

# SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2022-2024

20 octobre 2022

## SYNTHÈSE

**Les prévisions financières de l'Unédic pour 2022-2024 sont empreintes des multiples incertitudes qui pèsent sur l'économie mondiale. Le régime d'assurance chômage devrait toutefois connaître sur la période un solde positif meilleur que précédemment envisagé. Il demeure marqué par une dette importante (59,2 Md€ à fin 2022, dont 18,4 Md€ liés aux mesures d'urgence Covid-19).**

La somme des tensions internationales, de la crise énergétique qui frappe l'Europe et du resserrement de la politique monétaire opéré par les grandes banques centrales pour combattre l'inflation devrait conduire à un net ralentissement de l'activité dans les prochains mois en France. Selon le Consensus des économistes, l'année 2022 devrait connaître une progression du PIB de +2,5 %, soit à peine plus que l'acquis de croissance à l'issue de l'année 2021 (+2,2 %). L'année 2023 devrait enregistrer une croissance de 0,3 %, une valeur très inférieure à celle envisagée lors des précédentes prévisions financières de l'Unédic. En 2024, la croissance repartirait (+1,6 %). L'inflation, fait économique majeur de l'année 2022, a été quant à elle nettement révisée à la hausse depuis les prévisions du mois de juin. Elle ne se dissiperait pas avant 2024. A l'horizon de prévision, l'évolution des prix demeure un aléa majeur pour l'activité économique.

L'emploi affilié à l'Assurance chômage a connu jusqu'à mi-2022 une dynamique exceptionnelle, après une année 2021 historique. Le niveau soutenu des créations nettes d'emploi aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> trimestres (respectivement +88 000 et +93 000 emplois) contraste avec le dynamisme moindre de l'activité économique. Les créations nettes devraient désormais ralentir tout en restant positives pour s'établir à +246 000 en 2022. L'année 2023 devrait être celle d'un coup d'arrêt aux créations d'emploi (- 6 000), qui resteraient malgré tout entretenues par des politiques publiques, notamment celles en faveur de l'apprentissage. L'emploi se redresserait ensuite en 2024, avec +92 000 postes. Le taux de chômage, attendu à 7,3 % en 2022, devrait légèrement augmenter en 2023 (7,5 %), avant d'atteindre 7,4 % en 2024.

Le contexte inflationniste conduirait à une augmentation importante des recettes de l'Assurance chômage, portées par une hausse soutenue de la masse salariale de 2022 à 2024. L'inflation tire aussi vers le haut les dépenses du régime, mais cet effet serait décalé dans le temps et inférieur à celui attendu sur les recettes.

Ces prévisions conduisent l'Unédic à réviser nettement à la hausse les soldes positifs anticipés en juin dernier. Le solde financier serait ainsi de +4,4 Md€ en 2022, +4,2 Md€ en 2023 et +4,2 Md€ également en 2024.

Ces soldes positifs contribueraient au remboursement de la dette du régime d'Assurance chômage, lourdement grevée en 2020 et 2021 par les mesures d'urgence en réponse à la crise de la Covid-19 à hauteur de 18,4 Md€. Fin 2022, la dette devrait s'établir à 59,2 Md€, puis à 55,0 Md€ fin 2023 et à 50,8 Md€ fin 2024.

*A noter : la prévision financière pour les années 2022 à 2024 s'appuie sur les règles en vigueur au moment de sa publication, à savoir celles de la réforme d'Assurance chômage de 2021. Elle ne reflète donc pas les éventuelles conséquences d'un changement de la réglementation de l'Assurance chômage qui fait actuellement l'objet de concertations entre les partenaires sociaux et le gouvernement. S'agissant des recettes de l'Unédic, la présente prévision suppose le maintien de la compensation totale de la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage par la CSG activité. Côté dépenses, elle suppose enfin le maintien du financement de Pôle emploi par l'Unédic à hauteur de 11 % de ses recettes.*

# 1. LES HYPOTHÈSES RETENUES POUR L'EXERCICE DE PRÉVISION

## Croissance : vers un net ralentissement de l'activité économique en 2023, avant une reprise en 2024

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 13 octobre 2022.

### 2022 : l'élan de sortie de crise freiné par le variant Omicron, puis par la guerre en Ukraine

Après une croissance soutenue en 2021 (+6,8 %), le PIB s'est inscrit en recul au 1<sup>er</sup> trimestre 2022 (-0,2 % par rapport au 4<sup>e</sup> trimestre 2021) sous l'effet conjugué du variant Omicron, puis de l'éclatement de la guerre en Ukraine. La vague épidémique est passée au second plan dès le 2<sup>e</sup> trimestre 2022 permettant une reprise du tourisme qui a porté la croissance du PIB à +0,5 % par rapport au 1<sup>er</sup> trimestre 2022. En revanche, la guerre en Ukraine perdure et pèse sur la croissance économique mondiale notamment à travers ses effets inflationnistes sur les prix de l'énergie (cf. infra). La croissance française devrait en effet être atone aux 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> trimestres 2022, de sorte que le PIB progresserait de +2,5 % en 2022, soit à peine plus que l'acquis<sup>1</sup> atteint à l'issue de l'année 2021 (+2,3%) (*Graphique 1 et Tableau 1*).

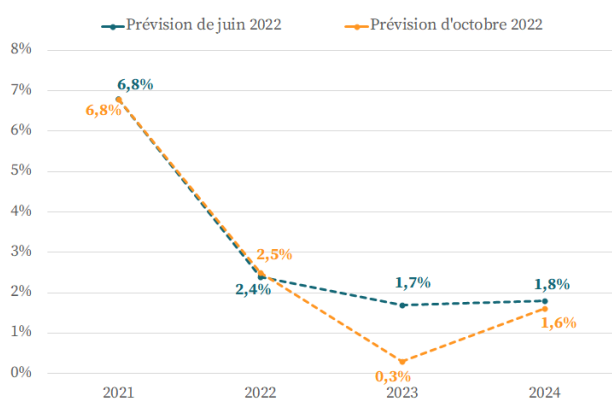
### 2023 : ralentissement continu de la croissance dans un contexte de difficultés en approvisionnement énergétique

Le Consensus des économistes anticipe que l'activité connaîtra un passage à vide durant l'hiver 2022-2023, sans que la France ne tombe pour autant durablement en récession, avant de redémarrer dès le 2<sup>e</sup> trimestre 2023. Modulo l'évolution du conflit en Ukraine et de l'inflation en France, **la croissance atteindrait +0,3% en 2023**.

### 2024 : un retour au rythme de croissance d'avant crise conditionné à la détente des prix

Selon le Consensus des économistes, l'activité renouerait avec des niveaux de croissance proches de ceux observés avant crise Covid, avec **+1,6 % en 2024**, selon l'évolution de la guerre en Ukraine et le relâchement des prix, notamment ceux de l'énergie.

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE



Sources : Insee pour l'observé (2021) ; Consensus des économistes

TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISIONS DE PIB

Croissance du PIB en volume	2021	2022	2023	2024
<b>Unédic (Consensus d'oct. 2022)</b>	<b>6,8%</b>	<b>2,5%</b>	<b>0,3%</b>	<b>1,6%</b>
Banque de France (sept. 2022)	6,8%	2,6%	0,5%	1,8%
Insee (oct. 2022)	6,8%	2,6%		
Projet de Loi de Finance (oct. 2022)	6,8%	2,7%	1,0%	1,6%
FMI (oct. 2022)	6,8%	2,5%	0,7%	1,6%
<i>Prévision Unédic de juin 2022</i>	<i>6,8%</i>	<i>2,4%</i>	<i>1,7%</i>	<i>1,8%</i>

Sources : Insee pour l'observé, Consensus des économistes, Banque de France, Insee, Projet de Loi de Finances, FMI.

<sup>1</sup> 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.

## Inflation : une accélération sensible en 2022, qui ne se dissiperait pas avant 2024

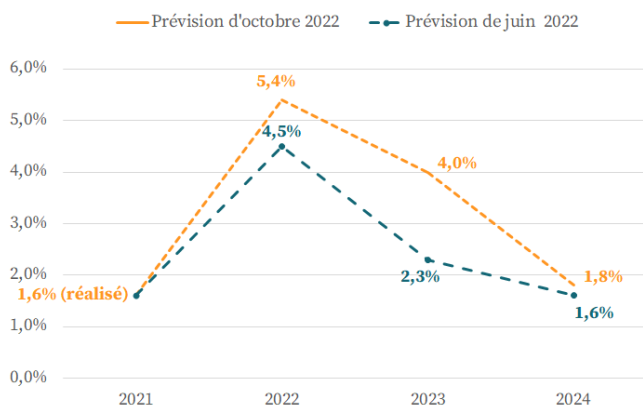
L'accélération des prix amorcée en 2021 dans le sillage du rebond économique et des contraintes d'approvisionnement dans certains secteurs a été nettement accrue en 2022, conséquence de la guerre en Ukraine et de ses impacts directs et indirects sur les prix de l'énergie.

Initialement jugé transitoire, le choc d'inflation frappant l'économie française en 2022 n'a cessé d'être révisé à la hausse, sa durée allongée et son champ élargi à d'autres biens et services que l'énergie.

La situation étant au mieux similaire, voire plus dégradée dans le reste de la zone euro, la Banque Centrale Européenne (BCE) a sensiblement modifié sa politique monétaire. Ce faisant **l'inflation devrait atteindre +5,4 % en 2022, +4,0 % en 2023 et +1,8 % en 2024** selon le Consensus des économistes (*Graphique 2 et Tableau 2*).

**L'évolution des prix, et notamment ceux de l'énergie en lien avec la situation en Ukraine constitue un aléa majeur du dynamisme de l'activité économique.**

**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.

**TABLEAU 2 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISIONS D'INFLATION**

### Croissance des prix à la consommation

	2021	2022	2023	2024
<b>Unédic (Consensus d'oct. 2022; IPC)</b>	1,6%	5,4%	4,0%	1,8%
Banque de France (sept. 2022; IPCH)	2,1%	5,8%	4,7%	2,7%
Insee (oct. 2022; IPC)	1,6%	5,2%		
Projet de Loi de Finance (oct. 2022; IPC hors tabac)	1,6%	5,4%	4,3%	3,0%
FMI (oct. 2022; IPCH)	2,1%	5,8%	4,6%	2,4%
<b>Prévision Unédic de juin 2022 (IPC)</b>	1,6%	4,5%	2,3%	1,6%

Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes pour les prévisions, Banque de France, Insee, Projet de Loi de Finances, FMI.

## Emploi : la dynamique exceptionnelle enregistrée jusque mi-2022 devrait s'essouffler

### 2022 : de fortes créations concentrées sur la première partie de l'année

Le rebond exceptionnel de l'emploi affilié à l'Assurance chômage en 2021 (+ 841 000 créations nettes d'emplois) a connu son apogée au 2<sup>e</sup> trimestre 2021 (+ 292 000 emplois). Il ralentit depuis, tout en restant très soutenu aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> trimestres 2022 (respectivement +88 000 et +93 000 emplois) et en contrastant avec le moindre dynamisme de l'activité économique, nourrissant le débat autour des sous-jacents économiques de ces créations nettes d'emploi<sup>2</sup>. Les créations d'emplois restent alimentées par le vif essor de l'apprentissage à l'œuvre à partir du 2<sup>e</sup> semestre 2020 et qui va croissant depuis lors (*Encadré 1*). La divergence entre les indicateurs de climat des affaires, en détérioration depuis mars dernier, et de climat de l'emploi, qui reste bien orienté dans les enquêtes de conjoncture de l'Insee, suggère encore des gains d'emploi à court terme malgré la dégradation des perspectives d'activité.

Ce diagnostic sur l'emploi est conforté par d'autres indicateurs de court terme à l'instar des déclarations d'embauche, des enquêtes menées par l'Insee auprès des dirigeants d'entreprises sur l'évolution prévue des

<sup>2</sup> En effet, compte tenu du niveau de croissance enregistré, les créations d'emploi observées dans le passé récent ont été particulièrement soutenues. Cet enrichissement de la croissance en emploi est encore difficile à analyser. Selon certains économistes il serait le corolaire de la baisse de la productivité, elle-même liée à l'entrée en emploi de nouvelles populations (alternants, inactifs éloignés de l'emploi, travailleurs illégaux), qui aurait pour conséquence d'augmenter le nombre de travailleurs mobilisés pour atteindre un niveau d'activité donné. D'autres explications sont également avancées par les économistes : maintien voire augmentation des effectifs dans l'hypothèse d'une vive reprise d'activité après la crise, baisse du coût du travail, niveau élevé des arrêts maladie, etc.

effectifs ou encore sur des difficultés de recrutement qui présentent encore des évolutions haussières au cours du 3<sup>e</sup> trimestre.

À l'inverse, le nombre d'intérimaires reculait en août pour le 7<sup>e</sup> mois consécutif. Il accuse ainsi une baisse (- 8 %) par rapport à son pic de janvier 2022 pour retomber à 775 000, soit un niveau légèrement inférieur à celui précédant la crise Covid (790 000 en février 2020). Ainsi, **les créations nettes d'emplois affiliés à l'Assurance chômage devraient ralentir tout en restant positives pour s'établir à +246 000 en 2022** (Graphiques 3A et 3B).

### 2023 : un emploi peu dynamique porté essentiellement par les politiques publiques

Le net ralentissement de l'emploi devrait finalement intervenir en 2023 dans un contexte marqué par l'incertitude et la baisse de l'activité économique. Cependant, ce retournement devrait être en partie compensé par l'effet des mesures de politiques d'emploi, notamment **la poursuite des entrées en apprentissage, de sorte que l'emploi reculerait légèrement, avec -6 000 postes en fin d'année.**

### 2024 : vers une reprise de l'emploi dans le sillage de l'activité économique

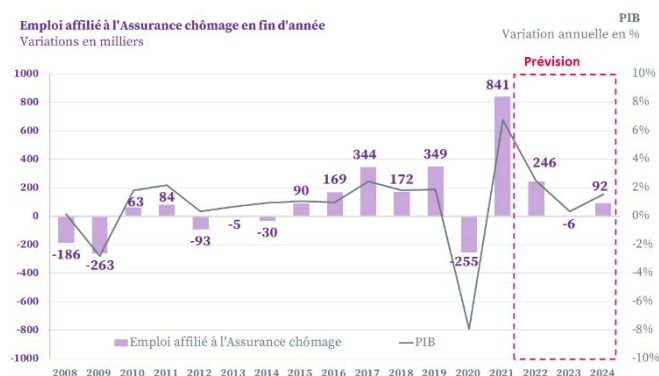
Une fois leur montée en charge réalisée, les politiques publiques de l'emploi verraient leur effet sur les créations d'emplois se dissiper en 2024, tandis que le regain de dynamisme de l'économie entraînerait un rebond de l'emploi. **Les créations nettes d'emplois affiliés à l'Assurance chômage atteindraient +92 000 postes en 2024**, soit un niveau inférieur à la moyenne enregistrée entre 2015 et 2019 (+225 000 créations nettes d'emplois affiliés à l'Assurance chômage en moyenne annuelle).

Le dynamisme de l'emploi enregistré au cours de cette période allait de pair avec de **faibles gains de productivité par tête**<sup>3</sup> (+0,8 % par an en moyenne entre 2015 et 2019). Ils ont été encore plus modiques en sortie de crise Covid, en lien avec le très fort rebond de l'emploi décrit précédemment. Ces gains de productivité devraient cependant rebondir au cours des trimestres à venir de sorte que la productivité par tête convergerait vers sa tendance pré-crise, en cohérence avec le moindre dynamisme de l'emploi. Le débat au sein des économistes autour de la trajectoire de la productivité dans les années à venir, n'est cependant pas tranché à ce jour.

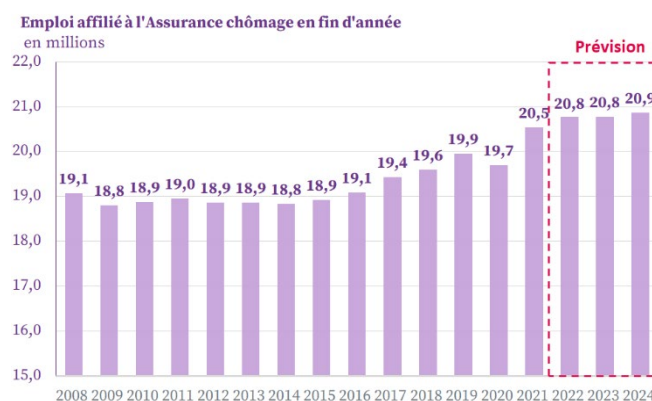
Cette prévision d'emploi repose sur la base d'un recours à l'activité partielle en légère augmentation au 4<sup>e</sup> trimestre 2022 et au 1<sup>er</sup> trimestre 2023 reflétant l'adaptation de certaines entreprises aux conditions d'approvisionnement et à la tarification sur le marché de l'énergie. Cette hypothèse pourrait être révisée en cas de tensions exacerbées sur l'énergie.

## 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 ; emploi affilié à l'Assurance chômage : prévision Unédic d'octobre 2022 sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Urssaf Caisse nationale et la Dares. Glissement annuel de fin décembre.

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

<sup>3</sup> La productivité par tête est le rapport entre la 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 pourcentage de la productivité au cours d'une période.

### Taux de chômage : stabilisation à un niveau relativement bas

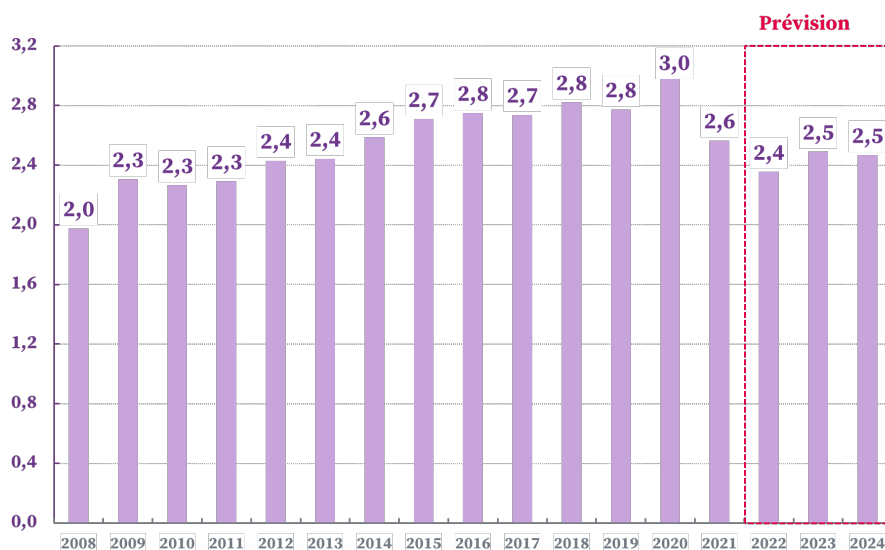
Le taux de chômage a cessé de diminuer au 2<sup>e</sup> trimestre 2022 pour s'établir à 7,4 % contre 7,3 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2022 en raison d'une hausse de l'emploi inférieure à celle de la population active. Le taux de chômage devrait osciller autour de ce niveau au 2<sup>e</sup> semestre 2022 pour atteindre **7,3 % fin 2022**. **Les moindres créations d'emplois prévues en 2023 donneraient lieu à une légère augmentation du taux de chômage, qui s'établirait à 7,5 % fin 2023, avant de reculer à 7,4 % fin 2024 compte tenu de la reprise anticipée de l'emploi.**

### Chômage indemnisé : la montée en charge de la réforme 2021 quasiment terminée

Après la forte décrue du nombre de chômeurs indemnisés en 2021 (liée à la fin de la prolongation des droits), le nombre de chômeurs indemnisés a continué à baisser entre 2021 et 2022, sous l'effet cette fois du fort dynamisme de l'emploi et de la conjoncture économique et de la réforme de l'Assurance chômage de 2021 (passage à 6 mois de la condition d'ouverture des droits et modification du mode de calcul du SJR). Résultat de ces trois effets, le nombre de chômeurs indemnisés s'élevait à **2,4 millions de personnes au 2<sup>e</sup> trimestre 2022**.

L'essentiel de la montée en charge de la réforme serait désormais réalisé, le nombre de chômeurs indemnisés évoluerait assez faiblement, au rythme de l'emploi et du chômage. Ainsi, en prévision, **le nombre de chômeurs indemnisés oscillerait autour de ce niveau pour atteindre 2,5 millions de personnes fin 2024** (*Graphique 4*).

**GRAPHIQUE 4 – EFFECTIFS DE CHÔMEURS INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE, NIVEAU EN FIN D'ANNEE, EN MILLIONS**



Sources : Pôle emploi ; Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022.

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

**ENCADRÉ 1 - L'ESSOR DE L'APPRENTISSAGE ET SES EFFETS SUR L'EMPLOI ET L'ASSURANCE CHÔMAGE****Fort impact de la réforme de 2018, et surtout du plan « 1jeune1solution »**

La réforme de l'apprentissage issue de la loi de 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel visait à rendre l'apprentissage plus accessible et attractif notamment en simplifiant le soutien financier accordé aux employeurs dès lors condensé en une aide unique.

De fait, la modeste augmentation des entrées en apprentissage observée en 2018 (+20 000 entrées par rapport à 2017 à 302 000 cumulées sur l'année) s'est légèrement accrue en 2019 (+51 000 entrées par rapport à 2017 à 353 000 en cumul sur l'année). Mais **le véritable essor de l'apprentissage est intervenu au 2<sup>e</sup> semestre 2020, à la suite de l'introduction de la prime exceptionnelle à l'apprentissage dans le cadre du plan 1jeune1solution** en réponse à la crise Covid. Elle consiste en un **soutien financier versé aux employeurs** de 5 000 € pour le recrutement d'un apprenti mineur et de 8 000 € pour un apprenti majeur et ce, sans condition de taille d'entreprise ni de niveau de formation préparée, ce qui élargit le périmètre par rapport au régime de l'aide unique. Mais cela ne vaut que pour la 1<sup>ère</sup> année de l'apprentissage durant laquelle l'aide exceptionnelle se substitue à l'aide unique, qui reste disponible les 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> années de l'apprentissage, le cas échéant, selon les conditions précédemment énoncées.

**Le succès en termes d'entrées en apprentissage a été immédiat** avec 515 000 entrées en 2020, 712 000 en 2021 et déjà près de 80 000 à l'issue du 1<sup>er</sup> semestre 2022, l'essentiel des entrées intervenant au 2<sup>nd</sup> semestre. Cet engouement reflète avant tout l'envolée des entrées en apprentissage de jeunes préparant une formation du supérieur au point qu'ils représentaient en 2021 60% des entrées en apprentissage contre 38% en 2018.

**Effets sur l'emploi difficiles à évaluer pour l'heure**

Il reste que l'apprentissage a vraisemblablement contribué à dynamiser l'emploi des jeunes compte tenu de la meilleure évolution du taux d'activité et du taux d'emploi des 15-24 ans entre fin 2019 et fin 2021 (respectivement +2,8 points et +2,5 points) par rapport à celui des autres tranches d'âge (respectivement +1,3 point et +1,7 point). Dans sa note de conjoncture d'octobre 2022, l'Insee estime qu'un tiers des emplois salariés créés entre le 4<sup>e</sup> trimestre 2019 et le 2<sup>e</sup> trimestre 2022 relèvent de l'alternance, notamment de l'apprentissage, soit environ 280 000 emplois.

Toutefois, **la détermination de l'effet précis de l'apprentissage sur l'emploi est complexe et dépend du comportement de l'emploi sans ce dispositif**. L'OFCE identifie trois types d'effets théoriques possibles dans son Policy brief n°103 de mars 2022 :

- **l'effet de substitution** (i.e. un apprenti est recruté en lieu et place d'un salarié en CDD ou CDI) suppose un effet neutre en terme de créations nettes d'emplois à court terme comme à long terme ;
- **l'effet d'aubaine par anticipation** (i.e. un apprenti est recruté dès à présent pour combler un besoin ultérieur) suppose un effet sur les créations nettes d'emplois positif à court terme mais négatif à long terme puisque le recrutement est avancé dans le temps. En revanche, l'effet sur le stock d'emploi est neutre ;
- **l'effet d'opportunité** (i.e. recrutement d'un apprenti sans réel besoin) correspond à un effet sur les créations nettes d'emplois positif à court terme, négatif à long terme. L'effet sur le stock d'emplois est également négatif à long terme si l'apprenti n'est ni embauché ni remplacé à l'issue de son apprentissage.

En pratique, l'aide exceptionnelle est toujours en vigueur, l'évaluation comparée de ces effets manque de recul pour être satisfaisante.

**Un effet ténu sur le chômage des jeunes**

Le taux de chômage des 15-24 ans a nettement reculé, passant de 21,5 % fin 2019 à 16,1 % fin 2021. Cette baisse ne peut cependant être attribuée au seul essor de l'apprentissage qui est une des mesures du plan « 1jeune1solution ». En effet, selon la Dares, seuls 8 % des entrants en apprentissage de 2021 déclaraient être au chômage avant leur entrée en apprentissage, les autres étant auparavant principalement inactifs, ou, dans une moindre mesure, en emploi, ou encore en formation de type apprentissage ou contrat de professionnalisation.

## Masse salariale : le dynamisme des salaires soutient la masse salariale

En 2022, le Salaire Moyen Par Tête (SMPT) resterait très allant (+6,1 %) sous l'effet de l'apparition des premières tensions inflationnistes et de l'état favorable du marché du travail alors que la réduction des effectifs en activité partielle n'exerce plus, contrairement à 2021, un rôle d'accélérateur mécanique dans la dynamique du SMPT (+6,7 %)⁴.

Par ailleurs, les revalorisations du Smic⁵ pourraient accélérer le calendrier des négociations de salaires au niveau des branches amenant ainsi à des effets retardés de l'inflation sur les salaires de sorte que le SMPT progresserait encore de +4,8 % en 2023 et de +3,1 % en 2024 (Graphique 5A).

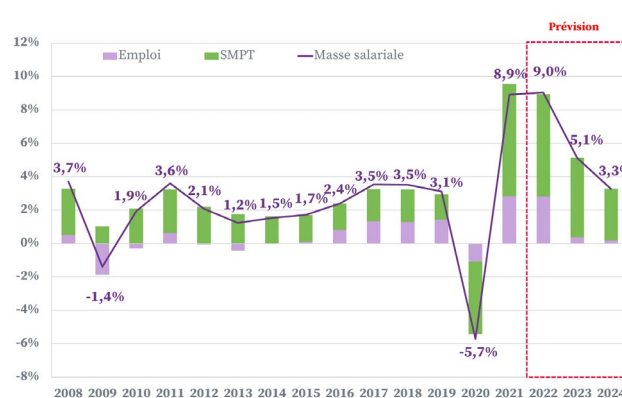
Après le spectaculaire rebond de 2021 (+8,9 %), la masse salariale conserverait ainsi un rythme très dynamique à horizon de la prévision en progressant de +9,0 % en 2022, +5,1 % en 2023 et +3,3 % en 2024. Cette moindre progression de la masse salariale en 2023 résulterait de la stabilisation de l'emploi. Les salaires deviendraient alors les seuls moteurs de la masse salariale en 2023 et 2024 compte tenu des fortes revalorisations de salaires attendues en prévision. Les gains en masse salariale demeureraient cependant nettement plus importants que ceux observés avant la crise sanitaire (Graphique 5B).

GRAPHIQUE 5A – ÉVOLUTION DES SALAIRES (SMPT)



Sources : Urssaf Caisse nationale pour l'observé ; Consensus des économistes et calculs de l'Unédic pour les prévisions d'octobre 2022.

GRAPHIQUE 5B – ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE



Source : Urssaf Caisse nationale ; prévision Unédic d'octobre 2022

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

⁴ 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.

⁵ En octobre 2022, on compte déjà trois revalorisations du Smic depuis le début de l'année contre une seule habituellement. Ces revalorisations portent la hausse du Smic à 5,6 % en octobre 2022 par rapport à octobre 2021 (hors revalorisation au 1<sup>er</sup> octobre 2021).



TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES ET PRÉVISIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

	2019	2020	2021	2022 Prévision	2023 Prévision	2024 Prévision
<b>Croissance, Prix et Salaire</b>						
<b>PIB</b>	<b>+1,9%</b>	<b>-7,9%</b>	<b>+6,8%</b>	<b>+2,5%</b>	<b>+0,3%</b>	<b>+1,6%</b>
Inflation IPC	+1,1%	+0,5%	+1,6%	+5,4%	+4,0%	+1,8%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,5%	-4,3%	+6,7%	+6,1%	+4,8%	+3,1%
<b>Emploi et masse salariale</b>						
<b>Emploi affilié à l'Assurance chômage</b>						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	<b>+1,4%</b>	<b>-1,1%</b>	<b>+2,8%</b>	<b>+2,8%</b>	<b>+0,4%</b>	<b>+0,2%</b>
niveau moyen annuel	19 788 000	19 574 000	20 127 000	20 692 000	20 770 000	20 809 000
niveau en fin d'année	19 950 000	19 695 000	20 536 000	20 782 000	20 776 000	20 868 000
glissement annuel en fin d'année	+349 000	-255 000	+841 000	+246 000	-6 000	+92 000
<b>Masse salariale dans le secteur concurrentiel</b>	<b>+3,1%</b>	<b>-5,7%</b>	<b>+8,9%</b>	<b>+9,0%</b>	<b>+5,1%</b>	<b>+3,3%</b>
<b>Chômage</b>						
<b>Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)</b>						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	<b>-0,4%</b>	<b>+6,8%</b>	<b>-4,6%</b>	<b>-15,3%</b>	<b>+2,9%</b>	<b>+1,9%</b>
niveau moyen annuel	2 748 000	2 935 000	2 802 000	2 372 000	2 441 000	2 488 000
niveau en fin d'année	2 774 000	2 977 000	2 566 000	2 355 000	2 490 000	2 467 000
glissement annuel en fin d'année	-48 000	+203 000	-411 000	-211 000	+135 000	-23 000
<b>Taux de chômage BIT (en fin d'année)</b>	<b>8,2%</b>	<b>8,1%</b>	<b>7,4%</b>	<b>7,3%</b>	<b>7,5%</b>	<b>7,4%</b>

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Urssaf Caisse nationale, prévisions Unédic d'octobre 2022

Champ : France entière. Données CVS.

## 2. SITUATION FINANCIÈRE 2022-2024 : UN RETOUR À UN SOLDE POSITIF DÈS 2022

### Dépenses : vers une stabilisation des dépenses en allocations et aides à partir de 2022

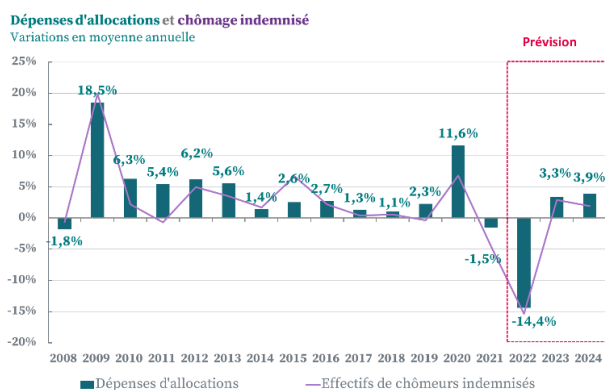
Après le pic de 2020, les **dépenses d'allocations chômage** se sont établies à 38,4 Md€ en 2021 (*Graphiques 9A et 9B*).

Du fait de la fin des mesures d'urgence, de la reprise de l'emploi et des changements réglementaires, elles déclineront fortement pour s'établir à 32,9 Md€ fin 2022.

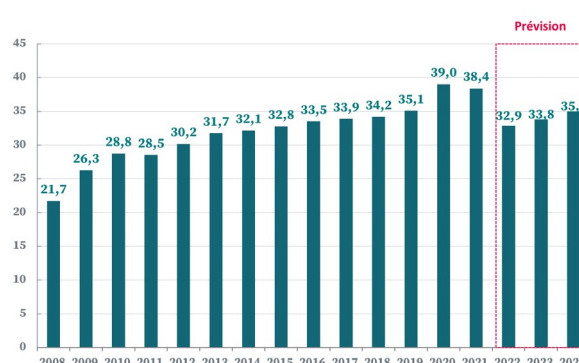
Elles enregistreront une légère hausse par la suite, pour atteindre 33,8 Md€ en 2023 et 35,0 Md€ en 2024. Effectivement, **des effets contraires sont à l'œuvre : d'un côté, malgré le tassement de l'emploi en 2023, la progression de l'emploi en 2024 et les nouvelles règles d'indemnisation issues de la réforme 2021 exercent une pression à la baisse sur les dépenses. D'un autre côté, la forte hausse des salaires nominaux liée à l'inflation sur l'horizon de prévision se traduira par une progression plus soutenue des allocations versées aux chômeurs indemnisés. Cette pression à la hausse sur les dépenses est renforcée par la revalorisation des allocations en 2022 pour tenir compte de la hausse de l'inflation.** Les nouveaux allocataires entreront au chômage avec un salaire journalier de référence plus élevé tandis que les anciens allocataires bénéficient généralement d'une revalorisation, ce qui se ressent sur les dépenses en 2023 et 2024 (*Encadré 2*).

### GRAPHIQUES 9A ET 9B – DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2024

#### A – VARIATION ANNUELLE EN %



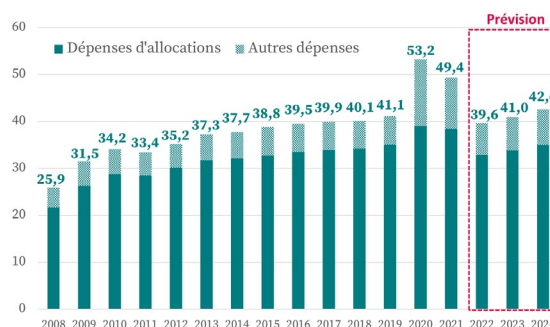
#### B – NIVEAU, EN MD€



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

Champ : France entière. Données CVS.

### GRAPHIQUES 10 – DÉPENSES TOTALES ET DEPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2024



Source : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

Champ : France entière. Données CVS.

Note : les autres dépenses comprennent le financement des points retraite, le financement de Pôle emploi, la charge de la dette, l'activité partielle, l'accompagnement du CSP

## ENCADRÉ 2 - SENSIBILITÉ DES DÉPENSES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE À LA REVALORISATION DES ALLOCATIONS

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<sup>6</sup>. Jusqu'à présent, l'ampleur de la revalorisation estimée dans le cadre des prévisions financières reposait sur une moyenne des revalorisations enregistrées durant les cinq années antérieures. En moyenne, sur 2017-2021, la revalorisation des allocations était de 0,6 %.

Etant donnée la forte inflation observée, le Conseil d'administration de l'Unédic a acté une revalorisation plus importante (+2,9 %) du montant des allocations au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Elle concerne 95 % des demandeurs d'emploi indemnisés par l'Assurance chômage, soit environ 2,2 millions de personnes mi-2022.

Les hypothèses d'inflation étant toujours fortes en prévision mais néanmoins baissières, une hypothèse de revalorisation des allocations de +1,5 % en 2023 et de +0,6% en 2024 a été retenue dans les présentes prévisions pour modéliser l'évolution des allocations. Cette hypothèse correspond à un retour progressif des revalorisations à la moyenne des revalorisations passées, en suivant l'évolution de l'inflation.

Les répercussions sur les dépenses du régime d'Assurance chômage d'une variation de la revalorisation des allocations peuvent être évaluées : **on estime que, par rapport à ces hypothèses, 1 point de revalorisation de plus en 2023 induit une variation des dépenses de l'Assurance chômage de +100 M€ en 2023 (de juillet à décembre) et de +150 M€ en 2024**, inversement pour un 1 point de revalorisation en moins.

De façon générale, l'effet de la revalorisation est fort au 2<sup>nd</sup> semestre de l'année de la revalorisation, au moment où celle-ci entre en vigueur, modéré l'année suivante puis s'atténue au gré des sorties d'indemnisation. En effet, la revalorisation du salaire de référence ne concerne que les allocataires présents et ayant au moins 6 mois d'ancienneté au 1<sup>er</sup> juillet de l'année en cours, et leur nombre diminue progressivement.

**L'activité partielle**, financée au tiers par l'Unédic et aux deux tiers par l'État, a protégé le marché du travail pendant la crise sanitaire en évitant un recours massif aux licenciements. Pour l'Unédic, les dépenses se sont élevées à 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 décrue à partir de juin 2021<sup>7</sup>.

Les données de trésorerie de l'Unédic affichent ainsi une diminution des dépenses en activité partielle sur la première partie de l'année 2022. Les effectifs en activité partielle continuent en effet d'être orientés à la baisse, malgré plusieurs vagues épidémiques au printemps-été 2022 et des **tensions sur les prix de l'énergie et les difficultés d'approvisionnement résultant de la guerre entre l'Ukraine depuis février 2022**. En juin 2022, selon la Dares, les effectifs en activité partielle s'établissaient à environ 115 000 salariés (environ 25 000 en équivalent temps plein). **Les dépenses d'activité partielle de l'Unédic atteindraient 0,2 Md€ en 2022, puis à nouveau 0,2 Md€ en 2023 et 0,1 Md€ en 2024**, demeurant à un niveau supérieur à ce qui était observé avant crise.

Après 4,3 Md€ en 2021, la contribution de l'Unédic au **financement de Pôle emploi** représente 3,9 Md€ en 2022, en lien avec la moindre évolution des recettes en année N-2. Indépendamment du devenir de Pôle emploi dans le cadre de France Travail, et sous l'hypothèse d'un maintien pour les années à venir du financement à hauteur de 11 % des recettes de l'Unédic de l'année N-2, **elle serait de 4,3 Md€ en 2023 et 4,8 Md€ en 2024**.

**Enfin, après des niveaux exceptionnels pendant les années de crise en 2020 et 2021, les dépenses totales de l'Unédic se réduiraient fortement à partir de 2022, passant de 49,4 Md€ en 2021 à 39,6 Md€ en 2022 (Graphique 10). Ces dépenses progresseraient ensuite à 41,0 Md€ en 2023 et à 42,6 Md€ en 2024, portées par une hausse plus soutenue du montant des allocations versées aux chômeurs indemnisés (Tableau 4).**

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> [Activité partielle : état des lieux et perspectives | Unedic.fr](#)

## Recettes : portées par une dynamique exceptionnelle des salaires, les recettes augmenteraient fortement à l'horizon de prévision

En 2020, la réduction de l'emploi, le manque à gagner en cotisations sur les indemnités d'activité partielle et les reports de cotisations **avaient conduit à une diminution des contributions d'Assurance chômage de 3,4 Md€ par rapport au niveau de 2019** (*Graphiques 11A et 11B*).

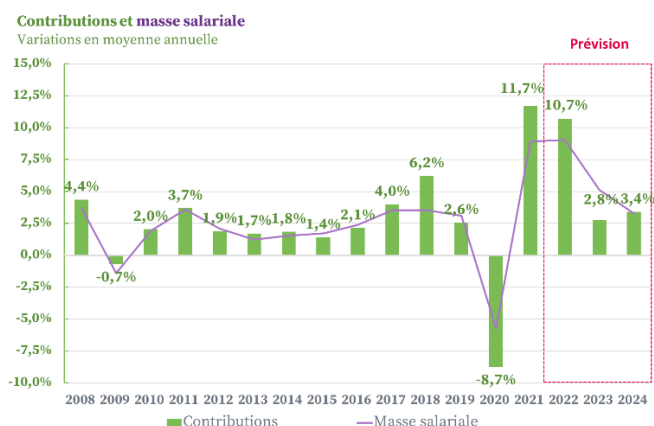
**Les contributions du régime d'Assurance chômage se sont fortement redressées en 2021, à 39,4 Md€, soit une hausse de +4,1 Md€ par rapport à 2020 sous l'effet du rebond significatif de la masse salariale.**

En 2022, les contributions d'Assurance chômage présenteraient encore une hausse très favorable, de +4,2 Md€, sous l'effet d'une nouvelle hausse de la masse salariale portée par les gains d'emploi à nouveau significatifs et également par les revalorisations de salaires consécutives aux tensions inflationnistes. Elles atteindraient 43,6 Md€ sur l'année, soit +11 % par rapport à 2021. En 2023 et 2024, les contributions enregistraient de nouvelles hausses et s'établiraient respectivement à 44,8 Md€ et 46,3 Md€ (*Tableau 4*).

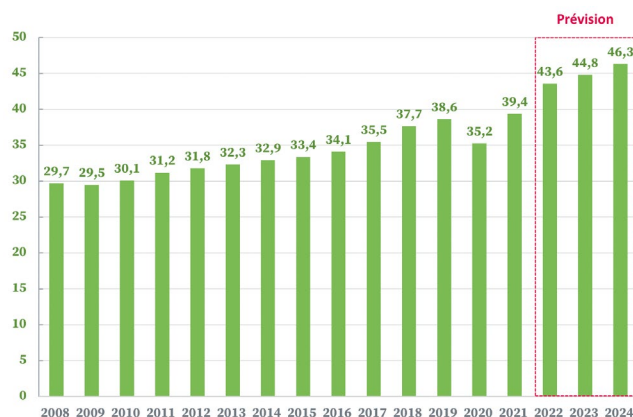
**À noter :** les contributions d'assurance chômage sont estimées sous l'hypothèse d'un maintien d'une compensation totale par de la CSG activité de la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage.

### GRAPHIQUES 11A ET 11B – CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU, EN MD€



Sources : Urssaf Caisse nationale, prévisions Unédic d'octobre 2022

## Solde financier : retour vers un solde positif en 2022 qui se poursuivrait sur 2023 et 2024

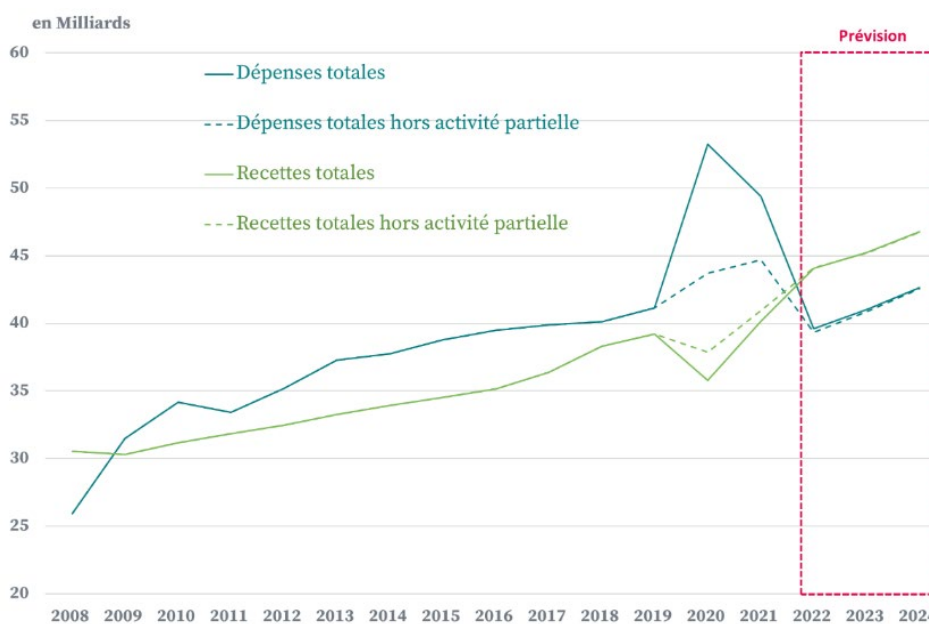
Après -17,4 Md€ en 2020, le solde financier annuel de l'Unédic s'est en partie résorbé pour atteindre -9,3 Md€ à la fin d'année 2021.

**Le régime renouerait avec les soldes positifs dès 2022, avec un solde de +4,4 Md€** (*Tableau 3*). Cette amélioration du solde est imputable à hauteur de 50 % à la fin des mesures d'urgence, de 36 % à l'amélioration conjoncturelle et de 14 % à l'entrée en vigueur des changements réglementaires<sup>8</sup>.

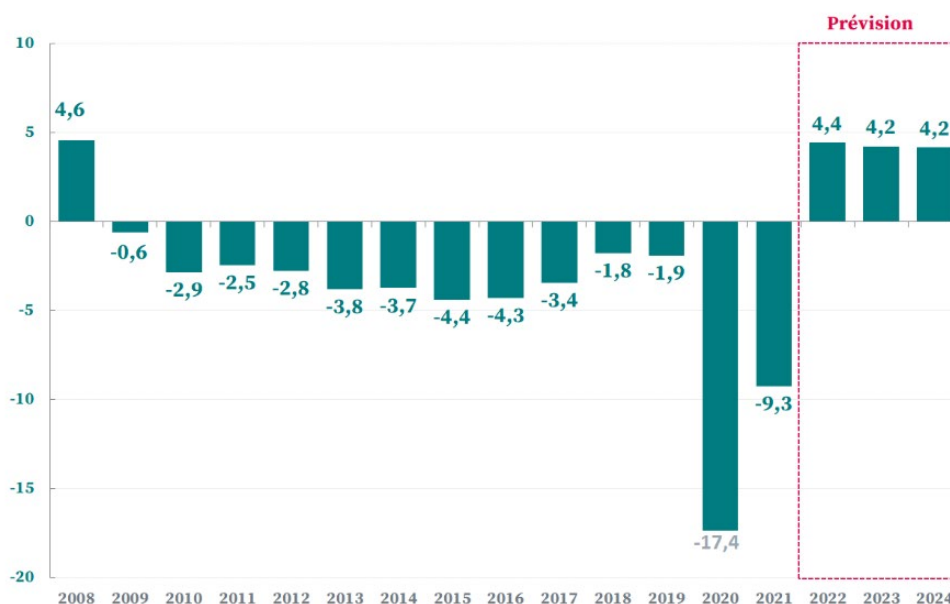
**En 2023 et 2024, malgré le fléchissement de l'activité, les recettes évolueraient au même rythme que les dépenses mais en restant à un niveau supérieur** (*Graphique 12*), en raison du bon niveau de l'emploi et surtout de l'évolution favorable des salaires, ainsi que des pleins effets de la montée en charge de la nouvelle réglementation. Ainsi **le solde serait encore positif en 2023 et 2024 : +4,2 Md€ par an** (*Graphique 13*).

En prévision, l'évolution des recettes continue à suivre les évolutions du PIB comme le montre la stabilité du ratio Recettes/PIB autour de 1,6 %. En revanche, la part des dépenses exprimées en pourcentage du PIB présente une nette décroissance sur l'horizon de prévision. En effet, en 2023 et 2024, les dépenses reviendraient à une part dans le PIB de près de 1,5 % (*Graphiques 15 et 16 en annexe*).

<sup>8</sup> Nos prévisions financières de février 2020 envisageaient un retour aux excédents à partir de 2021.

**GRAPHIQUE 12 – DEPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHOMAGE, EN MD€**

Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

**GRAPHIQUE 13 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHOMAGE, EN MD€**

Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

**Les soldes positifs des années 2022 à 2024 illustrent la grande sensibilité du régime aux retournements conjoncturels. Ces résultats financiers 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 soldes positifs et négatifs se situent entre plus ou moins 2 mois de recettes. En 2008, par exemple, le solde était de 1,8 mois de recettes contre 1,5 mois en 2024 (*Graphique 16 en annexe*).**

*Ces résultats ne prennent pas en compte les éventuelles conséquences d'un changement de la réglementation de l'Assurance chômage qui fait actuellement l'objet de concertations entre les partenaires sociaux et le gouvernement (*Encadré 3*).*

### ENCADRÉ 3 - L'ADAPTATION DES RÈGLES À LA CONJONCTURE

Le projet de loi portant premières mesures d'urgence visant à conforter et à améliorer le fonctionnement du marché du travail a été présenté en Conseil des ministres, déposé à l'Assemblée nationale le 7 septembre 2022, et désormais au Sénat. Il inclut des mesures relatives à l'Assurance chômage, principalement la fixation de la réglementation par décret à compter du 01/11/2022 et au plus tard jusqu'au 31/12/2023.

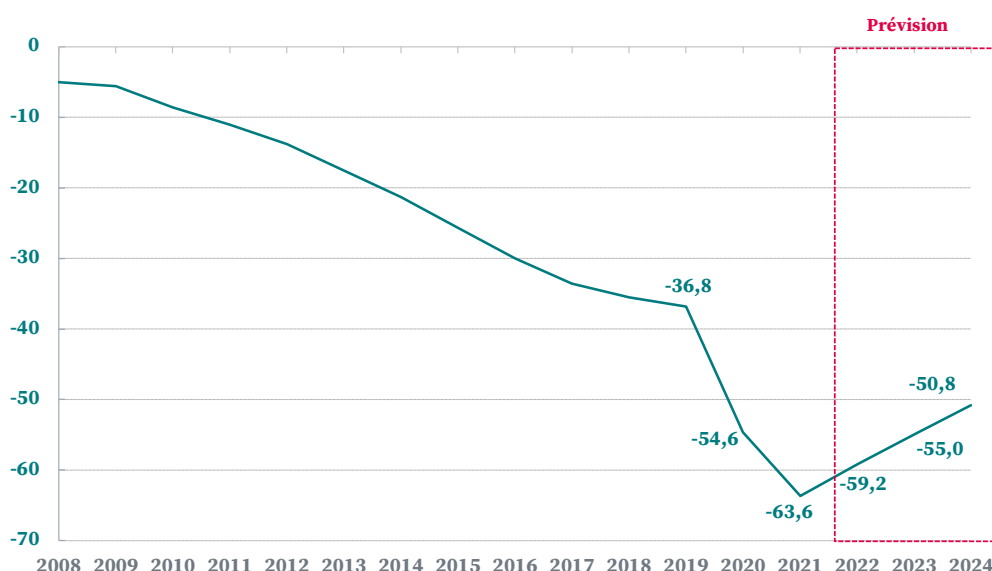
Le projet de loi envisage la compétence temporaire du Gouvernement jusqu'au 31/12/2023 au plus tard. Ce délai doit permettre « d'engager les concertations nécessaires sur l'évolution des règles d'indemnisation et les négociations sur la gouvernance » (Exposé des motifs du projet de loi). **Le gouvernement prévoit ainsi une concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux qui s'est ouverte le 17 octobre et est relative notamment à l'instauration d'un mécanisme de contracyclicité dans la réglementation d'assurance chômage, c'est-à-dire la modulation de certains paramètres d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique.**

L'issue des concertations étant postérieure à la publication de la présente note, les prévisions financières ne tiennent pas compte des changements à venir. En effet, les mécanismes par lesquels cette modulation des règles s'opérait sont incertains : les indicateurs à retenir pour déclencher une modulation des paramètres d'indemnisation du chômage, le choix des paramètres à moduler et le moment à partir desquels ils seraient modulés restent encore à définir. Néanmoins, quels que soient les choix opérés, ces nouvelles règles devraient avoir des conséquences sur la dynamique des dépenses de l'assurance chômage renforçant à moyen terme la sensibilité de ces dernières à la conjoncture.

### Près de 51 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 59,2 Md€ fin 2022 puis continuerait à se résorber à 55,0 Md€ fin 2023 et 50,8 Md€ fin 2024** (Graphique 14). Elle resterait toutefois encore supérieure à son niveau d'avant crise. Hors mesures d'urgence, elle atteindrait néanmoins 32,4 Md€.

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



Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

TABLEAU 4 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2019 À 2024

<i>En milliards d'euros, au 31 décembre</i>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
				Prévision	Prévision	Prévision
<b>Recettes</b>	<b>39,2</b>	<b>35,8</b>	<b>40,1</b>	<b>44,0</b>	<b>45,2</b>	<b>46,8</b>
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,2	39,4	43,6	44,8	46,3
<i>dont manque à gagner lié à l'activité partielle</i>		-2,1	-0,8	-0,1	0,0	0,0
dont contributions principales	25,5	22,4	24,7	27,4	27,9	28,9
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,7	16,2	16,9	17,4
Autres recettes	0,6	0,6	0,8	0,5	0,4	0,5
<b>Dépenses</b>	<b>41,1</b>	<b>53,2</b>	<b>49,4</b>	<b>39,6</b>	<b>41,0</b>	<b>42,6</b>
Allocations brutes et aides*	35,1	39,0	38,4	32,9	33,8	35,0
Activité partielle	0,0	7,5	3,9	0,2	0,2	0,1
Caisses de retraite	2,1	2,3	2,6	2,1	2,2	2,3
Autres dépenses	3,9	4,5	4,5	4,4	4,8	5,2
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	4,3	3,9	4,3**	4,8**
dont charges d'intérêt de la dette	0,3	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3
<b>Solde financier</b>	<b>-1,9</b>	<b>-17,4</b>	<b>-9,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>
<b>Dette</b>	<b>-36,8</b>	<b>-54,6</b>	<b>-63,6</b>	<b>-59,2</b>	<b>-55,0</b>	<b>-50,8</b>

\* Notamment : Arce, prime CSP

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

Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

### Le cumul des soldes positifs de 2022 à 2024 représenterait 12,8 Md€

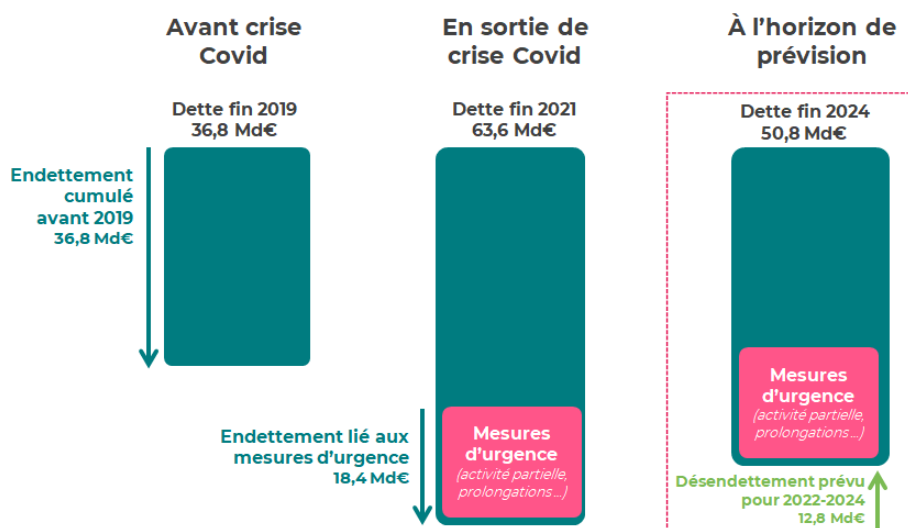
Par rapport à 2021, ces soldes positifs seraient dus pour moitié à la hausse des recettes et pour moitié à la baisse des dépenses. En cumul ils représenteraient 12,8 Md€ et permettraient de résorber 20 % de la dette enregistrée fin 2021. Elle s'élevait alors à 63,6 Md€, après un endettement supplémentaire de 18,4 Md€ lié au financement des mesures d'urgence (*Schéma 1*).

Avant la crise, à 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), dans le contexte de modifications survenues sur le marché du travail (développement des contrats courts, création des ruptures conventionnelles...)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Perspectives financières de l'Assurance chômage 2017-2020, juin 2017

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

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



Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

## Des dépenses d'intérêt qui restent stables

En 2022, l'Unédic a émis 1 Md€ de dette obligataire nouvelle au format « Social Bond ». Le programme de financement moyen et long terme est ainsi en fort recul par rapport aux 19 Md€ de dette émise en 2020 et 12,5 Md€ en 2021. Cette nette diminution a pu s'opérer par le retour à l'équilibre des comptes de l'Assurance chômage. En parallèle, 4,1 Md€ d'emprunts de moyen et long terme seront ainsi remboursés grâce aux ressources propres du régime.

Cette année 2022 est également marquée par des perturbations sur les marchés financiers liées à une rapide et forte remontée des taux d'intérêt qui n'était pas anticipée en début d'année. Cette hausse des taux vient notamment des changements de politiques monétaires de la Banque centrale européenne (BCE) qui, à l'instar des autres grandes banques centrales, vise à limiter la hausse de l'inflation. Le pilotage financier de l'Unédic, défini par les partenaires sociaux, permet de limiter l'exposition aux risques de refinancement et de taux.

Les projections de dépenses d'intérêt restent ainsi stables pour les prochaines années : 0,4 Md€ en 2022 et 2023, puis 0,3 Md€ en 2024 soit moins de 1 % des recettes de l'Unédic.

L'évolution de la situation financière de l'Assurance chômage devrait permettre d'initier le désendettement du régime selon le programme d'amortissement ci-dessous (Tableau 5).

TABLEAU 5 – PROGRAMME D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'UNEDIC

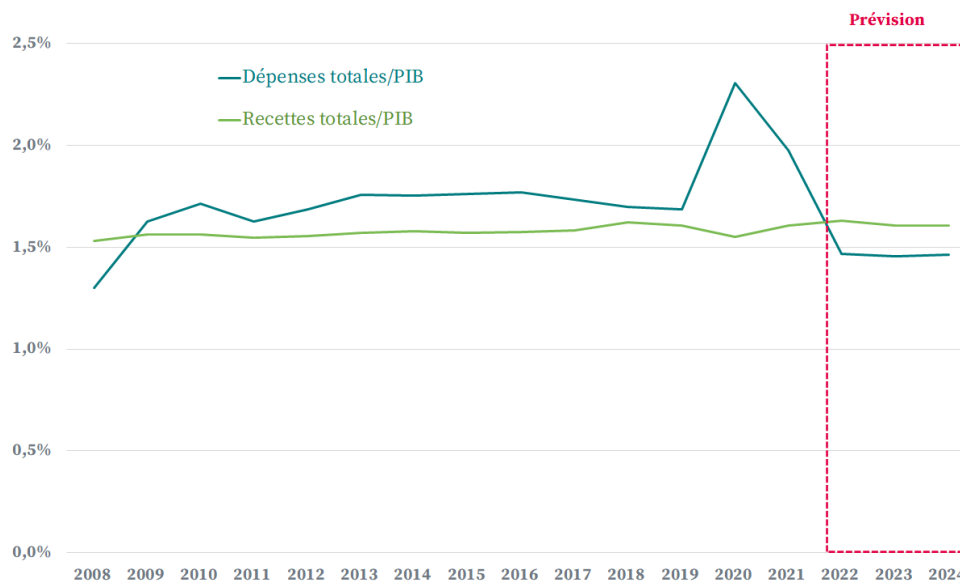
	2022	2023	2024
<b>Solde financier avant variation des financements</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>
<b>Variation de l'encours de dette moyen/long terme</b>	<b>-3,1</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,1</b>
Nouvelles émissions de dette moyen/long terme	1,0	1,0	1,0
Remboursements de dette moyen/long terme	4,1	3,8	4,1
<b>Variation de l'encours de dette court terme</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,1</b>
<b>Variation de l'endettement net</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,2</b>
<b>Endettement net</b>	<b>59,2</b>	<b>55,0</b>	<b>50,8</b>

Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022



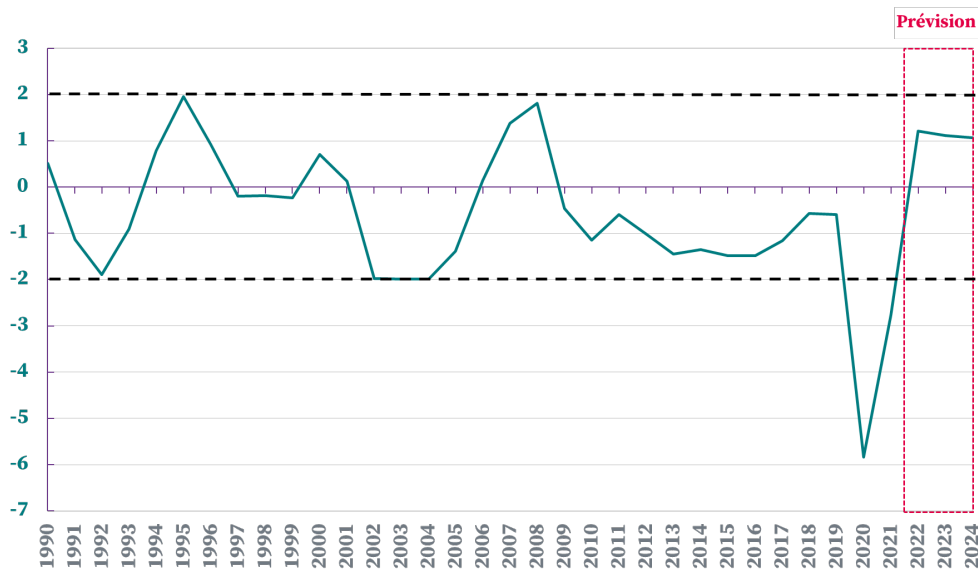
## ANNEXES

**GRAPHIQUE 15 – DEPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHOMAGE, EN POURCENTAGE DU PIB**



Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022

**GRAPHIQUE 16 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EXPRIMÉ EN MOIS DE RECETTES**



Source : Unédic, prévisions Unédic d'octobre 2022



## SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2022-2024

20 octobre 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)