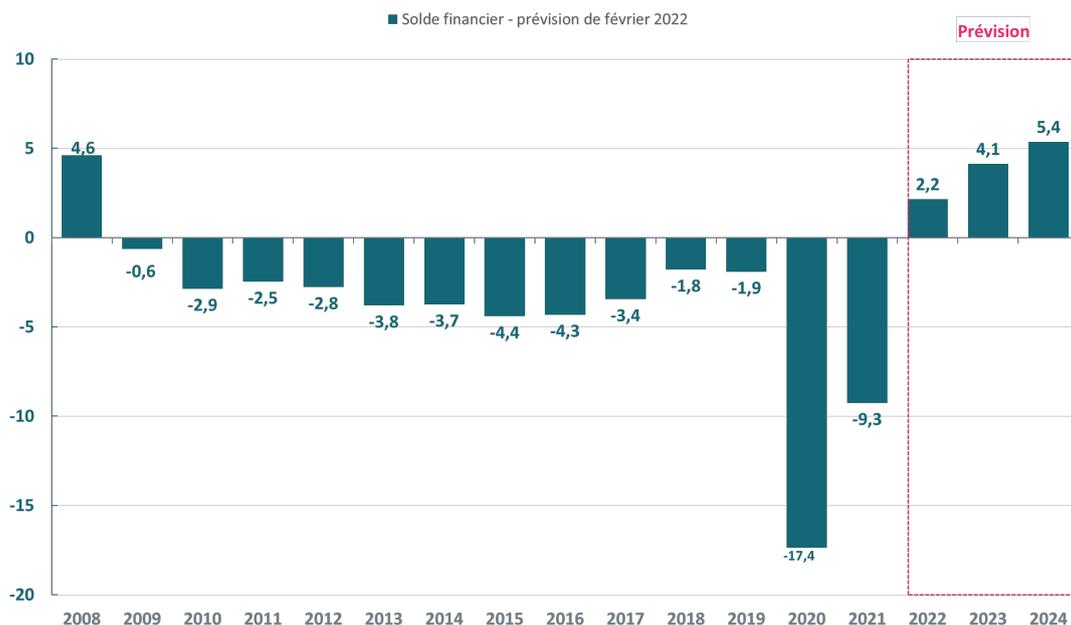
Cette amélioration du solde sur l'horizon 2021-2024 proviendrait pour près de 70 % de la diminution des dépenses et de 30 % de l'amélioration des recettes. Ainsi, la crise aurait retardé d'un an le retour aux excédents qui était prévu avant la pandémie⁴.

Les excédents des années 2022 à 2024 illustrent parfaitement le caractère contracyclique du régime et sa grande sensibilité aux retournements conjoncturels. Bien que supérieurs en montant, **ces excédents sont comparables à ceux enregistrés par le passé, une fois rapportés aux recettes** : selon les années et la position dans le cycle, les excédents comme les déficits se situent entre plus ou moins 2 mois de recettes. En 2008, par exemple, l'excédent était de 1,8 mois de recettes contre 1,5 mois en 2024 (*Graphique 11*).

⁴ La note de prévision financière de février 2020 envisageait un retour aux excédents à partir de 2021.

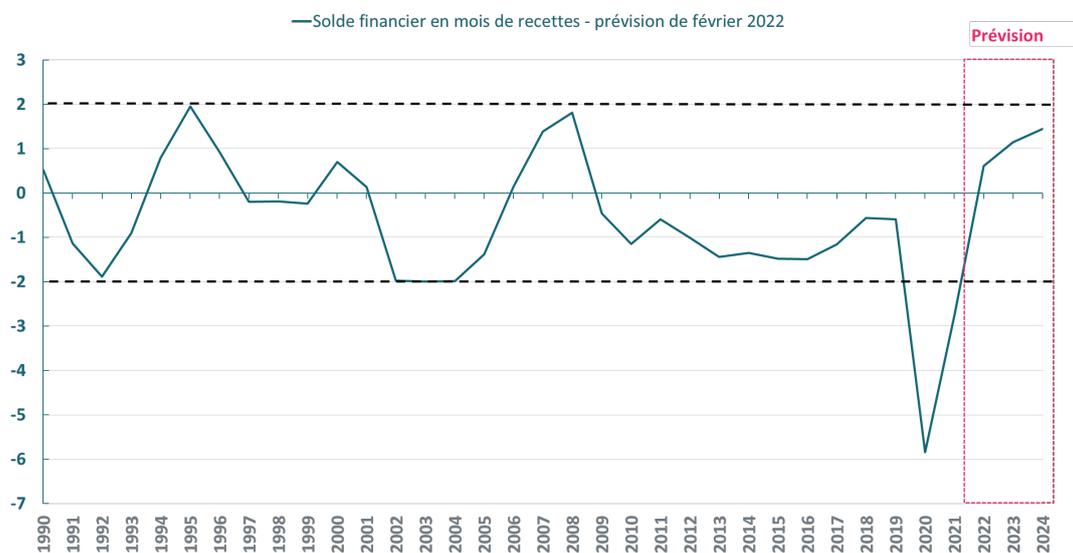
GRAPHIQUE 10 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€

Milliards d'euros



Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 11 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EXPRIMÉ EN MOIS DE RECETTES

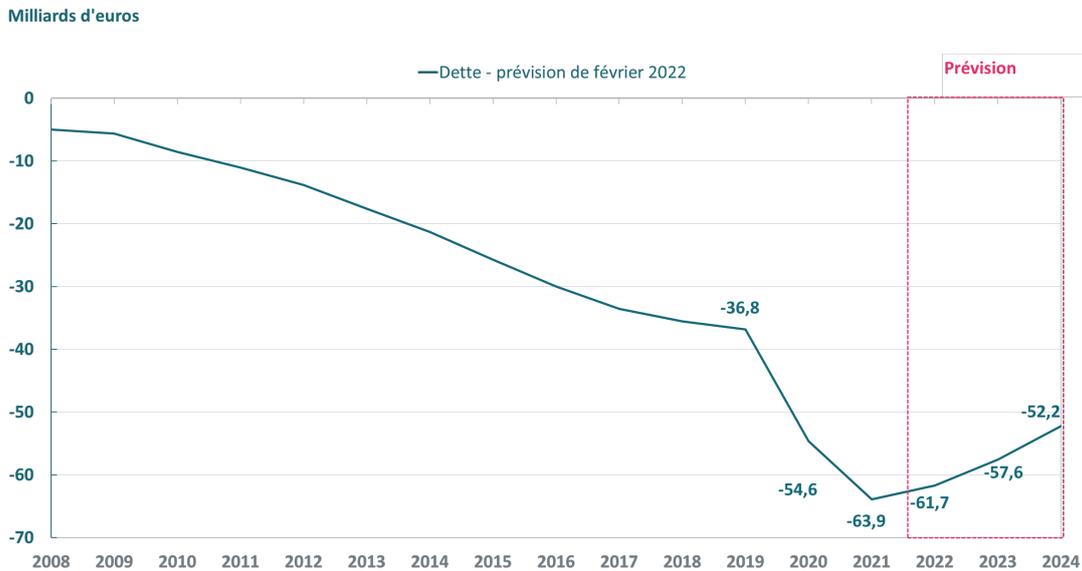


Source : Unédic, prévisions Unédic

Endettement du régime

La dette qui s'établissait à 36,8 Md€ avant 2020, puis à 63,9 Md€ à la fin 2021, amorcerait sa trajectoire de redressement dès 2022. Elle atteindrait près de 61,7 Md€ fin 2022 puis continuerait à se résorber à 57,6 Md€ fin 2023 pour atteindre 52,2 Md€ fin 2024 (*Graphique 12*).

GRAPHIQUE 12 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2024, EN Md€



Source : Unédic, prévisions Unédic

Retour à une dynamique contracyclique enrayée par la crise Covid

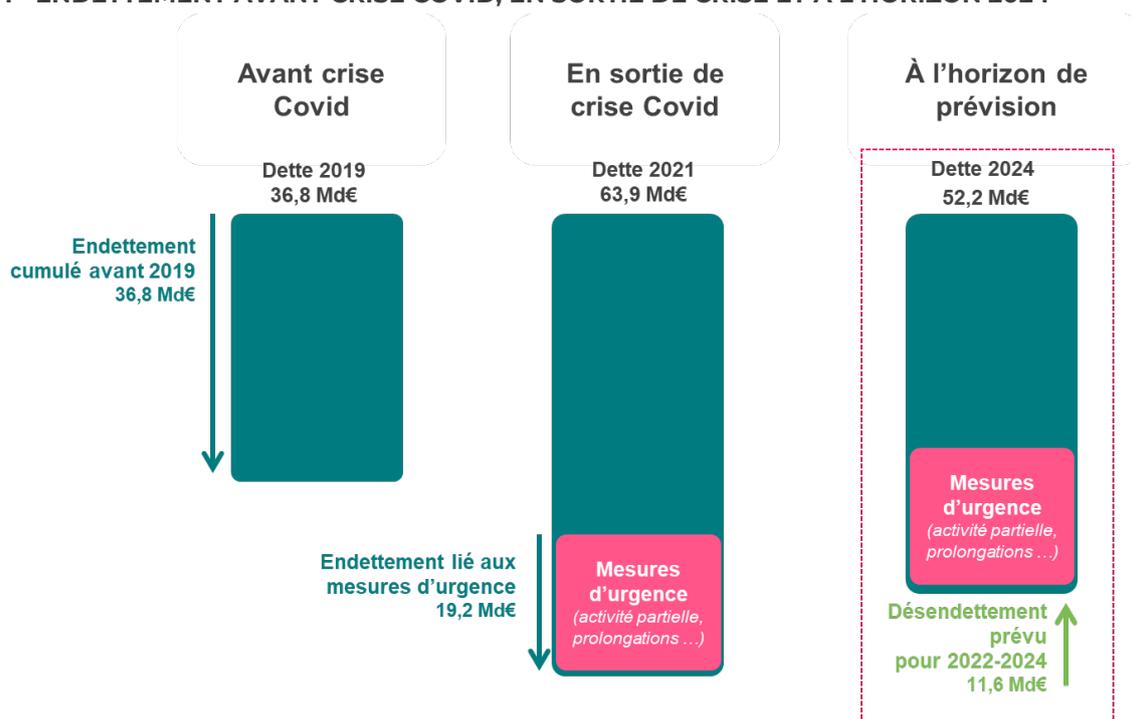
Le cumul des excédents de 2022 à 2024 représenterait +11,6 Md€ fin 2024, un montant qu'il convient de mettre en perspective de la dette accumulée par le régime jusque-là (*Schéma 1*).

- **À la fin de l'année 2019, la dette du régime s'élevait à 36,8 Md€** (cf. *Perspectives financières de l'assurance chômage 2017-2020*⁵). Cette dette est multifactorielle : elle résulte de la situation économique dégradée après les années de crise financière de 2008-2009 mais aussi de décisions de l'Etat ou de la réglementation européenne (financement de Pôle emploi ou réglementation de l'indemnisation des travailleurs frontaliers), de décisions de modifications des règles d'indemnisation (conventions d'Assurance chômage) et de modifications survenues sur le marché du travail (développement des contrats courts, création des ruptures conventionnelles...).
- **Les années 2020 et 2021 ont généré à elles seules 26,6 Md€ de dette supplémentaires**, liées aux mesures d'urgence (19,2 Md€) (cf. *Encadré 3*) et au ralentissement économique.

Fin 2021, en sortie de crise, l'endettement du régime atteint 63,9 Md€ au total. **Le cumul d'excédents des années 2022-2024 permettrait de résorber 18 % de cette dette totale. Hors mesures d'urgence, la dette atteindrait 33,0 Md€ en 2024** (*Schéma 1*).

⁵ <https://www.unedic.org/publications/perspectives-financieres-de-lassurance-chomage-2017-2020>

SCHEMA 1 - ENDETTEMENT AVANT CRISE COVID, EN SORTIE DE CRISE ET À L'HORIZON 2024



Source : Unédic, prévisions Unédic

TABLEAU 3 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR 2019-2024

| En milliards d'euros, au 31 décembre | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | Provisoire | Prévision | Prévision | Prévision |
| Recettes | 39,2 | 35,8 | 40,1 | 42,2 | 43,2 | 44,3 |
| Contributions d'Assurance chômage | 38,6 | 35,2 | 39,4 | 41,7 | 42,7 | 43,7 |
| dont manque à gagner lié à l'activité partielle | | -2,1 | -0,8 | -0,1 | 0,0 | 0,0 |
| dont contributions principales | 25,5 | 22,4 | 24,7 | 26,2 | 26,8 | 27,5 |
| dont impositions de toutes natures (CSG) | 13,2 | 12,8 | 14,7 | 15,5 | 15,9 | 16,2 |
| Autres recettes | 0,6 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 0,5 | 0,5 |
| Dépenses | 41,1 | 53,2 | 49,4 | 40,1 | 39,1 | 38,9 |
| Allocations brutes et aides* | 35,0 | 39,0 | 38,4 | 33,2 | 32,2 | 31,9 |
| Activité partielle | 0,04 | 7,5 | 3,9 | 0,4 | 0,2 | 0,2 |
| Caisses de retraite | 2,2 | 2,3 | 2,6 | 2,1 | 1,9 | 1,9 |
| Autres dépenses | 3,9 | 4,4 | 4,5 | 4,4 | 4,8 | 5,0 |
| dont financement Pôle emploi | 3,5 | 4,1 | 4,3 | 3,9 | 4,3 | 4,6 |
| dont charges d'intérêt de la dette | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| Solde financier | -1,9 | -17,4 | -9,3 | 2,2 | 4,1 | 5,4 |
| Dette | -36,8 | -54,6 | -63,9 | -61,7 | -57,6 | -52,2 |

*ARCE , prime CSP, aide de fin de droit,...

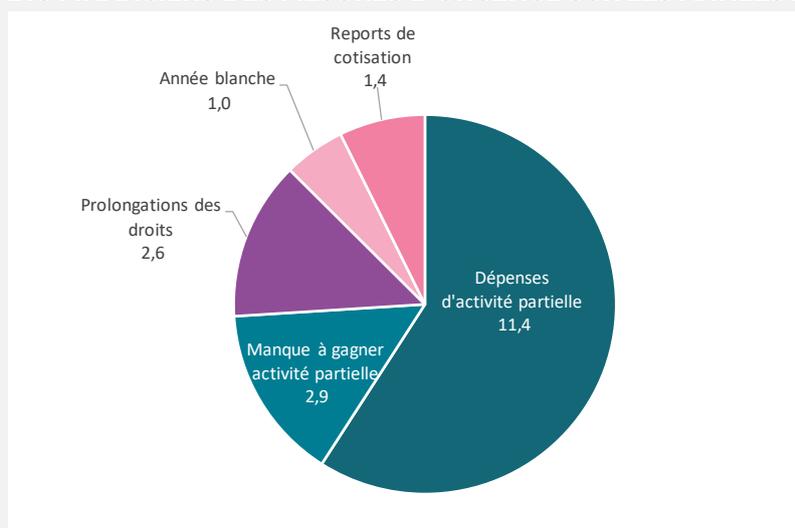
Source : Unédic, prévisions Unédic

ENCADRÉ 3 - DÉCOMPOSITION DES EFFETS FINANCIERS DES MESURES D'URGENCE

Les mesures d'urgence ont coûté 19,2 Md€ à l'Unédic en 2020-2021. Ces mesures se décomposent entre :

- le financement de l'activité partielle (14,2 Md€), dont 11,4 Md€ de dépenses en indemnités et 2,9 Md€ de baisse de recettes,
- 3,6 Md€ de la prolongation des droits, dont 2,6 Md€ pour les chômeurs au régime général et 1 Md€ pour les intermittents (année blanche),
- 1,4 Md€ de reports de cotisations chômage accordées aux entreprises depuis mars 2020.

GRAPHIQUE 13 – EFFETS FINANCIERS DES MESURES D'URGENCE SUR LES ANNÉES 2020 ET 2021, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic, calculé au 24 février 2022

Gestion de la dette

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 »⁶. En 2021, l'activité de financement obligataire de l'Unédic reste significative avec un programme de 12,5 Md€.

Pour rappel, chaque année, l'Etat octroie aux émissions obligataires de l'Unédic la **garantie explicite** pour un montant défini. Le montant de la garantie pour la couverture des emprunts obligataires de l'Unédic est défini en Loi de Finances. Pour 2022, elle prévoit un montant de 6,25 Md€, un montant en diminution par rapport aux montants 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 0,4 Md€ en 2022 et 2023 et 0,3 Md€ 2024.

⁶ Voir le premier reporting annuel de l'Unédic : [Reporting-Social-Bonds-2020-Vdef_1.pdf \(unedic.org\)](https://www.unedic.org/Reporting-Social-Bonds-2020-Vdef_1.pdf)



SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2022-2024

24 février 2022

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris

T. +33 1 44 87 64 00

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