

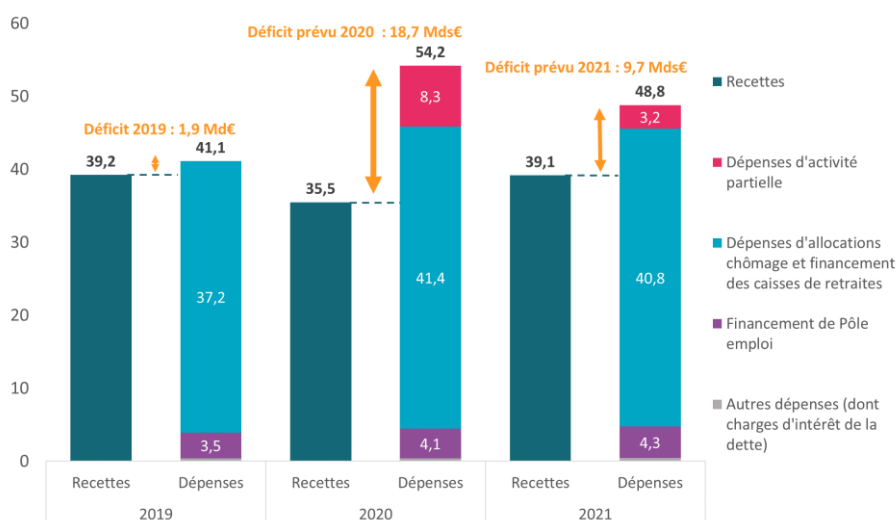
Situation financière de l'Assurance chômage pour 2020-2021



21 octobre 2020

Depuis janvier, le solde de l'Assurance chômage s'est très fortement dégradé, de plus de 16 Mds€ à fin septembre 2020. Cette dégradation de la situation financière du régime se poursuivrait en fin d'année et en 2021, bien qu'à un rythme moins soutenu : le déficit annuel s'élèverait à 18,7 Mds€ à fin 2020 et à 9,7 Mds€ fin 2021. La dette fin 2021 atteindrait alors près de 65,2 Mds€, après 55,5 Mds€ fin 2020.

PRÉVISION DE SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2020-2021



Source : Unédic, prévisions d'octobre 2020

Pour 2020, la partie du déficit lié à la crise sanitaire (17,8 Mds€) résulte principalement de trois facteurs : il provient pour 57,2 % du financement de l'activité partielle (10,2 Mds€ dont 8,3 Mds€ de dépenses et 1,9 Md€ de baisse de recettes), pour 28,2 % des allocations chômage (5,0 Mds € dont 3,8 Mds€ de dépenses d'allocation et 1,2 Md€ de mesures d'urgence) et, enfin, pour 14,6 % des autres effets sur les recettes (moindre activité et report de cotisation).

Cette estimation repose sur la prévision de croissance du Consensus des économistes du 15 octobre de -9,5 % de PIB en 2020 et +6,7 % en 2021. Elle prend en compte les effets de la réforme d'Assurance chômage au 1^{er} janvier 2021 telles qu'annoncées dans le décret du 29 juillet 2020 et les estimations des effets du Plan de relance de l'économie.

En raison des incertitudes qui restent fortes dans le contexte, en termes de croissance, d'emploi, de dépenses d'activité partielle, de rythme de remboursement des cotisations chômage reportées, on estime une marge d'erreur d'environ 2 Mds€ sur la prévision du solde financier à fin 2021.

A. Les hypothèses retenues pour l'exercice de prévision

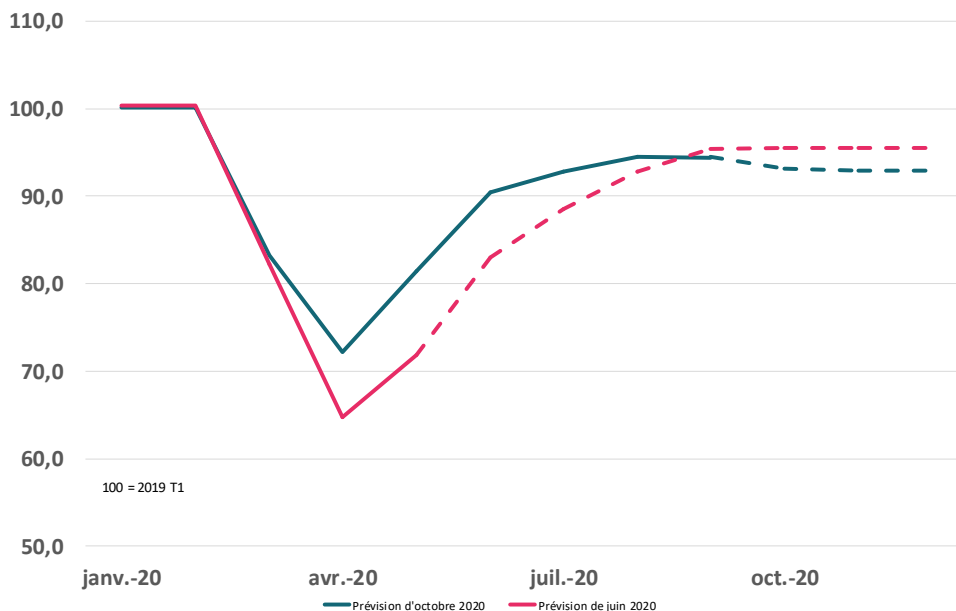
La situation financière de l'Assurance chômage est très sensible à la conjoncture économique que l'on appréhende par le taux de croissance : en effet, le niveau de PIB est le principal déterminant du niveau de l'emploi salarié, dont dépendent directement les recettes du régime et indirectement les dépenses d'Assurance chômage, par le biais du nombre de chômeurs indemnisés.

Croissance 2020

La prévision Unédic de juin 2020¹ reposait sur une anticipation d'une chute de PIB en 2020 de -11,2 % qui était dans la moyenne des estimations publiées à ce moment-là. Cette hypothèse était basée sur les premières évaluations de l'Insee de la perte d'activité pendant le confinement. Depuis, **le PIB a été révisé à la hausse par l'Insee sur le deuxième trimestre²** (Graphique 1). Les indicateurs de court terme de la Banque de France en septembre font état d'une amélioration du PIB **qui se poursuivrait au troisième trimestre**. En revanche, **le quatrième trimestre serait plus dégradé** compte tenu d'un essoufflement de la reprise économique, de la dégradation de la situation sanitaire et des toutes dernières mesures prises par le Gouvernement pour enrayer la progression des contaminations à la Covid-19.

La croissance serait finalement toujours très dégradée pour 2020 : -9,5 % d'après le Consensus des économistes d'octobre, niveau le plus bas jamais enregistré. Les prévisions de l'Unédic reposent sur cette hypothèse. Toutefois, les prévisions de croissance pour 2020 sont encore fragiles en raison des incertitudes sur l'évolution de l'épidémie et de ses conséquences économiques. Ces hypothèses varient selon les institutions : -10 % d'après le Gouvernement (prévision de septembre), -9 % d'après l'Insee (prévision d'octobre) ou encore -8,7 % d'après la Banque de France (prévision de septembre).

GRAPHIQUE 1 – TRAJECTOIRE DE VALEUR AJOUTÉE PRÉVUE EN JUIN ET EN OCTOBRE 2020 (BASE 100 = T1 2019)



Sources : Insee, Unédic, prévisions Unédic

Lecture : fin mai 2020, l'Insee estimait une contraction de la valeur ajoutée, au plus fort de la crise, en avril de -35%. Depuis l'Insee a révisé ce chiffre, qui serait plutôt de l'ordre de -30%.

¹ Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage. Perspectives 2020 », juin 2020

² Le glissement trimestriel du PIB passe d'environ -20 % pour le premier trimestre dans l'estimation de la note de conjoncture du 27 mai à -13,8% dans la première estimation des comptes trimestriels publiée au deuxième trimestre.

Croissance 2021

Pour 2021, le Consensus des économistes prévoit un rebond de la croissance de +6,7 %, de sorte qu'après la baisse de 9,5 % en 2020, le niveau d'activité de 2021 serait au final inférieur de 3,4 points par rapport à celui de 2019 (Graphique 2). Cette hypothèse est médiane par rapport à celles de l'Etat ou des autres instituts telles que l'OFCE, la Banque de France, dont les niveaux fin 2021 varient entre 1,9 et 4,3 points de moins qu'en 2019 (Tableau 1).

Les prévisions de l'Unédic sont très sensibles aux hypothèses sur le PIB, or une grande partie de l'incertitude liée à l'exercice de prévision actuel provient de la forte incertitude sur le niveau de croissance (cf. Encadré 1 sur les **mesures de sensibilité**.)

Enfin, nous faisons l'hypothèse que le taux de croissance annoncé par le Consensus des économistes du 15 octobre prend en compte l'effet du **Plan de relance** sur le PIB pour 2021. Les effets directs du Plan de relance sur l'emploi sont pris en compte par ailleurs et détaillés ci-après (cf. *infra*).

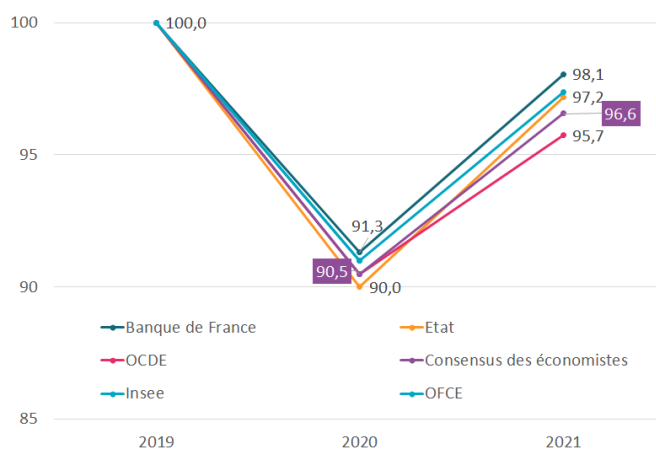
TABLEAU 1 ET GRAPHIQUE 2 - PRÉVISIONS DE PIB POUR 2020 ET 2021 SELON DIFFÉRENTES SOURCES

TABLEAU 1 - EVOLUTIONS ANNUELLES

PIB	2020	2021
Banque de France	-8,7 %	+7,4%
Etat	-10,0 %	+8%
OCDE	-9,5 %	+5,8%
Consensus des économistes	-9,5 %	+6,7%
Insee	-9,0 %	-
OFCE	-9 %	+7%

GRAPHIQUE 2 - EVOLUTIONS CUMULÉES SUR 2020-2021

(BASE 100 EN 2019)



Sources : Banque de France, prévision de septembre 2020 ; Etat, PLF 2021 ; OCDE, prévision de septembre 2020 ; Consensus des économistes d'octobre 2020 ; Insee, note de conjoncture d'octobre 2020 ; OFCE, Policy brief d'octobre 2020.

Lecture : le Consensus des économistes anticipe une croissance 2020 de -9,5 % et de +6,7 % en 2021, soit un niveau de PIB de 90,5 à fin 2020 et de 96,6 fin 2021 par rapport à une base 100 en 2019, donc 3,4 points en dessous du niveau de 2019.

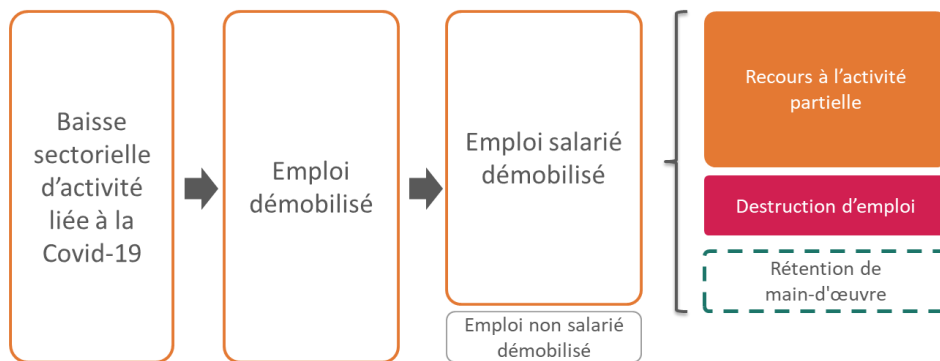
De la croissance à l'emploi démobilisé

Les projections d'emploi de l'Unédic partent d'estimations sectorielles d'activité. Les baisses d'activité sectorielles sont traduites en emplois dits « démobilisés », c'est-à-dire qui sont mis en danger par la baisse d'activité observée, sous l'hypothèse que la contraction de la valeur ajoutée met en danger une part équivalente de l'emploi.

Cette hypothèse revient à supposer une productivité constante sur 2020-2021 : il est en effet trop tôt pour savoir comment le télétravail, les mesures de distanciation sociale et les modifications du marché du travail telles que la répartition entre contrats qualifiés et non qualifiés jouent sur le niveau de productivité depuis le début de la crise sanitaire.

L'estimation de l'emploi « démobilisé » ainsi estimé permet, une fois déduit la part de l'emploi couvert par l'activité partielle (cf. *infra*), de déterminer quel serait le niveau d'emploi finalement détruit dans les prochains mois du fait de la baisse d'activité.

SCHÉMA 1 – CADRE D'ANALYSE POUR ESTIMER LA DESTRUCTION D'EMPLOI

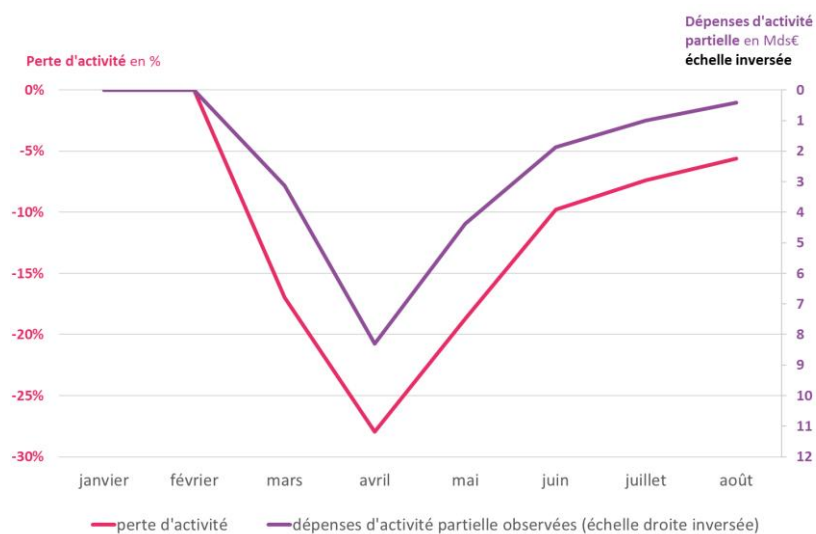


Source : Unédic

Activité partielle

L'activité partielle a permis de maintenir en emploi une part importante de la population en emploi. Ainsi l'emploi « démobilisé » déduit de la baisse d'activité a été en partie amorti par cette mesure : plus de 8 millions de salariés ont été mis en activité partielle au mois d'avril. Le recours à l'activité partielle a progressivement diminué à partir de juin en lien avec la reprise de l'activité et avec les congés payés de cet été (lorsqu'un salarié est en congés payés, il n'est pas indemnisé³. On observe ainsi une corrélation forte entre activité économique et recours à l'activité partielle (Graphique 3).

GRAPHIQUE 3 - TRAJECTOIRE DE VALEUR AJOUTÉE ET DÉPENSES D'ACTIVITÉ PARTIELLE ENTRE JANVIER ET AOÛT 2020



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

Lecture : au titre du mois d'avril, 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 8,3 milliards d'euros (Etat + Unédic).

Pour la fin 2020 et l'année 2021, on considère que le recours à l'activité partielle, de droit commun comme l'Activité Partielle de Longue Durée (APLD), serait encore proportionnel à l'emploi démobilisé, c'est-à-dire que ces dispositifs d'activité partielle permettraient de couvrir une part constante de la baisse d'activité anticipée.

Cependant, il est probable que certaines entreprises qui mobilisent l'activité partielle depuis plusieurs mois ajustent progressivement leur masse salariale en réduisant le effectifs de contrats plus durables, et que d'autres entreprises qui sollicitent fortement l'activité partielle sur plusieurs mois finissent par faire faillite car elles ne sont plus en capacité de payer leurs frais fixes (loyer, assurance, factures d'électricité, etc.) (cf. Encadré 1 sur les mesures de sensibilité de la prévision).

³ Unédic, « Premier bilan de l'activité partielle », septembre 2020.

Emploi

L'Insee a constaté 715 000 destructions d'emploi au premier semestre 2020. Cet ajustement d'une ampleur inédite de l'emploi est principalement lié à une chute brutale des embauches pendant la période de confinement, qui traduisait principalement le **non-renouvellement de contrats courts**. Les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) en CDD de moins d'un mois ont baissé de 62 % au deuxième trimestre 2020 (en glissement annuel). Au total, on observe au deuxième trimestre 2020 une diminution de plus de 5 millions de contrats courts par rapport à 2019⁴. L'emploi à durée limitée (CDD et mission d'intérim) est en effet le premier à s'ajuster à la baisse en temps de crise économique mais aussi le premier à repartir à la hausse lors d'une reprise d'activité. Pour les CDI, les embauches ont quant à elles chuté de 46 % au deuxième trimestre 2020 (en glissement annuel)⁵.

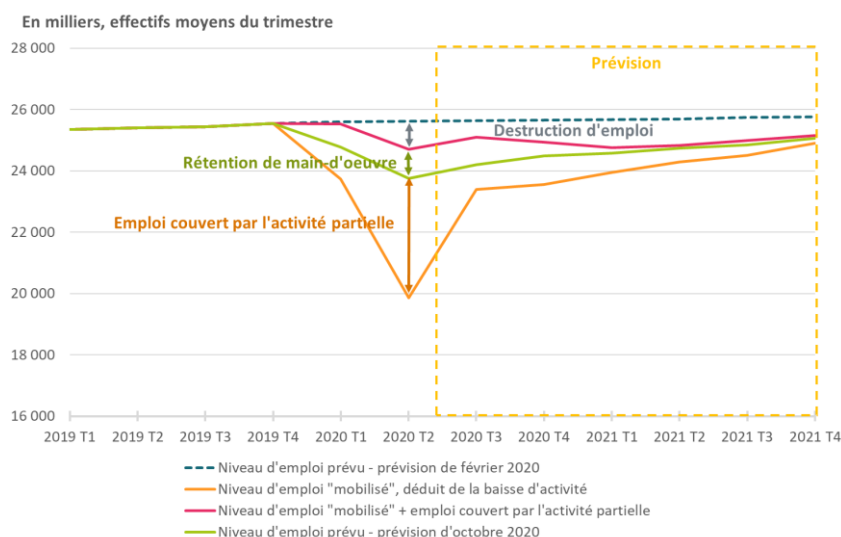
Depuis la fin du confinement et du fait du rebond économique du troisième trimestre, la situation de l'emploi s'est améliorée :

- ▶ **l'intérim** s'est progressivement redressé sans toutefois retrouver son niveau d'avant crise. Ainsi, à fin août, le niveau d'emploi en intérim est 14 % en dessous de son niveau de février 2020, soit inférieur de 110 000 emplois⁶.
- ▶ **les embauches en CDD de plus d'un mois** ont retrouvé leur niveau d'avant crise (385 000 embauches en CDD en août⁷).

Rétention de main-d'œuvre

La baisse d'activité pendant les mois de mars et avril laissait supposer un plus grand nombre de destructions d'emplois, même après avoir pris en compte l'activité partielle. En effet, outre l'activité partielle, les divers dispositifs publics de soutien à l'économie tels que les reports de cotisations et les prêts garantis par l'État et in fine les réserves de trésorerie des entreprises ont permis aux employeurs de maintenir leurs salariés en emploi pendant les mois de plus forte contraction de l'activité, de sorte que la baisse d'activité des mois de confinement ne s'est pas intégralement reportée sur des destructions d'emploi. Cette **rétention de main-d'œuvre** devrait cependant s'estomper peu à peu du fait d'une conjoncture qui continuerait de peser sur la trésorerie des entreprises. C'est pourquoi on fait l'hypothèse que **l'emploi non couvert par l'activité partielle sera progressivement détruit** (sur le graphique 4, les courbes vertes et rouges se rejoindraient à la fin du premier trimestre 2021).

GRAPHIQUE 4 - DE L'EMPLOI DÉMOBILISÉ À LA DESTRUCTION D'EMPLOI : ZOOM SUR 2020-2021



Source : prévisions Unédic

⁴ Sur le champ des DPAE de moins d'un mois et des relevés mensuels de mission (RMM)

⁵ Source : Acof, Déclarations Préalables à l'Embauche, Acof stat. N°308, juillet 2020

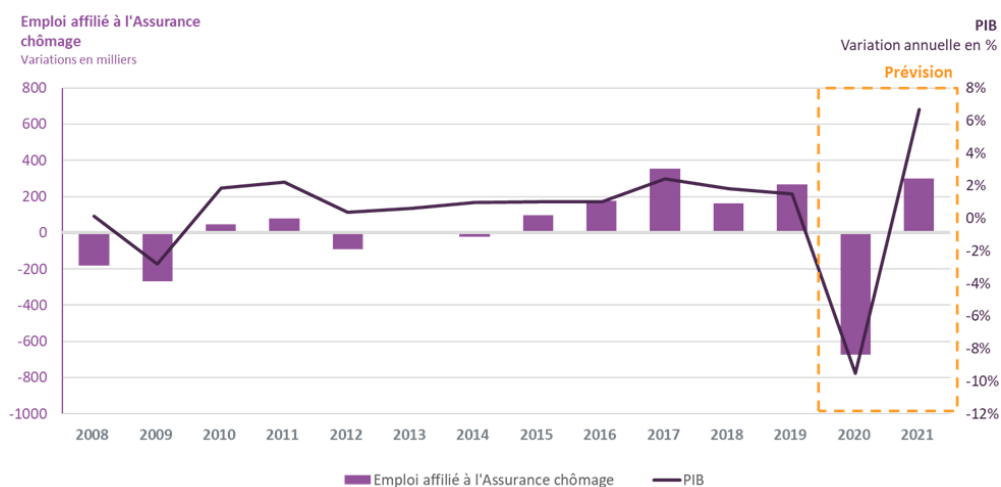
⁶ Source : Dares, Relevés Mensuels de Mission (RMM), octobre 2020

⁷ Source : Acof, Déclarations Préalables à l'Embauche, août 2020

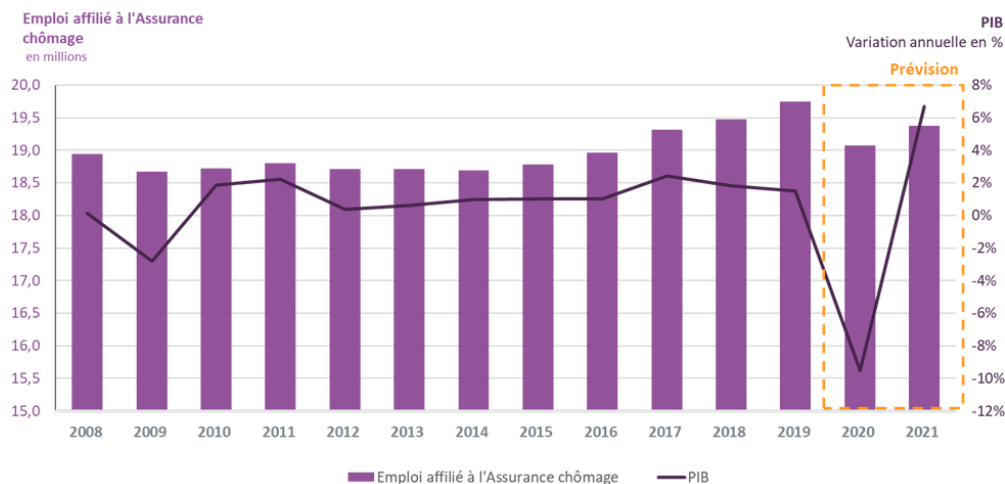
Ainsi, pour 2020, après un rebond assez fort de l'économie et de l'emploi au troisième trimestre, l'emploi salarié diminuerait à nouveau au quatrième trimestre, en lien avec les prévisions d'activité. Au final, **les destructions d'emploi salarié atteindraient environ 670 000 fin 2020 tandis que 300 000 emplois salariés seraient créés en 2021** (valeurs en glissement annuel) (Graphique 5)⁸.

Notons que dans cette trajectoire d'emploi, nous incluons **les effets anticipés des mesures d'urgence et du Plan de relance sur l'emploi** annoncé par le Gouvernement le 3 septembre 2020, principalement la prime à l'embauche des jeunes et les contrats aidés. Selon l'OFCE, ces mesures permettraient la création de 100 000 emplois sur la période 2020-2021⁹. Pour rappel, il est fait l'hypothèse que les effets du Plan de relance sur le PIB sont pris en compte dans la prévision de croissance du Consensus des économistes d'octobre 2020, sur lequel repose la prévision Unédic.

GRAPHIQUE 5 – CROISSANCE ET EMPLOI AFFILIÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 2008
EMPLOI EN VARIATION ANNUELLE



EMPLOI EN VALEUR



Sources : PIB : Insee, Consensus des économistes d'octobre 2020 ; 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

⁸ Néanmoins, en moyenne sur l'année, le niveau d'emploi se dégraderait en 2020 (-370 000 emplois par rapport à l'année précédente) comme en 2021 (-150 000 emplois).

⁹ L'OFCE estime que les mesures en faveur de l'emploi permettraient de créer 55 000 emplois en fin d'année 2020 et 45 000 emplois supplémentaires fin 2021 (Policy Brief du 14 octobre 2020).

Chômage indemnisé

Pendant le confinement, le tarissement des contrats courts s'est rapidement traduit en une hausse des effectifs de personnes inscrites à Pôle emploi, avec une augmentation nette de 248 000 personnes en catégorie ABC fin mai par rapport à février 2020. Côté Assurance chômage :

- **les ouvertures de droit « initial » à l'assurance chômage ont été plus nombreuses** : alors que leur tendance était à la baisse en début d'année (-13 % en janvier-février, sur un an) du fait des nouvelles conditions d'affiliation (6 mois contre 4 mois de travail), de mars à mai leur nombre total a été proche de celui des mois équivalents de 2019 (-1 % sur un an) ; à l'inverse, les ouvertures de droit pour rechargement, également en baisse en début d'année, ont été totalement à l'arrêt pendant le confinement du fait de la mesure d'urgence de prolongement des droits.
- **quant aux sorties de l'assurance chômage**, celles pour motif de fin de droit ont été très faibles de mars à mai et repoussées au 1^{er} juin, du fait de la mesure de prolongement des droits entre le 1^{er} mars et le 31 mai et des difficultés pour reprendre un emploi.

Sur ces mois de confinement, **les allocataires ont aussi globalement moins pu exercer d'activités rémunérées, en lien avec le tarissement des contrats courts** : le tiers seulement travaillaient en avril et mai, contre près de la moitié ces mêmes mois de 2019.

L'Assurance chômage a ainsi plus largement couvert les demandeurs d'emploi durant le confinement : fin mai, on comptait 830 000 chômeurs indemnisés supplémentaires par rapport à fin février (+30 %, données CVS, source Pôle emploi-Dares) et le taux de couverture (la part des demandeurs d'emploi de catégories A, B, C indemnisables par l'Assurance chômage) a augmenté de 3 points environ en glissement annuel.

Post-confinement, avec la reprise d'activité, les inscriptions à Pôle emploi et les sorties des listes ont retrouvé leur niveau d'avant crise. De même, en juillet, les ouvertures de droits à l'Assurance chômage semblaient reprendre leur tendance d'avant crise (-14 % en glissement annuel).

Par ailleurs, le nombre de chômeurs indemnisables s'est stabilisé depuis juin à un niveau proche de celui d'avant crise (+1 % en juillet, en glissement annuel)¹⁰.

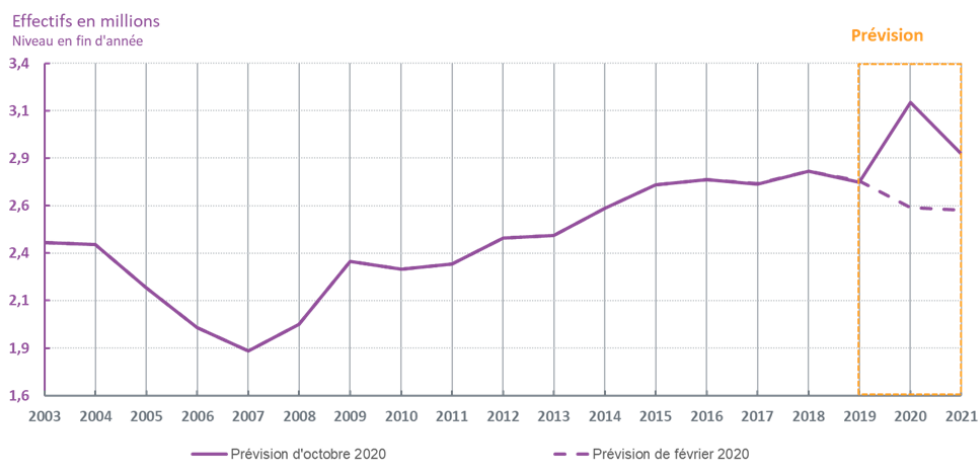
Depuis mai, l'activité rémunérée des allocataires progresse sur deux plans :

- ▶ **la part des allocataires qui travaillent remonte**. Elle reste toutefois inférieure de 5 points à son niveau de juillet 2019, soit 43 % ;
- ▶ **le nombre d'heures travaillées par les allocataires concernés progresse aussi** pour revenir aux niveaux de 2019. Ainsi, ils sont 73 % à travailler 75 heures ou plus en juillet, comme un an plus tôt.

En prévision, sur les 670 000 emplois salariés détruits en 2020, on estime que 420 000 seraient indemnisés par l'Assurance chômage. En 2021, le nombre d'indemnisés baisserait de 270 000 grâce aux nouvelles créations d'emploi, ce qui porterait le nombre de chômeurs indemnisés à environ 2,9 millions de personnes fin 2021 (Graphique 6).

¹⁰ En revanche, le nombre de chômeurs non indemnisables progresse et s'élève à +240 000 personnes sur un an, soit +10 % (après +190 000 en juin, soit +8 %, en glissement annuel). En effet, les fins de droit à l'assurance chômage sont restées bien plus nombreuses qu'en 2019 (+40 % en juillet en glissement annuel) à cause de la dégradation du marché du travail et des nouvelles conditions de rechargement des droits au chômage. Par conséquent, avec la stabilité du chômage indemnisable et la hausse du chômage non indemnisable, le taux de couverture par l'Assurance chômage a poursuivi sa baisse au mois de juillet : -2 points sur un an en juillet (données provisoires).

GRAPHIQUE 6 – EFFECTIFS DE CHÔMEURS INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE



Sources : Pôle emploi ; Unédic, prévisions Unédic

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

Taux de chômage

La hausse de 670 000 chômeurs BIT en 2020 et les créations de 300 000 postes en 2021 amèneraient un taux de chômage autour de 10,5 % fin 2020 et de 9,6 % fin 2021. Cette estimation ne tient cependant pas compte des « effets de flexion », autrement dit des sorties durables de la population active que l'on peut cependant supposer nombreuses avec l'effet de la crise Covid-19 (par exemple, des étudiants ne pouvant pas rentrer sur le marché du travail choisissant de poursuivre leurs études ou des personnes qui ne recherchent plus activement un emploi par manque de débouchés).

TABLEAU 2 - SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES DE LA PRÉVISION

	2019	2020 Prévision	2021 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (évolution en moyenne annuelle)			
PIB	+1,5%	-9,5%	+6,7%
Indice des prix à la consommation	1,1%	0,5%	0,9%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	1,2%	-1,9%	-0,8%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	1,6%	-5,7%	6,4%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	3,1%	-7,5%	5,6%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,1%	10,5%	9,6%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	+0,3%	+10,1%	+2,9%
Chômage (niveau en fin de période CVS)			
Emploi affilié à l'assurance chômage	19 748 000	19 076 000	19 377 000
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP)	2 724 000	3 144 000	2 874 000
Emploi, Chômage (variation sur la période)			
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+268 000	-672 000	+302 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)	-58 000	+420 000	-270 000

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoess, prévisions Unédic d'octobre 2020

Champ : France entière. Données CVS.

B. Situation financière 2020-2021

Dépenses

La prévision Unédic est toujours effectuée à réglementation constante : l'exercice présenté ici tient donc compte de la réforme d'Assurance chômage telle qu'elle est prévue au 1^{er} janvier 2021. Il prend aussi en compte les surcoûts engendrés par les mesures exceptionnelles prises au printemps : les prolongements de droits au chômage entre mars et juin 2020, « l'année blanche » pour les intermittents du spectacle, ainsi que le passage de la condition d'affiliation au régime de 6 à 4 mois du 1^{er} août au 31 décembre 2020.

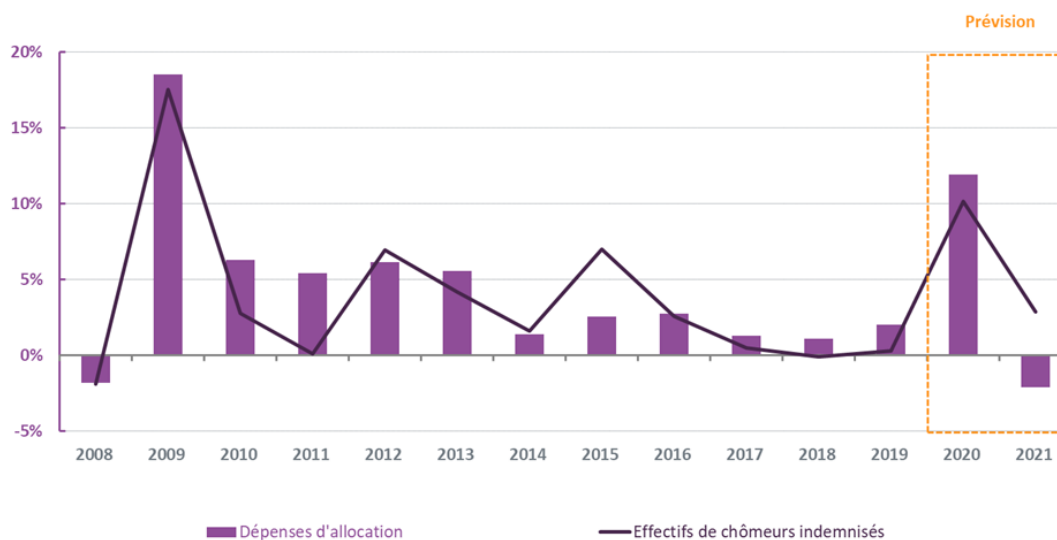
Les dépenses du régime progresseraient en 2020 et 2021 :

- ▶ **les dépenses d'activité partielle** supportées par l'Unédic représenteraient 8,3 Mds€ en 2020 contre 0,05 Md€ anticipé avant crise. Elles atteindraient 3,2 Mds€ en 2021 (*Tableau 3*).
- ▶ **les dépenses d'allocations chômage** (dont les mesures d'urgence) progresseraient de 4,1 Mds€ en 2020 par rapport à 2019, et atteindraient 39,1 Mds€ en 2020 puis 38,4 Mds€ en 2021, sous l'effet conjugué des destructions d'emploi et des effets de la réforme des règles d'Assurance chômage prévues au 1^{er} janvier 2021 (*Graphique 7*).

Au total, sur l'année 2020, les dépenses de l'Unédic avoisineraient 54,2 Mds€, soit une augmentation de 32 % par rapport à 2019. Les dépenses 2021 atteindraient 48,8 Mds€ (*Tableau 3*).

GRAPHIQUE 7 – ÉVOLUTION DU CHÔMAGE INDEMNISÉ ET DES DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE

Dépenses d'allocation
et chômage indemnisé
Variations en moyenne annuelle



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic

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

Recettes

Les recettes de l'Unédic ont subi de fortes baisses ces derniers mois, qui auront des répercussions en 2020 et 2021.

- ▶ Entre mars et août 2020, les **reports des cotisations chômage des salariés** (cotisations patronales et CSG sur les revenus d'activité) nets des premiers remboursements représentaient plus de 1,2 Md€, soit 3 % des recettes annuelles de l'Unédic. D'ici la fin de l'année, 0,7 Md€ serait récupéré, dont 0,5 Md€ au titre de la 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 la moitié du reste à recouvrer fin 2020 au titre de ces reports de cotisations serait remboursée courant 2021 (soit environ 0,3 Md€). Les montants restants seraient recouverts au-delà, ou ne seraient jamais recouverts.
- ▶ Etant donné les **reports de CSG activité pour les travailleurs indépendants** au titre des mois de mars à août 2020 et des facilités de recouvrement 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 à fin 2020 représenterait 0,9 Md€. Nous faisons l'hypothèse que la moitié du reste à recouvrer à la fin 2020 serait récupérée en 2021 (soit environ 0,5 Md€).
- ▶ 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 ou d'arrêt maladie venues se substituer à de la rémunération habituelle ne sont pas soumises aux contributions patronales et à la CSG sur les revenus d'activité qui sont les principales recettes du régime. Finalement, ces **manques à gagner (hors report de cotisation)** représenterait de l'ordre de 3,0 Mds€ sur l'année 2020, dont 1,9 Md€ en lien avec l'activité partielle.

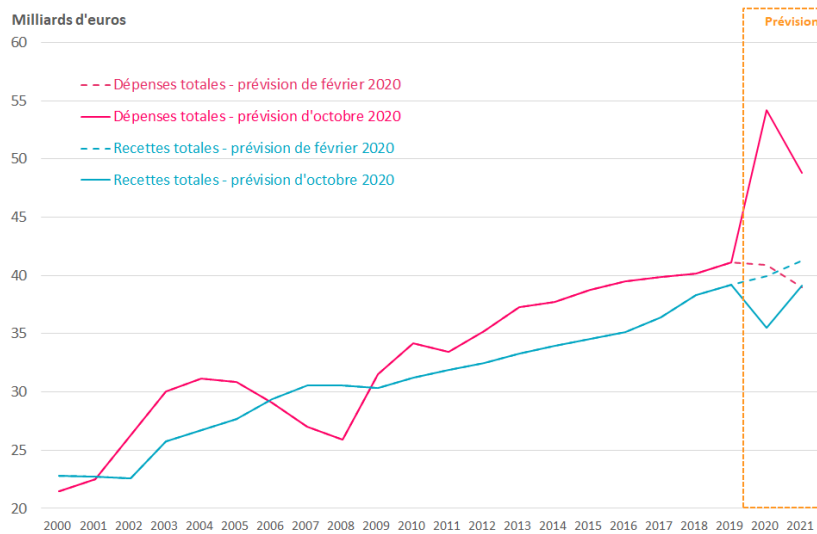
Au total, sur l'année 2020, les recettes d'Assurance chômage atteindraient 35,5 Mds€, soit une baisse historique de 10 % par rapport à l'année précédente. Elles progresseraient à nouveau l'année prochaine et atteindraient 39,1 Mds€ en 2021, un niveau proche de celui observé en 2019 (Tableau 3).

TABLEAU 3 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR 2019, 2020 ET 2021

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020 Prévision	2021 Prévision	Variations 19/20	Variations 20/21	Variations (%) 19/20	Variations (%) 20/21
Recettes	39,2	35,5	39,1	-3,7	+3,7	-10%	+10%
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,0	38,5	-3,6	+3,5	-9%	+10%
dont contributions principales	25,5	22,2	23,8	-3,2	+1,6	-13%	+7%
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,6	-0,4	+1,8	-3%	+14%
Autres recettes	0,6	0,5	0,7	-0,1	+0,2	-20%	+44%
Dépenses	41,1	54,2	48,8	+13,0	-5,4	+32%	-10%
Allocations brutes	35,0	39,1	38,4	+4,1	-0,8	+12%	-2%
Activité partielle	0,04	8,3	3,2	+8,3	-5,1		
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,4	+0,1	+0,2	+6%	+7%
Autres dépenses	3,9	4,5	4,8	+0,5	+0,3	+13%	+6%
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	4,3	+0,6	+0,2	+16%	+5%
dont charges d'intérêt de la dette	0,3	0,3	0,4	-0,0	+0,1	-5%	+21%
Solde financier	-1,9	-18,7	-9,7				
Endettement net bancaire	-36,8	-55,5	-65,2	-18,7	-9,7	+51%	+17%

Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 8 - DÉPENSES ET RECETTES D'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 2008



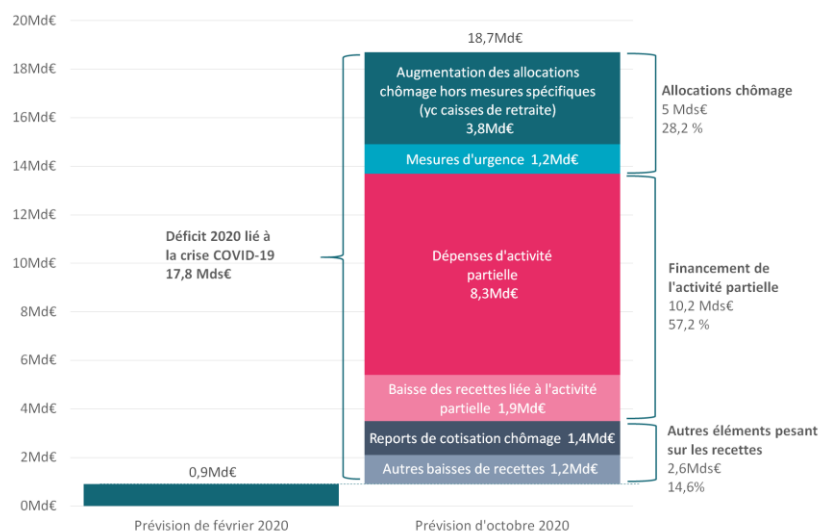
Source : Unédic, prévisions Unédic

Solde financier

Finalement, **le déficit annuel de l'Unédic serait de 18,7 Mds€ fin 2020**, 17,8 Mds€ seraient liés à la crise sanitaire, car la prévision de février 2020 anticipait un déficit 2020 de 0,9 Md€ (Graphique 9).

Le déficit lié à la crise sanitaire sur 2020 (17,8 Mds€) résulte principalement de trois facteurs. Il provient pour **57,2 % du financement de l'activité partielle (10,2 Mds€ dont 8,3 Mds€ de dépenses et 1,9 Md€ de baisse de recettes)**, pour **28,2 % des allocations chômage (5,0 Mds € dont 3,8 Mds€ de dépenses d'indemnisation supplémentaires et 1,2 Md€ de mesures d'urgence concernant l'indemnisation - report des règles de la réforme qui devaient s'appliquer en 2020, « année blanche » pour les intermittents, prolongement des fins de droits pendant la période de confinement) et, enfin, pour 14,6 % des autres éléments pesant sur les recettes (moins d'activité pour 1,2 Md€, et 1,4 Md€ de reports de cotisations).**

GRAPHIQUE 9 - DÉCOMPOSITION DE L'ACCROISSEMENT DU DÉFICIT 2020 LIÉ À LA CRISE COVID



Source : Unédic, prévisions Unédic

Bien que plus faible, le déficit du régime resterait important en 2021 et atteindrait -9,7 Mds€ en fin d'année (Graphique 10). La dette atteindrait 55,5 Mds€ fin 2020 puis 65,2 Mds€ fin 2021 (Graphique 11). La marge d'incertitude autour des montants de déficit et de dette liée au niveau d'activité et au recours à l'activité partielle est de l'ordre de 2 Mds€ (Encadré 1).

Gestion de la dette

Pour sécuriser le financement du régime, l'Unédic a depuis quelques mois adapté le dimensionnement de ses **emprunts**. Afin de répondre aux mesures d'urgence, quatre émissions d'obligations sociales à moyen terme, « Social bonds », ont été effectuées avec succès, permettant de lever 13 Mds€ et de sécuriser le financement à court terme. En outre, chaque année, l'Etat donne aux émissions obligataires de l'Unédic la **garantie explicite** pour un montant défini. La garantie d'Etat sur l'année 2020 atteint 15 Mds€, et 10 Mds€ sont prévus pour 2021 pour couvrir le remboursement de titres obligataires arrivant à échéance ainsi que les besoins de financement de l'Assurance chômage de 2021.

La **charge d'intérêt de la dette** demeure cependant faible pour le régime : elle resterait de 0,3 Md€ pour 2020 et atteindrait 0,4 Md€ en 2021.

Encadré 1 – Mesures de sensibilité et aléas sur l'estimation

Plusieurs hypothèses et aléas entourent l'exercice de prévision, dont les principaux sont les suivants.

Sensibilité à la trajectoire du PIB

La variabilité principale de la prévision d'Assurance chômage provient de la trajectoire du PIB, la croissance ayant des effets sur les recettes ainsi que sur les dépenses du régime (dépenses d'activité partielle et de chômage indemnisé notamment). Une baisse de 1 point de PIB en 2021 engendrerait un surplus de déficit d'environ 1,35 Md€.

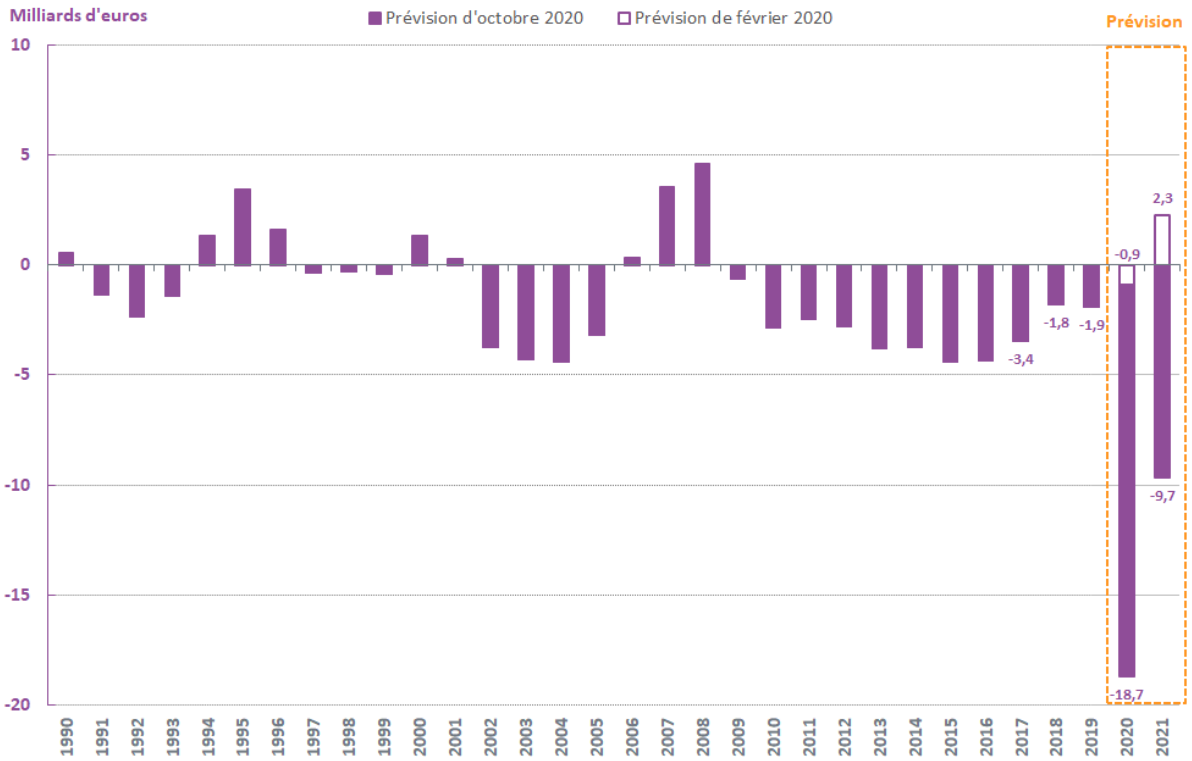
Sensibilité au recours à l'activité partielle

Pour la fin 2020 et l'année 2021, nous avons fait l'hypothèse que le recours à l'activité partielle de droit commun et à l'APLD serait proportionnel à l'emploi démobilisé, c'est-à-dire que ces dispositifs d'activité partielle permettraient de couvrir une part constante de la perte d'activité anticipée, comme ce que l'on a observé depuis mars. Il est probable qu'une partie des entreprises doive licencier ou se retrouve en faillite courant 2021. Dans l'hypothèse où le recours à l'activité partielle se réduirait progressivement de moitié par rapport au taux observé en moyenne entre mai et août 2020, le déficit de l'Unédic se dégraderait de 0,6 Md€, résultant d'une baisse du financement de l'activité partielle de 0,9 Md€ (part Unédic) et d'une augmentation de 1,6 Md€ de dépenses d'allocations chômage. A noter qu'au global, en tenant compte du financement de l'État, les dépenses totales d'activité partielle (État + Unédic) se réduiraient de 2,7 Mds€.

Délai des demandes d'indemnisation d'activité partielle

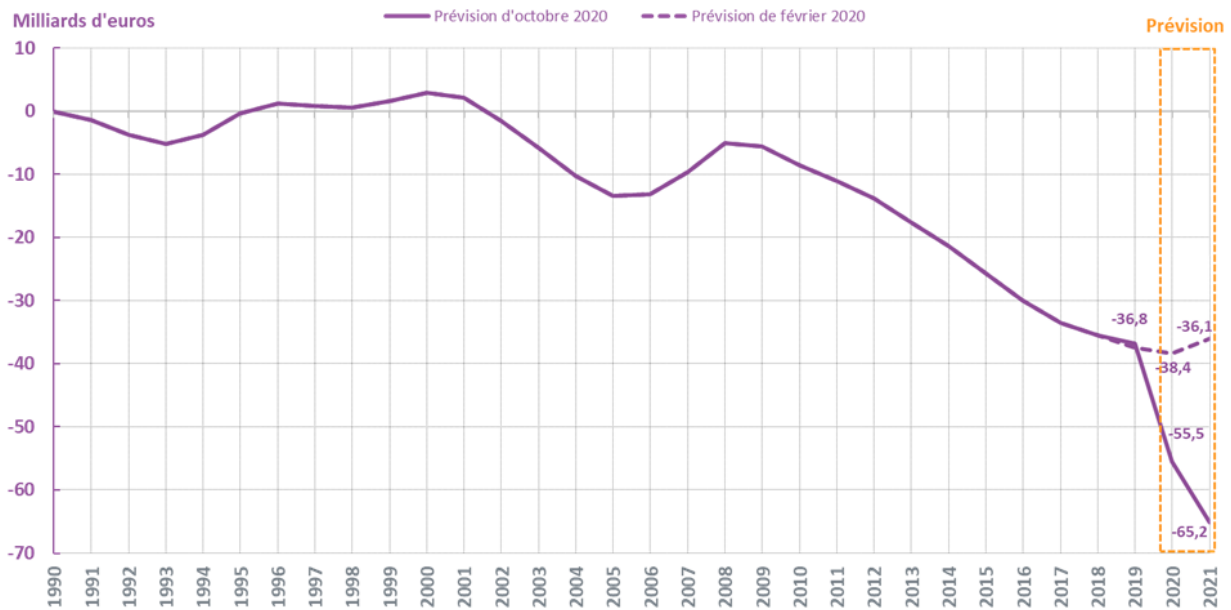
Les entreprises ont un an pour effectuer leur demande d'indemnisation après le dépôt d'une demande d'autorisation préalable d'activité partielle. Dans les données observées à fin septembre, on constate encore des dépenses au titre des premiers mois d'utilisation du dispositif. Or, l'estimation d'activité partielle présentée dans cette note ne prend pas en compte les éventuels retards de déclaration d'indemnisation. En termes de trésorerie, il existe donc un risque de surestimation des dépenses décaissées en 2020 de l'ordre de 1 Md€.

GRAPHIQUE 10 – SOLDE DE TRÉSORERIE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2021



Source : Unédic, prévisions Unédic

GRAPHIQUE 11 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE JUSQU'À FIN 2021



Source : Unédic, prévisions Unédic

Encadré 2 – Quelles sont les révisions par rapport à la prévision de juin 2020 ?

La prévision de juin a été menée dans un contexte d'incertitude exceptionnelle, où les prévisions de croissance et d'emploi reposaient sur des estimations flash de conjoncture de l'Insee et sur nos premiers chiffreages *ex ante* de l'activité partielle. Le 18 juin dernier, l'Unédic prévoyait ainsi un déficit 2020 autour de 25,7 Mds€. On estime aujourd'hui qu'il atteindrait 18,7 Mds€. D'où vient cet écart ?

Le principal facteur est l'amélioration du niveau d'activité aux deuxième et troisième trimestres 2020. La prévision de l'Unédic de juin 2020 reposait sur une prévision de croissance 2020 de -11,2 %, qui était celle de nombreux instituts, et était basée sur les premières évaluations de l'Insee sur la perte d'activité pendant le confinement. Depuis, le PIB a été fortement révisé à la hausse par l'Insee sur le deuxième trimestre et les indicateurs de court terme de la Banque de France et de l'Insee font état d'une amélioration qui se poursuivrait au troisième trimestre. Nous avons noté alors que la seule variation de 1,5 point de PIB par rapport à l'hypothèse retenue ferait économiser de l'ordre de 2 Mds€ à fin 2020 (par le biais des dépenses d'activité partielle, d'allocations chômage et aussi par le biais des manques à gagner en recettes). Or l'amélioration du PIB anticipée pour 2020 est de 2,2 pts. On peut donc considérer que le redressement de la conjoncture explique à lui seul près de 3,4 Mds€ de l'écart (répartis en supplément de recettes et en moindres dépenses d'allocation chômage et d'activité partielle).

D'autre part, les reports de cotisations semblent avoir été moins importants qu'anticipé par l'Acoss au printemps : près de 1,1 Md€ devrait être récupéré en 2020 par rapport à ce qui était anticipé dans notre prévision de juin. En effet, dans la prévision de juin, on estimait que le taux de reports de cotisations des entreprises avoisinait 30 % à partir des remontées des déclarations des entreprises à fin mai. Depuis, ce taux de report a été revu à la baisse car une partie des cotisations ont commencé à être remboursées. D'autre part, une partie de ces reports devraient être récupérés en 2020 car les exonérations de cotisations actées dans la troisième loi de finances rectificative, estimées à près de 0,5 Md€, seront intégralement compensées à l'Unédic.

Enfin, les premières estimations d'activité partielle reposant sur la consommation observée avec peu de recul pour les mois de confinement de mars et avril, surestimaient les dépenses d'environ 0,7 Md€ sur l'année.

Le reste des écarts peuvent être attribués à des révisions sur d'autres postes : l'estimation des dépenses d'indemnisation des individus au cumul emploi/chômage, les chiffreages *ex ante* des mesures spécifiques aux intermittents du spectacle reposant sur des hypothèses de reprise d'activité plus lentes, les dépenses de retraites complémentaires et l'indemnisation des travailleurs indépendants et démissionnaires.