

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2023-2025

21 février 2023

SYNTHÈSE

Les effets d'une conjoncture dégradée en ce début d'année se conjuguent aux conséquences de deux réformes successives de l'Assurance chômage, marquant les prévisions financières de l'Unédic sur la période 2023-2025.

Un vent économique contraire devrait affecter le régime d'Assurance chômage en 2023. L'élan constaté depuis la fin des confinements en 2021 est bel et bien rompu : la progression du PIB devrait être faible en 2023 (0,4 %) selon le Consensus des économistes, avant une reprise en 2024 (1,2 %) et une accélération en 2025 (1,7 %). L'inflation demeure l'élément dominant dans ce paysage et son pic n'aurait toujours pas été atteint. Elle devrait retrouver des niveaux plus proches de l'avant crise en 2025, mais l'incertitude reste grande.

Les créations d'emploi, après deux années exceptionnelles, marqueraient le pas en 2023 (+ 6000 créations nettes, contre +305 000 en 2022). Les années suivantes connaîtraient un rebond très progressif de l'emploi affilié à l'Assurance chômage : + 66 000 en 2024, + 152 000 en 2025.

Les effets conjoints des réformes successives de l'Assurance chômage se manifesteraient sur l'horizon de la prévision. La réforme de 2021 a déjà produit l'essentiel de ses effets, qui sont perceptibles dès 2022. La réforme de 2023, également dite d'« adaptation des règles à la conjoncture », devrait aboutir à une réduction du nombre d'allocataires indemnisés de 12 % en rythme de croisière.

Ainsi, en 2023, la conjoncture dégradée devrait jouer à la hausse sur le nombre d'allocataires indemnisés, alors que la fin de la montée en charge de la réforme 2021 jouerait à la baisse : le nombre de chômeurs indemnisés serait de 2,4 millions en fin d'année. Ce nombre serait stable en 2024 (2,3 millions) et repartirait à la baisse en 2025 (2,2 millions), sous l'effet conjugué de l'amélioration de la conjoncture et de l'application des réformes 2021 et 2023.

Malgré une croissance atone en 2023, cette prévision confirme que le solde du régime serait ancré en territoire positif à l'horizon de prévision, avec une augmentation substantielle en 2025 portée par la pleine montée en charge de la réforme de février 2023 (solde de +3,8 Md€ fin 2023, +4,7 Md€ fin 2024, +8,6 Md€ fin 2025). Ces valeurs sont supérieures à celles anticipées lors de la prévision d'octobre 2022, réalisée avant que ne soient connus les paramètres définitifs de la réforme. Dans ce contexte, l'Unédic serait en mesure d'accélérer le remboursement de sa dette, toujours lestée du coût des mesures de la crise Covid. Fin 2023, la dette devrait ainsi s'établir à 55,5 Md€, puis à 50,8 Md€ fin 2024 et à 42,2 Md€ fin 2025.

NB : les mesures à venir relatives aux abandons de postes pourraient aussi avoir un impact sur les finances du régime. Elles ne sont pas intégrées dans le cadre de ces travaux. L'impact de la réforme des retraites, actuellement examinée par le Parlement, n'est pas non plus pris en compte.

1. LES HYPOTHÈSES RETENUES POUR L'EXERCICE DE PRÉVISION

CROISSANCE : NET RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN 2023 AVANT UNE REPRISE EN 2024, CONFIRMÉE EN 2025

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 16 février 2023.

2023 : stagnation de l'économie

En 2022, l'activité économique a profité de l'important rebond observé en 2021¹ au moment de la sortie de la crise sanitaire, portée par cet élan la progression du PIB en 2022 a été de +2,6 % en moyenne sur l'ensemble de l'année (*Graphique 1 et Tableau 1*).

Désormais, le PIB ne bénéficie plus de cette dynamique². Sa croissance est affaiblie par le choc inflationniste installé dans le sillage de la flambée des prix de l'énergie. Ce choc affecte tous les postes de la croissance à commencer par la consommation, en réduisant le pouvoir d'achat des ménages. Ce faisant, le PIB devrait croître de seulement +0,4 % en 2023.

2024 : vers une reprise progressive

Passés le pic inflationniste et les tensions sur l'approvisionnement en énergie, l'activité économique pourrait reprendre graduellement grâce à l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages, permettant au PIB de progresser de +1,2 % en 2024.

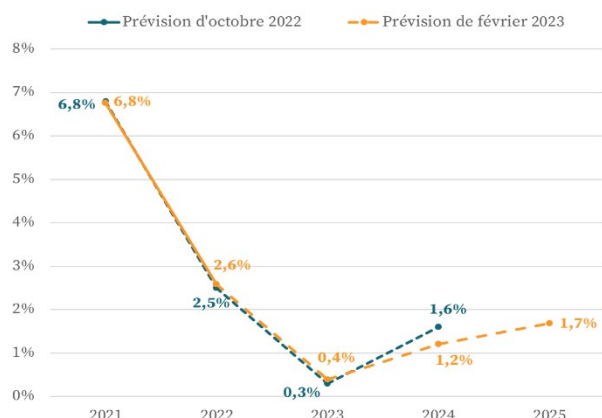
2025 : accélération de la croissance

Selon le Consensus des économistes, l'activité renouerait avec des niveaux de croissance proches de ceux observés avant la crise Covid, avec +1,7 % en 2025.

Compte tenu des incertitudes géopolitiques, ce scénario reste soumis à d'importants aléas, notamment concernant les prix des matières premières et plus particulièrement ceux de l'énergie. La prudence reste également de mise s'agissant de l'approvisionnement même en énergie.

¹ L'acquis de croissance à l'issue de la fin d'année 2021 était de +2,3 %.

² L'acquis de croissance à l'issue de 2022 s'élève à +0,3 %.

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE

Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes de février 2023 pour les prévisions

TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISIONS DE PIB

Croissance du PIB en volume	2021	2022	2023	2024	2025
Unédic (Consensus de février 2023)	6,8%	2,6%	0,4%	1,2%	1,7%
Commission européenne (janv. 23)	6,8%	2,6%	0,6%	1,4%	
FMI (jan. 2023)	6,8%	2,6%	0,7%	1,6%	1,8%
Banque de France (déc. 2022)	6,8%	2,6%	0,3%	1,2%	1,8%
Insee (déc. 2022)	6,8%	2,5%			
OCDE (nov. 2022)	6,8%	2,6%	0,6%	1,2%	
Projet de loi de finances (oct. 2022)	6,8%	2,7%	1,0%	1,6%	
<i>Prévision Unédic d'octobre 2022</i>	<i>6,8%</i>	<i>2,5%</i>	<i>0,3%</i>	<i>1,6%</i>	

Sources : Insee pour l'observé, Consensus des économistes de février 2023, Banque de France, Insee, Projet de loi de finances, FMI, OCDE, Commission européenne.

INFLATION : MAINTIEN À HAUT NIVEAU EN 2023, AVANT UN RALENTISSEMENT EN 2024 ET 2025

Sous l'effet conjugué des difficultés d'approvisionnement en sortie de crise covid et de l'envolée des prix de l'énergie, l'inflation a nettement progressé en 2022 pour atteindre +5,2 % en moyenne sur l'année (après +1,6 % en 2021) et ce en dépit des efforts consentis par les autorités pour limiter la hausse des prix de l'énergie en instaurant des mesures de bouclier tarifaire.

2023 : inflation haussière dans le sillage des tensions amorcées en 2022

Aussi forte soit-elle, cette accélération des prix n'aurait pas encore atteint son pic. Celui-ci pourrait intervenir au cours des premiers mois de 2023 en lien avec la fin de la remise carburant au 31 décembre 2022 (partiellement compensée par l'indemnité carburant), ainsi que l'augmentation des tarifs réglementés du gaz au 1^{er} janvier et de l'électricité au 1^{er} février pour les ménages, ou encore le renouvellement des contrats d'électricité pour les entreprises³. Ainsi, l'inflation devrait s'élever à +4,8 % en 2023 (*Graphique 2 et Tableau 2*).

Une grande incertitude entoure cependant aussi cette prévision. En témoigne la révision, mois après mois, des prévisions d'inflation : depuis janvier 2022, son pic ne cesse d'être révisé à la hausse et décalé dans le temps (*Graphique 3*).

2024 – 2025 : net ralentissement de l'inflation pour un retour vers les 2 %

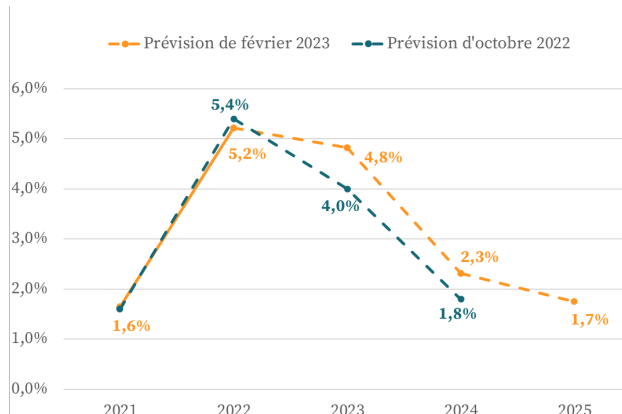
L'inflation présenterait un repli pour atteindre +2,3 % en 2024, puis +1,7 % en 2025 sous l'effet de la réduction des tensions sur les prix de l'énergie⁴ et des mesures prises par la Banque centrale européenne pour durcir sa politique monétaire, les répercussions du relèvement des taux directeurs et de la réduction des programmes d'achats d'actifs engagés en 2022 intervenant avec un certain décalage temporel⁵.

³ +15 % du Tarif Réglementé de Vente (TRV) du gaz le 1^{er} janvier 2023 et +15 % du tarif réglementé de vente de l'électricité le 1^{er} février 2023. Ces nouveaux TRV sont en vigueur pour l'ensemble de l'année 2023.

⁴ Banque de France, « Projections macroéconomiques, France 2022-2025 », décembre 2022.

⁵ Interview de François Villeroy de Galhau : « Nous devrions atteindre le pic d'inflation en France et en Europe d'ici le premier semestre 2023 », Banque de France, 25 novembre 2022.

GRAPHIQUE 2 – HYPOTHÈSES D'INFLATION (INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION)



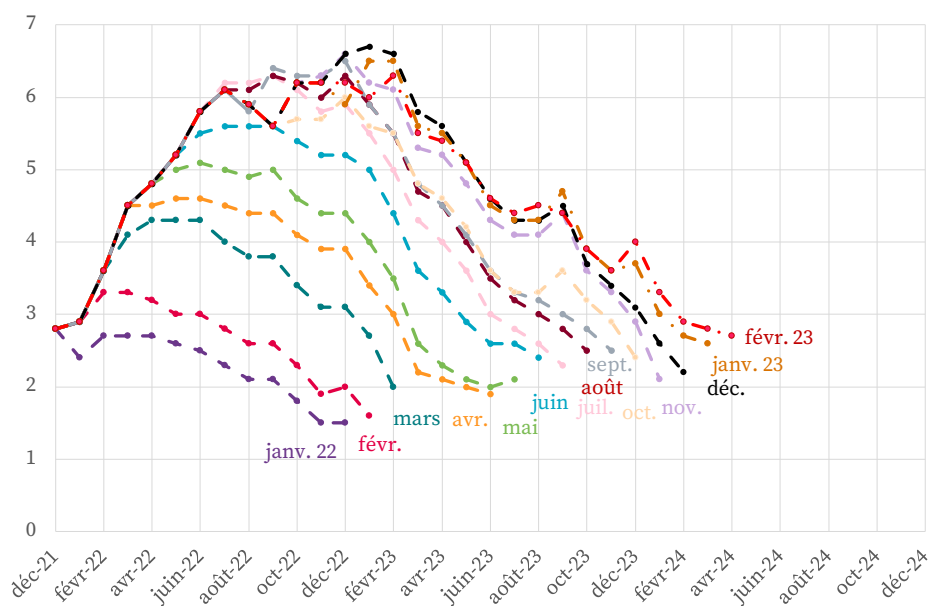
Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes de février 2023 pour les prévisions.

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

Inflation	2021	2022	2023	2024	2025
Unédic (Consensus de février 2023; IPC)	1,6%	5,2%	4,8%	2,3%	1,7%
Commission européenne (janv. 23; IPCH)	2,1%	5,9%	5,2%	2,5%	
FMI (jan. 2023; IPCH)	2,1%	5,9%	5,0%	2,8%	2,1%
Banque de France (déc. 2022; IPCH)	2,1%	6,0%	6,0%	2,5%	2,1%
Insee (déc. 2022; IPC)	1,6%	5,3%			
OCDE (nov. 2022; IPCH)	2,1%	5,9%	5,7%	2,7%	
Projet de loi de finances (oct. 2022; IPC hors tabac)	1,6%	5,3%	4,2%		
Prévision Unédic d'octobre 2022 (IPC)	1,6%	5,4%	4,0%	1,8%	

Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes de février 2023, Banque de France, Insee, Projet de loi de finances, FMI, OCDE, Commission européenne.

GRAPHIQUE 3 – ÉVOLUTION DE LA PRÉVISION DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION (GLISSEMENT ANNUEL, EN %)



Sources : Consensus des économistes de janvier 2022 à février 2023.

EMPLOI : RALENTISSEMENT PRONONCÉ DES CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS PUIS REPRISE EN 2024

Après un recul de 256 000 emplois en 2020, l'emploi affilié à l'Assurance chômage a vivement rebondi en 2021 (+839 000 créations nettes d'emplois) et fortement progressé en 2022 (+305 000 créations nettes d'emplois) malgré une activité atone tout au long de l'année. Toutefois, les créations d'emploi ont enregistré un coup d'arrêt au 4^e trimestre 2022 avec seulement +3 000 créations nettes malgré les hausses conséquentes au cours des précédents trimestres (+93 000 au 1^{er} trimestre, puis +90 000 au 2^e trimestre et +119 000 au 3^e trimestre). L'emploi affilié atteignait 20,8 millions fin 2022 (*Graphiques 4A et 4B*).

2023 : l'emploi porté par les entrées en apprentissage

La stagnation de l'activité en 2023 se traduirait par une décélération sensible de l'emploi. Cependant, les entrées en apprentissage progresseraient à nouveau en 2023⁶. Par conséquent la hausse des effectifs en apprentissage viendrait atténuer la détérioration de l'emploi. *In fine*, les créations nettes d'emplois affiliés à l'Assurance chômage seraient ainsi de l'ordre de +6 000 emplois en 2023.

2024 - 2025 : rebond très progressif de l'emploi dans le sillage de l'activité économique

La reprise économique soutiendrait à nouveau l'emploi, d'abord modestement puis de façon *crescendo* à horizon de la prévision. L'emploi affilié à l'Assurance chômage progresserait ainsi de +66 000 postes en 2024 et de +152 000 en 2025, soit un rythme inférieur à celui enregistré durant la période pré-crise Covid (+ 225 000 créations nettes en moyenne chaque année entre 2015 et 2019). Les entrées en apprentissage présenteraient un moindre dynamisme conduisant à un ralentissement de l'emploi des apprentis en 2024 et 2025.

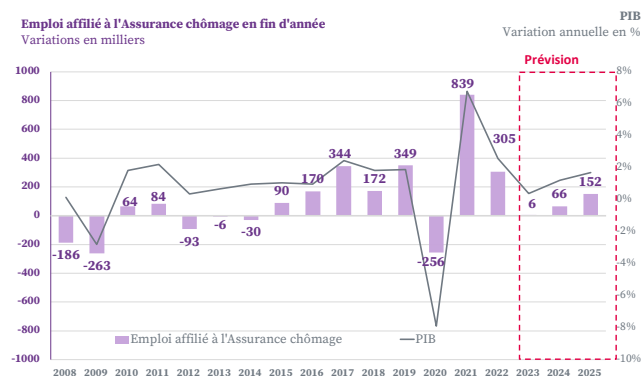
À la sortie de la crise sanitaire, l'emploi a présenté un profil très allant au cours de la reprise, bien supérieur à celui de l'activité, conduisant à une détérioration significative de la productivité par tête⁷. A la fin 2022, celle-ci n'est toujours pas revenue à son niveau d'avant crise. En 2023, les gains de productivité seraient encore faibles. C'est à partir de 2024 que ces gains de productivité deviendraient plus importants et permettraient à la productivité par tête de converger à nouveau vers sa tendance pré-crise.

⁶ ["L'essor de l'apprentissage et ses effets sur l'emploi et l'Assurance chômage". Unédic, décembre 2022.](#)

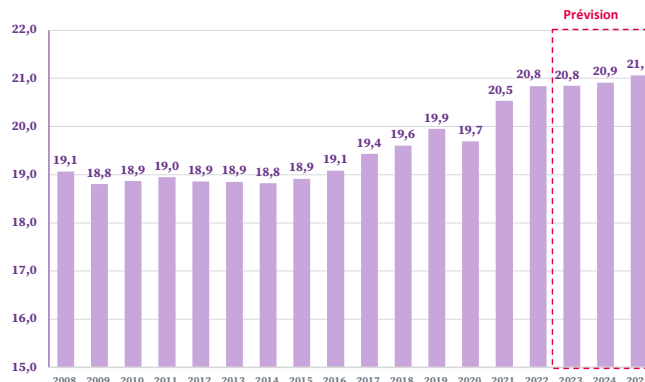
⁷ La productivité par tête est le rapport entre la production et les ressources (travail et capital) mises en œuvre pour l'obtenir. La productivité du travail se calcule comme suit : productivité du travail = valeur ajoutée / effectifs employés. Le gain de productivité est l'évolution en pourcentage de la productivité au cours d'une période.

GRAPHIQUES 4A ET 4B – 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 de février 2023 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.

TAUX DE CHÔMAGE : STABILISATION À UN NIVEAU RELATIVEMENT BAS, AVANT UN RECIL EN FIN DE PRÉVISION

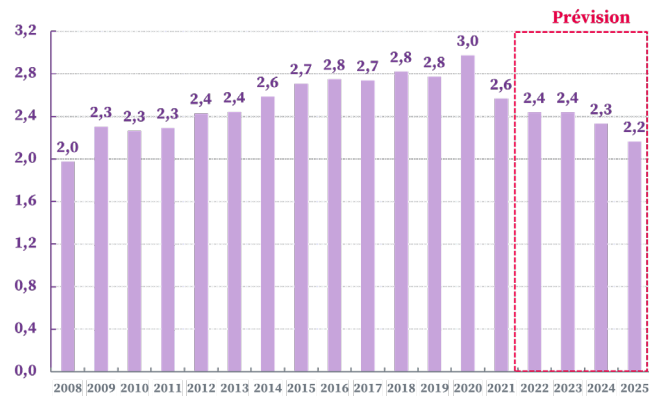
En fin d'année 2022, le taux de chômage s'est établi à 7,2 %, soit une diminution de près de 0,3 point par rapport au niveau observé à la fin d'année 2021. Malgré les fortes créations nettes d'emploi enregistrées en 2022, la baisse du taux de chômage est plus modeste étant donné que la population active a nettement augmenté notamment sous l'effet de la hausse des entrées en apprentissage.

Le tassement de l'emploi prévu en 2023 donnerait lieu à une légère augmentation du taux de chômage, qui s'établirait à 7,4 % fin 2023, avant de reculer à 7,2 % fin 2024, puis à 6,8% fin 2025 compte tenu de la reprise prévue de l'activité et de l'emploi.

CHÔMAGE INDEMNISÉ : EFFETS CONJUGUÉS DE LA CONJONCTURE ET DES NOUVELLES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE

Après avoir oscillé autour de 2,8 millions à la fin de la décennie 2010, le nombre de chômeurs indemnisés a significativement augmenté en 2020 (+200 000 personnes pour un total de 3,0 millions de chômeurs indemnisés) puis reculé en 2021 (- 410 000 personnes pour un total de 2,6 millions), suivant l'application puis la fin de la prolongation des droits au chômage en guise de soutien à l'économie durant la crise covid (*Graphique 5*). Le dynamisme de l'emploi, ainsi que la réforme 2021 de l'Assurance chômage ont également contribué à cette baisse marquée en 2021 et début 2022 (*Encadré 1*). Cette diminution a été moins importante ensuite avec l'affaiblissement de la dynamique de l'emploi au 4^e trimestre 2022.

En 2023, les effets de la dégradation de la conjoncture qui font augmenter le nombre de chômeurs indemnisés devraient s'opposer à ceux de la réforme 2021 qui font quant à eux diminuer le nombre de chômeurs indemnisés. *In fine*, le nombre de chômeurs indemnisés se stabiliserait à 2,4 millions en fin d'année. Il repartirait ensuite à la baisse en 2024 et 2025 pour s'établir à respectivement 2,3 et 2,2 millions de chômeurs indemnisés en fin d'années sous l'effet conjugué de l'amélioration de la conjoncture et de l'application des réformes 2021 et 2023.

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

Sources : Pôle emploi ; Unédic, prévisions Unédic de février 2023.

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

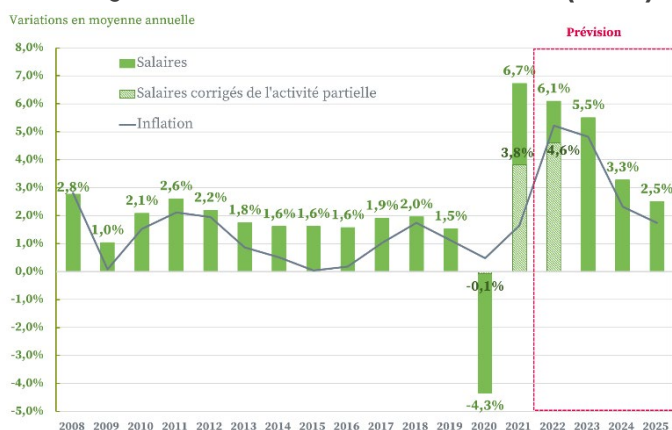
MASSE SALARIALE : LE DYNAMISME DES SALAIRES SOUTIEN LA MASSE SALARIALE

Après avoir fléchi de -4,3 % en 2020 et fortement rebondi de +6,7 % en 2021, le salaire moyen par tête (SMPT) devrait rester encore très allant en 2022, à +6,1 %. Ces évolutions sont grandement accentuées par l'absence de prise en compte des indemnités d'activité partielle dans le calcul du SMPT⁸. Outre ces effets mécaniques, l'état favorable du marché du travail ainsi que la **transmission des tensions inflationnistes aux salaires**, notamment via les trois revalorisations du SMIC en 2022, ont fortement bénéficié au SMPT en 2022 (+3,8%) (*Graphique 6A*).

En l'absence de recours significatif à l'activité partielle, l'état du marché du travail ainsi que la forte inflation devraient rester prépondérants dans l'évolution des salaires à partir de 2023. Ce faisant, **le SMPT progresserait de +5,5 % en 2023, +3,3 % en 2024 et +2,5 % en 2025, ce qui resterait supérieur au rythme observé durant la décennie 2010** (*Graphique 6A*) et ce malgré le repli de l'inflation à partir de 2024.

Les spectaculaires rebonds de l'emploi et du SMPT décrits précédemment ont porté la croissance de la masse salariale en 2021 à un niveau exceptionnellement haut (+8,9 %). **Leur dynamisme soutiendrait à nouveau la masse salariale en 2022** (+8,9 %). En 2023, le tassement de l'emploi conduirait à réduire sa contribution à la masse salariale qui serait portée principalement par l'évolution des salaires. Elle présenterait cependant un rythme élevé en 2023 à +5,9 %, avant de retrouver une allure proche de celle enregistrée en moyenne entre 2017 et 2019 (+3,5 % en 2024 et +3,0 % en 2025). La différence par rapport à la situation avant l'arrivée de la crise sanitaire est que désormais la croissance de la masse salariale repose presque exclusivement sur celle des salaires. Auparavant, la croissance de la masse salariale était plus équilibrée entre emploi et SMPT (*Graphique 6B*).

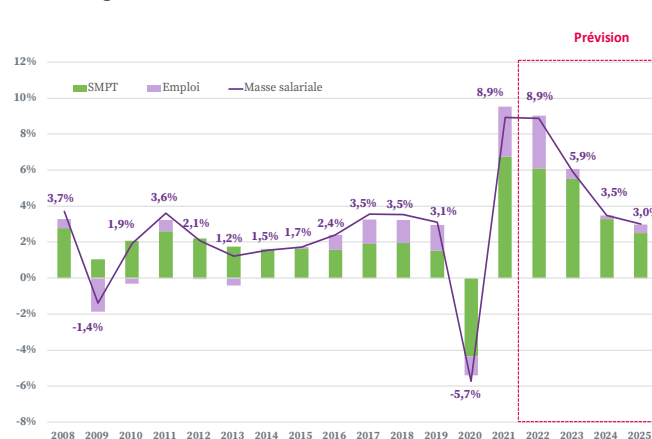
GRAPHIQUE 6A – ÉVOLUTION DES SALAIRES (SMPT)



Sources : Urssaf Caisse nationale pour l'observé ; Consensus des économistes et calculs de l'Unédic pour les prévisions de février 2023.

NB : les fortes variations en 2020 et 2021 du SMPT sont liées aux traitements comptables de l'activité partielle, dont les indemnités ne sont pas considérées comme du salaire.

GRAPHIQUE 6B – ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE



Sources : Urssaf Caisse nationale, prévision Unédic de février 2023

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

⁸ Ce dernier rapporte la masse salariale versée sur les effectifs salariés, les indemnités d'activité partielle n'étant pas considérées comme des salaires elles ne sont pas incluses dans les montants de masse salariale. Par conséquent, le calcul du SMPT sans tenir compte de ces indemnités conduit à une baisse des salaires en 2020 puis des fortes hausses en 2021 et 2022 alors que l'ajout de ces indemnités dans la masse salariale vient atténuer ces fluctuations du salaire.

TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES ET PRÉVISIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

	2020	2021	2022 Prévision	2023 Prévision	2024 Prévision	2025 Prévision
Croissance, Prix et Salaire						
PIB	-7,9%	+6,8%	+2,6%	+0,4%	+1,2%	+1,7%
Inflation IPC	+0,5%	+1,6%	+5,2%	+4,8%	+2,3%	+1,7%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	-4,3%	+6,7%	+6,1%	+5,5%	+3,3%	+2,5%
Emploi et masse salariale						
Emploi affilié à l'Assurance chômage						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	-1,1%	+2,8%	+2,9%	+0,6%	+0,2%	+0,5%
niveau moyen annuel	19 576 000	20 125 000	20 715 000	20 831 000	20 871 000	20 971 000
niveau en fin d'année	19 694 000	20 533 000	20 838 000	20 843 000	20 909 000	21 061 000
glissement annuel en fin d'année	-256 000	+839 000	+305 000	+6 000	+66 000	+152 000
Masse salariale dans le secteur concurrentiel						
	-5,7%	+8,9%	+8,9%	+5,9%	+3,5%	+3,0%
Chômage						
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	+6,8%	-4,5%	-12,3%	-1,0%	-2,0%	-6,3%
niveau moyen annuel	2 934 000	2 801 000	2 456 000	2 431 000	2 381 000	2 232 000
niveau en fin d'année	2 977 000	2 566 000	2 439 000	2 440 000	2 333 000	2 165 000
glissement annuel en fin d'année	+203 000	-411 000	-127 000	+1 000	-107 000	-168 000
Taux de chômage BIT (en fin d'année)						
	8,1%	7,5%	7,2%	7,4%	7,2%	6,8%

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Urssaf Caisse nationale, prévisions Unédic de février 2023

Champ : France hors Mayotte, données CVS pour l'emploi affilié et le chômage BIT ; France entière, données CVS pour les chômeurs indemnisés

ENCADRÉ 1 – LES RÉFORMES DE 2021 ET 2023 RÉDUISENT LES DÉPENSES D'ASSURANCE CHÔMAGE

L'essentiel des effets de la réforme 2021 déjà manifestes

Adoptée en 2019 et reportée plusieurs fois en raison de la crise covid et des recours en Conseil d'Etat, la réforme finalement entrée en vigueur courant 2021 consiste principalement dans les 4 volets suivants :

- l'allongement de la durée d'affiliation requise pour ouvrir un droit : de 4 à 6 mois de travail dans les 24 derniers mois,
- la modification du calcul du Salaire Journalier de Référence (SJR) et de la durée de droit, qui tient compte des périodes non travaillées,
- la dégressivité des allocations au 7^e mois d'indemnisation pour les allocataires de moins de 57 ans ayant perçu des salaires mensuels excédant 4 800 € bruts,
- le bonus-malus sur les contributions patronales d'Assurance chômage appliqué depuis septembre 2022.

D'après l'estimation *ex ante* de l'Unédic, elle devrait s'accompagner de moindres dépenses de l'ordre de 2,2 Md€ en régime de croisière⁹. Celui-ci devrait être atteint au-delà de l'horizon de la prévision, même si la majeure partie des effets attendus (nouveau calcul du SJR et allongement de la durée d'affiliation) sont perceptibles dès 2022.

Février 2023 : l'adaptation des règles à la conjoncture

Une nouvelle réforme de l'assurance chômage est **entrée en vigueur le 1^{er} février 2023**. Elle prévoit **une réduction de la durée des droits de 25 % pour les nouveaux entrants en cas de bonne conjoncture**, c'est-à-dire lorsque le taux de chômage se situe en deçà de 9% et que son évolution d'un trimestre sur l'autre reste inférieure à +0,8 point. Ce faisant, la durée d'indemnisation maximale est désormais de 18 mois pour les allocataires de moins de 53 ans, 22,5 mois pour ceux âgés de 53 et 54 ans, et de 27 mois pour les autres. Elle est assortie d'une durée minimale de 6 mois.

Les premiers effets de cette mesure seraient lointains car ils interviennent en fin de droit chômage : la première année, les effets sont très faibles, la montée en charge complète étant atteinte au bout de 5 ans. **À terme, cette réforme se traduirait par une diminution moyenne du nombre d'allocataires indemnisés de 12 % en année de croisière** (soit environ 300 000 personnes selon nos estimations d'impact *ex ante*) **et par des dépenses d'allocations réduites de 4,5 Md€** (dont 4,2Md€ pour les allocations chômage et 0,3 Md€ pour le financement des caisses de retraite complémentaire) en l'absence de retournement conjoncturel.

Si la diminution de la durée moyenne passée au chômage par suite d'une mesure de réduction des droits fait consensus dans la littérature économique, l'effet sur l'emploi est plus discuté. Ce type de mesure ne permet en effet pas à elle seule d'améliorer la concordance des demandes et offres d'emploi. En outre, le retour à l'emploi accéléré pour les chômeurs n'implique pas nécessairement une augmentation du volume d'emplois créés par les entreprises puisque les emplois pourvus peuvent être des créations nettes mais peuvent aussi résulter d'une rotation différente dans les embauches entre les chômeurs indemnisés, chômeurs non indemnisés, inactifs, etc. Enfin, s'agissant d'un choc d'offre, la réduction de la durée des droits est susceptible d'avoir un effet sur l'emploi mais à long terme¹⁰.

Au total, en régime de croisière les deux réformes conduiraient à des moindres dépenses de 6,7 Md€. En 2025, la montée en charge ne serait pas encore complète (5,2 Md€ de moindres dépenses, soit 3,3 Md€ de plus qu'en 2022, cf. *Tableau A ci-dessous*).

⁹ « Etude d'impact de l'évolution des règles d'Assurance chômage au 1^{er} juillet 2021 », Unédic, avril 2021 : [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er juillet 2021 | Unedic.fr](#)

¹⁰ « Le modèle macroéconométrique Mésange : réestimation et nouveautés », DG Trésor, Document de travail, mai 2017.

TABLEAU A - ESTIMATION DES MOINDRES DÉPENSES D'ALLOCATIONS CHÔMAGE (ET FINANCEMENT DES CAISSES DE RETRAITE COMPLÉMENTAIRE) LIÉES AUX RÉFORMES 2021 ET 2023, EN MD€

Année	Réforme 2021	Réforme 2023	Ensemble	Effets par rapport à la situation 2022
2021	< 0,1	-	< 0,1	-
2022	1,9	0,0	1,9	-
2023	2,2	0,0	2,2	0,4
2024	2,2	0,7	2,9	1,0
2025	2,2	3,0	5,2	3,3
En régime de croisière	2,2	4,5	6,7	4,8

Source : Unédic

Des dispositions à venir sur les abandons de poste

La loi « marché du travail » publiée le 21 décembre 2022 institue une présomption de démission en cas d'abandon de poste par le salarié alors que celui-ci donnait auparavant lieu à un licenciement. Avec cette nouvelle disposition, l'ancien salarié abandonnant son poste ne pourra pas prétendre à une indemnisation par l'Assurance chômage. Toutefois, si l'abandon de poste n'est pas volontaire mais contraint, ou résulte, par exemple du comportement fautif de l'employeur, la démission ne pourra pas être présumée. A noter qu'il n'existe pas de données administratives sur les abandons de poste, c'est pourquoi l'Unédic a réalisé une enquête auprès des allocataires pour évaluer la population qui serait arrivée au chômage dans ce cas de figure. Les résultats de cette enquête permettront d'éclairer les effets de ces dispositions. Un décret à paraître doit déterminer les conditions et la date d'application de cette mesure. Son effet n'a donc pas encore été pris en compte dans les présentes prévisions.

2. SITUATION FINANCIÈRE 2023-2025 : UN SOLDE ANCRÉ EN TERRITOIRE POSITIF

DÉPENSES : OSCILLATIONS SOUS L'EFFET PARFOIS CONTRAIRE DE LA CONJONCTURE ET DE LA RÉGLEMENTATION

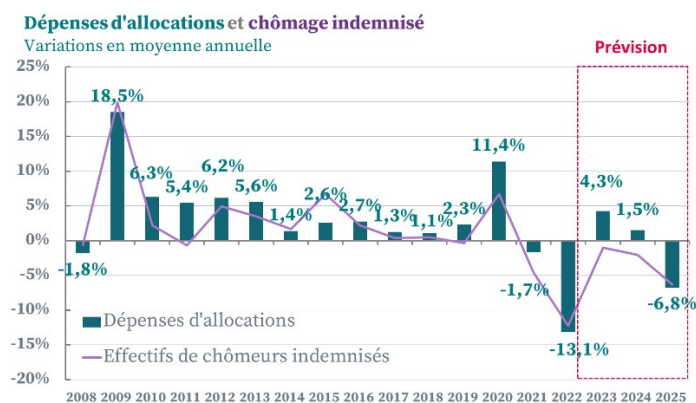
Après avoir atteint un pic à 39,0 Md€ en 2020 et 38,4 Md€ en 2021 en raison de la crise covid, les **dépenses d'allocations chômage** ont nettement reculé dès 2022 avec la fin des mesures d'urgence, l'orientation favorable de l'emploi et les changements réglementaires. Elles se sont ainsi établies à 33,4 Md€ en 2022, soit en deçà de leur niveau pré-crise (*Graphiques 7A et 7B*).

En prévision, les dépenses d'allocations oscilleraient autour de ce niveau. Elles progresseraient en 2023 (à 34,6 Md€) et 2024 (à 35,1 Md€) alors que deux effets contraires interviendraient simultanément. Le premier, d'ordre conjoncturel, provient du ralentissement marqué de l'emploi en 2023, de l'augmentation des salaires et de la revalorisation de l'allocation journalière. Cet effet haussier sur les dépenses serait contrebalancé par la fin de la montée en charge de la réforme 2021, et surtout l'entrée en vigueur de la réforme 2023 de l'Assurance chômage (*Encadré 1*).

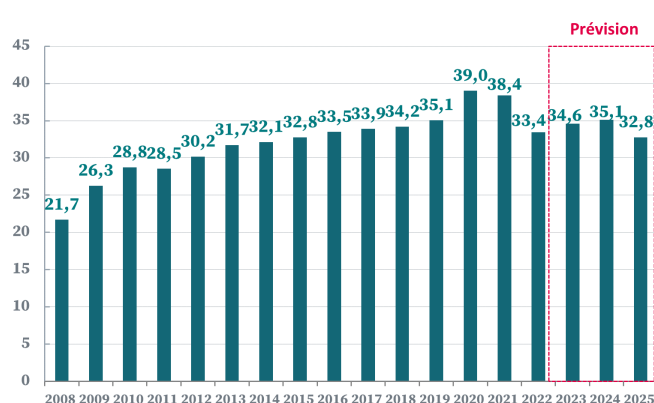
En 2025, l'effet inflation devrait s'être dissipé, tandis que le nombre de chômeurs indemnisés refluerait en lien avec la reprise économique et celle de l'emploi favorisant la diminution des dépenses d'allocation. Outre ces aspects conjoncturels, les changements réglementaires continueraient d'œuvrer. Ce faisant, les dépenses d'allocations chômage reculeraient sensiblement pour s'établir à 32,8 Md€.

GRAPHIQUES 7A ET 7B – DÉPENSES D'ALLOCATIONS CHÔMAGE

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU, EN MD€



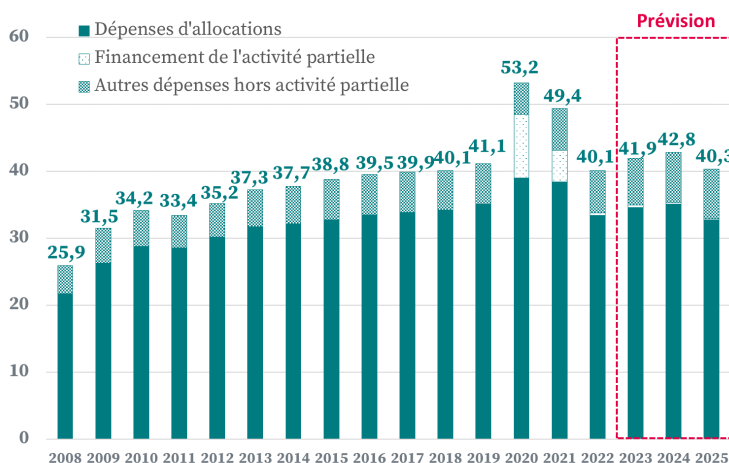
Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic de février 2023

Champ : France entière.

Nos prévisions intègrent des hypothèses de revalorisation qui ne préjugent pas des décisions du Conseil d'administration de l'Unédic qui a compétence pour décider une revalorisation des allocations. Pour rappel, afin de tenir compte de la forte inflation observée, le Conseil d'administration de l'Unédic a voté en juin dernier une revalorisation plus importante que les années précédentes du montant des allocations qui a pris effet au 1^{er} juillet 2022 (+2,9 %). Les hypothèses d'inflation étant toujours fortes en prévision mais un peu moins que pour 2022, une hypothèse de revalorisation des allocations de +1,5 % en 2023 et de +0,6 % en 2024 et 2025 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.

Outre l'indemnisation des chômeurs, l'Unédic finance également divers postes, dont les principaux sont le fonctionnement de Pôle emploi, les points de retraite complémentaires des allocataires et l'activité partielle. Le tout constitue les dépenses totales de l'Unédic, qui suivent peu ou prou la même tendance que celle des dépenses d'allocation (*Graphique 8*). Après 49,4 Md€ en 2021 et 40,1 Md€ en 2022, les dépenses totales de l'Unédic devraient progresser en 2023 et 2024 (à respectivement 41,9 Md€ et 42,8 Md€), avant d'être orientées à nouveau à la baisse en 2025 en s'établissant à 40,3 Md€ (*Tableau 4*).

GRAPHIQUE 8 – DÉPENSES TOTALES ET DÉPENSES D'ALLOCATIONS CHÔMAGE, EN MD€



Source : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic de février 2023

Champ : France entière.

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 depuis mi-2021**. Cette décrue s'est poursuivie en 2022 car les dépenses refluent à près de 0,2 Md€ (contre 3,9 Md€ en 2021). Les dépenses d'activité partielle devraient rester stables à 0,2 Md€ en 2023, puis enregistrer un léger repli à 0,1 Md€ en 2024 et 2025.

La contribution de l'Unédic au **financement de Pôle emploi** correspond à 11 % des recettes de l'année N-2 de l'Unédic, soit 3,9 Md€ en 2022, après 4,3 Md€ en 2021. **Sous l'hypothèse du maintien de ce mode de financement**, et en l'absence d'information sur la transformation de Pôle emploi dans le cadre de France Travail, **ce montant progresserait d'année en année sous l'effet de la dynamique des recettes** : 4,3 Md€ en 2023, 4,8 Md€ en 2024 et 5,0 Md€ en 2025.

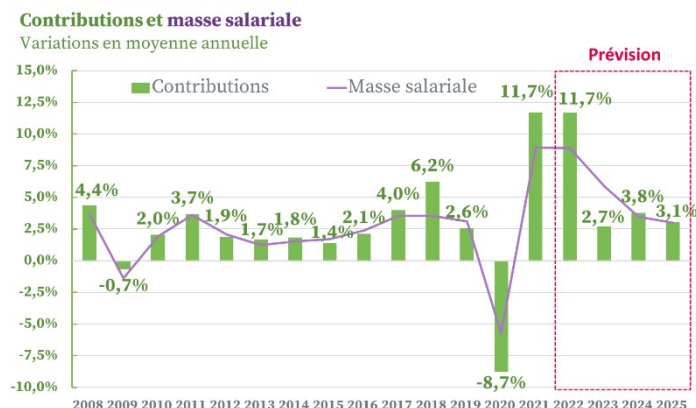
RECETTES : CROISSANCE MARQUÉE À L'HORIZON DE LA PRÉVISION GRÂCE À LA DYNAMIQUE EXCEPTIONNELLE DES SALAIRES

Le trou d'air dans les contributions à l'Assurance chômage, tombées à 35,2 Md€ en 2020 (-3,4 Md€ par rapport à 2019), correspondait à des événements exceptionnels tels que la réduction de l'emploi en lien direct avec l'épidémie de covid, le manque à gagner en cotisations sur les indemnités d'activité partielle, ou encore les reports de cotisations. Il a été comblé dès 2021, de sorte que les contributions à l'Assurance chômage se sont élevées à 39,4 Md€ en répercussion du rattrapage de la masse salariale (*Graphiques 9A et 9B*). La vive allure de l'emploi, mais surtout celle des salaires, constaté en 2022 ont continué de soutenir la masse salariale et donc les contributions à l'Assurance chômage, qui ont atteint 44,0 Md€.

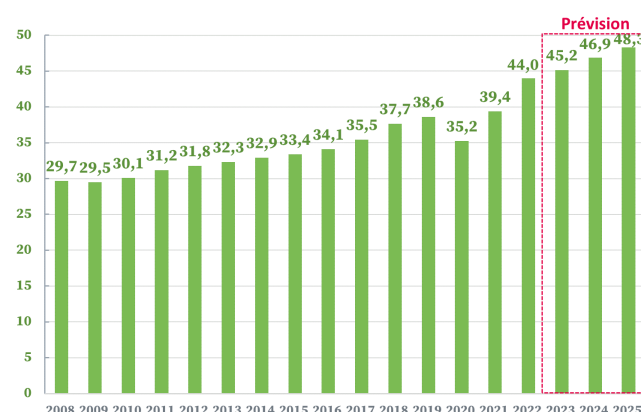
En prévision, **les contributions devraient continuer de croître à 45,2 Md€ en 2023, 46,9 Md€ en 2024 et 48,3 Md€ en 2025**, mais presque uniquement grâce à la dynamique des salaires tandis que l'apport de l'emploi serait minimale (*Tableau 4*). A noter : les présentes prévisions reposent sur l'hypothèse du maintien d'une compensation totale par de la CSG activité de la suppression des cotisations salariales d'Assurance chômage.

GRAPHIQUES 9A ET 9B – CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU, EN MD€



Sources : Urssaf Caisse nationale, Unédic, prévisions Unédic de février 2023

SOLDE FINANCIER : UN SOLDE ANCRÉ EN TERRITOIRE POSITIF MALGRÉ LE RALENTISSEMENT ÉCONOMIQUE DE 2023

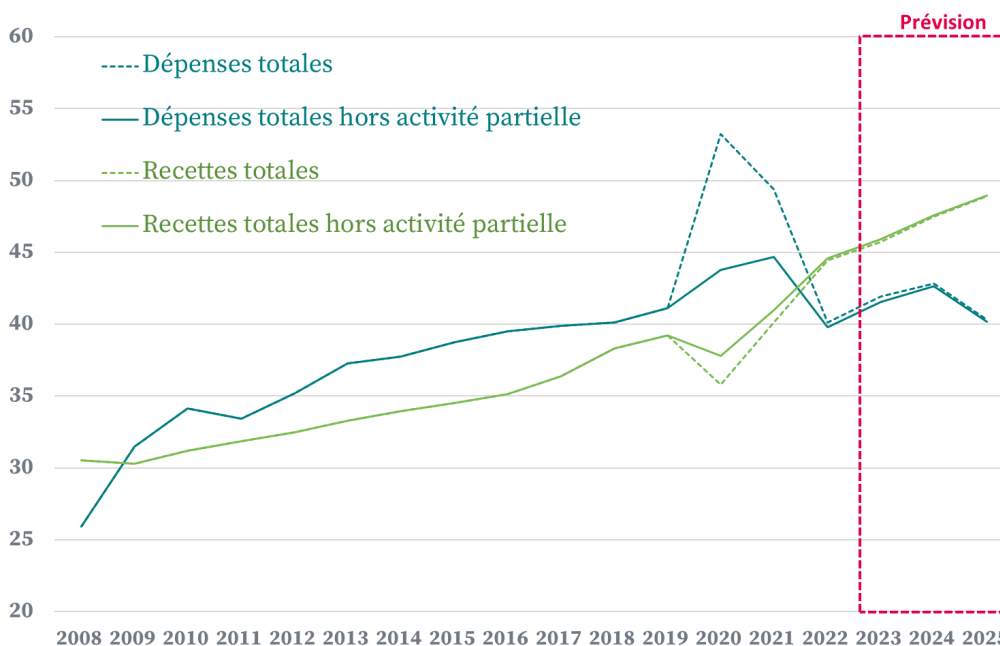
Déficitaire chaque année depuis 2009, le régime financier de l'Unédic s'est brusquement dégradé en 2020 et dans une moindre mesure en 2021 en raison de la crise sanitaire. La fin des mesures d'urgence, ainsi que les facteurs conjoncturels et réglementaires détaillés plus haut ont permis au régime de **repasser en territoire positif dès 2022 avec un solde de +4,3 Md€**.

En 2023, les dépenses progressant plus rapidement que les recettes, **le solde de l'Unédic se contracterait à + 3,8 Md€**, restant donc positif malgré le contexte hautement incertain, le ralentissement de l'activité et le fléchissement net de l'emploi (*Graphique 10*). La reprise économique et la montée en charge des réformes d'Assurance chômage permettraient au solde de **progresser de nouveau en 2024 à +4,7 Md€, mais surtout en 2025 à +8,6 Md€** (*Graphique 11*).

En proportion du PIB, les recettes de l'Unédic demeurent stables à 1,6 % du PIB, tandis que les dépenses sont réduites : 2,3 % en 2020, puis 2,0 % en 2021 et désormais 1,5 % en 2022, niveau auquel elles devraient stagner jusqu'en 2024, avant de repartir à la baisse pour s'établir à 1,3 % du PIB en 2025 (*Graphique 13 en annexe*).

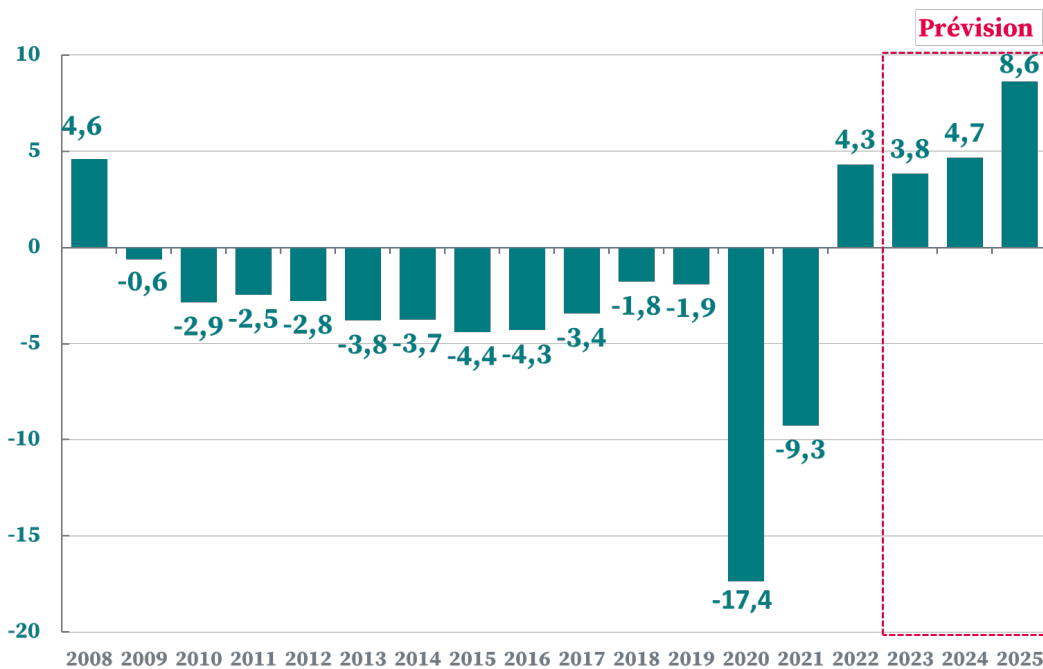
Note : l'impact de la réforme des retraites, actuellement examinée par le Parlement, n'est pas pris en compte dans la prévision (*Encadré 2*).

GRAPHIQUE 10 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

GRAPHIQUE 11 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

ENCADRÉ 2 – RÉFORME DES RETRAITES ET RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE

Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 présenté au Conseil des ministres du 23 janvier 2023 et en cours de discussion au Parlement prévoit plusieurs mesures portant réforme du système de retraite et notamment :

- un relèvement progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans,
- une accélération du calendrier de l'allongement de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein qui sera portée à 43 ans en 2027 (cet allongement prévu par la "loi Touraine" de 2014 prenait auparavant fin en 2035),
- une adaptation de certains dispositifs de départ anticipé (carrière longue, retraite anticipée des travailleurs handicapés...).

Ces sont les deux premières mesures citées ci-dessus qui sont susceptibles d'impacter le plus le régime d'assurance chômage à terme. En effet, les seniors qui seront concernés par le recul des âges de départ se retrouveront à terme en emploi, au chômage ou en inactivité. Cette répartition est à ce stade incertaine mais l'observation des effets des réformes passées peut fournir un premier éclairage sur les effets potentiels d'une nouvelle réforme.

En 2022, par rapport à 2010, sous l'effet du décalage de deux ans de l'âge légal de départ et de l'âge d'annulation de la décote (réforme de 2010), 100 000 allocataires supplémentaires de 60 ans ou plus sont indemnisés. Le pic d'ouvertures de droit intervenant 3 ans environ avant l'âge de départ, dit « effet horizon »¹¹, s'est également décalé sur cette période (59 ans *versus* 57-58 ans en 2010). Enfin, les sorties de droit au titre d'un départ en retraite se sont également plus nombreuses aux âges plus avancés. Auparavant concentrées à 60 ans, celles-ci se répartissent dorénavant principalement entre 60 ans (départs anticipés) et 62 ans (âge légal).

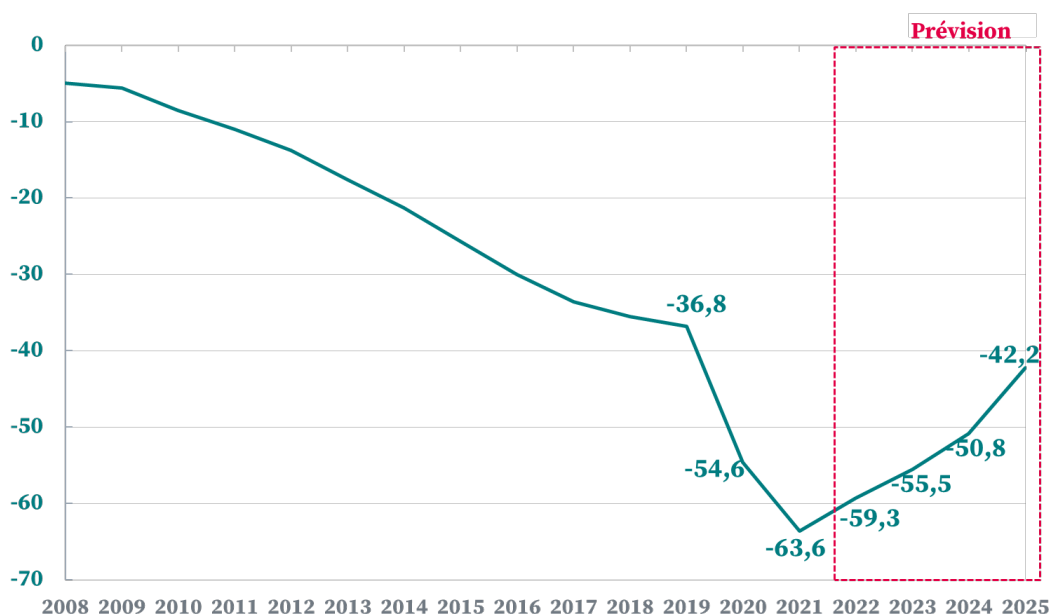
Le report de l'âge légal de départ à la retraite de 62 à 64 ans augmenterait à la fois les recettes (plus de seniors en emploi) et les dépenses de l'Assurance chômage (plus de seniors indemnisés). L'effet final sur le solde est aujourd'hui incertain d'une part parce que les paramètres de la réforme en discussion ne sont pas encore connus à ce jour et d'autre part parce que ces effets restent difficiles à estimer. De plus, ils pourraient ne pas être les mêmes que ceux à l'œuvre pour la réforme 2010 qui finit tout juste sa montée en charge. Dans tous les cas, ces effets ne se manifesteraient pleinement qu'à long terme, au-delà de l'horizon de notre prévision.

¹¹ On parle d'effet horizon lorsque les spécificités du marché du travail pour les seniors sont déterminées par la distance à l'âge de la retraite. Dans cette définition, les principaux indicateurs sur le marché du travail pour les seniors (taux d'emploi, âge de cessation définitive d'emploi, etc.) seraient liés à la distance à un ou des âges définis par la législation des retraites. Cet effet impliquerait qu'un décalage de ces âges se traduirait également par un décalage de ces indicateurs.

LE DÉSENETTEMENT SE POURSUIT

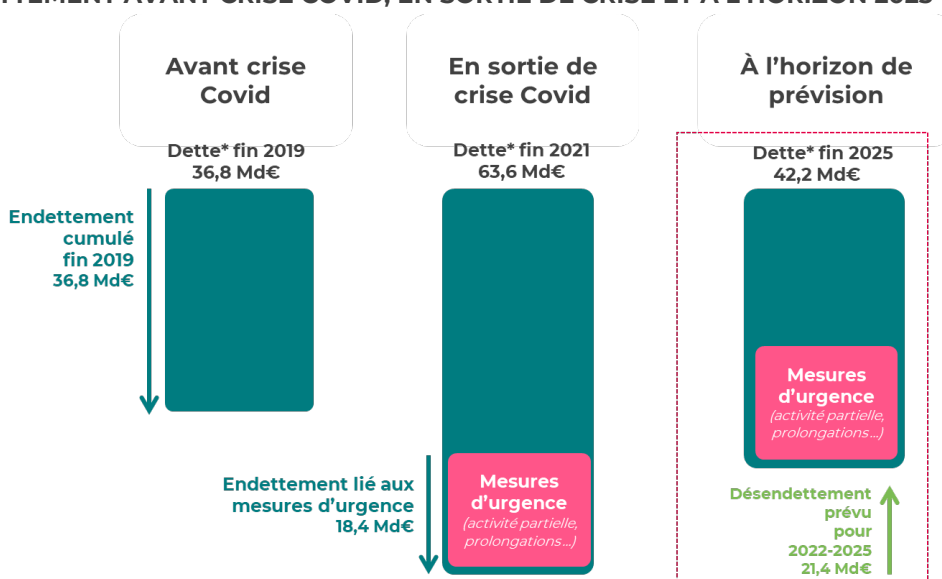
La dette du régime, qui s'établissait à 36,8 Md€ fin 2019 puis à 63,6 Md€ fin 2021, a amorcé une trajectoire de réduction dès 2022. **Elle s'élevait en effet à 59,3 Md€ fin 2022 et continuerait à se résorber à 55,5 Md€ fin 2023, 50,8 Md€ fin 2024 et 42,2 Md€ fin 2025 (Graphique 12).** Elle resterait toutefois encore supérieure à son niveau d'avant crise. Hors mesures d'urgence, elle atteindrait néanmoins **23,8 Md€ en 2025 (Schéma 1).**

GRAPHIQUE 12 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

SCHÉMA 1 - ENDETTEMENT AVANT CRISE COVID, EN SORTIE DE CRISE ET À L'HORIZON 2025



*Dette financière nette

Sources : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

TABLEAU 4 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2019 À 2025

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
				Provisoire	Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	39,2	35,8	40,1	44,4	45,7	47,5	48,9
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,2	39,4	44,0	45,2	46,9	48,3
<i>dont manque à gagner lié à l'activité partielle</i>		-2,0	-0,8	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1
dont contributions principales	25,5	22,4	24,7	27,7	28,3	29,3	30,2
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,7	16,2	16,9	17,5	18,1
Autres recettes	0,595	0,6	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6
Dépenses	41,1	53,2	49,4	40,1	41,9	42,8	40,3
Allocations brutes et aides*	35,1	39,0	38,4	33,4	34,6	35,1	32,8
Activité partielle	0,0	7,5	3,9	0,2	0,2	0,1	0,1
Caisses de retraite	2,1	2,3	2,6	2,2	2,2	2,3	2,2
Autres dépenses	3,9	4,5	4,5	4,3	4,9	5,3	5,3
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	4,3	3,9	4,3	4,8**	5,0**
dont dépenses nettes d'intérêt	0,3	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,2
Solde financier	-1,9	-17,4	-9,3	4,3	3,8	4,7	8,6
Dette financière nette***	-36,8	-54,6	-63,6	-59,3	-55,5	-50,8	-42,2

* Notamment : Arce, prime CSP

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

*** Hors compte courant de Pôle emploi

Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

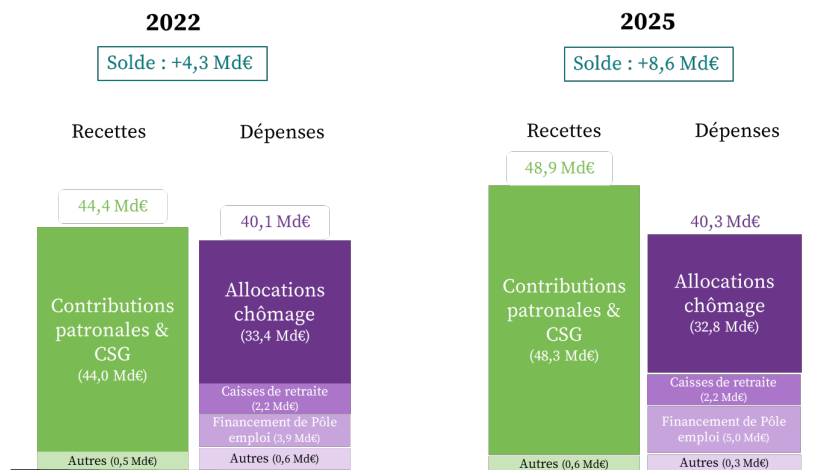
HORS RÉFORMES D'ASSURANCE CHÔMAGE, LE SOLDE DU RÉGIME DE 2025 SERAIT RESTÉ PROCHE DE CELUI DE 2022

Déjà positif à hauteur de 4,3 Md€ en 2022, le solde de l'Unédic devrait encore progresser d'ici 2025 d'une part du fait de l'augmentation des recettes, essentiellement en lien avec le dynamisme des salaires, et d'autre part sous l'effet des réformes d'assurance chômage qui amoindrissent les dépenses d'allocation.

L'accroissement du solde entre 2022 et 2025 lié aux réformes d'Assurance chômage est de 3,3 Md€ (3,0 Md€ liés à l'entrée en vigueur de la réforme 2023 et 0,3 Md€ résultant de la fin de la montée en charge de la réforme 2021, cf. Encadré 1).

En revanche, le financement de Pôle emploi progresserait mécaniquement de 3,9 Md€ en 2022 à 5,0 Md€ en 2025 (Schéma 2), sous l'hypothèse qu'il reste proportionnel au montant des recettes de l'Unédic de l'année N-2, sans présager des modalités de financement du futur opérateur France Travail.

SCHÉMA 2 – DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

LES DÉPENSES D'INTÉRÊT RESTENT MAÎTRISÉES

En 2022, l'Unédic a émis 1,0 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 ont ainsi été remboursés grâce aux ressources propres du régime.

Cette année 2022 a également été 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**.

Malgré une hausse des dépenses financières à court terme liée à l'augmentation rapide des taux d'intérêt et un niveau d'endettement court terme supérieur à la période pré-Covid, celles-ci restent maîtrisées pour les prochaines années : 0,5 Md€ en 2023, puis 0,4 Md€ en 2024 et 0,2 Md€ en 2025 soit moins de 1 % des recettes de l'Unédic.

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

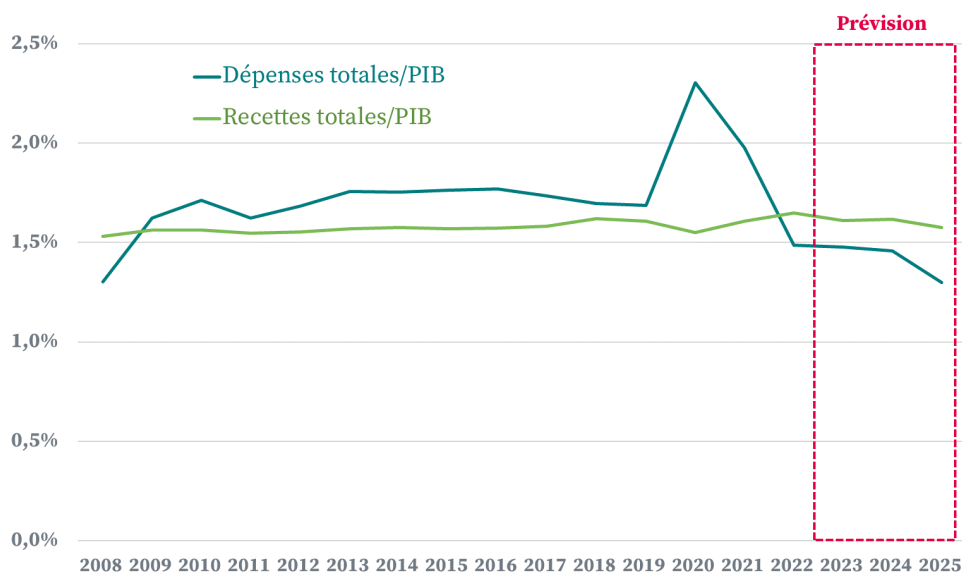
TABLEAU 5 – PROGRAMME D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'UNÉDIC, EN MD€

	2023	2024	2025
Solde financier avant variation des financements	3,8	4,7	8,6
Variation de l'encours de dette moyen/long terme	-2,8	-3,1	-2,0
<i>Nouvelles émissions de dette moyen/long terme</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>
<i>Remboursements de dette moyen/long terme</i>	<i>3,8</i>	<i>4,1</i>	<i>3,0</i>
Variation de l'encours de dette court terme	-1,1	-1,6	-5,0
Variation de l'encours de trésorerie	0,0	0,0	1,6
Variation de l'endettement net	-3,8	-4,7	-8,6
Endettement net	55,5	50,8	42,2

Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

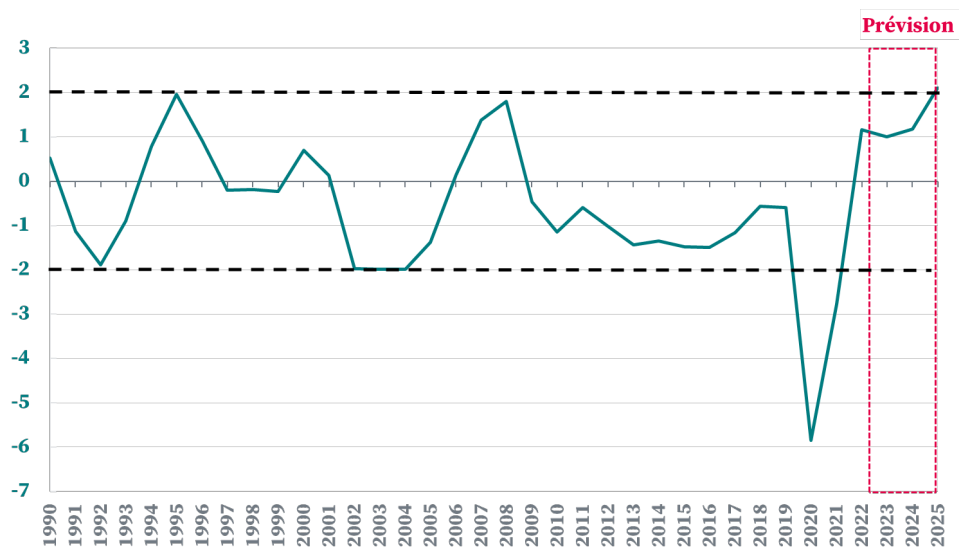
ANNEXES

GRAPHIQUE 13 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN % DU PIB



Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

GRAPHIQUE 14 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EXPRIMÉ EN MOIS DE RECETTES



Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023



SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2023-2025

21 février 2023

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris

T. +33 1 44 87 64 00

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