

SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2024-2027

11 juin 2024

Les éléments présentés dans ces prévisions financières du mois de juin 2024 **ne tiennent pas compte des effets des mesures annoncées par le gouvernement fin mai**. Ces mesures pourront faire l'objet d'une étude d'impact une fois les mesures définitives précisément connues (*voir Encadré p.11*).

SYNTHÈSE

Après une année 2024 atone, l'activité repartirait en 2025. Jusqu'en 2027, la situation financière de l'Assurance chômage resterait marquée par des soldes financiers positifs. Les importants prélèvements de l'Etat freineraient cependant le désendettement du régime.

L'économie manquerait de souffle en 2024 : elle ne devrait connaître qu'une croissance modeste de +0,8%, après +1,1% en 2023. La croissance repartirait en 2025 (+1,2%), puis plus franchement en 2026 (+1,5%) et 2027 (+1,4%), selon le Consensus des économistes. La page de l'inflation est en passe d'être tournée : d'un niveau de +2,5% en 2024, elle serait ensuite inférieure à 2% jusqu'en 2027, signe d'un retour à la stabilité des prix.

Après un rebond de l'emploi au 1^{er} trimestre 2024, les créations nettes d'emploi se poursuivraient le reste de l'année (+100 000, un rythme comparable à celui observé en 2023). En 2025, les créations nettes atteindraient +112 000. Une accélération surviendrait en 2026 (+180 000) et en 2027 (+182 000).

Dans ce contexte, et sans prise en compte des effets des nouvelles mesures annoncées par le gouvernement (*voir Encadré p.11*), les effectifs de chômeurs indemnisés atteindraient fin 2024 un niveau proche de celui observé fin 2023 (2,6 millions de personnes). À partir de 2025, ce nombre diminuerait pour atteindre 2,3 millions fin 2027, sous l'effet de la pleine montée en charge de la réforme 2023 de l'Assurance chômage.

Les recettes de l'Assurance chômage sont lourdement affectées par les prélèvements prévus par l'État, pour un total de 12,05 Md€ entre 2023 et 2026. Ainsi, les recettes s'élèveraient à 45,7 Md€ en 2024 (après prélèvement de 2,6 Md€ par l'État), 46,1 Md€ en 2025 (après prélèvement de 3,4 Md€) et 46,6 Md€ en 2026 (après prélèvement de 4,1 Md€). Aucun prélèvement n'a été programmé à ce stade pour l'année 2027, les recettes s'élèveraient alors à 51,9 Md€.

Après une augmentation à 44,8 Md€ en 2024, les dépenses de l'Assurance chômage diminueraient, s'établissant à 40,2 Md€ en 2027. Cette diminution globale cache un fait notable : les dépenses d'intérêts, liées à la gestion financière du régime, augmenteraient, pour un coût supplémentaire de près de 1 Md€ en cumul entre 2023 et 2027. En effet, les prélèvements de l'État sur les recettes de l'Unédic contraignent le régime à emprunter pour faire face à ses engagements financiers.

Des soldes positifs sur l'horizon de prévision permettraient la poursuite du désendettement du régime, mais à un rythme inférieur à ce qu'il aurait été hors prélèvements de l'État : de 58,4 Md€ fin 2024, l'endettement net chuterait à 38,2 Md€ fin 2027 (année pour laquelle aucun prélèvement n'est prévu à ce stade).

Note : l'Unédic retient comme hypothèses de croissance et d'inflation les prévisions du Consensus des économistes, moyenne des prévisions d'une vingtaine d'instituts et banques, publiées chaque mois. La présente prévision repose ainsi sur les publications du Consensus des économistes parues le 11 avril pour 2026 et 2027 et le 16 mai 2024 pour 2024 et 2025.

Les effets potentiels de la loi Plein emploi prévoyant une inscription généralisée auprès de France Travail en 2025, notamment des bénéficiaires du RSA, ne sont pas intégrés dans cet exercice de prévision.

1. ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE : INFLATION EN BAISSSE ET ACTIVITÉ ATONE

L'ACTIVITÉ RALENTIRAIT EN 2024 AVANT DE REPARTIR PROGRESSIVEMENT À PARTIR DE 2025

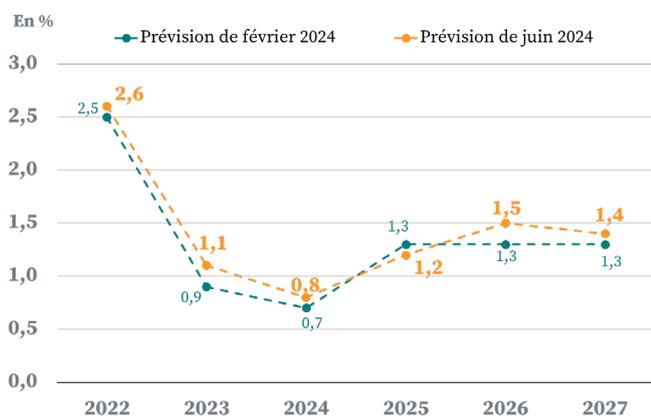
Au 1^{er} trimestre 2024, l'activité a augmenté de +0,2 % (après une hausse de +0,3 % au 4^{ème} trimestre 2023, en variation trimestrielle). La hausse de l'activité présenterait un rythme similaire sur le reste de l'année 2024, portant la croissance annuelle à +0,8 % selon le Consensus des économistes (après +1,1 % observé en 2023, en glissement annuel).

Le faible élan de l'activité se poursuivrait donc en 2024. Ainsi, le niveau élevé des taux d'intérêt continuerait à affecter négativement les dépenses d'investissement bien que le repli de l'inflation devrait permettre une amélioration des dépenses de consommation. Par ailleurs, les Jeux Olympiques d'été qui se tiendront en France en juillet et août 2024 ne devraient pas avoir d'effet significatif sur la croissance économique globale¹.

La reprise de l'activité économique s'installerait progressivement à partir de 2025 sous l'effet d'un nouveau recul de l'inflation et de l'amélioration attendue des conditions de financement liées à la baisse des taux d'intérêt. Le PIB progresserait alors de +1,2 % en 2025 ; l'augmentation de l'activité serait plus soutenue en 2026 à +1,5 % et en 2027 à 1,4 % (*Graphique 1 et Tableau 1*).

À noter que, fin mai, l'Insee a procédé à des révisions méthodologiques sur les séries de comptes nationaux (changement de base et nouvelles estimations des comptes annuels pour les trois dernières années). Ces changements sur les comptes nationaux ont été intégrés dans nos scénarios de prévision sur le PIB.

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE



Sources : Insee pour l'observé, Consensus des économistes, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISIONS DE PIB

Croissance du PIB en volume	2023	2024	2025	2026	2027
Unédic (Consensus de mai 2024)*	1,1%	0,8%	1,2%	1,5%	1,4%
Commission européenne (mai 2024)	0,9%	0,7%	1,3%		
OCDE (mai 2024)	0,9%	0,7%	1,3%		
Gouvernement (pstab, avril 2024)	0,9%	1,0%	1,4%	1,7%	1,8%
FMI (avril 2024)	0,9%	0,7%	1,4%		
OFCE (avril 2024)	0,9%	0,5%	1,2%		
Banque de France (mars 2024)	0,9%	0,8%	1,5%	1,7%	
Prévision Unédic de février 2024	0,9%	0,7%	1,3%	1,3%	1,3%
* Consensus d'avril 2024 pour les prévisions de 2026 et 2027	2,10%	1,60%			

Sources : Consensus des économistes, Programme de stabilité 2024, FMI, OCDE, Projections macroéconomiques de la Banque de France, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

Note : la révision des données historiques des comptes nationaux par l'Insee a été publiée le 31 mai 2024 et n'a donc pas été intégrée par les autres institutions citées ci-dessus.

¹ Les évaluations des retombées économiques d'événements du même type organisés par le passé en France ou à l'étranger mentionnent plusieurs effets. D'abord un fort effet de substitution s'établirait entre, d'un côté, les retombées positives engrangées par certains secteurs et territoires, et, de l'autre côté, les pertes déplorées par d'autres territoires ou secteurs (exemple : tourisme sportif vs tourisme familial et culturel). Ensuite, les dépenses effectuées en infrastructures ont pu se faire au détriment d'autres budgets, se sont étalées sur plusieurs années et peuvent servir plusieurs objectifs.

CEDES et KENEO (2016), Etude sur l'impact économique de l'Euro 2016 (<https://www.sports.gouv.fr/etude-sur-l-impact-des-retombees-economiques-de-l-euro-2016-1528>).

Asterès (2024), JO de Paris : pas d'impact macroéconomique notable à attendre (<https://asteres.fr/jo-de-paris-pas-dimpact-macro-economique-notable-a-attendre/>).

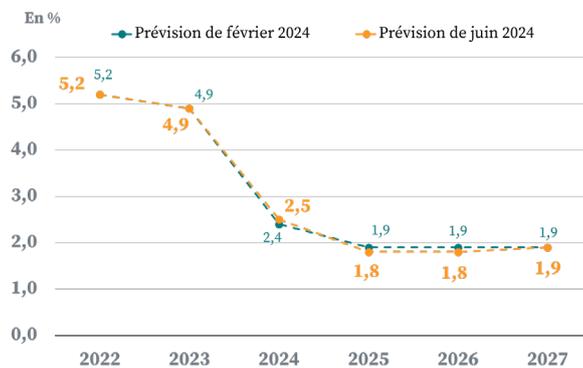
STABILITÉ RETROUVÉE EN MATIÈRE DE PROGRESSION DES PRIX

L'inflation a atteint un pic à +6,3 % en février 2023 (en glissement annuel) et a été orientée à la baisse depuis lors pour tomber à +2,2 % en mai 2024 (en glissement annuel). Ce recul de l'inflation montre que le choc inflationniste amorcé à la fin 2021 est en grande partie résorbé ; l'économie reviendrait donc sur une trajectoire de stabilité des prix, c'est-à-dire une inflation inférieure à +2,0 %.

Dans notre scénario de prévision, ce retour à la stabilité des prix serait graduel, de sorte que l'inflation moyenne s'établirait à +2,5 % en 2024, +1,8 % en 2025 et en 2026, pour finir à +1,9 % en 2027 (*Graphique 2 et Tableau 2*).

Ce recul de l'inflation est désormais jugé propice à l'assouplissement de la politique monétaire par la Banque centrale européenne (BCE). Celle-ci a initié un premier recul de 25 points de base (pb) de ses taux directeurs en conseil des gouverneurs le 6 juin dernier, après les avoir augmentés de 450 pb entre mi-2022 et mi-2023. Cet assouplissement est de nature à favoriser l'activité économique. Il le sera d'autant plus qu'il sera suivi d'autres baisses de taux, qui selon leur rythme et leur ampleur affecteront l'élan de la reprise.

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



Sources : Insee pour l'observé, Consensus des économistes, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

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

Inflation	2023	2024	2025	2026	2027
Unédic (Consensus de mai 2024*; IPC)	4,9%	2,5%	1,8%	1,8%	1,9%
Commission européenne (mai 2024; IPCH)	5,7%	2,5%	2,0%		
OCDE (mai 2024; IPCH)	5,7%	2,7%	2,1%		
Gouvernement (pstab, avril 2024; IPC)	4,9%	2,5%	1,7%		
FMI (avril 2024; IPCH)	5,7%	2,4%	1,8%	1,7%	
OFCE (avril 2024; IPC)	4,9%	2,4%	2,2%		
Banque de France (mars 2024; IPCH)	5,7%	2,5%	1,7%		
Prévision Unédic de février 2024 (IPC)	4,9%	2,4%	1,9%	1,9%	1,9%

* Consensus d'avril 2024 pour les années 2026 et 2027

Sources : Consensus des économistes, Programme de stabilité 2024, OCDE, Projections macroéconomiques de la Banque de France, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

Note : IPC est l'Indice de Prix à la Consommation. L'IPCH est l'Indice de Prix à la Consommation Harmonisé, conçu en vue de comparaisons internationales pour apprécier le critère de convergence de stabilité des prix dans le cadre du traité de Maastricht.

LES CRÉATIONS D'EMPLOI RESTENT BIEN ORIENTÉES

Le ralentissement des créations nettes d'emploi s'est poursuivi au fur et à mesure de l'année 2023 au point de finir en léger repli au 4^{ème} trimestre (-16 000 emplois en comparaison du précédent). *In fine*, l'emploi privé a enregistré +96 000 créations nettes d'emploi sur l'ensemble de l'année 2023 et le nombre de salariés dans le secteur privé s'établissait à 21,1 millions de personnes en fin d'année.

Malgré le tassement des indicateurs conjoncturels du marché du travail (déclarations d'embauche, climat de l'emploi, etc.) et la faible allure de l'activité, l'emploi privé a rebondi de +61 000 créations nettes d'emploi au 1^{er} trimestre 2024. Ce rebond n'est toutefois pas homogène selon les secteurs puisque les effectifs progressent dans le tertiaire marchand et non marchand ainsi que dans l'industrie, tandis qu'ils diminuent dans la construction et l'intérim.

Après ce rebond de l'emploi au 1^{er} trimestre, les créations nettes d'emploi se poursuivraient sur le reste de l'année 2024 car les entreprises continueraient d'embaucher pour répondre aux évolutions de l'activité. L'emploi **privé suivrait à nouveau une trajectoire positive en 2024 à +100 000 créations nettes d'emploi, soit un rythme très comparable à celui observé en 2023**. En 2025, le volume des créations nettes d'emploi serait légèrement plus favorable avec +112 000 créations nettes d'emploi (*Graphique 3A*).

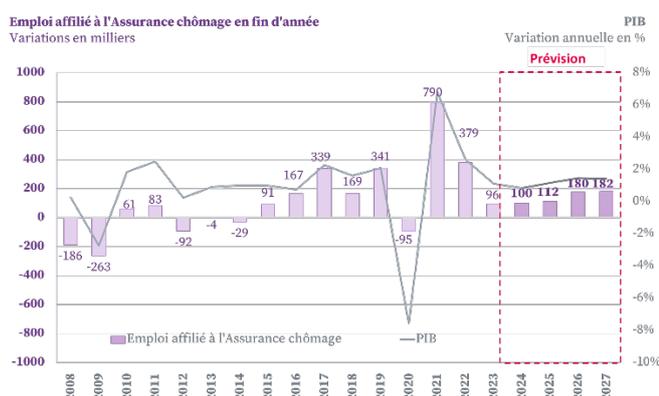
Les créations nettes d'emploi accéléreraient par la suite à la faveur de l'embellie de l'activité économique.

L'emploi privé enregistrerait ainsi +180 000 emplois nets supplémentaires en 2026 et +182 000 en 2027 pour atteindre 21,7 millions d'emplois fin 2027 (*Graphique 3B*).

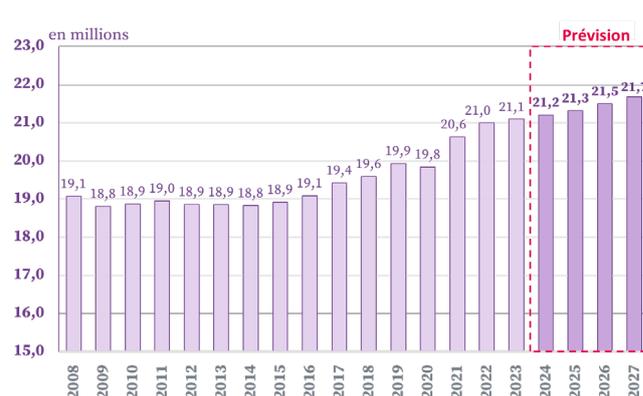
La contribution des politiques publiques de l'emploi (contrats aidés, apprentissage, etc.) serait assez modeste sur l'horizon de prévision, seul l'apprentissage présenterait une contribution positive significative. Ces prévisions de politiques publiques sont effectuées à cadre réglementaire constant et en reprenant les dernières communications des pouvoirs publics en la matière.

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 : prévisions financières de l'Unédic de juin 2024 sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Urssaf Caisse nationale et la Dares.

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

À COURT TERME, LE TAUX DE CHÔMAGE RESTERAIT STABLE

Dans un contexte d'activité économique très modeste en début d'année, le taux de chômage au sens du BIT est stable à 7,5 % de la population active au 1^{er} trimestre 2024. Il augmenterait faiblement pour s'établir à 7,6 % fin 2024, puis se stabiliserait à ce niveau à en 2025. Cette trajectoire légèrement haussière s'expliquerait par l'accroissement de la population active, consécutive à la réforme des retraites, et ce malgré des créations d'emploi plutôt bien orientées en 2024 et 2025.

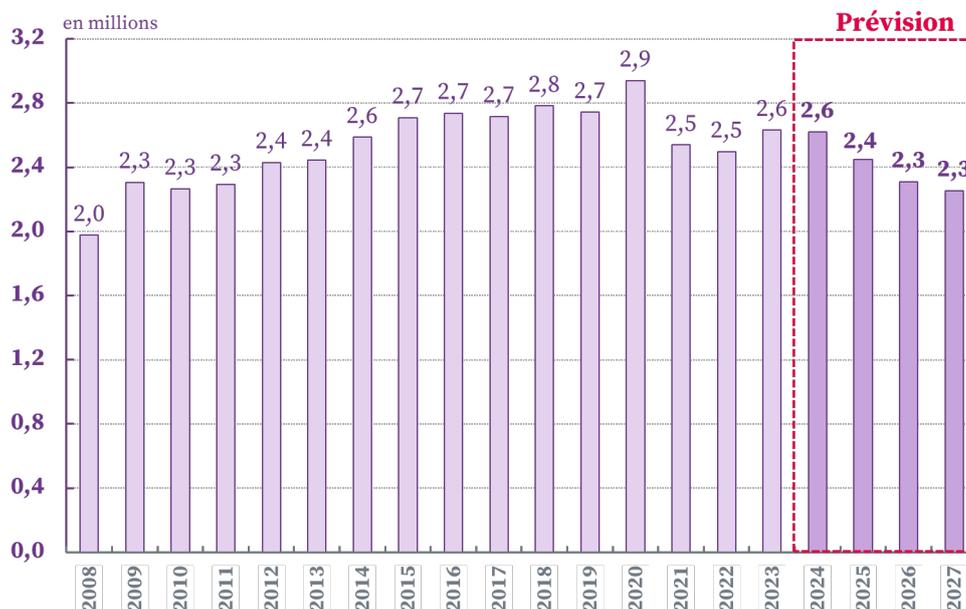
À partir de 2026, la croissance plus forte de l'activité amènerait des gains d'emploi plus significatifs qui permettraient d'enclencher une diminution du taux de chômage. En 2027, après deux années de décrue, le taux de chômage atteindrait 7,0 % en fin d'année.

Pour rappel, cette prévision ne tient pas compte des effets potentiels de l'inscription généralisée des bénéficiaires du RSA à France Travail à partir de 2025 qui pourrait avoir des effets haussiers sur le taux de chômage.

Fin 2022, le nombre de chômeurs indemnisés était tombé à 2,5 millions. Ces effectifs ont progressé tout au long de l'année 2023 pour s'établir à 2,6 millions de personnes en fin d'année. Cette dynamique haussière devrait encore se poursuivre au début de l'année 2024 sous l'effet de la hausse modérée du chômage en prévision mais serait de nature transitoire : fin 2024, le nombre de chômeurs indemnisés atteindrait un niveau proche de celui observé à la fin 2023, soit 2,6 millions de personnes.

À partir de 2025, le nombre de chômeurs indemnisés diminuerait plus franchement pour atteindre 2,3 millions fin 2027, effet direct de la réforme 2023 de l'Assurance chômage qui poursuit sa montée en charge, ainsi que de la reprise de l'activité économique (*Graphique 4*).

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



Sources : France Travail, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

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

LÉGÈRE HAUSSE DES SALAIRES RÉELS EN PERSPECTIVE

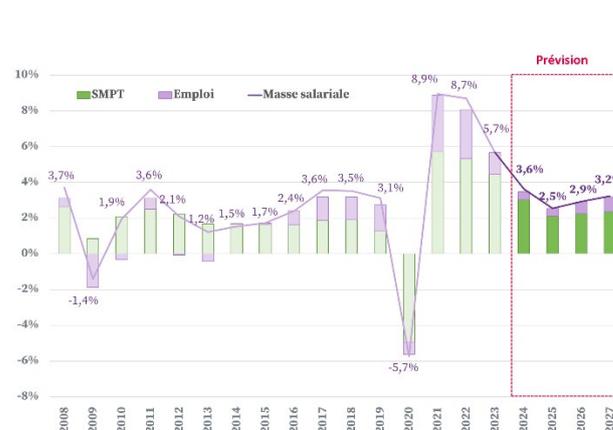
Dans le cadre de ses prévisions macroéconomiques et financières, la masse salariale prévue par l'Unédic correspond à une masse salariale soumise à cotisations sociales. La prévision réalisée par l'Unédic du salaire moyen par tête (SMPT) correspond donc à un SMPT soumis à cotisations.

En 2023, ce SMPT a augmenté de +4,4 % alors que l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation a progressé au rythme plus élevé de +4,9 %. À partir de 2024, le rythme de progression des salaires serait supérieur à celui de l'évolution des prix conduisant ainsi à des gains de pouvoir d'achat pour les salariés même s'ils devraient rester relativement modestes. **En 2024, le SMPT progresserait de +3,0 % (Graphiques 5A et 5B), puis dans le voisinage de +2,2 % par an, en moyenne, entre 2025 et 2027.**

En 2024, la masse salariale augmenterait de +3,6 % après +5,7 % en 2023. Ce ralentissement de la masse salariale serait attribuable d'une part, au ralentissement du SMPT et, d'autre part, à celui des créations d'emploi. De même qu'en 2024, la contribution de l'emploi à la croissance de la masse salariale serait modique en 2025. La masse salariale progresserait alors de +2,5 % en 2025. À partir de 2026, le regain des créations d'emploi permettrait à la masse salariale de présenter une trajectoire haussière : +2,9 % en 2026 et +3,2 % en 2027.

GRAPHIQUE 5A – ÉVOLUTION DU SALAIRE MOYEN PAR TÊTE SOUMIS À COTISATIONS (SMPT)

Sources : Urssaf Caisse nationale, Insee, Consensus des économistes, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

GRAPHIQUE 5B – ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE SOUMISE À COTISATIONS

Sources : Urssaf Caisse nationale pour le SMPT et la masse salariale, Insee pour l'emploi, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

Champ : masse salariale soumise à cotisations sociales du secteur concurrentiel.

TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES ET PRÉVISIONS MACROÉCONOMIQUES

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
			Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Croissance, Prix et Salaire						
PIB	+2,6%	+1,1%	+0,8%	+1,2%	+1,5%	+1,4%
Inflation IPC	+5,2%	+4,9%	+2,5%	+1,8%	+1,8%	+1,9%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+5,3%	+4,4%	+3,0%	+2,1%	+2,2%	+2,4%
Emploi et masse salariale						
Emploi affilié à l'Assurance chômage						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	+2,7%	+1,2%	+0,4%	+0,4%	+0,7%	+0,8%
niveau moyen annuel	20 815 000	21 072 000	21 167 000	21 255 000	21 398 000	21 578 000
niveau en fin d'année	21 006 000	21 102 000	21 202 000	21 314 000	21 494 000	21 675 000
glissement annuel en fin d'année	+379 000	+96 000	+100 000	+112 000	+180 000	+182 000
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+8,7%	+5,7%	+3,6%	+2,5%	+2,9%	+3,2%
Chômage						
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)						
variation en moyenne annuelle en pourcentage	-12,0%	+4,4%	+2,3%	-5,0%	-5,3%	-2,9%
niveau moyen annuel	2 473 000	2 582 000	2 643 000	2 511 000	2 377 000	2 307 000
niveau en fin d'année	2 497 000	2 631 000	2 621 000	2 447 000	2 342 000	2 290 000
glissement annuel en fin d'année	-41 000	+134 000	-10 000	-174 000	-105 000	-52 000
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	7,1%	7,5%	7,6%	7,6%	7,4%	7,0%

Sources : Consensus des économistes, Insee, Urssaf, France Travail, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

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

2. SITUATION FINANCIÈRE 2024-2027 : L'UNÉDIC POURSUIT SON DÉSENDETTEMENT

LES DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE RESTERAIENT CONTENUES PUIS DIMINUERAIENT

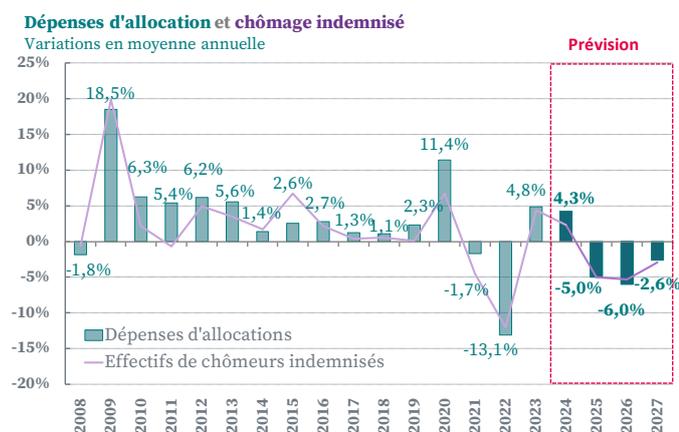
En raison de la hausse du chômage, le nombre de personnes indemnisées à l'Assurance chômage a été plus important en 2023, et par conséquent les dépenses d'allocation ont augmenté à 35,0 Md€ après 33,4 Md€ en 2022.

En prévision, les dépenses d'allocation progresseraient à nouveau en 2024 en raison de la poursuite à la hausse du nombre de chômeurs indemnisés début 2024. Par ailleurs, le contexte inflationniste a fortement affecté à la hausse la trajectoire des salaires nominaux. Ainsi, on observerait en prévision des ouvertures de droit avec des montants d'allocations plus élevés du fait de ces hausses de salaires. La hausse des dépenses d'allocation reflète aussi les effets des deux revalorisations de 2023². En résumé, les dépenses d'allocation augmenteraient à nouveau en 2024 et s'établiraient à 36,7 Md€ (*Graphiques 6A et 6B*).

Dès le deuxième trimestre 2024, sous l'effet d'une poursuite de la montée en charge de la réforme 2023, le nombre de chômeurs indemnisés entamerait une baisse tout du long de l'horizon de prévision. Cela engendrerait une baisse des dépenses les années suivantes qui serait amplifiée par les changements réglementaires intervenus en 2021 et 2023. Les dépenses atteindraient ainsi 32,0 Md€ fin 2027.

GRAPHIQUES 6A ET 6B – DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE

A – VARIATION ANNUELLE EN %



B – NIVEAU, EN MD€



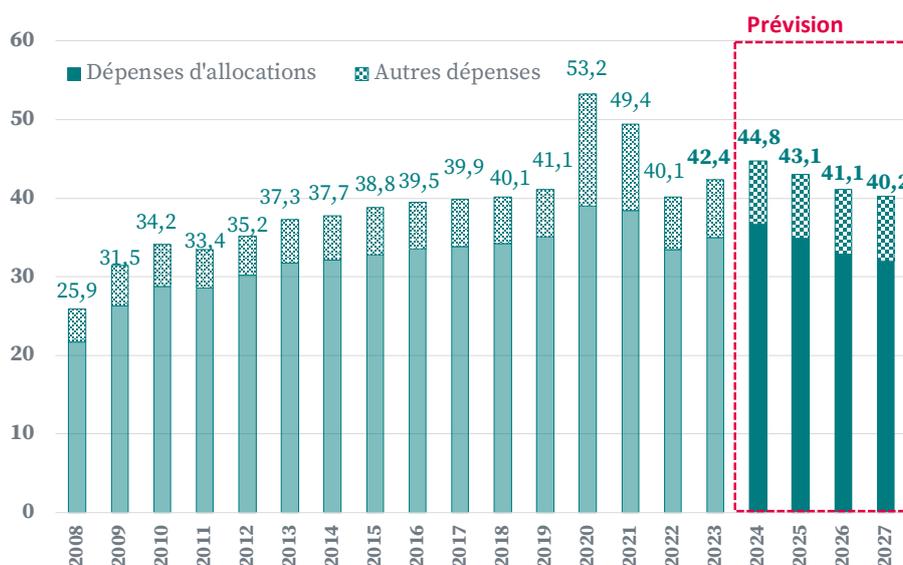
Sources : France Travail, Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

Champ : France entière.

² Pour rappel, en 2023 le Conseil d'administration de l'Unédic a voté deux revalorisations des allocations chômage : une revalorisation extraordinaire de +1,9 % au 1^{er} avril 2023 et une revalorisation de +1,9 % également au 1^{er} juillet 2023. Elles sont prises en compte ici. Nos prévisions intègrent par ailleurs, pour les années à venir, des hypothèses de revalorisation qui ne préjugent pas des prochaines décisions du Conseil d'administration de l'Unédic. Ainsi, en prévision, nous retenons pour les prochaines années une hypothèse de revalorisation de +0,6 %, cette hypothèse correspond à la moyenne sur 5 ans des revalorisations intervenues avant 2022.

L'Unédic ne finance pas uniquement l'indemnisation des demandeurs d'emploi mais également une grande partie du fonctionnement de France Travail, des points de retraite complémentaire des allocataires indemnisés et l'activité partielle (financement d'un tiers des indemnités versées aux employeurs). À ces postes de dépenses s'ajoutent les intérêts liés à la gestion financière du régime. Avec les dépenses d'allocation, l'ensemble de ces postes constituent les dépenses totales de l'Unédic qui suivent globalement une trajectoire similaire à celles des dépenses d'allocations chômage (*Graphique 7*). Après 40,1 Md€ en 2022, les dépenses totales de l'Unédic sont passées à 42,4 Md€ en 2023. En 2024, elles continueraient à augmenter pour atteindre 44,8 Md€, avant de baisser sensiblement à partir de 2025 pour atteindre 40,2 Md€ fin 2027 (*Tableau 4*). Pour rappel, ces montants ne tiennent pas compte des effets de la réforme de l'Assurance chômage annoncée par le Premier ministre fin mai (*Encadré p.11*).

GRAPHIQUE 7 – DÉPENSES TOTALES, DONT DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

Champ : France entière.

EN PRÉVISION, LES RECETTES CONTINUERAIENT DE CROÎTRE MALGRÉ LES MOINDRES COMPENSATIONS D'ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX

En application de la loi de Financement de la Sécurité sociale pour 2024, l'arrêté du 27 décembre 2023 précise que **le financement de France Travail et de France Compétences se traduira par des moindres compensations d'exonérations de 12,05 Md€ sur les recettes de l'Assurance chômage de 2023 à 2026** : 2,0 Md€ en 2023, 2,6 Md€ en 2024, 3,35 Md€ en 2025 et 4,1 Md€ en 2026. L'arrêté ne précise pas le montant du prélèvement en 2027. Pour l'Unédic, ces prélèvements prennent la forme de moindres compensations sur les allègements généraux de cotisations patronales³.

Ces moindres compensations viennent atténuer la dynamique des recettes du régime d'Assurance chômage. Ainsi, en 2023, les contributions ont diminué de 0,7 Md€ alors que dans le même temps la masse salariale a augmenté de +5,7 %. Ce découplage entre l'évolution de la masse salariale et l'évolution des recettes du régime se maintiendrait par conséquent sur l'horizon de prévision.

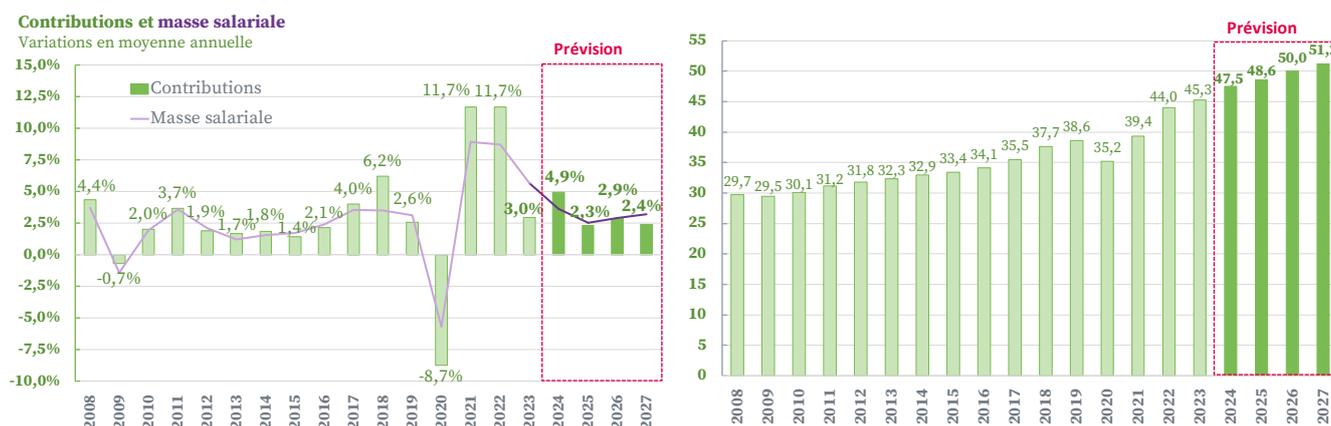
En effet, en l'absence de ces moindres compensations, les contributions d'Assurance chômage afficheraient une trajectoire haussière d'après notre scénario de masse salariale (*Graphiques 8A et 8B*). La prise en compte de ces moindres compensations conduit à des progressions beaucoup plus modestes des recettes et ce jusqu'en 2026, aucun prélèvement n'ayant été arrêté ensuite (*Graphique 9*). Néanmoins, les contributions d'Assurance chômage, et, avec elles, les recettes de l'Unédic, conserveraient une trajectoire légèrement positive jusqu'en 2026. De

³ Les cotisations patronales d'Assurance chômage sont dans le champ des allègements généraux depuis 2019.

43,9 Md€ en 2023, les recettes de l'Unédic s'élèveraient ainsi à 45,7 Md€ en 2024, 46,1 Md€ en 2025, 46,6 Md€ en 2026 et 51,9 Md€ en 2027 en l'absence de prélèvement prévu.

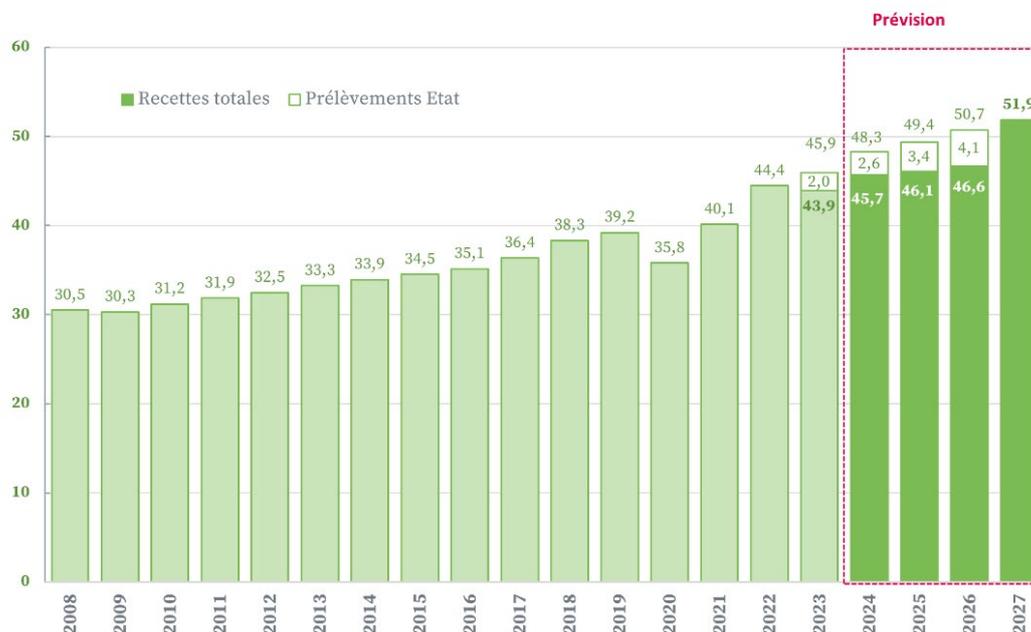
À noter : ces prévisions reposent sur l'hypothèse du maintien d'une compensation intégrale de la suppression de la part salariale des contributions d'Assurance chômage par une quote-part de CSG-activité.

GRAPHIQUES 8A ET 8B – CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE HORS PRÉLÈVEMENTS ÉTAT
A – VARIATION ANNUELLE EN % **B – NIVEAU, EN MD€**



Sources : Urssaf Caisse nationale, Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.
 Champ : masse salariale soumise à cotisations sociales du secteur concurrentiel.

GRAPHIQUE 9 – RECETTES TOTALES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE AVEC PRÉLÈVEMENTS ÉTAT, EN MD€



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

ENCADRÉ - EFFETS POTENTIELS DE LA NOUVELLE RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ANNONCÉE (RÉFORME 2024)

Le gouvernement a annoncé une nouvelle réforme de l'Assurance chômage et soumis à consultation un projet de décret, amené à être publié d'ici le 30 juin, avec des mesures qui entreraient en vigueur le 1^{er} décembre 2024.

Une des principales mesures est le passage de 6 à 8 mois de la condition d'ouverture de droit combiné à une diminution de la période sur laquelle est recherchée cette condition. Il en découle une réduction de la durée d'indemnisation maximale de droit qui est à l'origine de la plus grande partie des économies que produirait cette réforme : dès l'entrée en vigueur de ces dispositions, les ouvertures de droit seront moins nombreuses conduisant rapidement à des moindres dépenses, le raccourcissement de la durée de droit ayant des effets plus importants un peu plus tard (quand les personnes atteignent une fin de droit plus précoce).

Plusieurs mesures concerneraient les seniors : relèvement des bornes d'âge de la « filière seniors » et du dispositif de « maintien », et conditions de cumul allocation-revenu plus favorables pendant un an (« bonus seniors »). Si le décalage des bornes d'âge représente des économies significatives, elles se manifesteraient plutôt sur la fin de l'horizon de prévision tandis que le « bonus seniors » occasionne dès la première année un peu plus de dépenses d'indemnisation.

Une autre mesure qui pourrait avoir un effet financier important consisterait en une limitation du capital de droit mobilisable par les allocataires exerçant une activité non salariée, en vue de limiter les effets d'aubaine. Le texte introduirait par ailleurs une adaptation du versement des allocations journalières prévu dorénavant sur 30 jours (« mensualisation »). Par ailleurs, d'autres dispositions, aux effets financiers de moindre ampleur, sont également prévues, par exemple sur les conditions de versement de l'ARCE, l'automatisation de l'aide de fin de droit ou encore la prise en compte de l'emploi en détention.

A ce stade, l'Unédic estime que les économies générées par l'ensemble de ces mesures pourraient se situer entre 3,2 Md€ et 4,4 Md€ en 2027. En régime de croisière, quand la pleine montée en charge serait atteinte d'ici 4 à 5 ans, ces mesures représenteraient entre 4,0 Md€ et 5,4 Md€ de moindres dépenses par an. Le projet de texte doit néanmoins encore être expertisé pour affiner certains chiffrages, particulièrement pour le régime de croisière, notamment celui de la mesure concernant l'activité non salariée en cours de droit. L'ensemble des mesures pourraient faire l'objet d'une étude d'impact une fois les mesures définitives entièrement connues.

A noter que de moindres dépenses d'allocations entraînent mécaniquement des moindres versements par l'Unédic aux caisses de retraite complémentaire, amplifiant de 6 % environ les économies pour le régime d'assurance chômage.

Enfin, le décret devrait introduire un nouveau régime de contracyclicité induisant une réduction des durées de droit de 40 % (au lieu de 25 % actuellement) dès lors que le taux de chômage BIT passerait en dessous de 6,5 % sur 2 trimestres consécutifs. Toutefois, au regard de nos prévisions actuelles, cette règle n'entrerait pas en vigueur sur l'horizon de la prévision.

EN 2024, LE SOLDE FINANCIER DIMINUERAIT MAIS RESTERAIT POSITIF AVEC UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE À PARTIR DE 2025

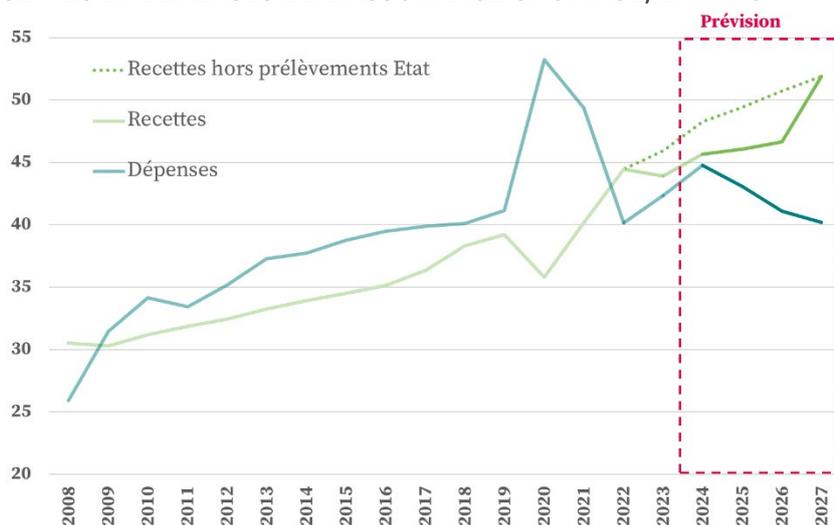
En 2023, le solde financier du régime d'assurance chômage s'est établi à +1,6 Md€ (après +4,3 Md€ en 2022) (*Graphique 10*). Cette réduction du solde financier de l'ordre de 2,7 Md€ s'explique par une baisse des recettes de près de 0,5 Md€ (en lien avec les prélèvements de l'État) et une hausse des dépenses de l'ordre de 2,2 Md€.

En 2024, le solde financier du régime diminuerait à nouveau pour atteindre 0,9 Md€. Cette réduction du solde s'explique par une hausse des dépenses de l'ordre de 2,4 Md€ alors que la hausse des recettes est plus faible à 1,7 Md€.

De 2025 jusqu'en 2027, le solde financier du régime d'assurance chômage reviendrait sur une trajectoire haussière principalement sous l'effet de la baisse des dépenses d'indemnisation. Ainsi, le solde financier atteindrait 3,0 Md€ en 2025, puis 5,5 Md€ en 2026 et enfin 11,7 Md€ en 2027 (*Graphique 11*).

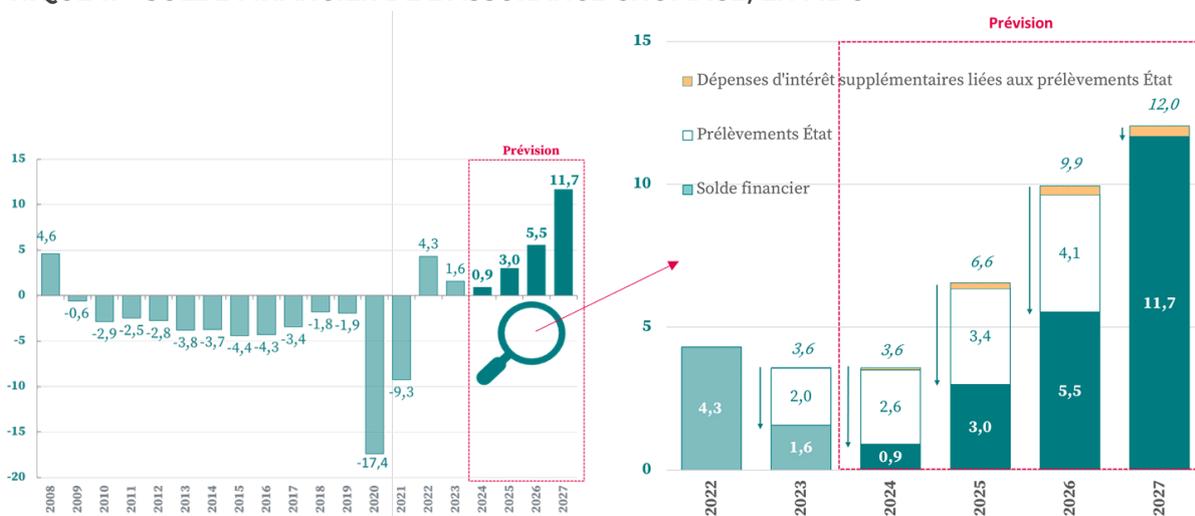
Exprimées en pourcentage du PIB, les recettes de l'Unédic représenteraient 1,6 % du PIB en 2024. Les recettes se maintiendraient à ce niveau sur le reste de l'horizon de prévision. En revanche, sous l'effet de la croissance économique et des réformes d'assurance chômage intervenues en 2021 et 2023, les dépenses présenteraient une trajectoire à la baisse pour atteindre 1,3 % du PIB, soit un ratio inédit depuis 2008 (*Graphique A en annexe*).

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



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

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

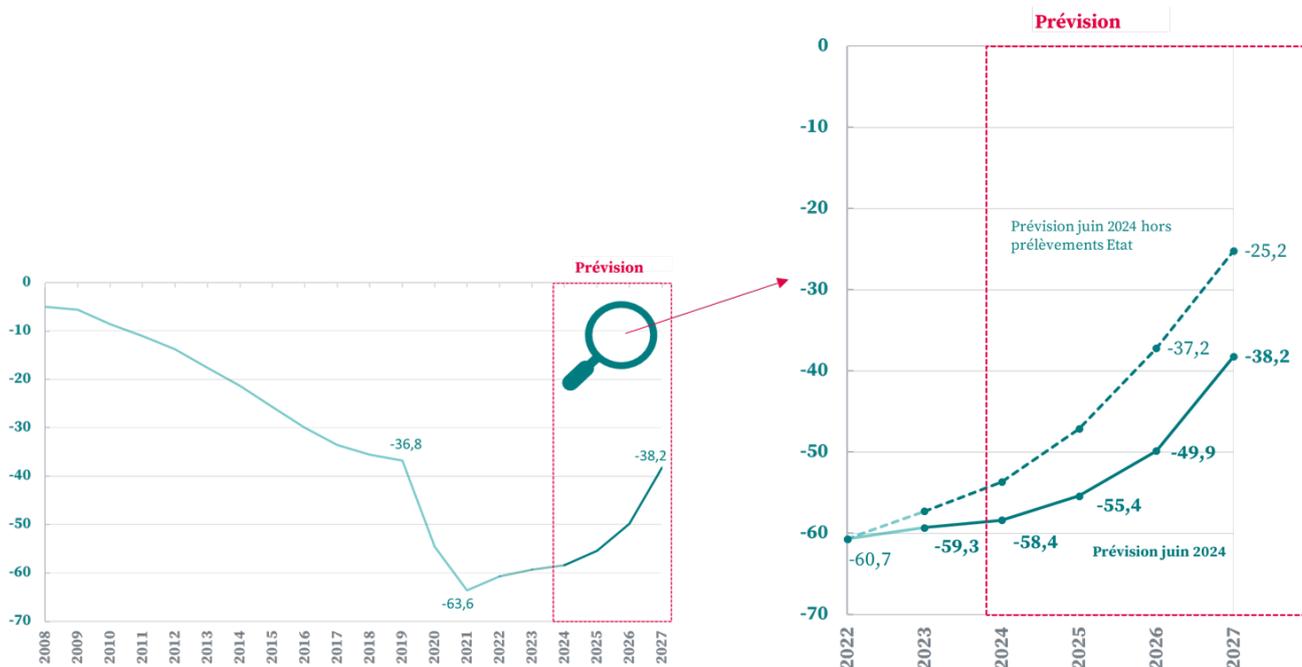


Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

L'UNÉDIC POURSUIT SON DÉSENDETTEMENT

Malgré les prélèvements de l'État, le solde financier du régime d'assurance chômage resterait positif jusqu'en 2027. Cette trajectoire favorable du solde financier assurerait par conséquent une phase de désendettement de l'Unédic (*Graphique 12*). Fin 2027, l'endettement atteindrait 38,2 Md€ et serait réduit d'un tiers par rapport au niveau observé à la fin de l'année 2022. Hors prélèvements de l'État, l'endettement serait réduit de plus de moitié et atteindrait 25,2 Md€ fin 2027.

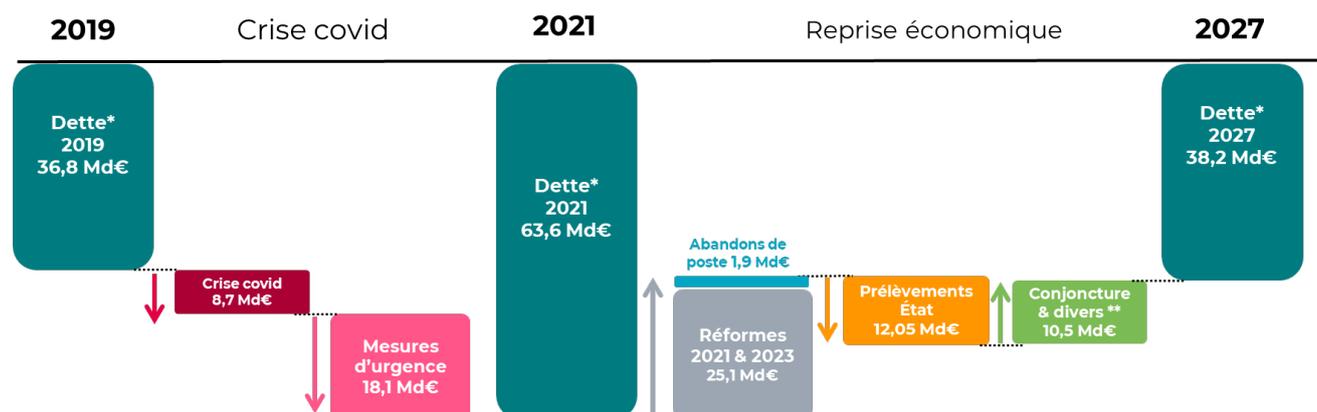
GRAPHIQUE 12 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

Le désendettement prévu (y compris les prélèvements de l'État) serait tel que la dette du régime avoisinerait en 2027 son niveau de 2019, soit avant la crise covid (*Schéma 1*). Elle était passée de 36,8 Md€ fin 2019 à 63,6 Md€ fin 2021 en raison de la crise covid et des mesures d'urgence (activité partielle, etc.). Depuis lors, la dette a amorcé une décrue et poursuivrait en ce sens d'ici 2027 sous l'effet conjugué des changements réglementaires (réformes 2021 et 2023, réforme des abandons de poste) et de la conjoncture. Les prélèvements État pour le financement de France Travail et de France Compétences (12,05 Md€ de 2023 à 2026) joueraient en sens contraire, alourdissant la dette de l'Unédic.

SCHÉMA 1 – CONTRIBUTIONS À LA DETTE DU RÉGIME



* Dette financière nette

** Transformations du marché du travail : réforme des retraites, baisse de l'activité partielle, surcharges d'intérêt ...

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

TABLEAU 4 – RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2022 À 2027

En milliards d'euros, au 31 décembre	2022	2023	2024	2025	2026	2027
			Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	44,4	43,9	45,7	46,1	46,6	51,9
Contributions d'Assurance chômage	44,0	43,3	44,9	45,3	45,9	51,2
dont prélèvements Etat		-2,0	-2,6	-3,35	-4,1	
dont Contributions Principales	27,7	26,5	27,3	27,1	27,2	31,9
dont Contribution Sociale Généralisée (CSG)	16,2	16,8	17,7	18,1	18,7	19,3
Autres recettes	0,5	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Dépenses	40,1	42,4	44,8	43,1	41,1	40,2
Allocations brutes et aides*	33,4	35,0	36,7	34,9	32,9	32,0
Activité partielle	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,5	2,4	2,3	2,2
Autres dépenses	4,3	4,9	5,5	5,6	5,8	5,8
dont financement France Travail**	3,9	4,3	4,8	5,0	5,2	5,3
dont dépenses nettes d'intérêt	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4
Solde financier	4,3	1,6	0,9	3,0	5,5	11,7
Dette financière nette***	-60,7	-59,3	-58,4	-55,4	-49,9	-38,2

* Notamment : Arce, prime CSP

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

*** Dette financière nette hors compte courant de France Travail. À noter : la dette financière nette figurant dans le tableau pour les années allant jusqu'à 2023 correspond à celle figurant dans le rapport financier de l'Unédic.

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

DES DÉPENSES D'INTÉRÊTS ACCRUES

Après deux années de forte sollicitation des marchés financiers en réponse aux besoins liés à la crise Covid-19 en 2020 et 2021, mais dans un contexte de taux bas, la dette de l'Unédic s'est stabilisée. Ainsi, le recours à l'émission de dette nouvelle de moyen et long terme a été limitée depuis 2022 avec 1,0 Md€ de dette obligataire nouvelle au format « Social Bond » chaque année en 2022, 2023 et 2024. Cependant, alors qu'en 2022 le remboursement des emprunts de moyen et long terme a pu être effectué grâce aux ressources propres du régime, cela n'a pas été le cas en 2023 à la suite du prélèvement de l'État effectué en fin d'année, et ne devrait pas l'être non plus en 2024. En effet, en 2023, la variation de trésorerie a été positive mais inférieure au montant des remboursements

obligataires de cette même année, notamment du fait du prélèvement de l'État d'un montant de 2,0 Md€ intervenu en fin d'année qui ne pouvait être anticipé. En 2024, cette situation devrait se reproduire puisque 4,1 Md€ d'emprunts de moyen et long terme seront remboursés alors que le solde financier est prévu à 0,9 Md€ compte tenu des moindres compensations d'exonération décidées par l'Etat et qu'un seul emprunt obligataire a été réalisé le 26 avril dernier pour un montant de 1,0 Md€.

Pour rappel, la gestion du régime s'inscrit dans un modèle contracyclique qui contribue à amortir les effets des fluctuations du cycle de croissance sur l'économie en s'endettant lors des périodes de déficit (en bas de cycle), puis en désendettant lors des périodes d'excédent (en haut de cycle). Dans la période actuelle, il est donc important de désendetter pour assurer l'équilibre de long terme du régime et ainsi régénérer les capacités d'amortisseur économique et social de l'Assurance chômage.

Le contexte actuel de taux d'intérêt pèse également sur les finances de l'Unédic du fait du resserrement monétaire débuté en 2022 dans les grandes zones économiques mondiales dans le but d'endiguer l'inflation. En zone euro, la Banque centrale européenne (BCE) a augmenté ses taux directeurs de 450 points de base entre juillet 2022 et septembre 2023, portant ainsi le taux de rémunération des dépôts, qui fait référence pour se financer sur les marchés monétaires, à 4,00 %. L'année 2024 marque le début du cycle de baisses de taux directeurs en zone euro, qui devraient cependant rester en territoire restrictif. Le pilotage financier de l'Unédic, défini par les partenaires sociaux, permet de limiter l'exposition aux risques de refinancement et de taux, mais seul le désendettement permettra de ne pas subir l'impact des taux élevés.

Les prélèvements de l'État sur l'Assurance chômage pour financer France Compétences et France Travail amputant la capacité de désendettement du régime, l'Unédic recourt de manière accrue aux marchés financiers dans un contexte cette fois de taux d'intérêt élevés, engendrant ainsi une hausse des dépenses nettes d'intérêt qui représenterait de près de 1 Md€ sur la période 2023-2027.

Les dépenses nettes d'intérêt de l'Unédic devraient au total représenter 0,6 Md€ en 2024, 0,5 Md€ en 2025 et 2026, puis 0,4 Md€ en 2027, soit environ 1 % des recettes de l'Unédic sur la période. L'évolution de la situation financière de l'Assurance chômage permettrait de poursuivre le désendettement du régime mais à un rythme inférieur à ce qui était initialement prévu (*Tableau 5*).

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

	2024	2025	2026	2027
Solde financier	0,9	3,0	5,5	11,7
Variation de l'encours de dette moyen/long terme	-3,1	-2,0	-5,3	-4,3
<i>Nouvelles émissions de dette moyen/long terme</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>
<i>Remboursements de dette moyen/long terme</i>	<i>4,1</i>	<i>3,0</i>	<i>6,3</i>	<i>5,3</i>
Variation de l'encours de dette court terme	2,2	-1,0	-0,3	-7,5
Variation de l'encours de trésorerie	0,0	0,0	0,0	0,0
Variation de l'endettement net	-0,9	-3,0	-5,5	-11,7
Endettement net	58,4	55,4	49,9	38,2

Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

ANNEXE 1 - PASSAGE DU SOLDE FINANCIER À LA VARIATION DE DETTE FINANCIÈRE EN 2023

Au 31 décembre 2023, le solde financier du régime s'établit à +1,6 Md€. La variation de la dette financière nette pour l'année 2023 est de +1,4 Md€.

Le passage du solde financier à la variation de la dette financière nette est indiqué dans le *Tableau A* ci-dessous.

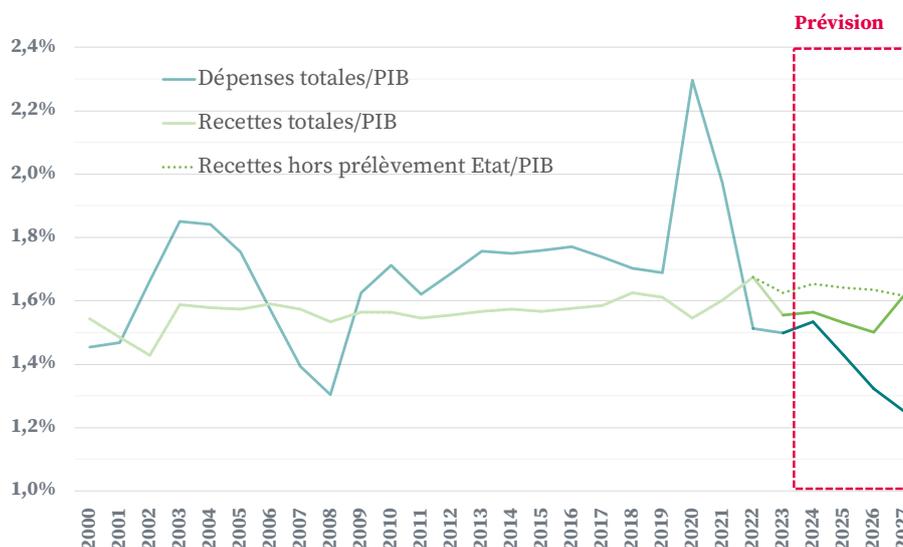
TABLEAU A – DU SOLDE FINANCIER À LA VARIATION DE DETTE POUR L'EXERCICE COMPTABLE 2023, EN MD€

Solde financier 2023	+1,6
Différentiel de rattachement à la période de survenance (produits et charges) entre la comptabilité et les flux financiers	-0,04
Besoin lié au cycle d'activité	-0,2
Opération sans incidences sur la trésorerie (variation des provisions techniques)	+0,1
Variation de la dette financière nette 2023/2022	+1,4

Source : Unédic

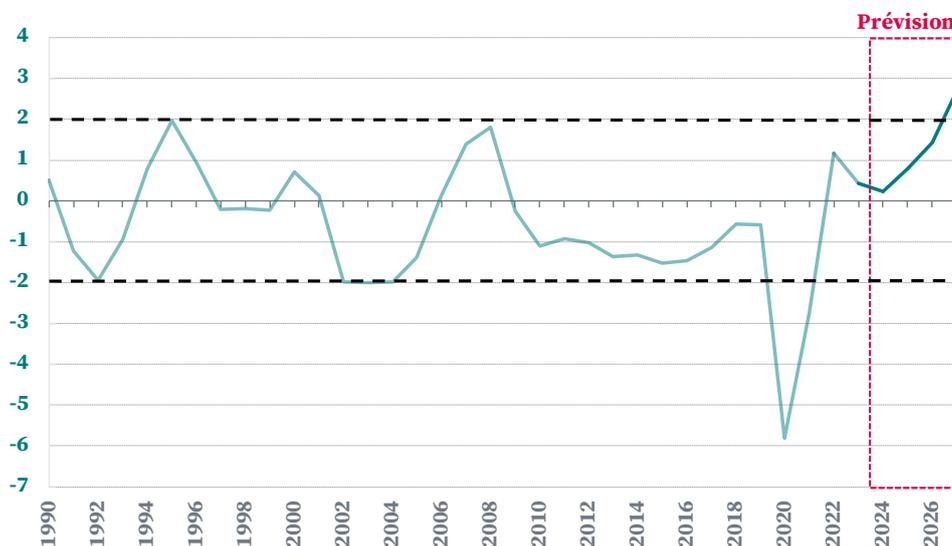
ANNEXE 2 – DÉPENSES, RECETTES ET SOLDE, EN % DU PIB OU MOIS DE RECETTES

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



Sources : Insee, Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.

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



Source : Unédic, prévisions financières de l'Unédic de juin 2024.



SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2024-2027

11 juin 2024

Laure Baquero, Boris Koehler,
Gaëtan Stephan, Yann Desplan,
Emilie Daudey, Lara Muller

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)