

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2022-2024

8 juin 2022

SYNTHÈSE

Malgré un contexte de profonde incertitude économique, l'Unédic anticipe des excédents pour la période 2022-2024, notamment en raison de la fin des mesures liées à la crise sanitaire. La dette du régime d'assurance chômage demeure élevée.

La guerre en Ukraine, les pressions inflationnistes et l'éventualité d'un futur regain épidémique entourent les prévisions financières de l'Unédic pour 2022-2024 d'un voile d'incertitude. Dans ce contexte géopolitique et économique instable, toutefois, le régime d'assurance chômage devrait connaître des excédents.

Le solde s'établirait à +2,5 Md€ en 2022, une amélioration imputable à hauteur de 56 % à la fin des mesures d'urgence, de 28 % à l'amélioration conjoncturelle et de 16 % à l'entrée en vigueur des changements réglementaires. En 2023 et 2024, sous l'effet de la prise en compte de la nouvelle réglementation, le solde serait encore davantage excédentaire (respectivement +3,1 Md€ et +4,2 Md€). Les excédents anticipés sont comparables à ceux enregistrés par le passé lorsqu'on les rapporte aux recettes de l'époque.

Ces excédents permettraient au régime d'assurance chômage d'engager une réduction de sa dette, qui s'est creusée en 2020 et 2021 pour faire face à la crise de la Covid-19. Fin 2024, la dette s'établirait ainsi à 53,7 Md€, contre 63,6 Md€ fin 2021. Cette décreue serait cependant loin de constituer un retour à la situation d'avant crise : fin 2019, la dette de l'Assurance chômage était de 36,8 Md€.

Le contexte économique actuel est sensiblement différent de celui du mois de février, date de la dernière parution des prévisions financières de l'Unédic. Si l'activité profite toujours en 2022 de l'élan de sortie de la crise sanitaire, l'effet de rattrapage est déjà terminé. La prévision de croissance pour 2022 en moyenne annuelle serait de +2,4 % en 2022, dont une large partie résulterait de l'acquis de croissance produit par le fort rebond de la fin 2021. Selon le Consensus des économistes, la croissance atteindrait +1,7 %, en 2023 puis +1,8 % en 2024. Ces prévisions restent soumises à l'évolution du conflit à l'est de l'Europe et aux mesures de soutien instaurées par les autorités pour atténuer ses conséquences économiques. Un éventuel regain de la pandémie de Covid-19 constitue également un important aléa. Autre incertitude majeure, le caractère transitoire ou non du choc d'inflation actuel.

Concernant l'emploi affilié à l'Assurance chômage, le rebond exceptionnel constaté en 2021 (+678 000 emplois) serait suivi d'un ralentissement en 2022. Après +66 000 créations nettes au premier trimestre 2022, un niveau plus élevé qu'attendu par les observateurs, l'Unédic prévoit sur l'ensemble de l'année 2022 +79 000 emplois. Par la suite, les créations d'emplois seraient plus modestes, avec +52 000 emplois en 2023 et +80 000 emplois en 2024.

1. LES HYPOTHÈSES RETENUES POUR L'EXERCICE DE PRÉVISION

Croissance : une reprise économique contrariée dès le début de l'année 2022

L'Unédic retient 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 ainsi sur la dernière publication du Consensus des économistes parue le 12 mai 2022, qui a cependant dû être ajustée pour tenir compte des dernières données de croissance sur le 1^{er} trimestre 2022 publiées par l'Insee le 31 mai.

2022 : la guerre en Ukraine bouleverse la dynamique de l'activité observée en sortie de crise sanitaire

Après le fort rebond de l'activité en 2021, à +6,8 %, à la suite de la levée de la plupart des mesures de restrictions sanitaires, l'année 2022 bénéficiait d'un acquis de croissance favorable, de +2,2 %, à l'issue de l'année 2021¹. Cet élan a cependant été rapidement interrompu d'abord par la propagation du variant Omicron et ensuite par l'éclatement de la guerre en Ukraine. Ainsi, la croissance de l'activité a été négative au 1^{er} trimestre 2022, à -0,2 %, par rapport au 4^e trimestre 2021². Compte tenu de ces développements, de la dégradation de l'activité au 1^{er} trimestre et des perspectives d'activité relativement atones sur le reste de l'année 2022, la **prévision de croissance pour 2022 serait de +2,4 % en moyenne annuelle (Graphique 1 et Tableau 1).**

2023 et 2024 : un retour au rythme de croissance d'avant crise conditionné à la dissipation des effets du conflit

Selon le Consensus des économistes, l'activité renouerait avec des niveaux proches de ceux observés avant crise Covid, avec une croissance de +1,7 % en moyenne annuelle en 2023 et de +1,8 % en 2024.

Inflation : une accélération sensible en 2022

Après le point bas d'inflation atteint en 2020 (+0,5 %), l'inflation s'est redressée en 2021 pour s'établir à +1,6 % en raison de la montée des prix de l'énergie et des contraintes d'approvisionnement.

La guerre en Ukraine est venue exacerber ces tensions. Ainsi, en mai 2022, l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation s'élève à +5,2 % en glissement annuel³. **Selon le Consensus des économistes, cette hausse de l'inflation présenterait un caractère transitoire, compte tenu d'un affaiblissement sur le reste de l'année 2022 : en moyenne annuelle, la prévision d'inflation serait de +4,5 % en 2022, de +2,3 % en 2023 et +1,6 % en 2024 (Graphique 2).**

Les risques pesant sur les prévisions relatives à l'activité économique et à l'inflation sont étroitement liés à l'évolution de la guerre en Ukraine, et en particulier à son incidence sur les marchés de l'énergie. Selon la Commission européenne, une interruption pure et simple de l'approvisionnement en gaz russe occasionnerait un bouleversement considérable de la situation économique : les taux de croissance du PIB en zone euro seraient inférieurs d'environ 2,5 points en 2022 et de 1 point en 2023⁴.

Outre ces problématiques énergétiques, l'aggravation des difficultés liées aux chaînes d'approvisionnement et les hausses des prix des matières premières hors énergie, en particulier des denrées alimentaires, pourraient renforcer les pressions à la baisse sur la croissance et les pressions à la hausse sur les prix.

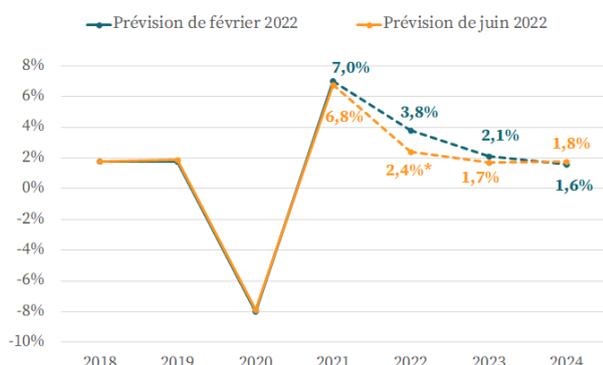
¹ L'acquis de croissance d'une variable pour une année N correspond au taux de croissance de la variable entre l'année N-1 et l'année N que l'on obtiendrait si la variable demeurait jusqu'à la fin de l'année N au niveau du dernier trimestre connu.

² Au 1^{er} trimestre 2022, le PIB se replie légèrement (-0,2 %), le pouvoir d'achat du revenu disponible brut des ménages par unité de consommation recule nettement (-1,9 %), Insee, *Informations rapides*, n°137, 31 mai 2022.

³ Evolution de mai 2021 à mai 2022.

⁴ https://ec.europa.eu/info/system/files/economy-finance/ip173_en.pdf

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE



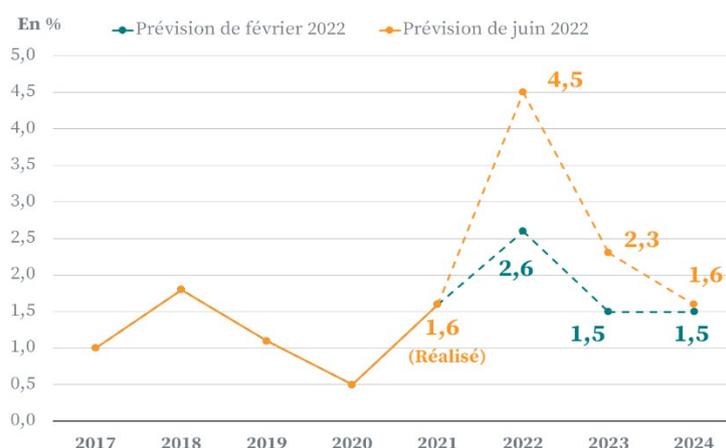
Sources : Insee pour l'observé ; *calculs Unédic pour 2022 et Consensus des économistes pour les prévisions 2023 et 2024

TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PREVISIONS

Croissance du PIB en volume	2021	2022	2023	2024
Unédic (juin 2022)	6,8%	2,4%*	1,7%	1,8%
OFCE (mai 2022)	7,0%	2,7%		
Commission européenne (mai 2022)	7,0%	3,1%	1,8%	
FMI (avril 2022)	7,0%	2,9%	1,3%	1,5%
Banque de France (mars 2022)	7,0%	3,4%	2,0%	1,4%
<i>Unédic (février 2022)</i>	<i>7,0%</i>	<i>3,8%</i>	<i>2,1%</i>	<i>1,6%</i>

Sources : Insee pour l'observé, * calculs Unédic pour 2022, Consensus des économistes, Commission européenne, Banque de France, OFCE, FMI.

GRAPHIQUE 2 – HYPOTHÈSES D'INFLATION MESURÉE PAR L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION



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

Emploi : ralentissement des créations d'emploi après un rebond exceptionnel en 2021

2022 : fin du rattrapage post crise Covid

Au 1^{er} trimestre 2022, les créations nettes d'emplois ont ralenti avec +66 000 emplois, après +118 000 au 4^e trimestre 2021 et la hausse exceptionnelle constatée en 2021 (+678 000 emplois sur l'année) ; ces créations ont néanmoins surpris les observateurs qui s'attendaient à un ralentissement plus marqué. Dans le même temps, les effectifs en intérim ont reculé au cours de ce trimestre (-12 000) après les fortes hausses observées en fin d'année 2021.

Au niveau sectoriel, **l'industrie se démarque par un niveau d'emploi encore inférieur à son niveau d'avant crise**, à la différence des autres grands secteurs d'activité qui ont tous dépassé leur niveau d'avant crise au moment de la phase de rebond. De fait, l'emploi dans des secteurs comme la construction, le tertiaire marchand (incluant les effectifs en intérim) et non marchand ont fortement bénéficié de la levée des contraintes sanitaires alors que l'industrie y a été moins sensible en raison d'une plus grande dépendance à la baisse de la demande de certains biens et services (transport aérien, etc.) et des difficultés d'approvisionnement.

En prévision, bien que les indicateurs issus des enquêtes de conjoncture (climat de l'emploi, évolution prévue des effectifs, etc.) et les déclarations d'embauche en CDI et CDD de plus d'un mois se stabilisent encore à des niveaux relativement élevés, **les hausses d'emplois seraient modestes sur le reste de l'année 2022 en raison d'une activité atone**. Par conséquent, l'emploi ralentirait avec +79 000 emplois supplémentaires en fin d'année 2022 par rapport à fin 2021 ; l'essentiel de ces créations ayant été enregistré au 1^{er} trimestre.

2023 et 2024 : vers une croissance très modérée de l'emploi

En 2023 et 2024, les créations nettes d'emplois seraient respectivement de +52 000 et +80 000, soit des niveaux modestes au regard de la dynamique des créations d'emplois observée entre 2015 et 2019.

Au cours de cette période, la dynamique favorable de l'emploi résultait de **gains de productivité⁵ relativement faibles**. La reprise de l'emploi post crise ayant été plus soutenue que celle de l'activité, la productivité s'est à nouveau étioilée au sortir de la crise. Il est fait ici l'hypothèse qu'à partir de 2023 **la productivité se rapprocherait peu à peu de sa tendance pré-crise**, ce qui explique la croissance très modérée de l'emploi en prévision. Notons cependant que la trajectoire de productivité des années à venir fait l'objet de nombreux débats parmi les économistes⁶.

Outre cet aléa, l'emploi à moyen terme est également exposé au risque que la fin des mesures d'urgence, pour une partie des entreprises y ayant recouru, ne donne lieu à des suppressions d'emplois (licenciements, défaillances). L'évolution de l'emploi à partir de 2023 pourrait également pâtir de l'arrêt de la prime exceptionnelle accordée à l'apprentissage depuis août 2020. Censée prendre fin le 30 juin prochain pour laisser à nouveau la place à l'aide unique à l'apprentissage qui préexistait depuis 2018, elle a été récemment prolongée au moins jusqu'à décembre 2022.

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

A – VARIATION ANNUELLE, EN MILLIERS



B – NIVEAU DE FIN D'ANNÉE, EN MILLIONS



Sources : PIB : Insee, Consensus des économistes de mai ; emploi affilié à l'Assurance chômage : estimation Unédic sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Urssaf Caisse nationale et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.
Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage. France hors Mayotte. Données CVS.

⁵ 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.

⁶ Haut Conseil des Finances Publiques, "La productivité du travail au sortir de la crise sanitaire", note d'étude n°2022-1, mars 2022.

ENCADRÉ 1 : LE TAUX D'EMPLOI DE LA FRANCE PROGRESSE TOUT EN RESTANT INFÉRIEUR À LA MOYENNE DE L'OCDE

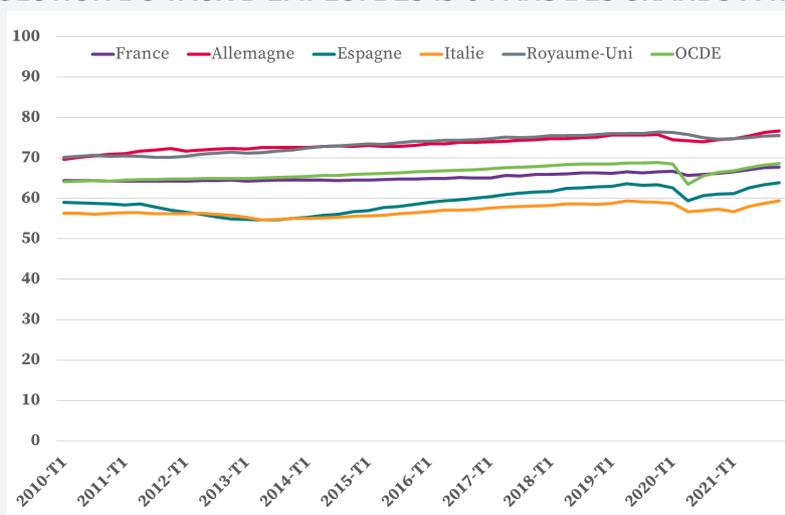
Le taux d'emploi est le rapport entre le nombre de personnes ayant un emploi et la population totale, à la différence du taux de chômage qui rapporte le nombre de personnes qui n'ont pas d'emploi et en recherchent un à la population active (*i.e.* en emploi ou au chômage). L'écart entre les deux concepts réside dans la prise en compte dans le premier des personnes dites inactives (enfants, étudiants, retraités, etc.).

Fin 2021, le taux d'emploi de la France s'élevait à 67,7 %, contre 68,7 % pour la moyenne des pays de l'OCDE. En comparaison des autres membres de l'OCDE, le taux d'emploi de la France a présenté une contraction moindre au moment de la crise sanitaire compte tenu des politiques de soutien aux entreprises visant à protéger l'emploi (*Graphique 4*). Au cours de la phase de reprise, le taux d'emploi a fortement augmenté et dépassé rapidement son niveau d'avant crise reflétant la tendance actuellement favorable sur le marché du travail.

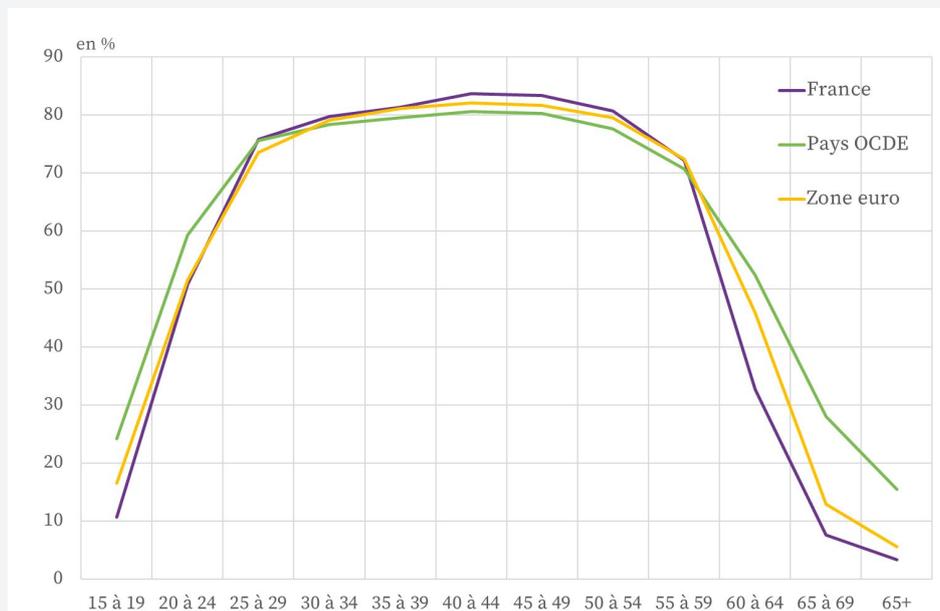
Ce constat peut être enrichi par une analyse plus fine du taux d'emploi par catégorie d'âge : le taux d'emploi de la France excède la moyenne de l'OCDE pour les personnes entre 25 et 54 ans. En revanche, la France présente un « déficit » de taux d'emploi par rapport à l'OCDE pour les moins de 25 ans et les 55 ans ou plus (*Graphique 5*). Le taux d'emploi de ces deux classes d'âge est cependant en hausse.

- **Si cette hausse concerne toutes les classes d'âge, l'augmentation la plus sensible s'observe pour les 15-24 ans (*Graphique 6*)**, sous l'effet de l'essor récent de l'apprentissage à la suite de l'aide exceptionnelle mise en œuvre dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution » instauré par le gouvernement en réponse à la crise (aides à l'embauche, formations, accompagnement, aides financières aux jeunes en difficulté...). Selon l'Insee, un peu plus de la moitié de l'augmentation entre 2015 et 2021 du taux d'emploi des 15-24 ans est imputable aux contrats en alternance*. Leur développement a fait passer de la catégorie « inactif », dans laquelle sont classés les étudiants, à la catégorie « en emploi » les jeunes qui suivent un parcours en alternance.
- **Le taux d'emploi des 50-64 est lui aussi orienté à la hausse, mais la tendance est bien antérieure à la période récente puisqu'elle remonte au début des années 2000 en lien avec les réformes des retraites**, passant de 54,6 % au 1^{er} trimestre 2010 à 65,5 % au 1^{er} trimestre 2022 (*Graphique 6*).

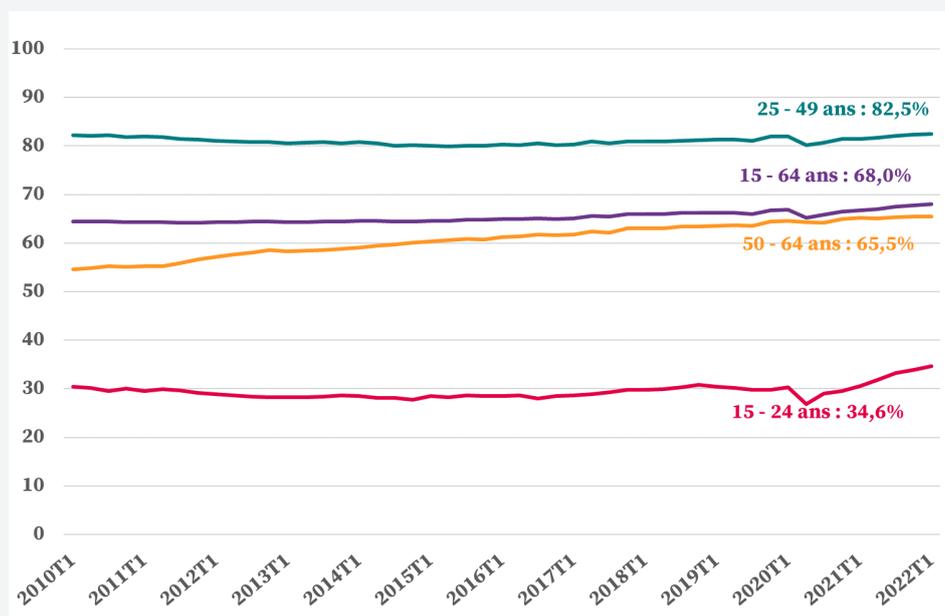
GRAPHIQUE 4 - ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI DES 15-64 ANS DES GRANDS PAYS DE L'OCDE, EN %



Source : OCDE

GRAPHIQUE 5 - TAUX D'EMPLOI PAR ÂGE EN FRANCE, EN MOYENNE DANS L'OCDE ET EN ZONE EURO EN 2019, EN %

Source : OCDE

GRAPHIQUE 6 - ÉVOLUTION DU TAUX D'EMPLOI PAR CATÉGORIES D'ÂGE EN FRANCE, EN %

Source : Insee

* Insee, "La croissance et l'inflation à l'épreuve des incertitudes géopolitiques", Note de conjoncture, mars 2022.

Une masse salariale dynamique essentiellement favorisée par la bonne tenue des salaires

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 2021⁷ (*Graphique 7A*). Après une contraction importante du SMPT en 2020, à -4,4 %, la réduction significative du nombre de salariés placés en activité partielle, la hausse de l'inflation et les évolutions favorables de l'emploi ont favorisé un rebond du SMPT en 2021 (+6,7 %).

En 2022, **l'élan du SMPT serait encore marqué, avec une croissance de +3,9 %**, notamment en raison du choc d'inflation. En effet, une partie des salaires versés par les entreprises sont indexés sur l'inflation et cette dernière constitue également une base pour les négociations salariales à venir. Cette hausse serait néanmoins inférieure à la prévision d'inflation et conduirait par conséquent à un recul des salaires réels de l'ordre de -0,5 %. **En 2023 et 2024, la croissance du SMPT ralentirait à +2,9 % puis +2,6 %, conservant un rythme supérieur à celui observé avant crise de fait d'une inflation plus forte.**

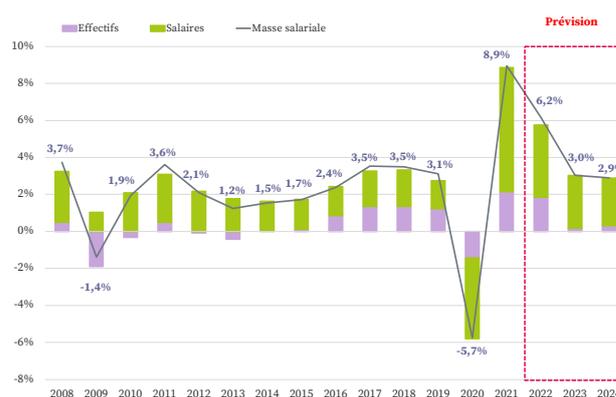
Finalement, après un rebond de +8,9 % en 2021, la **masse salariale** conserverait une dynamique soutenue en 2022 (+6,2 %) portée principalement par les salaires. En 2023 et 2024, elle progresserait de +3,0 % et de +2,9 % (*Graphique 7B*).

GRAPHIQUE 7A – ÉVOLUTION DES SALAIRES (SMPT)



Sources : Urssaf Caisse nationale pour l'observé ; Consensus des économistes et calculs de l'Unédic pour les prévisions

GRAPHIQUE 7B – ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE



Source : Urssaf Caisse nationale prévision Unédic

Champ : masse salariale soumise à cotisations sociales du secteur privé (assiette déplafonnée) en France hors Mayotte

⁷ L'activité partielle a perturbé les évolutions observées du SMPT car les indemnités d'activité partielle qui ne sont pas considérées comme des éléments de rémunération ne sont pas prises en compte dans son calcul.

Taux de chômage : une réduction très progressive à horizon de la prévision

La baisse du nombre de demandeurs d'emploi observée en 2021 pour les catégories ABCDE se poursuit. En avril 2022, il atteignait ainsi 6,2 millions de personnes, soit une diminution de -163 000 personnes par rapport au niveau de la fin 2021, reflétant principalement le repli du nombre de DEFM A (-132 000 personnes sur la même période), et dans une moindre mesure celui des DEFM B et C (-36 000 en avril 2022 par rapport à décembre 2021).

En 2021, le taux de chômage a fortement diminué sous l'effet du rebond de l'emploi salarié. En fin d'année, il atteignait ainsi 7,4 % de la population active, soit une réduction de 0,7 point par rapport à la fin d'année 2020. En 2022, après une légère baisse au 1^{er} trimestre 2022 à 7,3 %, le taux de chômage se maintiendrait à ce niveau. **En 2023, le taux de chômage resterait quasi stable à 7,2 % car les évolutions de l'emploi seraient semblables à celles de la population active ; le taux de chômage diminuerait ensuite sous l'effet d'une reprise plus soutenue des créations d'emploi pour atteindre 7,0 % fin 2024.**

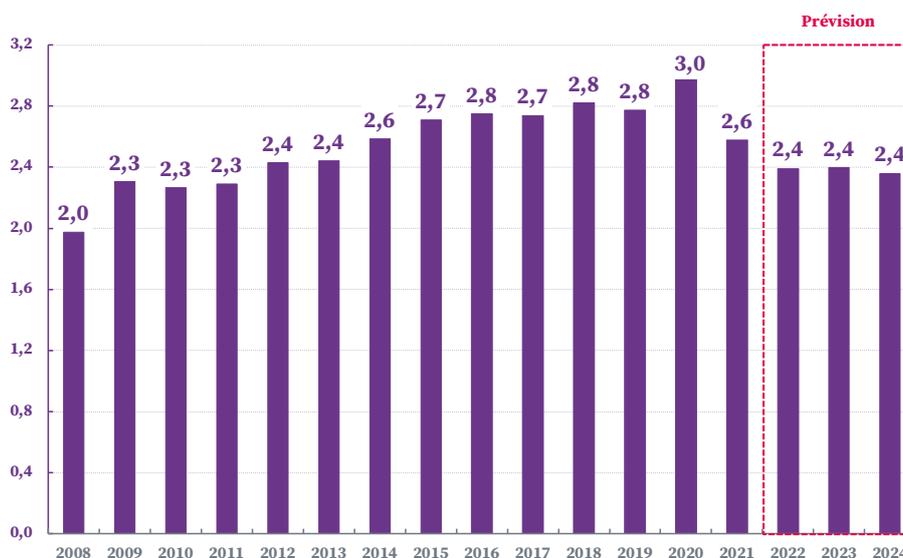
Chômage indemnisé : après une baisse marquée entre 2021 et 2022, le nombre de chômeurs indemnisés se réduirait légèrement en 2023 et 2024

La fin de la mesure de prolongation des droits au chômage et le rebond significatif observé sur le marché du travail en 2021 se sont traduits par une baisse conséquente du nombre de chômeurs indemnisés (-397 000 personnes fin 2021) pour aboutir à 2,6 millions de personnes en fin d'année (*Graphique 8*).

En 2022, la diminution du nombre de chômeurs indemnisés se poursuivrait avec une baisse de 188 000 personnes entre la fin 2021 et la fin 2022 pour s'établir à 2,4 millions de personnes. Cette réduction importante s'expliquerait d'une part par la bonne tenue des créations nettes d'emplois observées en début d'année 2022 et d'autre part par les effets des changements réglementaires intervenus en fin d'année 2021.

En 2023 et 2024, l'évolution du nombre de chômeurs indemnisés reposerait essentiellement sur la conjoncture et serait plus modérée en raison du tassement des créations nettes d'emplois (*Tableau 2*).

GRAPHIQUE 8 – EFFECTIFS DE CHÔMEURS INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE, NIVEAU EN FIN D'ANNEE, EN MILLIONS



Sources : Pôle emploi ; Unédic, prévisions Unédic.

Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF, ASP, AREP et ATI. France entière. Données CVS.

TABLEAU 2 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES ET PREVISIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

	2019	2020	2021	2022 Prévision	2023 Prévision	2024 Prévision
Croissance, Prix et Salaire						
PIB	+1,9%	-7,9%	+6,8%	+2,4%	+1,7%	+1,8%
Inflation IPC	+1,1%	+0,5%	+1,6%	+4,5%	+2,3%	+1,6%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,5%	-4,4%	+6,7%	+3,9%	+2,9%	+2,6%
Emploi et masse salariale						
Emploi affilié à l'Assurance chômage						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	+1,2%	-1,4%	+2,1%	+1,8%	+0,2%	+0,3%
niveau moyen annuel	19 630 000	19 347 000	19 762 000	20 125 000	20 160 000	20 225 000
niveau en fin d'année	19 737 000	19 383 000	20 060 000	20 139 000	20 191 000	20 271 000
glissement annuel en fin d'année	+256 000	-354 000	+678 000	+79 000	+52 000	+80 000
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,1%	-5,7%	+8,9%	+6,2%	+3,0%	+2,9%
Chômage						
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	-0,4%	+6,8%	-4,3%	-14,2%	-0,4%	-1,1%
niveau moyen annuel	2 748 000	2 934 000	2 808 000	2 410 000	2 400 000	2 375 000
niveau en fin d'année	2 774 000	2 976 000	2 579 000	2 391 000	2 396 000	2 359 000
glissement annuel en fin d'année	-48 000	+202 000	-397 000	-188 000	+5 000	-37 000
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,2%	8,1%	7,4%	7,3%	7,2%	7,0%

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Urssaf Caisse nationale, prévisions Unédic de juin 2022

Champ : France entière. Données CVS.

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

Dépenses : l'évolution relativement favorable de l'emploi place les dépenses sur une trajectoire baissière

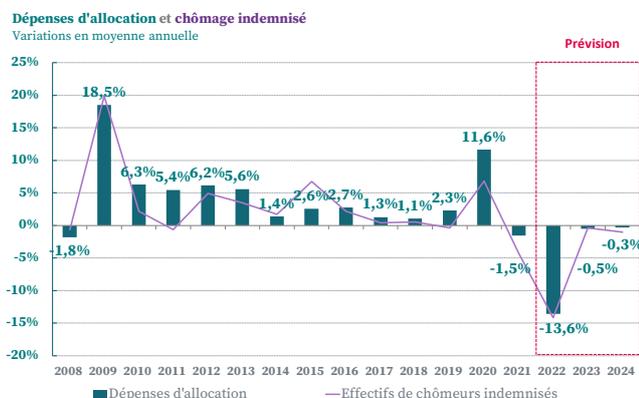
Après le pic de 2020, les **dépenses d'allocation chômage** se sont établies à 38,4 Md€ en 2021 (*Graphiques 9A et 9B*). Elles déclineront ensuite fortement pour s'établir à 33,2 Md€ fin 2022, du fait de la fin des mesures d'urgence, de la reprise de l'emploi et des changements réglementaires.

Elles continueraient à baisser par la suite mais de manière très modérée pour atteindre 32,8 Md€ en 2023 et 32,6 Md€ en 2024. En effet, deux effets contraires sont à l'œuvre : d'un côté, la progression de l'emploi et les nouvelles règles d'indemnisation jouent à la baisse sur les dépenses. De l'autre, la hausse des salaires nominaux liée à l'inflation observée en 2021 et prévue en 2022 se traduira par une progression plus soutenue de l'allocation journalière versée aux chômeurs indemnisés. Les nouveaux allocataires entreront au chômage avec un salaire journalier de référence plus élevé, ce qui pèsera sur les dépenses en 2023 et 2024.

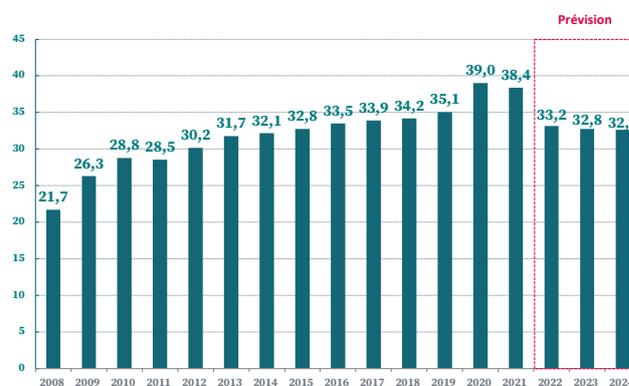
A noter : la prévision financière pour les années 2022 à 2024 s'appuie sur les règles en vigueur de l'Assurance chômage, à savoir celles des décrets de 2021 et la prévision des dépenses d'allocation est réalisée à partir d'une hypothèse de revalorisation des allocations de +0,5 % par an. Cette hypothèse correspond à la moyenne des observations passées⁸.

GRAPHIQUES 9A ET 9B – 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.

L'activité partielle, financée au tiers par l'Unédic et aux deux tiers par l'État, a soutenu l'économie française depuis mars 2020. Pour l'Unédic, les dépenses ont été de 11,4 Md€ entre mars 2020 et décembre 2021. Après s'être maintenues à un niveau encore élevé au début de l'année 2021, les dépenses d'activité partielle ont entamé une forte décline à partir de juin 2021⁹.

⁸ Le Conseil d'administration de l'Unédic procède une fois par an à la revalorisation des valeurs ou éléments pris en compte dans le calcul des allocations à savoir :

- les salaires de référence intégralement constitués par des rémunérations anciennes d'au moins 6 mois ;
- les allocations ou parties d'allocations d'un montant fixe (partie fixe, allocation minimale, plancher formation) ;
- le plancher empêchant l'application du coefficient de dégressivité ;
- l'allocation journalière minimale après application du coefficient de dégressivité.

⁹ Unédic, *Activité partielle : état des lieux et perspectives*, février 2022.

Les effectifs en activité partielle sont stables depuis l'automne 2021, de l'ordre de 300 000 salariés (100 000 en équivalent temps plein) en mars dernier¹⁰. Les données de trésorerie de l'Unédic de mai révèlent même une légère diminution des dépenses d'activité partielle. **A ce jour, la guerre en Ukraine ne s'est pas traduite par un recours plus important à l'activité partielle. Dans ce contexte, les dépenses pour l'activité partielle atteindraient 0,4 Md€ en 2022 puis 0,2 Md€ en 2023 et 2024.**

La contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi représente 3,9 Md€ en 2022 après 4,3 Md€ en 2021. Sous l'hypothèse d'un maintien du financement à hauteur de 11% des recettes de l'Unédic de l'année N-2, il serait de 4,3 Md€ en 2023 et 4,6 Md€ en 2024.

Finalement, après des niveaux exceptionnels en 2020 et 2021, **les dépenses totales de l'Unédic se réduiraient fortement en 2022**, passant de 49,4 Md€ à 40,0 Md€. Ces dépenses resteraient ensuite à ce niveau avec 39,9 Md€ en 2023 et 40,0 Md€ en 2024.

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

En 2020, la réduction de l'emploi affilié à l'Assurance chômage, le manque à gagner en cotisations sur les indemnités d'activité partielle et les reports de cotisations **avaient conduit à une diminution de contributions de 3,4 Md€ par rapport au niveau de 2019** (Graphiques 10A et 10B).

Les contributions du régime d'assurance chômage se sont fortement redressées en 2021 à 39,4 Md€, soit une hausse de +4,2 Md€ par rapport à 2020 sous l'effet du rebond de la masse salariale.

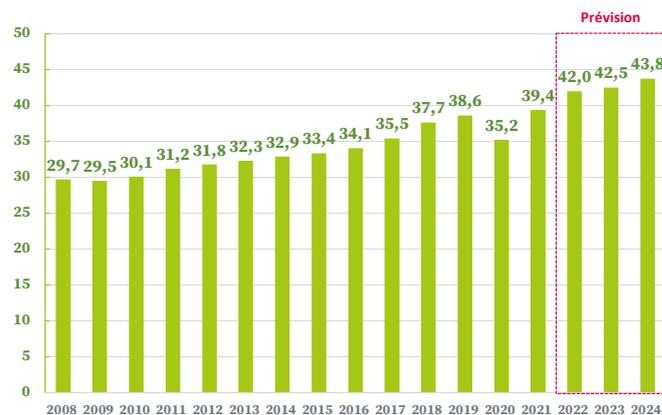
En 2022, les contributions d'Assurance chômage seraient en hausse, de +2,6 Md€, hausse essentiellement assurée par une évolution favorable du SMPT, et atteindraient 42,0 Md€ sur l'année, soit une progression de +6,6 % par rapport à 2021. En 2023 et 2024, les contributions enregistreraient de nouvelles hausses et s'établiraient respectivement à 42,5 Md€ et 43,8 Md€ (Tableau 3).

A noter : les contributions d'Assurance chômage sont estimées sous l'hypothèse d'un maintien d'une compensation totale par de la CSG-activité de la suppression des cotisations salariales d'Assurance chômage.

GRAPHIQUES 10A ET 10B – CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE

A – VARIATION ANNUELLE, EN %

B – EN NIVEAU, EN MD€



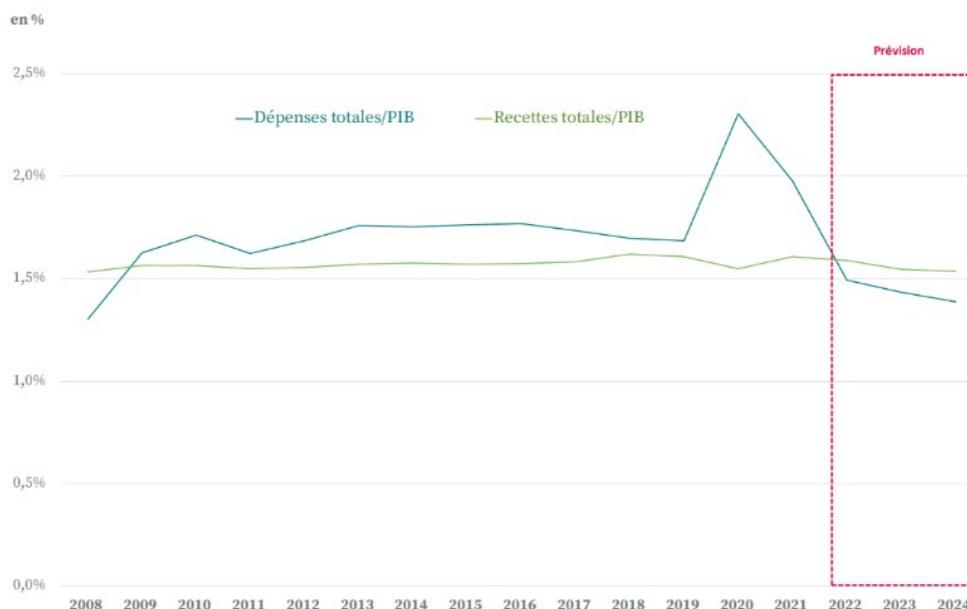
Sources : Urssaf Caisse nationale, prévisions Unédic

¹⁰ https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/ac7f768a14f651970697ef6e02395dcd/Dares_Acemo-covid_Synthese_mars.pdf

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

Finalement, fin 2024, les recettes de l'Unédic atteindraient une part dans le PIB proche de celle d'avant crise, soit 1,5 %. En parallèle, les dépenses reviendraient à une part dans le PIB équivalente à celle de 2007 (1,4 %), avant que les effets de la crise économique de 2008 n'affectent l'Assurance chômage (*Graphique 11*).

GRAPHIQUE 11 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN POURCENTAGE DE PIB



Source : Unédic, prévisions Unédic

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 12*).

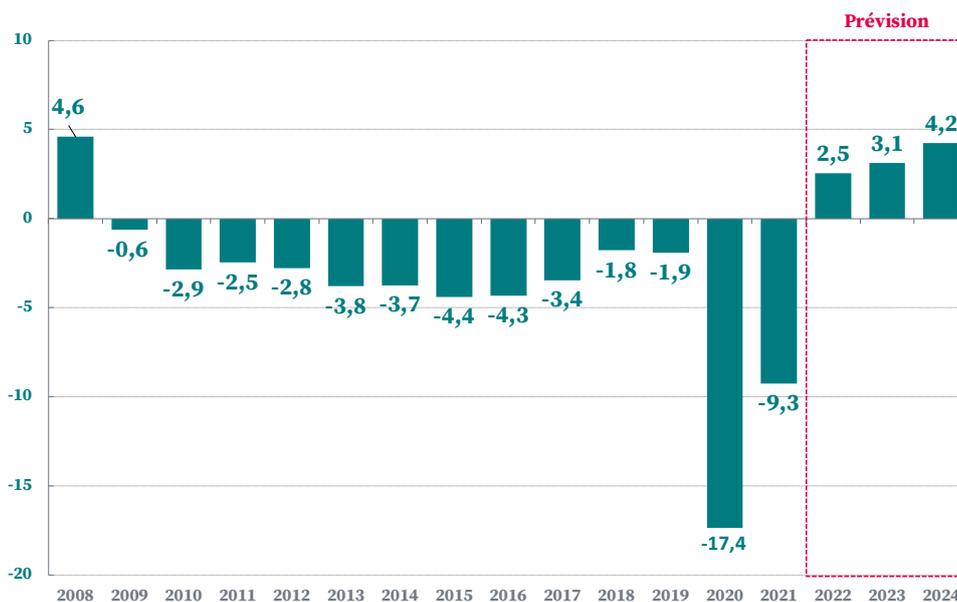
Le régime renouerait avec les excédents dès 2022, avec un solde de +2,5 Md€ (Tableau 3). Cette amélioration du solde est imputable à hauteur de 56 % à la fin des mesures d'urgence, de 28 % à l'amélioration conjoncturelle et de 16 % à l'entrée en vigueur des changements réglementaires¹¹.

En 2023 et 2024, le solde serait encore davantage excédentaire (respectivement +3,1 Md€ et +4,2 Md€), sous l'effet de la prise en compte de la nouvelle réglementation et de la conjoncture économique.

Les excédents des années 2022 à 2024 illustrent la grande sensibilité du régime aux retournements conjoncturels. Bien que supérieurs en montant, ces excédents sont comparables à ceux enregistrés par le passé, une fois rapportés aux recettes de l'année : selon les années et la position dans le cycle économique, 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 1,3 mois en 2024 (*Graphique 13*).

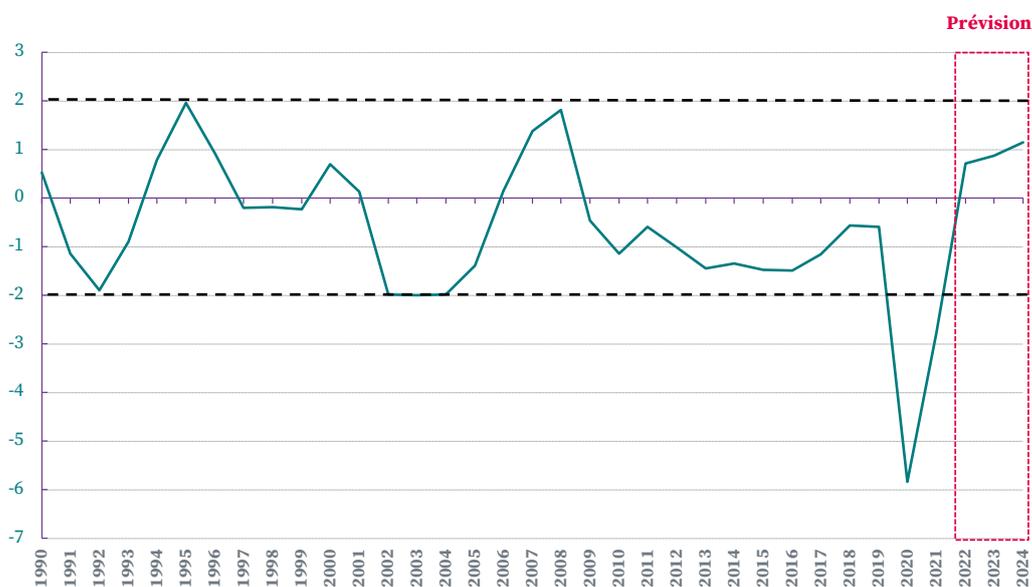
¹¹ Nos prévisions financières de février 2020 envisageaient un retour aux excédents à partir de 2021.

GRAPHIQUE 12 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic

GRAPHIQUE 13 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EXPRIMÉ EN MOIS DE RECETTES



Source : Unédic, prévisions Unédic

ENCADRÉ 2 : SENSIBILITÉ DU SOLDE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE À LA CONJONCTURE

L'Assurance chômage est particulièrement sensible aux fluctuations de l'économie, encore plus que les autres régimes de protection sociale. Par exemple, lorsque le dynamisme de l'emploi et des salaires se dégrade, les conséquences s'observent à la fois sur le niveau des recettes et sur celui des dépenses.

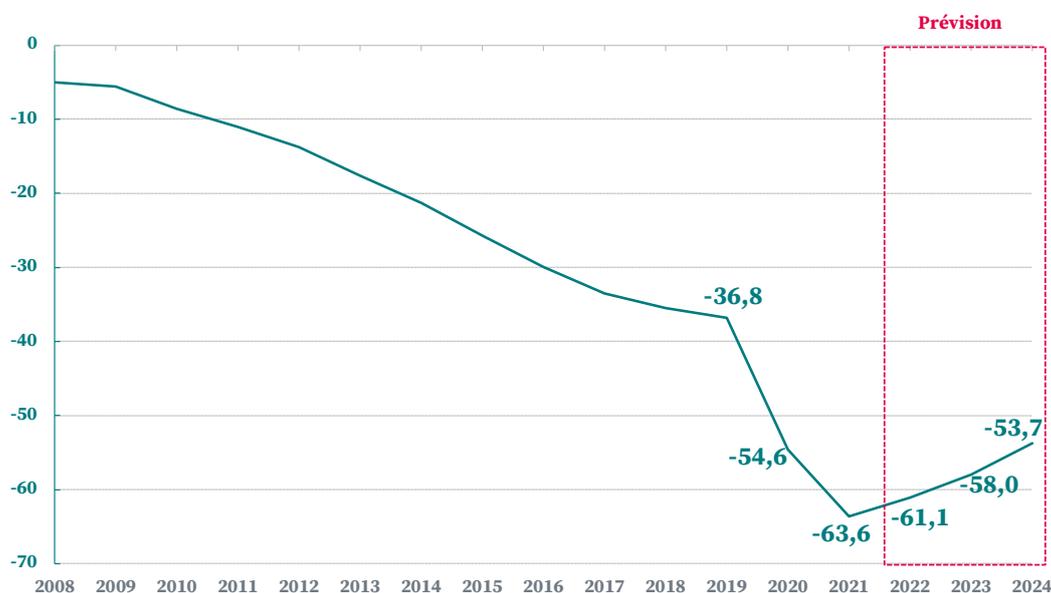
Compte tenu de la forte incertitude entourant la situation géopolitique et ses conséquences économiques, il peut être utile d'estimer la variabilité de la situation financière du régime d'Assurance chômage à la conjoncture : **on estime qu'un écart de croissance du PIB de +1 point induit une variation du solde de l'Assurance chômage de +750 M€ la 1^{ère} année, et de +1,5 Md€ à +2,0 Md€ l'année suivante.**

Ces estimations sont néanmoins à prendre avec précaution car elles reposent sur des calculs d'élasticité du solde au PIB ou à l'emploi observées dans le passé, pendant des périodes de ralentissement économique « classique », et toutes choses égales par ailleurs. Le ralentissement anticipé actuellement étant exogène à l'économie et au marché du travail français, les mécanismes de répercussion sur l'emploi, les salaires et le chômage, pourraient être légèrement différents.

Près de 54 Md€ de dette en 2024

La dette, qui s'établissait à 36,8 Md€ fin 2019 puis à 63,6 Md€ fin 2021, amorcerait **une trajectoire de réduction** dès 2022. Elle atteindrait 61,1 Md€ fin 2022 puis continuerait à se résorber à 58,0 Md€ fin 2023 et **53,7 Md€ fin 2024** (Graphique 14). Malgré la dynamique prévue pour les prochaines années, la question du financement de la dette du régime continuerait donc de se poser.

GRAPHIQUE 14 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic

TABLEAU 3 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2019 A 2024

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020	2021	2022	2023	2024
				Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	39,2	35,8	40,1	42,5	43,0	44,2
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,2	39,4	42,0	42,5	43,8
dont manque à gagner lié à l'activité partielle		-2,1	-0,8	-0,2	-0,1	-0,1
dont contributions principales	25,5	22,4	24,7	26,4	26,5	27,3
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,7	15,6	16,0	16,5
Autres recettes	0,6	0,6	0,8	0,5	0,5	0,5
Dépenses	41,1	53,2	49,4	40,0	39,9	40,0
Allocations brutes et aides*	35,1	39,0	38,4	33,2	32,8	32,6
Activité partielle	0,0	7,5	3,9	0,4	0,2	0,2
Caisses de retraite	2,1	2,3	2,6	2,1	2,1	2,1
Autres dépenses	3,9	4,5	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	0,3	0,4	0,4
Solde financier	-1,9	-17,4	-9,3	2,5	3,1	4,2
Dette	-36,8	-54,6	-63,6	-61,1	-58,0	-53,7

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

** Sous l'hypothèse d'un maintien du financement de Pôle emploi à hauteur de 11 %.

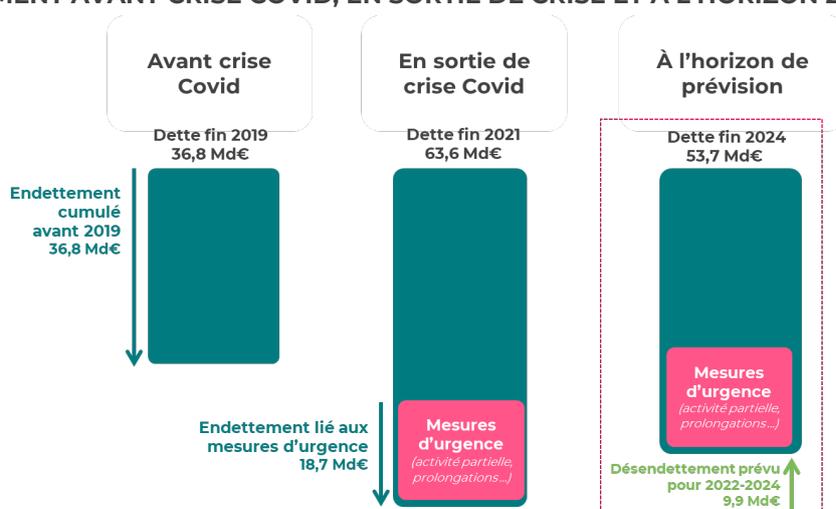
Source : Unédic, prévisions Unédic

Le cumul des excédents de 2022 à 2024 représenterait 9,9 Md€ fin 2024.

A la fin de l'année 2019, la dette du régime s'élevait à 36,8 Md€. Cette dette était multifactorielle : elle résultait de la situation économique dégradée après les années de crise financière de 2008-2009, 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, réformes telles que l'universalisation des droits) et de modifications survenues sur le marché du travail (développement des contrats courts, création des ruptures conventionnelles...) ¹².

Les années 2020 et 2021 ont généré à elles seules 26,8 Md€ de dette supplémentaire, du fait du financement des mesures covid (*Encadré 3*) et du ralentissement économique. Fin 2021, en sortie de crise, l'endettement du régime atteint 63,6 Md€ au total. Le cumul d'excédents des années 2022-2024 permettrait de résorber 16 % de cette dette.

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



Source : Unédic, prévisions Unédic

¹² Perspectives financières de l'Assurance chômage 2017-2020

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

Gestion de la dette

Chaque année, l'Etat octroie aux émissions obligataires de l'Unédic la **garantie explicite** pour un montant défini et publié en Loi de Finances. Pour l'année 2022, ce montant est de 6,25 Md€. Néanmoins, si la trajectoire financière de l'Unédic se confirme, le programme de financement de l'année 2022 pourrait se limiter à un montant de 2 Md€.

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. A l'heure actuelle, les projections de dépenses d'intérêt de l'Unédic sont stables : 0,3 Md€ en 2022 et 0,4 Md€ par an en 2023 et 2024.

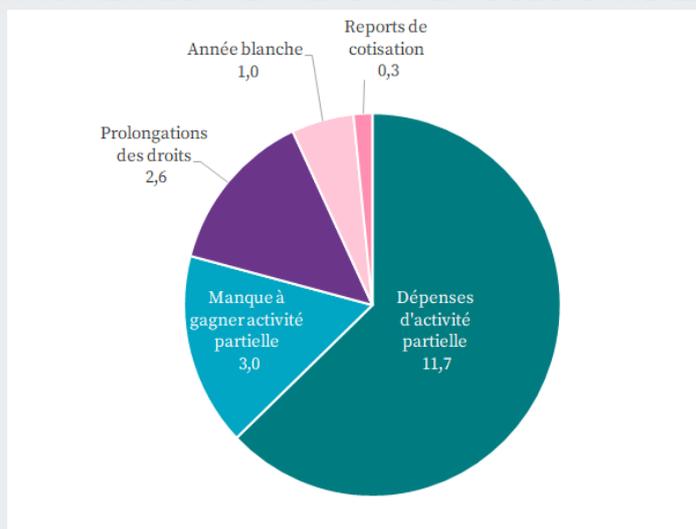
Cependant, **face à une hausse généralisée des prix**, les banques centrales mettent peu à peu fin aux politiques monétaires accommodantes mises en place pour faire face à la crise Covid-19. Sur les marchés financiers, la hausse des taux s'est accélérée en 2022 et pourrait donc avoir un **impact sur le coût de la dette de l'Unédic à moyen terme**.

ENCADRE 3 - DECOMPOSITION DES EFFETS FINANCIERS DES MESURES D'URGENCE

Entre 2020 et 2022, l'effet financier pour l'Unédic des mesures d'urgence mises en place pour faire face à la crise Covid-19 devraient s'établir à 18,7 Md€ à fin 2022. Ces effets se décomposent entre :

- l'activité partielle à hauteur de 14,8 Md€, dont 11,7 Md€ de dépenses et 3,0 Md€ de baisse de recettes liées aux manques à gagner,
- les prolongations de droits : 3,6 Md€ dont 2,6 Md€ pour les chômeurs au régime général et 1 Md€ pour les intermittents du spectacle (année blanche),
- des reports de cotisations chômage dont 0,3 Md€ ne seraient pas recouvrées en fin d'année 2022.

GRAPHIQUE 15 – EFFETS FINANCIERS DES MESURES D'URGENCE DE 2020 À 2022, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic juin 2022

ANNEXE – PASSAGE DU SOLDE FINANCIER DE LA PRÉVISION AU RESULTAT COMPTABLE

Au 31 décembre 2021, le passage entre le solde financier de -9,3 Md€ et le résultat comptable de l'exercice 2021 de -6,8 Md€ est indiqué dans le tableau 4 ci-dessous.

La principale source de décalage entre le résultat net comptable et les flux financiers provient du rattachement à la période de survenance en comptabilité.

TABLEAU 4 – DU SOLDE DE LA PRÉVISION FINANCIÈRE AU RÉSULTAT NET COMPTABLE DE L'EXERCICE 2021, EN MDE

Solde financier 2021 de la prévision financière	-9,3
Différentiel de rattachement à la période de survenance (produits et charges) entre la comptabilité et les flux financiers*	+2,2
Opérations sans incidences sur la trésorerie (diminution des provisions techniques)	+0,2
Résultat net comptable 2021	-6,8

* Le différentiel de produits à recevoir et de charges à payer au bilan entre 2020 et 2021 est de 2,2 Md€.

Source : Unédic



**PRÉVISIONS
FINANCIÈRES DE
L'ASSURANCE CHÔMAGE
2022-2024**

8 juin 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)