

Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021-2023



17 juin 2021

Après une année 2020 et un premier semestre 2021 marqués par une très forte mobilisation de l'Assurance chômage pour couvrir la crise, l'horizon se dégagerait pour les années 2022 et 2023.

En effet, les actions menées par l'Assurance chômage depuis mars 2020 pour soutenir les entreprises d'une part (activité partielle) et les chômeurs d'autre part (prolongation des droits des allocataires et des intermittents du spectacle) ont fortement pesé dans la situation financière du régime. Entre 2019 et 2020 la dette s'est ainsi accrue de 45 % en une seule année, passant de 36,8 Mds€ en 2019 à 54,6 Mds€ en 2020.

Le premier semestre 2021 est encore marqué par le financement des mesures visant à limiter les effets de la crise sur le marché du travail, avec des dépenses d'activité partielle et la prolongation de l'indemnisation des allocataires en fin de droit jusqu'à fin juin 2021 qui pèsent sur les dépenses du régime.

Cependant, hors éventuels aléas de la crise sanitaire, **la situation devrait nettement s'améliorer sur le second semestre 2021 et au cours de l'année 2022**. Avec l'amélioration de la situation sanitaire et la levée progressive des restrictions, les anticipations de croissance sont aujourd'hui bien orientées : **l'activité reviendrait à son niveau d'avant crise en 2022**, ce qui aurait pour conséquence un tarissement du recours à l'activité partielle et un rebond de l'emploi. Les mesures d'urgence concernant les allocataires d'Assurance chômage devraient également prendre fin. Par conséquent, le nombre d'allocataires de l'Assurance chômage se réduirait progressivement et, parallèlement, les recettes repartiraient à la hausse. Enfin, l'entrée en vigueur de la réforme d'Assurance chômage au 1^{er} juillet 2021 commencerait à générer des économies.

Avec la réforme et sous l'hypothèse d'un « retour à meilleure fortune » au 1^{er} janvier 2022, le solde passerait de -12,0 Mds€ en 2021 à -2,4 Mds€ en 2022. En 2023, le solde continuerait à s'améliorer pour se rapprocher de l'équilibre sous l'effet de l'amélioration conjoncturelle. À cet horizon néanmoins, le taux de chômage et les salaires n'auraient pas encore recouvré leur trajectoire d'avant crise : c'est pourquoi, malgré l'entrée en vigueur de la réforme, **le solde financier serait encore légèrement négatif en 2023 à -0,5 Md€**. **La dette de l'Unédic atteindrait 69,5 Mds€ fin 2023**.

Il existe néanmoins à ce jour **une incertitude autour de l'application au 1^{er} juillet 2021** de la nouvelle formule de calcul du salaire journalier de référence. Un avis du Conseil d'État est attendu sous peu. Plusieurs trajectoires sont donc présentées en complément dans cette note (cf. Encadré 3, page 17).

A. Les hypothèses retenues pour l'exercice de prévision

À la suite de l'entrée dans la crise sanitaire, la situation financière de l'Assurance chômage s'est fortement dégradée en 2020 et ce d'autant que le régime a pris en charge des dépenses sans précédent sur l'activité partielle, auxquelles se sont rajoutées les mesures d'urgence, telles que la prolongation des droits des allocataires. Au printemps 2021, les progrès dans le rythme de la vaccination et la possibilité d'une sortie durable de la crise sanitaire permettent d'envisager une amélioration rapide de l'activité sur l'horizon de prévision.

Croissance

2021 : un rebond prononcé

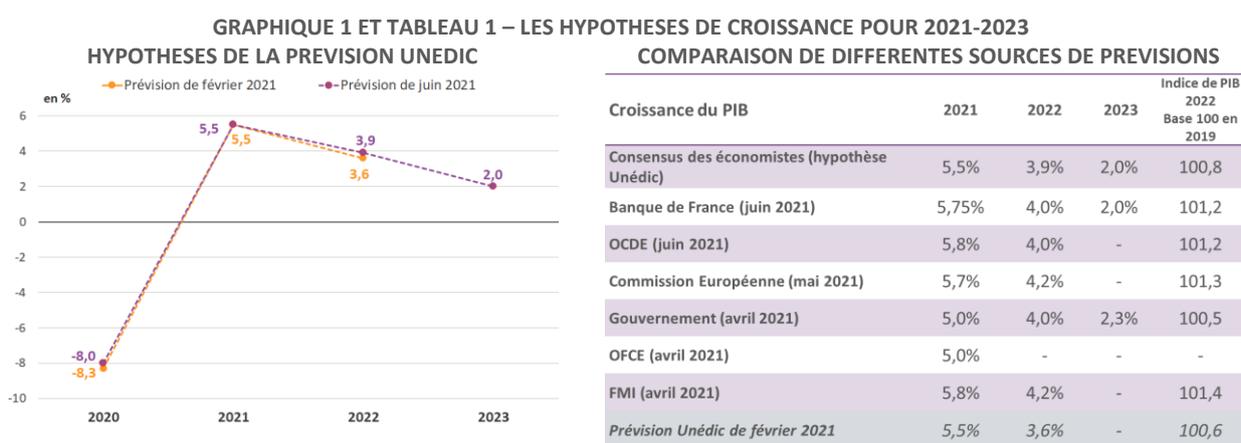
Après un recul inédit de l'activité¹ en 2020, de 8,0 %, l'activité enregistrerait un rebond de forte ampleur en 2021 : selon le Consensus des économistes publié en mai, la croissance du PIB s'établirait ainsi à +5,5 % (*Graphique 1*). La mise en place d'un 3^e confinement national au printemps aurait eu des effets relativement faibles sur l'activité, selon les premières estimations de l'Insee² (*Graphique 2*). Ainsi, l'économie devrait conserver une trajectoire plutôt allante. Néanmoins cette prévision de croissance reste très dépendante de l'état de la situation sanitaire et pourrait être révisée à la baisse en cas de nouvelle vague épidémique.

2022 : retour de l'activité au niveau de 2019

En 2022, l'économie continuerait à sortir pleinement de la crise et afficherait une croissance vigoureuse, la croissance du PIB serait de +3,9 % d'après le Consensus des économistes, permettant ainsi à l'activité de revenir à son niveau de 2019 (*Graphique 2*), une évolution de l'activité qui se situe dans la moyenne des prévisions produites par les autres organismes (*Tableau 1*).

2023 : un retour à la normale ?

Après deux années de forte croissance liée à la sortie de la crise sanitaire, l'activité ralentirait et atteindrait +2,0 % selon la prévision du Consensus de économistes pour 2023. Étant donné le fort contexte d'incertitude de cette période de sortie de crise, cette prévision de croissance à horizon de 2 ans doit être regardée avec prudence.

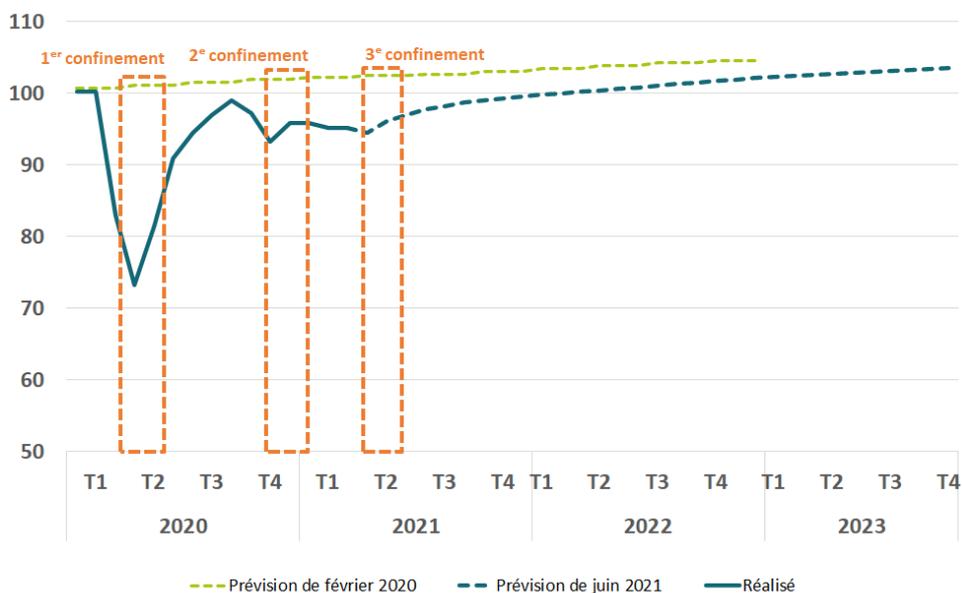


Sources : Consensus des économistes pour les prévisions.

Sources : Consensus des économistes, Commission Européenne, Banque de France, OCDE, FMI, OFCE, Gouvernement (Programme de stabilité 2021-2027).

¹ Le PIB est quasi stable au premier trimestre 2021 (-0,1 %), le pouvoir d'achat du Revenu Disponible Brut des ménages baisse (-1,0 %) mais reste au-dessus de son niveau d'avant crise. Comptes nationaux trimestriels – Résultats détaillés - Premier trimestre 2021. Insee, *Informations rapides*, mai 2021, n°136.

² Insee, Note de conjoncture, mai 2021.

GRAPHIQUE 2 – TRAJECTOIRE DE VALEUR AJOUTEE 2020-2023 (BASE 100 = 1^{ER} TRIMESTRE 2019)

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

Lecture : en février 2020, on prévoyait une hausse du PIB au 3^e trimestre 2020 par rapport au 1^{er} trimestre 2019, l'amenant à un niveau de 101,6 en base 100. En juin 2021, la contraction de la valeur ajoutée sur ce trimestre était estimée à -3 % par rapport à fin 2019, soit un niveau de 97 en base 100.

Activité partielle

L'activité partielle, financée au tiers par l'Unédic et aux deux tiers par l'État, soutient depuis mars 2020 l'économie française. Bien que plus faibles qu'en 2020, les dépenses d'activité partielle (activité partielle de droit commun et activité partielle de longue durée) sont encore conséquentes sur les premiers mois de l'année 2021 : **près de 500 M€ par mois ont été décaissés par l'Unédic entre janvier et mai 2021**, période comprenant encore de nombreuses fermetures administratives (bars, restaurants, musées, cinémas, salles de sport, commerces...).

Les dépenses liées au dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) sont à ce jour encore très en deçà des dépenses d'activité partielle de droit commun (7 % des dépenses en février 2021) car le dispositif est encore peu mobilisé possiblement du fait de taux d'indemnisation en activité partielle de droit commun plus élevés et d'absence d'obligations d'engagements en matière de maintien en emploi des salariés. Il est néanmoins probable que l'activité partielle de droit commun se tarisse en 2022. L'APLD resterait mobilisée seulement dans certains secteurs industriels risquant d'être durablement touchés par la crise (ex : aéronautique).

En dehors des pics en périodes de confinement, ces dépenses sont sur une tendance décroissante par rapport à 2020.

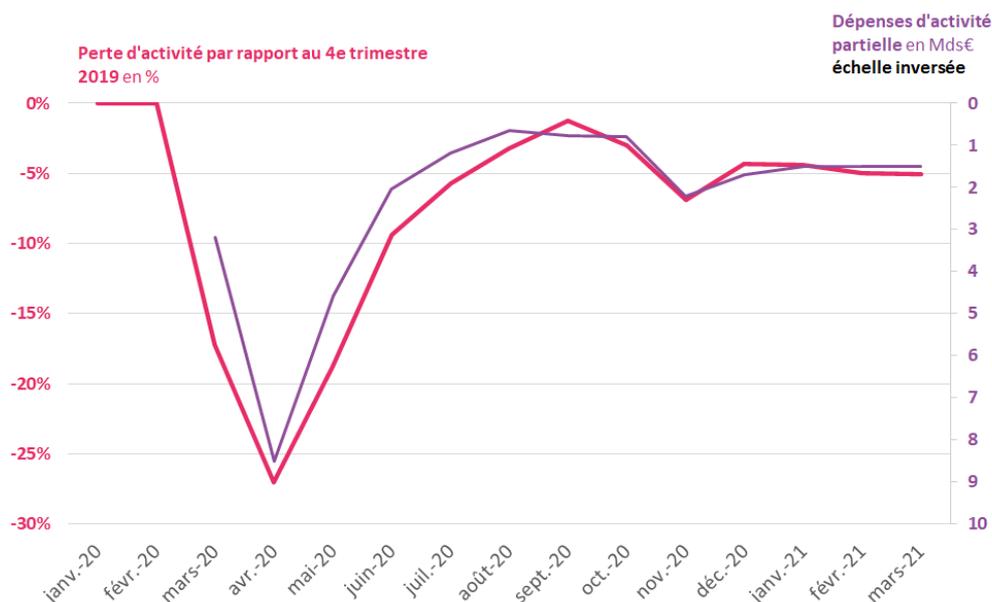
En effet, le principal déterminant de la dépense d'activité partielle, comme des effectifs de salariés placés en activité partielle, reste la perte d'activité mesurée par l'écart de valeur ajoutée par rapport au 4^e trimestre 2019 (*Graphique 3*). Pour 2021 et 2022, les effectifs, de même que les dépenses d'activité partielle, sont ainsi estimés à partir des prévisions de perte d'activité.

Les effectifs comme les dépenses d'activité partielle devraient diminuer progressivement au second semestre 2021

en lien avec le retour au niveau d'avant crise de l'activité et avec les baisses de taux d'indemnisation annoncées pour cet été pour les demandes de droit commun des secteurs non protégés. Les dépenses de l'Unédic en activité partielle atteindraient 4,5 Mds€ en 2021 et 0,7 Md€ en 2022.

Pour 2023, l'activité économique revenant à un niveau d'avant crise, le recours à l'activité partielle reviendrait à un niveau proche de son niveau antérieur. On estime malgré tout que les dépenses seraient légèrement plus élevées qu'avant crise (200 M€ contre 50 M€ en 2019) du fait des demandes d'APLD qui courront sur 2023 et de l'effet d'apprentissage des entreprises qui pourraient recourir plus rapidement au dispositif en cas de difficultés.

GRAPHIQUE 3 - TRAJECTOIRE DE VALEUR AJOUTEE ET DEPENSES D'ACTIVITE PARTIELLE OBSERVEES DEPUIS JANVIER 2020



Sources : Insee, pour le PIB ; ASP, pour les dépenses d'activité partielle. Calculs Unédic.

Lecture : en avril 2020, l'activité a baissé de 28 points par rapport à son niveau de 2019, les dépenses d'activité partielle observées (source ASP) étaient alors à leur maximum, de 8,5 milliards d'euros (Etat + Unédic).

Emploi

En raison des mesures de soutien apportées aux entreprises et plus particulièrement l'activité partielle, les pertes d'activité considérables provoquées par les deux premiers confinements n'ont pas conduit à des pertes comparables en termes d'emploi. Ainsi, à l'issue du 1^{er} confinement, l'économie présentait une perte d'activité de l'ordre de 18 % par rapport au niveau avant crise alors que l'emploi salarié privé affichait une réduction de seulement 3 %. À la fin de l'année 2020, au moment du 2^e confinement, alors que le niveau d'activité était encore inférieur de 5 % à son niveau d'avant crise, l'emploi ne se situait plus qu'à 1,7 % de son niveau de la fin 2019 ce qui correspond à un écart de l'ordre de 332 000 personnes sur le champ des salariés du privé³.

La crise sanitaire est ainsi venue interrompre une trajectoire d'emploi qui était très positive avec de fortes créations d'emplois dans le secteur privé entre 2015 et 2019. Au début de l'année 2021, l'emploi salarié était revenu à un niveau proche de celui observé à la fin de l'année 2018.

Entre fin 2019 et fin 2020, le volume d'emploi salarié (y compris salariés du public) a diminué de près 296 000 emplois. **Cet ajustement de l'emploi s'est concrétisé par un fort recul des embauches dans le secteur privé** au cours de l'année 2020. En effet, le nombre de nouveaux contrats signés a fortement reculé et s'est révélé inférieur au nombre de fins de contrats faisant apparaître un déficit d'embauches, notamment en CDI. Dans le détail, **la baisse de volume d'emploi salarié s'est concentrée dans l'industrie et les services marchands (ex : commerces, transport, hébergement-restauration, etc.) qui enregistrent une baisse du volume d'emploi de l'ordre de 387 000 emplois salariés** (84 000 dans l'industrie, soit -2,4 % et de 303 000 dans les services marchands, soit -2,5 %). L'industrie et les services marchands ont été les plus affectés par les mesures de restriction sanitaires étant donné qu'ils abritent des secteurs recevant du public (hébergement-restauration, etc.) ou qu'ils sont très dépendants de la mobilité des populations (fabrication de matériel de transport, etc.). Inversement, fin 2020, la construction et les services non marchands (ex : administration publique, enseignement, santé) affichent finalement un volume d'emplois plus élevé par rapport à leur niveau de la fin d'année 2019 : +27 000 emplois dans la construction, soit +1,7 %, et +63 000 emplois dans les services non marchands, soit +0,8 %.

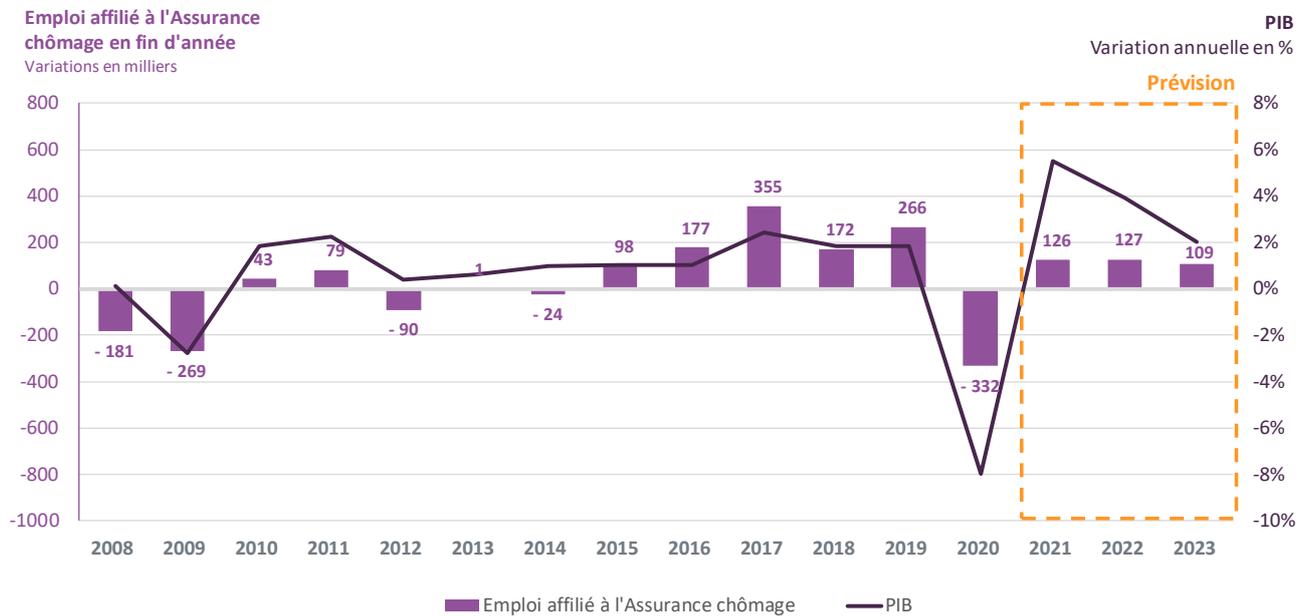
Début 2021, l'emploi présente des signes encourageants d'amélioration alors que l'activité reste affaiblie par les différentes restrictions sanitaires :

- ▶ au 1^{er} trimestre, selon les derniers chiffres de l'Insee, l'emploi salarié privé est très bien orienté et affiche des créations d'emplois de l'ordre de +89 000 conduisant à réduire l'écart d'emploi du niveau pré-crise alors que l'activité au 1^{er} trimestre restait à un niveau inférieur à -5 % du niveau d'avant crise ;
- ▶ bien que toujours inférieures à leur niveau observé avant la crise et malgré un contexte économique encore marqué par des restrictions sanitaires, les déclarations d'embauche collectées par l'Acoss affichaient une orientation haussière de +5,0 %.

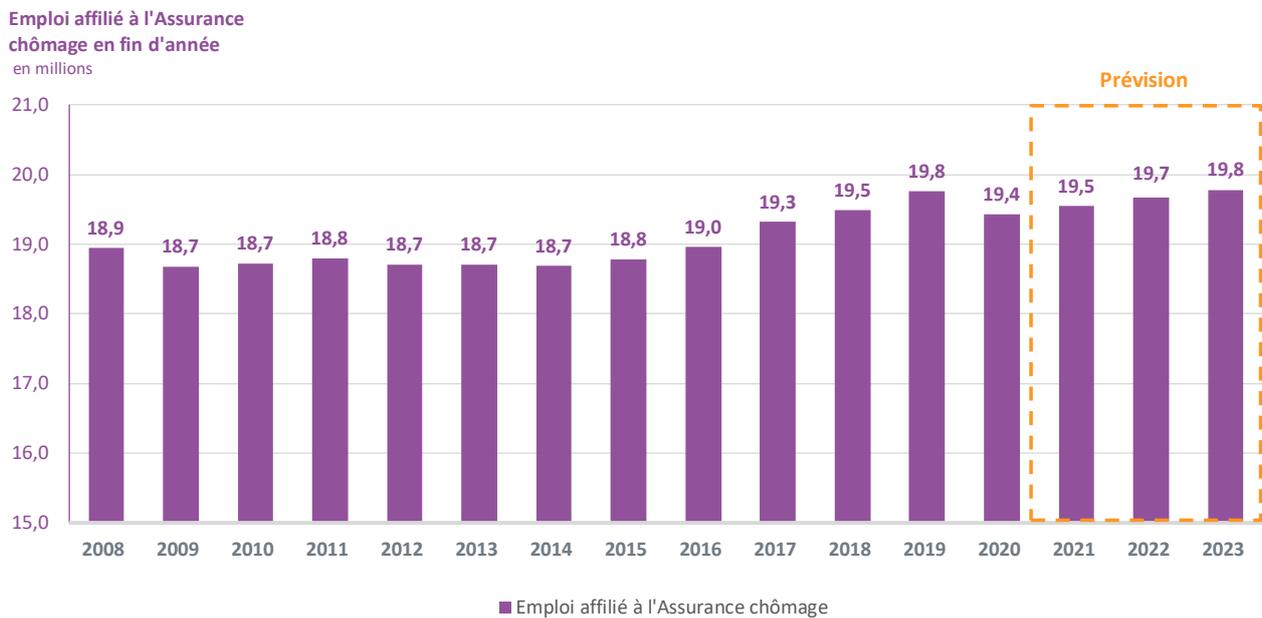
Finalement, à la fin de l'année 2021, grâce à l'amélioration conjoncturelle liée à la fin des restrictions sanitaires, l'emploi affilié se redresserait (+126 000 emplois en glissement annuel) et continuerait de croître en 2022 et 2023 de respectivement +127 000 et +109 000 emplois (Graphiques 4A et 4B et Encadré 1).

³ À noter que 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 qui est comparable à celle observée au moment de la crise financière de 2008-2009. En effet, à l'issue de cette crise à la fin 2009, l'emploi salarié affichait une baisse de 512 000 personnes par rapport à son niveau d'avant crise alors que la perte d'activité, toujours par rapport au niveau avant crise était de l'ordre de 4 %.

GRAPHIQUES 4A ET 4B – VARIATION ET NIVEAU D'EMPLOI AFFILIÉ A L'ASSURANCE CHOMAGE DEPUIS 2008
A - EN VARIATION ANNUELLE EN FIN D'ANNEE



B – EN NIVEAU EN FIN D'ANNEE



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'Acoss et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.
 Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage. France entière. Données CVS.

Taux de chômage

Depuis mars 2020, l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois à Pôle emploi en catégorie A offre une image fidèle de l'évolution du chômage au cours de la crise sanitaire : entre la fin 2019 et la fin 2020, le nombre de DEFM A a augmenté de +298 000 personnes, soit un ordre de grandeur comparable à celui de l'ajustement de l'emploi.

À l'inverse, l'évolution du chômage au sens du BIT au cours de ces derniers mois demeure toujours difficile à interpréter : à la fin de l'année 2020, le taux de chômage était de 8,0 %, en baisse de -0,1 point par rapport à son niveau observé à la fin 2019. Cette baisse traduit surtout le fait que les confinements de l'année 2020 ont fait sortir un certain nombre de chômeurs de la population active. Ces derniers n'étaient en effet pas en mesure d'effectuer les démarches habituelles de recherche d'emploi dans le sens défini par le BIT, amenant ainsi à une réduction artificielle du taux de chômage.

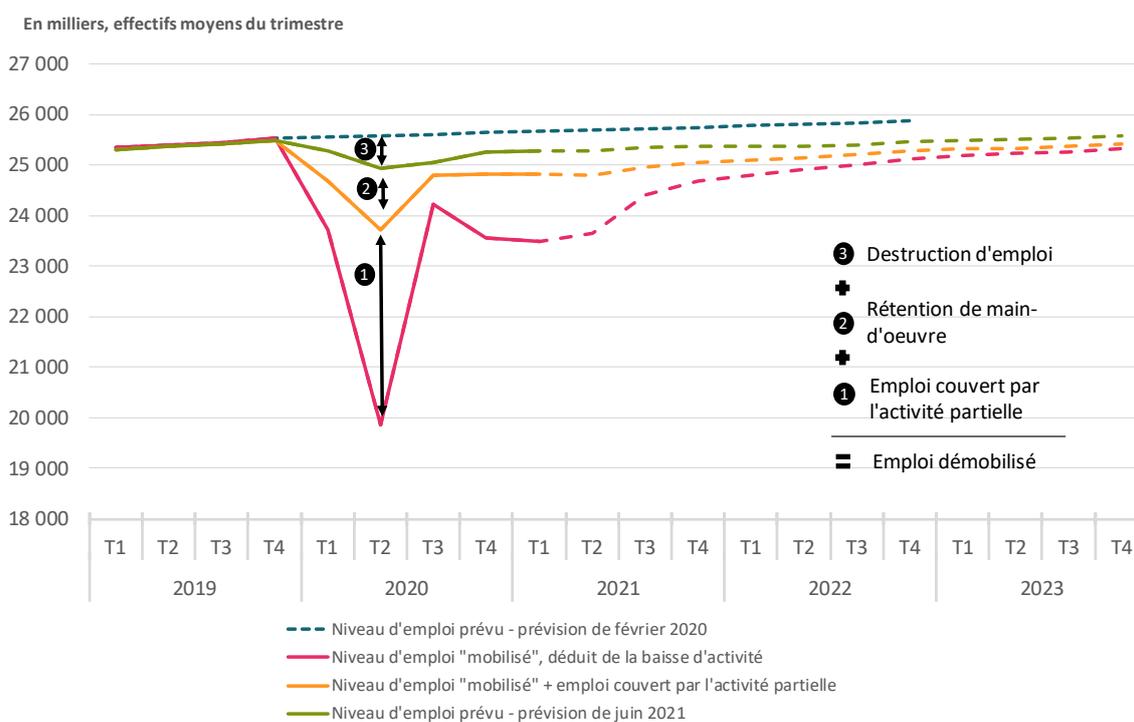
Sur la seconde partie de l'année 2021, certaines personnes qui s'étaient retirées temporairement du marché du travail ou ayant retardé leur entrée dans la vie active recherchaient un emploi : avec cette hausse de la population active, qui reviendrait ainsi sur sa tendance de long terme, **le taux de chômage augmenterait à 9,1 % fin 2021. À partir de 2022, l'évolution du chômage serait à nouveau en adéquation avec celle de l'emploi, il s'établirait à 8,7 % à la fin de l'année 2022, puis à 8,4 % à la fin 2023.**

Encadré 1 – Méthodologie de la prévision Unédic

Depuis juin 2020, la méthode de prévision a été adaptée en raison de l'ampleur de la crise et de la nécessité de prendre en compte l'activité partielle dont les effets varient fortement entre secteurs. Aujourd'hui, les prévisions de l'Unédic sont fondées sur des estimations sectorielles d'activité. Ces pertes d'activité sectorielles sont traduites en volume d'emplois dits « démobilisés », c'est-à-dire qui sont mis en danger par la baisse d'activité, sous l'hypothèse que la contraction de la valeur ajoutée menace une part équivalente de l'emploi.

L'estimation de l'emploi « démobilisé » permet, une fois déduite la part de l'emploi couvert par l'activité partielle (cf. *supra*), de déterminer quel serait le niveau d'emploi (pour plus de précisions méthodologiques, voir les prévisions de situation financière de l'Unédic du 18 juin et du 21 octobre 2020).

EVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIE, OBSERVE ET PREVU SUR LA PERIODE 2019-2023



Source : prévisions Unédic.

La réglementation d'assurance chômage retenue pour l'exercice de prévision

La réglementation d'assurance chômage considérée dans cet exercice de prévision est celle prévue par le décret 2021-346 du 30 mars 2021 et dont les premières mesures doivent entrer en vigueur à partir du 1^{er} juillet 2021. Les estimations des effets de la réforme intégrés ici sont issues de la note d'impact de l'Unédic d'avril 2021⁴ (voir encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2 – Les effets du décret du 30 mars 2021 sur l'Assurance chômage

Cet exercice de prévision intègre les effets de la réforme d'assurance-chômage issue du décret 2021-346 du 30 mars 2021. En détail, les mesures contenues dans le décret sont les suivantes.

- ▶ La modification majeure de la réforme assurance-chômage concerne le calcul de l'allocation chômage qui entre en vigueur le 1^{er} juillet 2021 et qui a fait l'objet de différents reports à cause de la crise sanitaire ainsi que différentes modifications. Le décret du 30 mars 2021 précise les nouvelles modalités de calcul du **salairé journalier de référence (SJR)** ainsi que la durée d'indemnisation,
- ▶ Le décret précise également le passage de la **condition d'affiliation** à 6 mois (contre 4 mois auparavant) qui dépendra de l'évolution de deux indicateurs du marché du travail et de leur retour à un niveau jugé favorable (ou "retour à meilleure fortune"),
- ▶ À partir du 1^{er} juillet 2021, la **dégressivité** des allocations sera à nouveau en vigueur pour les allocataires de moins de 57 ans ayant perçu des salaires élevés (supérieurs à environ 4 500 euros bruts mensuels) et s'appliquera à partir du 9^e mois d'indemnisation puis du 7^e mois en cas de "retour à meilleure fortune",
- ▶ Enfin, le **bonus-malus** entrera en vigueur au 1^{er} septembre 2022. Pour rappel, cette mesure est prévue pour être neutre financièrement.

Les critères pour déterminer du « retour à meilleure fortune » sont les suivants.

- ▶ un nombre cumulé de déclarations préalables à l'embauche (hors intérim) de plus d'un mois supérieur à 2,7 millions sur 4 mois consécutifs;
- ▶ une baisse des DEFM A sur 6 mois consécutifs supérieure à 130 000. Pour plus de détails, voir aussi l'étude d'impact citée ci-dessus.

Pour des raisons méthodologiques, les chiffrages pris en compte dans la prévision par l'Unédic prennent pour hypothèse que le retour à « meilleure fortune » se ferait au 1^{er} janvier 2022.

Le tableau ci-dessous détaille les montants d'économie attendues mesure par mesure.

TABLEAU 2 – MOINDRES DEPENSES ESTIMEES, À PARTIR DU 1^{ER} JUILLET 2021

Mesures	Moindres dépenses liées à la réforme, en M€		
	En 2021	En 2022	Régime de croisière*
Calcul du SJR et de la durée avec un plancher à 57,14 %	210	940	1 000
Condition minimale d'affiliation à 4 mois, puis à 6 mois pour les pertes d'emploi à partir du 1 ^{er} janvier 2022 (majorant) ou au-delà de 2022 (minorant)	0	[0 – 730]**	800
Dégressivité appliquée au 9 ^e mois à partir du 1 ^{er} juillet 2021, puis au 7 ^e mois pour les pertes d'emploi à partir du 1 ^{er} janvier 2022 (majorant) ou au-delà de 2022 (minorant)	0	[250 – 260]**	460
Bonus-malus sur les cotisations employeurs	0	Prévu pour être neutre financièrement ***	
Ensemble	210	[1 190 - 1 930]**	2 260

* Le régime de croisière sera atteint après plusieurs années et correspondra à une situation économique proche de celle que l'on a connue au cours des dernières années avant la crise de la Covid-19.

** Selon la date d'entrée en vigueur consécutive au retour à meilleure fortune.

*** L'Unédic n'est pas en mesure d'analyser les effets de cette mesure par manque de données adéquates (DSN).

Source : Unédic, étude d'impact des effets de la réforme du 30 mars 2021.

⁴ Unédic, « Réforme de l'Assurance chômage. Effets au 1^{er} juillet 2021 du décret du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage », 7 avril 2021. [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021 | Unedic.fr](https://www.unedic.fr/etude-d-impact-de-l-evolution-des-regles-d-assurance-chomage-au-1er-juillet-2021)

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 :

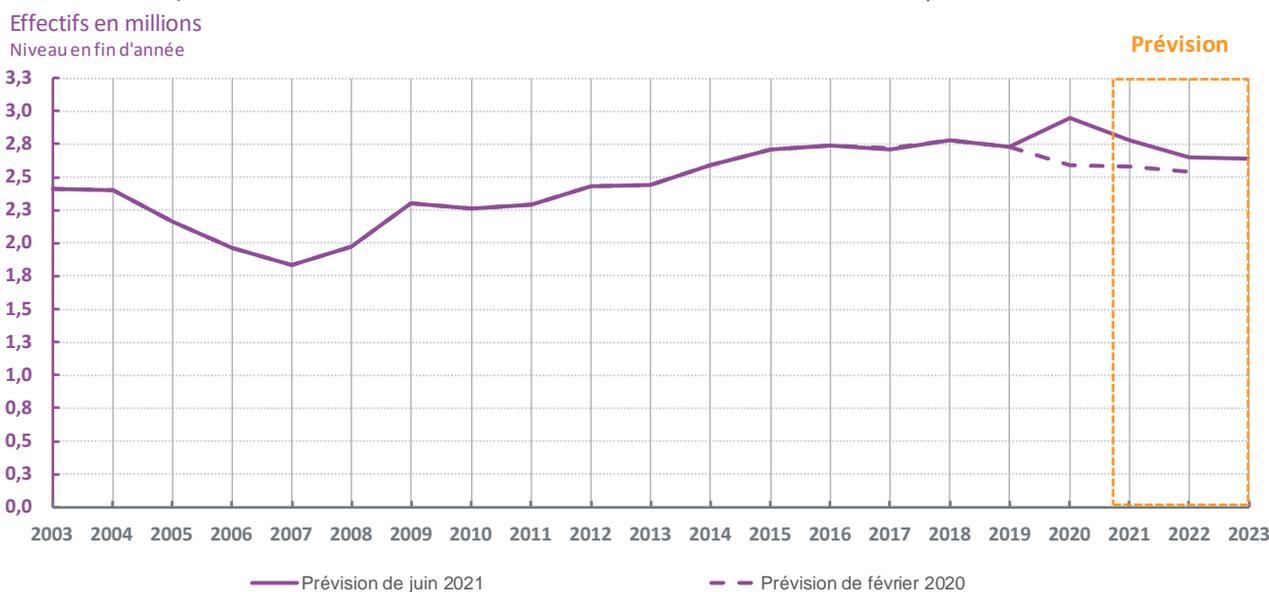
- ▶ la prolongation des droits annoncée jusqu'à fin juin 2021 pour les allocataires du régime général arrivant en fin de droit chômage⁵, cette mesure conduit à des dépenses supplémentaires de +0,7 Md€ en 2020 et de +1,9 Md€ en 2021 ;
- ▶ la prolongation des droits pour les intermittents du spectacle jusqu'à décembre 2021 (« année blanche ») et les adaptations des conditions d'ouverture de droit au 1^{er} août 2020. La prolongation de l'année blanche annoncée désormais jusqu'en décembre 2021 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.

Chômage indemnisé

Fin 2020, en raison des destructions d'emploi, du maintien en indemnisation des personnes arrivant en fin de droit et du 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 +222 000 personnes par rapport à fin 2019.

Fin 2021, le nombre d'indemnisés se contracterait de -154 000 personnes par rapport à la fin 2020 en lien avec l'amélioration conjoncturelle et 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 2), le nombre de chômeurs indemnisés baisserait de -158 000 personnes fin 2022 et de -10 000 en 2023, ce qui porterait **le nombre de chômeurs indemnisés à environ 2,6 millions de personnes à la fin 2023**. Cette amélioration ne permettrait cependant pas de renouer avec la trajectoire qui était anticipée avant la crise, en février 2020 (*Graphique 5*).

GRAPHIQUE 5 – EFFECTIF DE CHOMEURS INDEMNISES PAR L'ASSURANCE CHOMAGE, NIVEAU EN FIN D'ANNEE



Sources : Pôle emploi ; Unédic, prévisions Unédic.

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

⁵ Unédic, "Prolongation des droits : quels effets sur le régime d'assurance-chômage ?", mai 2021. [Prolongation des droits : quels effets sur le régime d'assurance chômage ? | Unedic.fr](#)

TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHESES MACRO-ECONOMIQUES DE LA PREVISION

	2019	2020	2021 Prévision	2022 Prévision	2023 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (évolution en moyenne annuelle)					
PIB	+1,8%	-8,0%	+5,5%	+3,9%	+2,0%
Indice des prix à la consommation	+1,1%	+0,5%	+1,3%	+1,1%	+1,4%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+1,2%	-1,3%	+0,7%	+0,6%	+0,7%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,7%	-4,8%	+4,1%	+3,4%	+2,5%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,1%	-6,1%	+4,8%	+3,9%	+3,1%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,1%	8,0%	9,1%	8,7%	8,4%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+0,3%	+7,1%	+0,5%	-7,9%	-2,8%
Chômage (niveau en fin de période CVS)					
Emploi affilié à l'assurance chômage	19 754 000	19 422 000	19 548 000	19 675 000	19 784 000
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	2 726 000	2 948 000	2 794 000	2 636 000	2 626 000
Emploi, Chômage (variation sur la période)					
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+266 000	-332 000	+126 000	+127 000	+109 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	-56 000	+222 000	-154 000	-158 000	-10 000

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoss, prévisions Unédic de juin 2021.

Champ : France entière. Données CVS.

B. Situation financière 2021-2023 - avec réforme d'Assurance chômage au 1^{er} juillet 2021

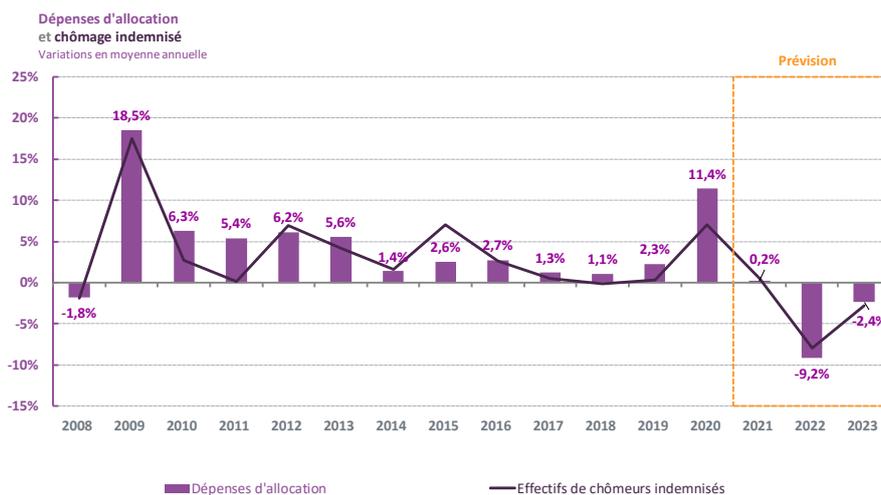
Les résultats suivants sont basés sur la réglementation connue à ce jour, c'est-à-dire avec la réforme d'Assurance chômage telle qu'annoncée dans le décret du 30 mars 2021. L'encadré 3 (page 17) présente la trajectoire dans le cas où la réforme serait annulée en partie ou totalement à la suite de la décision du Conseil d'État.

Dépenses (avec réforme d'Assurance chômage au 1^{er} juillet 2021)

Les dépenses du régime baisseraient entre 2021 et 2023 après le pic atteint en 2020.

Les dépenses d'allocation chômage de 39,0 Mds€ en 2020 et seraient stables en 2021 sous l'effet notamment des mesures de prolongement de fin de droit (Graphique 6). En 2022, les dépenses se réduiraient en raison de l'amélioration de la situation conjoncturelle, des économies liées aux nouvelles règles d'assurance chômage et de la fin des mesures d'urgence de 2020-2021. En 2023, les dépenses continueraient à diminuer toujours sous l'effet de la montée en charge de la réforme et de l'amélioration de l'emploi.

GRAPHIQUES 6A ET 6B – DEPENSES D'ALLOCATION CHOMAGE JUSQU'À FIN 2023
A - EN VARIATION ANNUELLE



B - EN NIVEAU



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

Champ : France entière. Données CVS.

Les dépenses d'activité partielle supportées par l'Unédic représenteraient 4,5 Mds€ en 2021 après 7,5 Mds€ en 2020. Elles atteindraient 0,7 Md€ en 2022 et enfin 0,2 Md€ en 2023 (cf. détail page 3).

Les dépenses liées au financement du budget de Pôle emploi correspondent depuis 2020 à 11 % des contributions annuelles encaissées par l'Unédic lors de l'année N-2, soit 4,1 Mds€ pour 2020. Elles continueraient de progresser en 2021 en lien avec l'amélioration des recettes de l'Unédic deux ans auparavant et atteindraient 4,3 Mds€. Elles baisseraient en 2022 du fait du recul des recettes 2020 et atteindraient 3,9 Mds€. Enfin, elles rebondiraient en 2023 en lien avec la reprise économique 2021 pour 4,2 Mds€, un niveau comparable aux dépenses de 2020.

Au total, en 2021, les dépenses de l'Unédic avoisineraient 50,9 Mds€, soit -4 % par rapport à 2020. Les dépenses baisseraient fortement en 2022 : elles atteindraient 43,0 Mds€ en 2022, soit -16 % par rapport à 2021 puis 41,9 Mds€ en 2023, soit une réduction de -2 % par rapport à 2022 (Tableau 4).

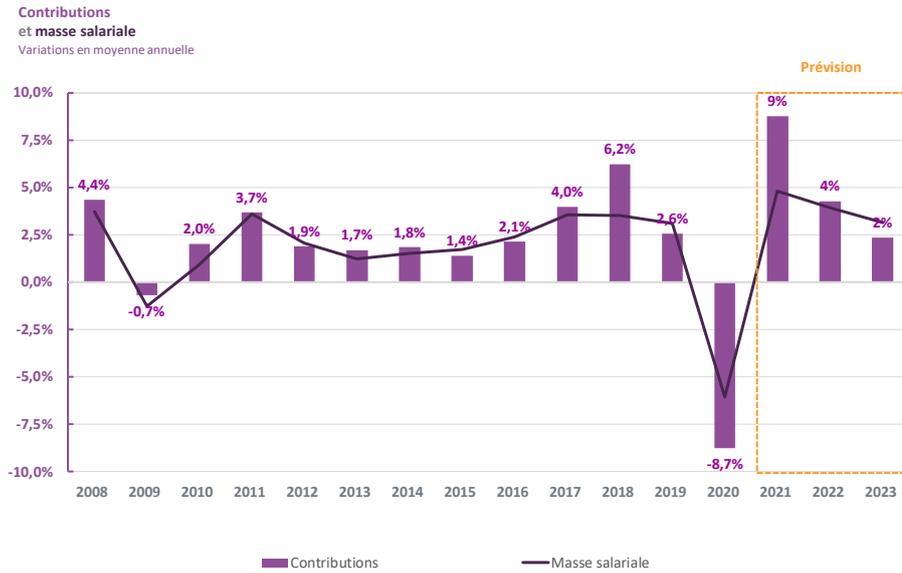
Recettes

Hors crise Covid, comme les recettes de l'Unédic sont adossées à l'évolution de la masse salariale, elles auraient dû progresser en moyenne de +2,7 % par an. Mais elles se sont dégradées depuis mars 2020 du fait de la baisse de l'assiette de cotisations et des reports de cotisations.

- ▶ Sous l'effet de la **baisse de l'activité** et donc de l'emploi salarié, la masse salariale soumise aux contributions chômage (contribution patronale et CSG activité) diminue. De plus, les indemnités d'activité partielle venues se substituer à de la rémunération habituelle ne sont pas soumises aux contributions patronales d'assurance chômage ni à la CSG. Finalement, ces **manques à gagner (hors reports de cotisation) et les effets sur les recettes du recul de l'activité** représenteraient un montant de l'ordre de -3,0 Mds€ sur l'année 2020, dont -1,8 Md€ en lien avec l'activité partielle. Les manques à gagner liés à l'activité partielle diminueraient ensuite compte tenu de la baisse de la dépense d'activité partielle pour être quasiment nuls en 2023, mais les effets de la conjoncture sur la dynamique de la masse salariale devraient continuer de peser (*Graphique 7*).
- ▶ Depuis mars 2020, l'Etat a autorisé le report de cotisations sociales, dont une partie concerne les recettes de l'Assurance chômage.
- ▶ **Pour les employeurs du privé** : les reports des cotisations chômage (cotisations patronales et CSG sur les revenus d'activité) représentaient en 2020 plus de 1,3 Md€, soit 3 % des recettes annuelles de l'Unédic. Sur ces 1,3 Md€, 0,4 Md€ ont été compensés par l'Etat et l'Acosse au titre des mesures de compensation des exonérations et aides au paiement de cotisations accordées dans la troisième loi de finances rectificative de juillet 2020. Nous faisons l'hypothèse que les deux tiers du reste à recouvrer fin 2020 au titre de ces reports de cotisations seraient remboursés en 2021 et en 2022 soit environ 0,6 Md€. Début 2021, les dispositifs de reports de cotisations ont été prolongés. Nous faisons l'hypothèse que le recouvrement reviendra à la normale en 2022. Nous anticipons que fin 2021, 0,9 Md€ ne seraient pas recouverts au titre des périodes d'emplois portant sur l'année 2021. Sur ces 0,9 Md€, 0,4 Md€ seraient compensés par l'Etat. Nous faisons ici aussi l'hypothèse que les deux tiers du reste à recouvrer fin 2021 au titre de ces reports de cotisations seraient remboursés en 2022 et 2023 soit environ 0,3 Md€.
- ▶ **Pour les travailleurs indépendants** : étant donné les reports de CSG activité au titre de l'année 2020 et les facilités de paiement de cotisation accordées par l'Urssaf (cotisations 2020 calculées sur la base de 50 % du revenu 2019), le reste à recouvrer au titre des reports de cotisation des travailleurs indépendants à fin 2020 représenterait 0,5 Md€. Nous faisons l'hypothèse que la moitié du reste à recouvrer à la fin 2020 serait récupérée au cours des années 2021 à 2023 soit environ 0,2 Md€.

Au total, sur l'année 2021, les recettes d'Assurance chômage atteindraient 38,9 Mds€, soit une hausse de +9 % par rapport à l'année précédente, un niveau proche de celui observé en 2019. Elles progresseraient également les années suivantes et atteindraient 40,6 Mds€ en 2022 et 41,5 Mds€ en 2023 (Tableau 4).

GRAPHIQUES 7A ET 7B – VARIATION ET NIVEAU DES CONTRIBUTIONS ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'À FIN 2023
A - EN VARIATION ANNUELLE



B - EN NIVEAU



Sources : Acoss, prévisions Unédic.

TABLEAU 4 – DEPENSES ET RECETTES DE L'UNEDIC POUR 2019-2023

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020	2021	2022	2023
			Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	39,2	35,8	38,9	40,6	41,5
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,2	38,3	40,0	40,9
dont manque à gagner lié à l'activité partielle		-1,8	-1,0	-0,2	-0,05
dont contributions principales	25,5	22,4	23,8	25,1	25,6
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,5	14,9	15,3
Autres recettes	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6
Dépenses	41,1	53,2	50,9	43,0	41,9
Allocations brutes	35,0	39,0	39,2	35,7	34,8
Activité partielle	0,04	7,5	4,5	0,7	0,2
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,5	2,4	2,3
Autres dépenses	3,9	4,4	4,7	4,3	4,6
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	4,3	3,9	4,2
dont charges d'intérêt de la dette	0,3	0,2	0,4	0,3	0,3
Solde financier	-1,9	-17,4	-12,0	-2,4	-0,5
Endettement net financier (dette)	-36,8	-54,6	-66,6	-69,0	-69,5
Solde financier hors activité partielle	-1,9	-8,1	-6,5	-1,6	-0,2
Dette hors activité partielle	-36,8	-45,4	-51,9	-53,4	-53,7

Source : Unédic, prévisions Unédic

Solde financier (avec réforme d'Assurance chômage au 1^{er} juillet 2021)

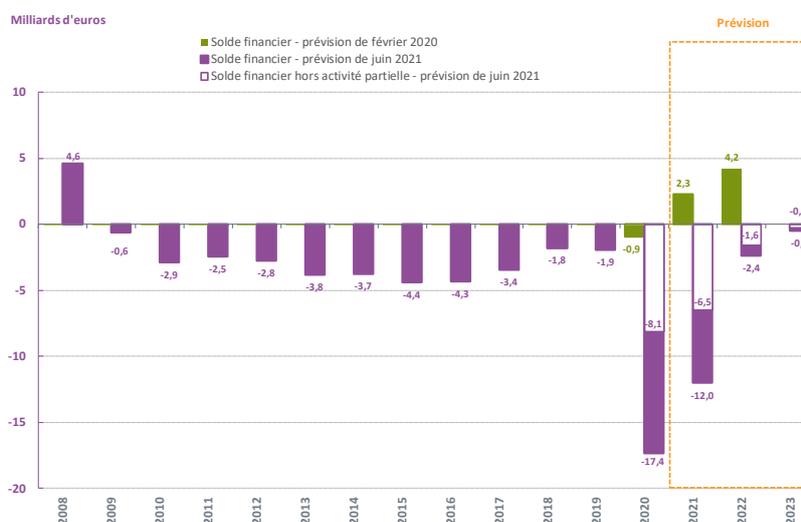
Après -17,4 Mds€ en 2020, le déficit annuel de l'Unédic se résorberait en partie pour atteindre -12,0 Mds€ fin 2021.

Il se résorberait davantage encore en 2022 pour atteindre -2,4 Mds€ (Tableau 3) du fait d'une part de la fin des mesures d'urgence et de la réduction du recours à l'activité partielle et d'autre part d'une situation conjoncturelle amenant à moins de chômeurs indemnisés et à plus de recettes. Ce mouvement serait encore accentué par la montée en charge de la réforme au 1^{er} juillet 2021 qui réduirait les dépenses d'allocations.

En 2023, le solde serait presque revenu à l'équilibre (-0,5 Md€). À cet horizon néanmoins, le taux de chômage et les salaires n'auraient pas encore recouvré leur trajectoire d'avant crise : en effet, alors que la population active devrait continuer de croître selon les projections démographiques de l'Insee, on observera un retard de l'activité, des salaires moyens et des créations d'emploi par rapport à la trajectoire d'avant crise.

Hors financement de l'activité partielle, le déficit financier du régime d'Assurance chômage aurait été nettement plus contenu : -8,1 Mds€ pour 2020, -6,5 Mds€ pour 2021, -1,6 Md€ pour 2022 et -0,2 Md€ en 2023 (Graphique 8).

GRAPHIQUE 8 – SOLDE DE TRESORERIE DE L'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'À FIN 2023



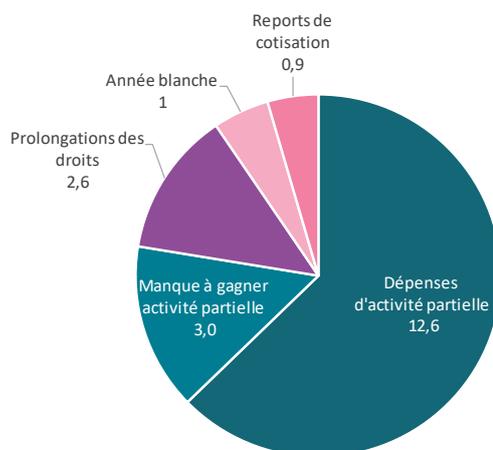
Source : Unédic, prévisions Unédic.

Effets de la crise Covid sur le solde du régime d'Assurance chômage à fin 2022

Le **financement de l'activité partielle, les reports de cotisation et les autres mesures d'urgence** (prolongations des droits pour le régime général et les intermittents) auront *in fine* généré **près de 20 Mds€ d'endettement** supplémentaire au régime d'Assurance chômage (Graphique 9).

Si on y ajoute l'augmentation des dépenses d'allocations chômage, la croissance des dépenses liées aux caisses de retraite complémentaire, la baisse des recettes liée à la crise Covid et l'évolution des dépenses de Pôle emploi, on estime que **la crise Covid aura coûté environ 37 Mds€ au régime en 2022** par rapport à la trajectoire d'avant crise (Graphique 10).

GRAPHIQUE 9 – EFFETS DE L'ACTIVITE PARTIELLE, DES REPORTS DE COTISATION ET AUTRES MESURES D'URGENCE SUR LA DETTE DU REGIME ENTRE 2020 ET 2022 EN MDS€



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Endettement et gestion de la dette (avec réforme d'Assurance chômage au 1^{er} juillet 2021)

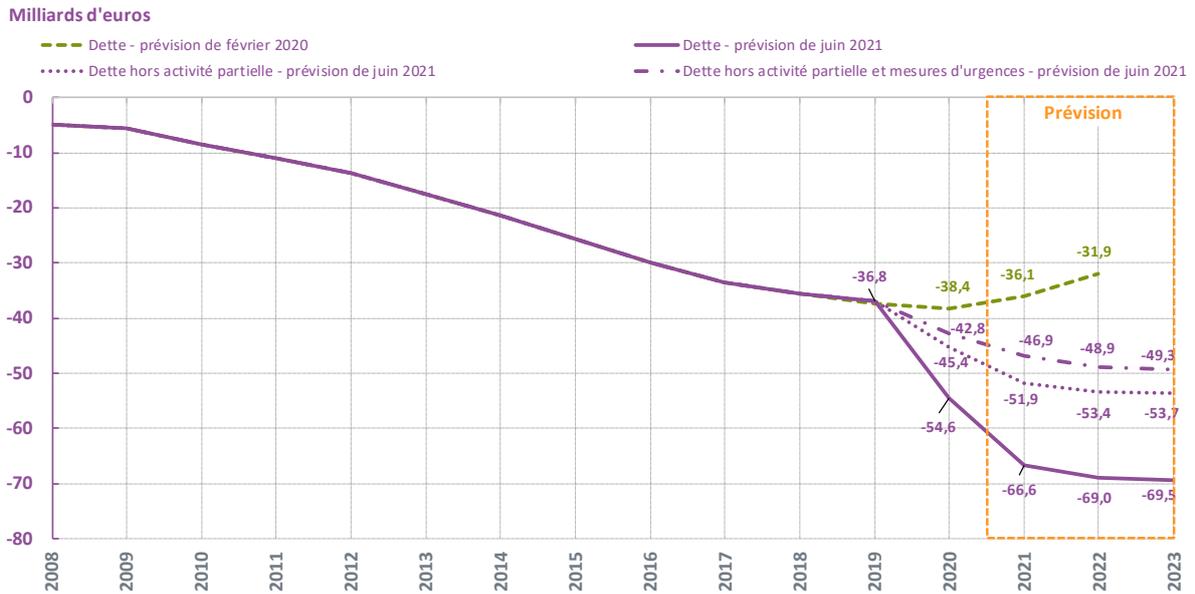
La dette atteindrait ainsi près de 69,5 Mds€ fin 2023, après 69,0 Mds€ fin 2022, 66,6 Mds€ fin 2021 et 54,6 Mds€ fin 2020 (Tableau 3 et Graphique 10).

Pour sécuriser le financement du régime dans le cadre de la crise Covid-19, l'Unédic a adapté en 2020 le dimensionnement et le format de ses emprunts. À la suite de la réalisation durant le premier trimestre 2020 du programme de financement annuel prévu avant la crise, à savoir 2 Mds€, 6 émissions à moyen et long terme ont été réalisées avec succès au format « Social bonds » en 2020, permettant de lever 17 Mds€ supplémentaires et de sécuriser le besoin de financement de l'année.

Chaque année, l'Etat octroie en effet aux émissions obligataires de l'Unédic sa garantie explicite pour un montant défini. Pour l'année 2021, la Loi de finances publiée en décembre 2020 a accordé la garantie de l'Etat aux emprunts contractés par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 13 Mds€ afin de couvrir le remboursement de titres obligataires arrivant à échéance ainsi que les besoins de financement de l'Assurance chômage. De ce fait, l'activité de financement en 2021 de l'Unédic reste significative avec un programme de financement à hauteur du plafond accordé par l'Etat. Deux opérations de 3 Mds€ chacune et une de 2 Mds€ ont d'ores et déjà été réalisées en février, mars et juin *via* le programme EMTN bénéficiant de la garantie de l'Etat.

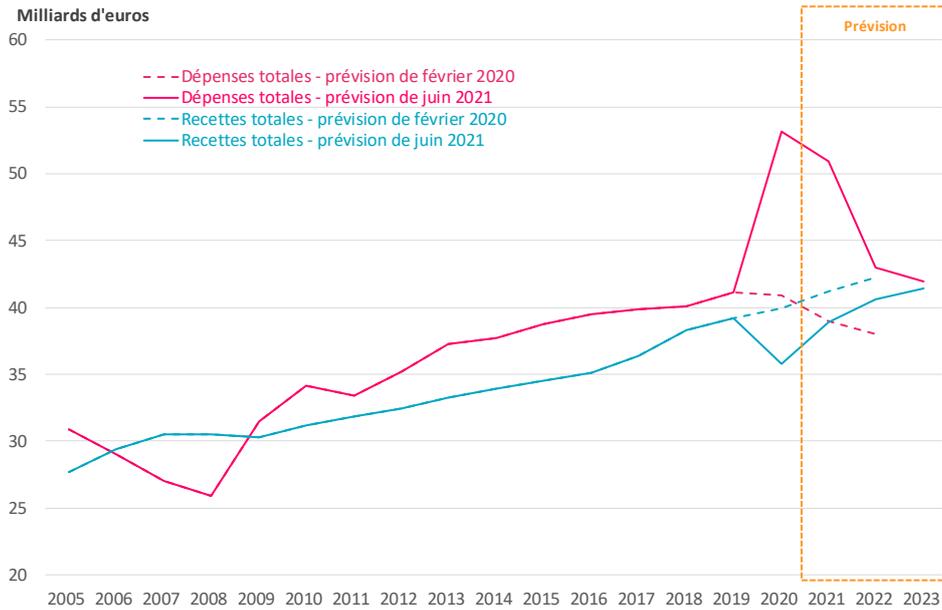
Malgré une activité soutenue sur le champ des financements, le coût de la dette demeure faible pour le régime du fait notamment du maintien d'une politique monétaire accommodante de la part de la Banque centrale européenne. Les dépenses d'intérêt de la dette seraient de 0,4 Md€ en 2021 et de 0,3 Md€ en 2022 et 2023.

GRAPHIQUE 10 – ENDETTEMENT DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'À FIN 2023



Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 11 – DEPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'À FIN 2023



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Encadré 3 – Trajectoire financière sans réforme de l'Assurance chômage

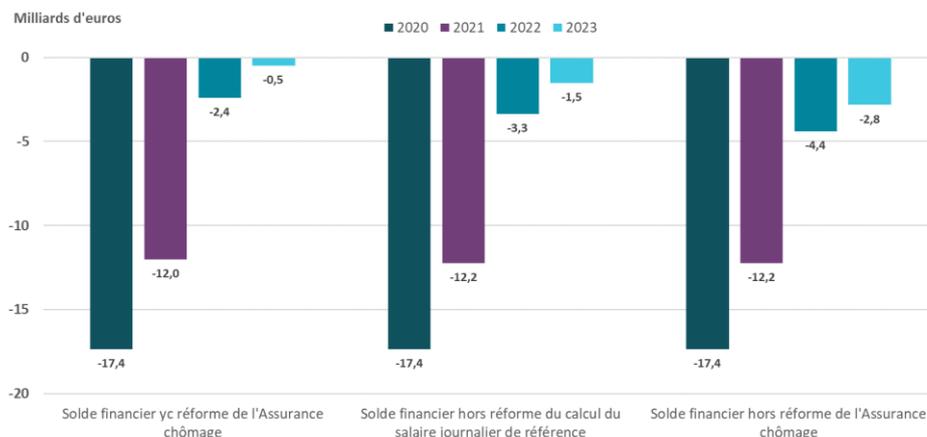
Dans l'attente de l'avis du conseil d'Etat sur la réforme de l'Assurance chômage, nous comparons ici les trajectoires financières du régime dans plusieurs cas de figure :

- ▶ avec réforme de l'Assurance chômage au 1^{er} juillet et « retour à meilleure fortune » au 1^{er} janvier 2022 (scénario présenté en détail dans le corps de la note),
- ▶ avec réforme de l'Assurance chômage au 1^{er} juillet à l'exception du calcul du salaire journalier de réforme (SJR),
- ▶ sans réforme au 1^{er} juillet.

Déficit

Avec la réforme prévue au 1^{er} juillet 2021, le solde serait de -0,5 Mds€ en 2023. En cas de non-application de la réforme du calcul du SJR, le solde financier atteindrait -1,5 Md€ en 2023 et en cas d'annulation de l'ensemble de la réforme, le solde financier serait de -2,8 Mds€ en 2023 (*Graphique 12*).

GRAPHIQUE 12 – SOLDE FINANCIER DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'A FIN 2023, AVEC OU SANS REFORME

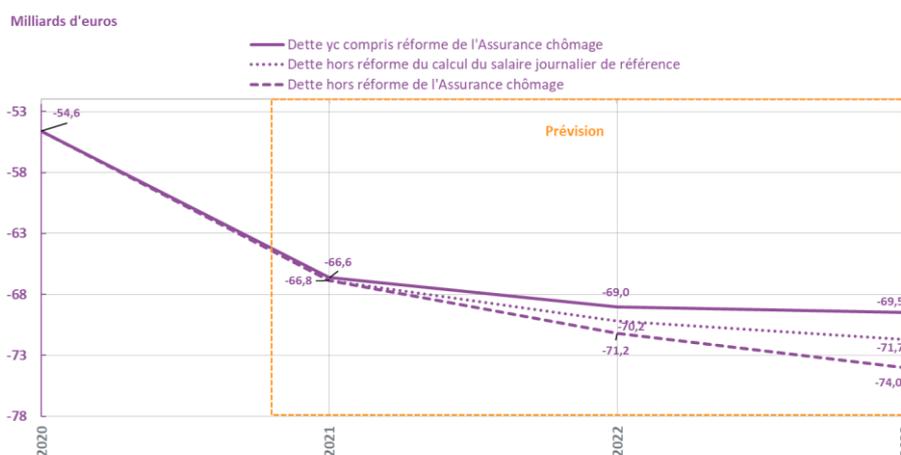


Source : Unédic

Dette

Avec la réforme au 1^{er} juillet, la dette de l'Unédic atteindrait 69,5 Mds€ en 2023. En cas de non-application de la réforme du calcul du SJR, la dette atteindrait 71,7 Mds€ en 2023 et en cas d'annulation de la réforme, elle serait de 74 Mds€ (*Graphique 13*).

GRAPHIQUE 13 – ENDETTEMENT DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'A FIN 2023, AVEC OU SANS REFORME



Source : Unédic

Annexe 1 - D'une prévision à l'autre

Depuis la dernière prévision, publiée le 24 février 2021, de nombreux éléments sont venus modifier la trajectoire des dépenses et recettes prévues.

Pour 2021, nous anticipons aujourd'hui un **creusement du déficit de 2 Mds€** par rapport à ce qui était projeté en février dernier.

- ▶ L'exercice de février était antérieur aux annonces d'un 3^e confinement et du maintien des taux d'indemnisation des employeurs recourant au dispositif d'activité partielle jusqu'à l'été 2021 : les **dépenses d'activité partielle** ont par conséquent dû être révisées à la hausse au 1^{er} semestre.
- ▶ Les **mesures d'urgence** ont été prolongées : la prolongation des droits des allocataires atteignant la fin de leur droit a été reportée de fin février à fin juin 2021 et l'année blanche pour les intermittents a été décalée à fin décembre, augmentant ainsi le surcout pour le régime.
- ▶ De nouveaux **reports de cotisations** ont été accordés par l'État en lien avec le 3^e confinement.
- ▶ Néanmoins, l'emploi résisterait bien mieux qu'anticipé en février, de sorte que les dépenses d'allocation hors mesures devraient être revues à la baisse au second semestre.

Pour 2022, nous anticipons une **amélioration du solde de 4,0 Mds€** par rapport à la prévision de février.

- ▶ La réforme d'assurance chômage qui n'avait pas encore été annoncée au moment de la prévision de février, engendrerait des économies substantielles en 2022.
- ▶ Les dépenses d'activité partielle seraient plus faibles que prévues en février en raison notamment d'une croissance révisée à la hausse en 2022.
- ▶ On anticipe en 2022 des remboursements des reports de cotisation de 2020 et 2021.
- ▶ Par ailleurs, le scénario d'emploi est revu à la hausse du fait d'un emploi qui résisterait mieux qu'anticipé et d'hypothèses de croissance revues à la hausse, ce qui induirait de moindres dépenses d'allocations.

TABLEAU 5 - SOLDES FINANCIERS PREVUS POUR 2021 ET 2022, SELON LA DATE DE PREVISION, EN MDS€

	2021	2022
Prévision du 24 février 2021	-10,0 Mds€	-6,4 Mds€
Prévision du 17 juin 2021	-12,0 Mds€	-2,4 Mds€

Source : Unédic

Annexe 2 – Passage du solde financier de la prévision au résultat comptable

Au 31 décembre 2020, le passage entre le solde financier de -17,4 Mds€ et le résultat comptable de l'exercice de -19,2 Mds€ est indiqué dans le tableau ci-dessous :

TABLEAU 6 - DU SOLDE DE LA PREVISION FINANCIERE AU RESULTAT NET COMPTABLE DE L'EXERCICE 2020, EN MDS€

Solde financier 2020 de la prévision financière	-17,4
Différentiel de rattachement à la période de survénance (produits et charges) entre la comptabilité et les flux financiers*	-1,3
Opérations sans incidences sur la trésorerie (Augmentation des provisions techniques)	-0,5
Résultat net comptable 2020	-19,2

* Le rattachement à la période de survénance en comptabilité a pour conséquence un décalage avec les flux financiers. Le différentiel de produits à recevoir et de charges à payer au bilan entre 2019 et 2020 est de 1,3 Md€.

Source : Unédic