

Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021-2022



24 février 2021

Assurant la totalité ou une partie des revenus de plus 3 millions de chômeurs et de 8 millions de salariés en activité partielle au plus fort de la crise 2020, l'Unédic a joué pleinement son rôle de stabilisateur économique et social tout au long de l'année. **Cet engagement a un coût** : alors que les finances du régime devaient retrouver l'équilibre fin 2021 et renouer avec des excédents dès 2022, avec la crise Covid le solde de l'Assurance chômage atteint -17,4 Mds€ fin 2020.

Ce ne sont pas les dépenses d'allocation chômage qui ont le plus pesé sur le déficit cette année. En effet, seulement un quart du déficit 2020 provient de l'augmentation des allocations chômage, et un peu plus de 5 % des mesures exceptionnelles envers les demandeurs d'emploi. Les 70 % restants proviennent de facteurs spécifiques : le financement de l'activité partielle (55 %) et les reports de cotisation et autres baisses de recettes (15 %).

Les années 2021 et 2022 seront encore marquées par une situation économique dégradée par rapport à l'avant crise Covid. Les dépenses d'activité partielle et les dépenses d'allocation resteraient élevées, sous l'effet de l'augmentation du chômage depuis le début de la crise. Le solde du régime atteindrait -10,0 Mds€ en 2021 et -6,4 Mds€ en 2022.

La dette atteindrait ainsi près de 70,6 Mds€ fin 2022, après 64,2 Mds€ fin 2021 et 54,2 Mds€ fin 2020. Hors financement de l'activité partielle, la dette serait de 55,1 Mds€ en 2022.

Cette estimation, toujours empreinte d'une grande incertitude dans la situation sanitaire et économique actuelle, repose sur la prévision de croissance du Consensus des économistes de février 2021. Elle est basée sur les règles d'assurance chômage actuelles et prend en compte la prolongation des droits au chômage jusqu'à fin février ainsi que « l'année blanche » pour les intermittents.

A. Les hypothèses retenues pour l'exercice de prévision

La situation financière de l'Assurance chômage a été très dégradée en 2020, du fait du financement de l'activité partielle et de la dégradation de la conjoncture. La conjoncture toujours très incertaine en ce début 2021 va encore avoir un rôle très important dans la situation de l'Unédic dans les deux années à venir.

Croissance

2020 : un choc d'une intensité exceptionnelle

En octobre, la prévision Unédic reposait sur le Consensus des économistes qui estimait une dégradation de la croissance de -9,5 % pour l'année 2020. La dernière estimation de l'Insee publiée en janvier prévoit une croissance du PIB en 2020 à -8,3 %¹. Cette réévaluation à la hausse de la croissance de 2020 conduit à une trajectoire globalement réhaussée pour 2020 (*Graphiques 1 et 2*), ce qui a pour conséquence un déficit 2020 un peu moins élevé que prévu en octobre dernier.

¹ Comptes nationaux trimestriels, premières estimations, *Informations rapides*, Insee, 29 janvier 2021.

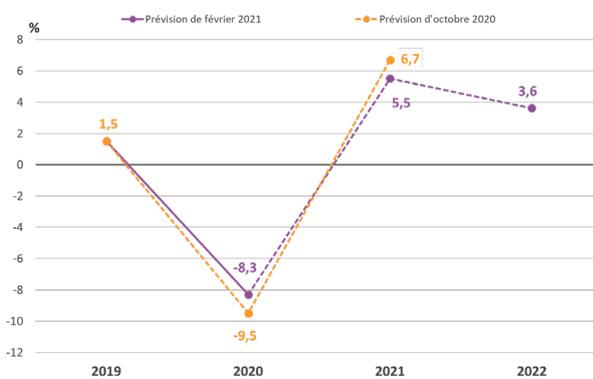
2021 : une année de rebond, mais pas encore de rattrapage

Après le recul sans précédent de l'activité de 2020, le retour progressif à une activité économique normale devrait se traduire par un rebond économique en 2021. La croissance du PIB serait de +5,5 % pour 2021 selon le Consensus des économistes. Cette prévision de croissance du PIB est néanmoins encore très marquée par l'incertitude liée à l'évolution de la crise sanitaire et notamment au rythme des vaccinations.

2022 : un retour à la normale ?

La prévision du Consensus de économistes pour 2022 est de +3,6 %, ce qui permettrait au PIB de retrouver et même dépasser son niveau de 2019 (Graphique 2). Les économistes anticipent donc un retour à la normale de l'activité à partir de 2022. Le PIB en 2022 serait cependant toujours inférieur à ce qui était anticipé avant la crise Covid.

GRAPHIQUE 1 ET TABLEAU 1 – LES HYPOTHESES DE CROISSANCE POUR 2020-2022
HYPOTHESES DE LA PREVISION UNEDIC



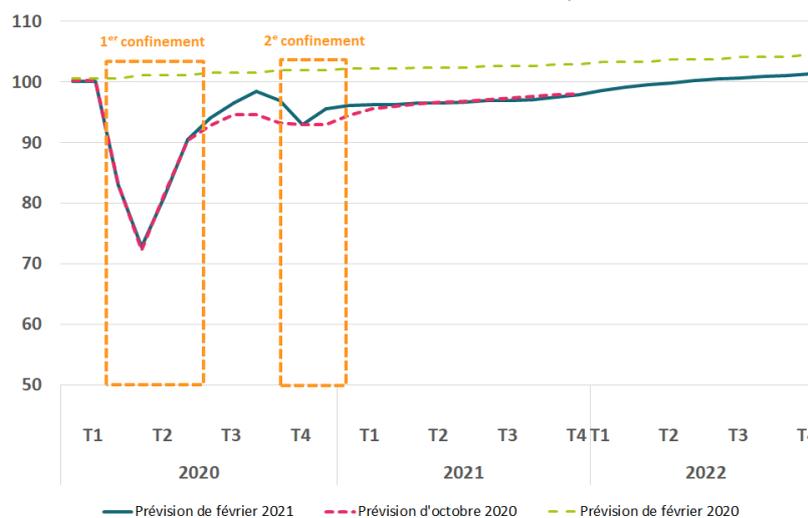
Sources : Insee pour le réalisé, Consensus des économistes pour les prévisions.

COMPARAISON DE DIFFERENTES SOURCES DE PREVISIONS

Croissance du PIB en volume	2020	2021	2022	Evolution 2020-2021
Consensus des économistes	-8,3%	+5,5%	+3,6%	-3,3%
Prévision Unédic de février 2021	-8,3%	+5,5%	+3,6%	-3,3%
Commission européenne (février 2021)	-8,3%	+5,5%	+4,4%	-3,3%
Insee (janvier 2021)	-8,3%	-	-	-
Banque de France (décembre 2020)	-9,0%	+5,0%	+5,0%	-4,5%
OCDE (décembre 2020)	-9,1%	+6,0%	+3,3%	-3,6%
OFCE (décembre 2020)	-9,5%	+7,1%	-	-3,1%
Rexecode (décembre 2020)	-9%	+5,6%	2,8%	+3,9%
Gouvernement (septembre 2020)	-11,0%	+6,0%	-	-5,7%
Prévision Unédic d'octobre 2020	-9,5%	+6,9%	-	-3,3%

Sources : Consensus des économistes, Commission européenne, Insee, Banque de France, OCDE, OFCE, Rexecode, Gouvernement.

GRAPHIQUE 2 – TRAJECTOIRE DE VALEUR AJOUTEE 2020-2022 (BASE 100 = 1^{ER} TRIMESTRE 2019)



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

Lecture : en février 2020, on prévoyait une hausse du PIB au 3^e trimestre 2020 par rapport au 1^{er} trimestre 2019, l'amenant à un niveau de 101,4 en base 100. En octobre, on estimait une contraction de la valeur ajoutée de -6 % sur ce trimestre par rapport à fin 2019, soit un niveau de 94 en base 100. Depuis, l'Insee a révisé ce chiffre, qui serait plutôt de l'ordre de -4 % (96 en base 100).

Activité partielle

L'activité partielle, financée au tiers par l'Unédic et aux deux tiers par l'État, soutient depuis mars dernier l'économie française.

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

Au mois d'avril 2020, au plus fort de la crise, plus de 8 millions de salariés avaient été placés en activité partielle. Ensuite, le recours à l'activité partielle a progressivement diminué pendant les mois de reprise économique de l'été 2020. Une remontée s'est ensuite produite pendant le 2^e confinement, aux mois de novembre et décembre 2020, alors que l'activité économique reculait de nouveau, mais moins que lors du 1^{er} confinement.

Depuis, le recours au dispositif est plus restreint et est surtout utilisé dans les secteurs fermés administrativement (restauration, arts et spectacles, activités récréatives et sportives...). Les effectifs comme les dépenses d'activité partielle devraient diminuer progressivement au cours de l'année 2022 en lien avec le retour au niveau d'avant crise de l'activité.

Les dépenses liées au dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD) sont à ce jour encore très faibles, certainement du fait que les taux d'indemnisation en activité partielle de droit commun, plus simple dans sa mise en œuvre, restent jusqu'à présent plus favorables.

GRAPHIQUE 3 - TRAJECTOIRE DE VALEUR AJOUTEE ET DEPENSES D'ACTIVITE PARTIELLE SUR L'ANNEE 2020



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

Lecture : en avril 2020, l'activité a baissé de 28 points par rapport à son niveau de 2019, les dépenses d'activité partielle observées (source ASP) étaient alors à leur maximum, de 8,3 milliards d'euros (Etat + Unédic).

Emploi

L'Insee a constaté 360 500 destructions d'emploi dans le secteur privé en 2020². **Cet ajustement, à la baisse, de l'emploi salarié privé est le plus important observé après-guerre en France néanmoins sans rapport avec l'ampleur du choc économique** : en 2020, l'emploi salarié a baissé de -1,4 % alors que le PIB a décroché de -8,3 %. À titre comparatif, en 2009, 269 000 emplois avaient été perdus pour une contraction du PIB de -2,8 points.

En outre, après la forte chute constatée au printemps, au 3^e trimestre 2020 la situation de **l'emploi a connu un rebond remarquable**.

- ▶ **L'emploi en intérim**, premier à avoir connu les répercussions de la crise, s'est fortement redressé aux 2^e et 3^e trimestres 2020 (+22,8 %, soit +131 600 intérimaires, après +22,9 % soit +107 800 au trimestre précédent).
- ▶ **Les embauches en CDD de plus d'un mois** ont quasiment retrouvé leur niveau d'avant crise au 3^e trimestre.

Cette relativement bonne résistance de l'emploi par rapport au recul de l'activité enregistré tout au long de l'année 2020 montre sans équivoque **l'effet protecteur sur l'emploi des mesures de soutien à l'économie** en particulier de l'activité partielle.

Cependant, cet effet sera-t-il durable ? Quel sera l'impact de la réduction progressive d'indemnisation du dispositif d'activité partielle sur l'emploi ? Quel sera le degré de résistance des entreprises en difficulté lorsque sera venu le moment de rembourser les cotisations reportées ou encore les prêts garantis par l'Etat ?

Certains **signes avant-coureurs sur l'emploi semblent dire que les effets protecteurs sur l'emploi de toutes ces mesures s'estomperaient** : le rebond du 3^e trimestre, bien que fort n'a pas complètement résorbé les effets du 1^{er} confinement. Fin septembre 2020, l'emploi intérimaire reste inférieur de -10 % à son niveau de fin décembre 2019³. Parallèlement, les embauches en CDI et en CDD s'essouffent lors du 2^e confinement alors que le PIB a relativement peu baissé : entre les 4^e trimestres 2020 et 2019 : -21 % pour les CDI, -33 % pour les CDD de moins d'un mois, -13 % pour les CDD de plus d'un mois⁴. Enfin, le nombre de licenciés économiques entrant en Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) a fortement progressé ces derniers mois (+66 % pour le 3^e trimestre 2020 et +29 % pour le 4^e trimestre 2020, en glissement annuel⁵).

Nous faisons donc ici l'hypothèse que **la rétention de main-d'œuvre devrait diminuer courant 2021** du fait de la réduction progressive des aides et des effets de la crise pesant encore sur la trésorerie des entreprises (*Encadré 1*).

Au final, fin 2021, on constaterait -230 000 destructions d'emploi salarié tandis que +210 000 emplois salariés seraient créés fin 2022 grâce à l'amélioration conjoncturelle (valeurs en glissement annuel) (*Graphique 4*)⁶.

² Insee, Estimation flash de l'emploi salarié, 5 février 2021, file:///T:/DEA/4-PRODUCTION/2-EQTECH/1_Unedic/2021/2021-02-24/Documentation/IR035_FlashEmp.pdf

³ Dares, données de l'emploi intérimaire, 5 février 2021.

⁴ Acoff Stat n°319, janvier 2021, https://www.acoss.fr/files/Publications/Acoff_Stat/Acoff_Stat_319.pdf

⁵ Unédic, estimation provisoire.

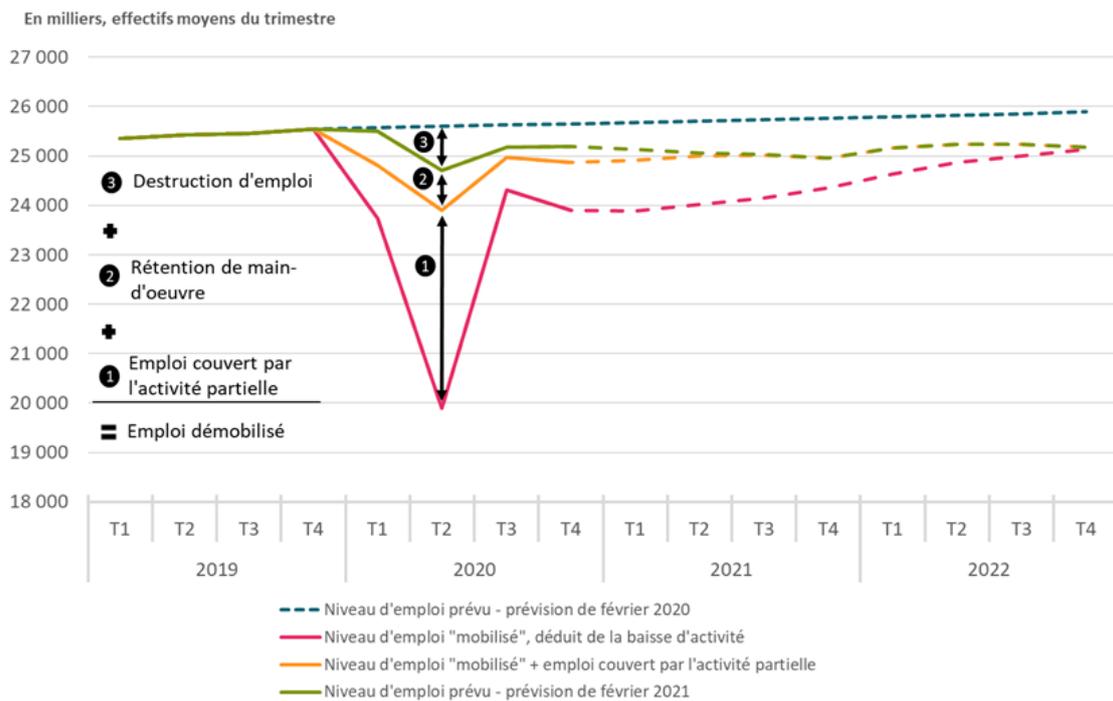
⁶ En moyenne sur l'année, le niveau d'emploi se dégraderait en 2020 (-370 000 emplois en moyenne par rapport à l'année précédente) comme en 2021 (-150 000 emplois en moyenne sur l'année).

Encadré 1 – Méthodologie de la prévision Unédic

Depuis juin 2020, les prévisions de l'Unédic sont basées sur des estimations sectorielles d'activité. Ces analyses sectorielles sont traduites en volume d'emplois dits « démobilisés », c'est-à-dire qui sont mis en danger par la baisse d'activité (sous l'hypothèse que la contraction de la valeur ajoutée menace une part équivalente de l'emploi).

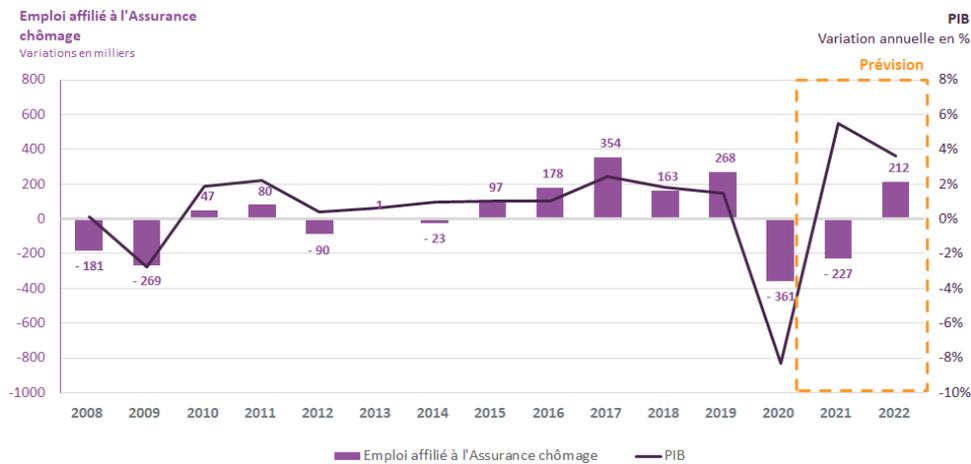
L'estimation de l'emploi « démobilité » ainsi estimé permet, une fois déduit la part de l'emploi couvert par l'activité partielle (cf. *supra*), de déterminer quel serait le niveau d'emploi fin 2021 et fin 2022 (pour plus de précisions méthodologiques, voir les prévisions de situation financière de l'Unédic du 18 juin et du 21 octobre 2020).

EVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIE, OBSERVE ET PREVU SUR LA PERIODE 2019-2022



Source : prévisions Unédic.

GRAPHIQUES 4A ET 4B – CROISSANCE ET EMPLOI AFFILIÉ A L'ASSURANCE CHOMAGE DEPUIS 2008 A - EN VARIATION ANNUELLE



B – EN NIVEAU



Sources : PIB : Insee, Consensus des économistes de février ; emploi affilié à l'Assurance chômage : estimation Unédic sur la base des données d'emploi salarié coproduites par l'Insee, l'Acoss et la Dares, prévisions Unédic. Glissement annuel de fin décembre.
Champ : emploi affilié à l'Assurance chômage. France entière. Données CVS.

Taux de chômage

Le taux de chômage serait de 8 % fin 2020 selon l'Insee, après 9,1 % au troisième trimestre 2020. Cette baisse du chômage, qualifiée de **baisse en « trompe-l'œil »** par l'Insee même, est principalement liée à la définition de l'indicateur du chômage BIT : comme lors du 1^{er} confinement, pendant le 2^e confinement un nombre important de personnes ont déclaré ne pas être en recherche active d'emploi et n'entrent ainsi pas dans la mesure de chômage BIT. Ils basculent temporairement vers l'inactivité et entrent dans le « halo » autour du chômage qui a mécaniquement fortement augmenté au cours des confinements.

Fin 2021, le taux de chômage augmenterait à 10,1 %. Il baisserait ensuite pour atteindre à nouveau son niveau actuel de 9,3 % fin 2022.

Cette estimation ne tient pas compte des « effets de flexion » sur la population active, autrement dit des sorties durables de la population active, rendues très probables sous l'effet de la crise Covid-19. Par exemple, des étudiants ne pouvant pas rentrer sur le marché du travail et choisissant de poursuivre leurs études ou des personnes qui ne recherchent plus activement un emploi par manque de débouchés.

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

A ce jour, la réglementation d'assurance chômage qui prévaut est celle de la convention 2017 (à l'exception des rechargements de droits possibles à partir de 4 mois d'affiliation au lieu d'1 mois avant novembre 2019).

Des discussions ont lieu actuellement entre partenaires sociaux et ministère du travail à propos de la mise en place des mesures d'assurance chômage contenues dans les décrets de juillet 2019 et qui auraient initialement dû s'appliquer au 1^{er} avril 2020. Ces discussions portent sur la modification des conditions d'ouverture de droit (la réforme prévoyait qu'il faut avoir travaillé 6 mois dans les 24 derniers mois au lieu de 4 actuellement) et sur la reprise de la dégressivité pour les allocations élevées, suspendue depuis le début de la crise Covid. Elles portent également sur la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) servant de base à l'allocation. Le nouveau calcul défini dans la réforme de 2019 a été annulé par décision du Conseil d'État le 25 novembre 2020.

La décision du Conseil d'État du 25 novembre 2020 a par ailleurs aussi annulé les dispositions relatives au bonus-malus du décret du 26 juillet 2019. Pour mémoire, le dispositif devait initialement entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021, avec application d'un taux modulé à la première échéance déclarative de mars 2021. Nous ne considérons pas d'effet sur 2021-2022.

Dans l'attente de décisions sur l'application de ces règles, l'exercice de prévision présenté ici est basé sur la réglementation actuelle. L'encadré 2 présente la sensibilité de la prévision aux modifications réglementaires.

Sont en revanche prises en compte dans la prévision les mesures exceptionnelles de soutien des populations très impactées par la crise Covid, à savoir :

- ▶ la prolongation des droits pour les intermittents du spectacle jusqu'au 31 août 2021 (« année blanche »),
- ▶ la prolongation des droits annoncée à ce stade jusqu'au 28 février 2021 pour les allocataires du régime général arrivant en fin de droit avant le 15 février 2021.

Chômage indemnisé

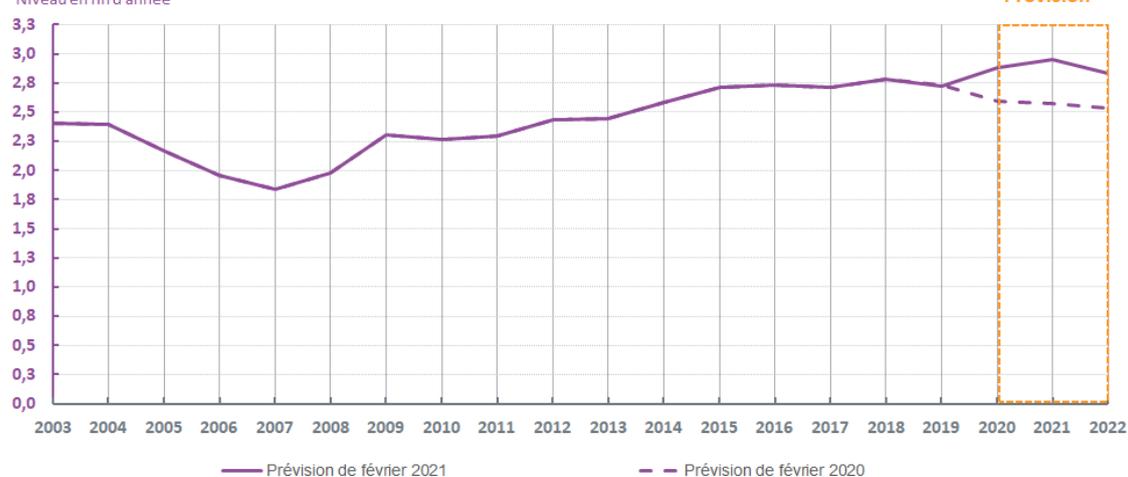
Fin 2020, en raison des destructions d'emploi, du maintien en indemnisation des personnes arrivant en fin de droit et du passage des conditions d'ouverture de droit de 6 à 4 mois au 1^{er} août 2020, **2,9 millions de personnes seraient indemnisées par l'Assurance chômage**, soit +159 000 par rapport à fin 2019.

Fin 2021, le nombre d'indemnisés augmenterait encore de +70 000 personnes par rapport à fin 2020. Fin 2022, grâce aux nouvelles créations d'emploi, le nombre de chômeurs indemnisés baisserait de -124 000 personnes, ce qui porterait **le nombre de chômeurs indemnisés à environ 2,8 millions de personnes fin 2022** (Graphique 5).

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

Effectifs en millions

Niveau en fin d'année



Sources : Pôle emploi ; Unédic, prévisions Unédic.
 Champ : chômage indemnisé en ARE, AREF, ASP, AREF et ATI. France entière. Données CVS.

TABLEAU 2 – SYNTHÈSE DES HYPOTHESES MACRO-ECONOMIQUES DE LA PREVISION

	2019	2020 Prévision	2021 Prévision	2022 Prévision
Croissance, Prix, Emploi, Salaire, Chômage (évolution en moyenne annuelle)				
PIB	+1,5%	-8,3%	+5,5%	+3,6%
Indice des prix à la consommation	+1,1%	+0,5%	+0,8%	+1,1%
Emploi affilié à l'Assurance chômage	1,2%	-1,4%	-0,5%	0,8%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	+1,6%	-4,9%	+5,6%	+1,9%
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	+3,1%	-6,3%	+5,1%	+2,7%
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,1%	8,0%	10,1%	9,3%
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREF, ATI)	+0,3%	+6,6%	-0,4%	-3,5%
Chômage (niveau en fin de période CVS)				
Emploi affilié à l'assurance chômage	19 748 000	19 387 000	19 160 000	19 372 000
Chômeurs indemnisés par l'assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREF, ATI)	2 724 000	2 883 000	2 953 000	2 829 000
Emploi, Chômage (variation sur la période)				
Emploi affilié à l'Assurance chômage	+268 000	-361 000	-227 000	+212 000
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREF, ATI)	-58 000	+159 000	+70 000	-124 000

Sources : Insee, Pôle emploi, Dares, Acoess, prévisions Unédic de février 2021.
 Champ : France entière. Données CVS.

B. Situation financière 2021-2022

Dépenses

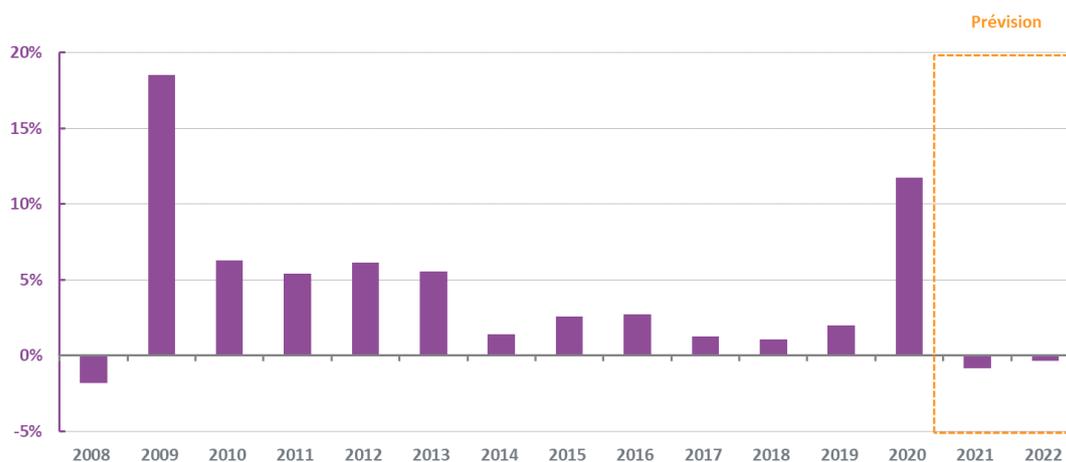
Les dépenses du régime baisseraient en 2021 et 2022.

- ▶ **Les dépenses d'allocation chômage** (dont les mesures exceptionnelles), de 39,1 Mds€ en 2020, baisseraient très légèrement en 2021 et en 2022 (respectivement -1 % et -0,4 %). En 2022, alors que le nombre de chômeurs indemnisés baisserait, les dépenses resteraient stables car cette baisse serait en partie compensée par une augmentation de l'allocation moyenne versée⁷.
- ▶ **Les dépenses d'activité partielle** supportées par l'Unédic représenteraient 3,8 Mds€ en 2021 après 7,5 Mds€ en 2020. Elles atteindraient 1,4 Md€ en 2022.

Au total, sur l'année 2021, les dépenses de l'Unédic avoisineraient 49,5 Mds€, soit -7 % par rapport à 2020. Les dépenses 2022 atteindraient 46,6 Mds€ (Tableau 3).

GRAPHIQUE 6 – EVOLUTION ANNUELLE DES DEPENSES D'ALLOCATION CHOMAGE JUSQU'A FIN 2022

Dépenses d'allocation
Variations en moyenne annuelle



Sources : Pôle emploi, Unédic, prévisions Unédic.

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

⁷ L'augmentation de l'allocation moyenne mensuelle d'assurance chômage anticipée résulterait de plusieurs facteurs :

- la baisse de l'activité et les prolongements de fin de droits amènent à indemniser les chômeurs plus de jours dans le mois qu'en période « d'activité normale ». Ce facteur jouerait principalement en 2020 et 2021. ;
- la hausse de la part des inscriptions pour fin de CDI : généralement mieux rémunérés que le reste de la population salariée, ils sont susceptibles de recevoir une allocation plus importante ;
- la fin des rechargements courts : seules les personnes qui peuvent justifier plus de 4 mois de travail peuvent désormais recharger leurs droits alors que c'était possible à partir d'un 1 mois de travail jusqu'à octobre 2019. Or, les personnes qui rechargeaient avec moins de 4 mois avaient des niveaux d'indemnisation plus faibles car des emplois moins bien rémunérés en moyenne.
- la progression tendancielle de l'allocation journalière assise sur les salaires qui continueraient de progresser en 2021 et 2022.

Recettes

Hors crise Covid, comme les recettes de l'Unédic sont adossées à l'évolution de la masse salariale, elles auraient dû progresser en moyenne de 2,7 % par an entre 2020 et 2022. Mais elles se sont dégradées depuis mars 2020 du fait de la baisse de l'assiette de cotisations et des reports de cotisations.

- ▶ Sous l'effet de la **baisse de l'activité** et donc de l'emploi salarié, la masse salariale soumise aux contributions chômage (contribution patronale et CSG activité) diminue. De plus, les indemnités d'activité partielle ou d'arrêt maladie venues se substituer à de la rémunération habituelle ne sont pas soumises aux contributions patronales et à la CSG. Finalement, ces **manques à gagner (hors reports de cotisation) et les effets sur les recettes du recul de l'activité** représenteraient de l'ordre de -3,0 Mds€ sur l'année 2020, dont -1,8 Md€ en lien avec l'activité partielle.
- ▶ En mars et décembre 2020, l'Etat a autorisé le report de cotisations sociales, dont une partie concerne les recettes de l'Assurance chômage.
 - **Pour les employeurs du privé** : les reports des cotisations chômage (cotisations patronales et CSG sur les revenus d'activité) représentaient plus de 1,2 Md€, soit 3 % des recettes annuelles de l'Unédic. Sur ces 1,2 Md€, 0,5 Md€ ont été compensés par l'Etat et l'Acoss au titre des mesures de compensation des exonérations et aides au paiement de cotisations accordées dans la troisième loi de finances rectificative de juillet 2020. Nous faisons l'hypothèse que la moitié du reste à recouvrer fin 2020 au titre de ces reports de cotisations serait remboursée courant 2021 (soit environ 0,3 Md€) et un quart en 2022 (0,2 Md€). Les montants restants seraient recouverts au-delà, ou ne seraient jamais recouverts.
 - **Pour les travailleurs indépendants** : étant donné les **reports de CSG activité** au titre de l'année 2020 et les facilités de paiement de cotisation accordées par l'Urssaf (cotisations 2020 calculées sur la base de 50 % du revenu 2019), le reste à recouvrer au titre des reports de cotisation des travailleurs indépendants à fin 2020 représenterait 0,5 Md€. Nous faisons l'hypothèse que la moitié du reste à recouvrer à la fin 2020 serait récupérée en 2021 (soit environ 0,2 Md€) et un quart en 2022 (soit 0,1 Md€).

Au total, sur l'année 2021, les recettes d'Assurance chômage atteindraient 39,4 Mds€, soit une hausse de +10 % par rapport à l'année précédente, un niveau proche de celui observé en 2019. Elles progresseraient également l'année suivante et atteindraient 40,2 Mds€ en 2022 (Tableau 3).

TABLEAU 3 – DEPENSES ET RECETTES DE L'UNEDIC POUR 2019-2022

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020		2021	2022	Variations en niveau			Variations en %		
		Estimation	Prévision			Prévision	19/20	20/21	21/22	19/20	20/21
Recettes	39,2	35,8	39,4	40,2	-3,4	+3,6	+0,7	-9%	+10%	+2%	
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,2	38,8	39,5	-3,4	+3,6	+0,7	-9%	+10%	+2%	
<i>dont manque à gagner lié à l'activité partielle</i>		-1,8	-0,9	-0,3		-1,8	+0,9		-49%	-63%	
dont contributions principales	25,5	22,4	24,3	24,7	-3,1	+1,9	+0,4	-12%	+8%	+2%	
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,6	14,8	-0,3	+1,7	+0,2	-2%	+13%	+2%	
Autres recettes	0,6	0,6	0,6	0,7	-0,0	+0,1	+0,0	-7%	+11%	+7%	
Dépenses	41,1	53,2	49,5	46,6	+12,0	-3,7	-2,9	+29%	-7%	-6%	
Allocations brutes	35,0	39,0	38,7	38,5	+4,0	-0,4	-0,2	+11%	-1%	-0%	
Activité partielle	0,04	7,5	3,8	1,4	+7,4	-3,7	-2,4	-49%	-63%		
Caisses de retraite	2,2	2,3	2,3	2,3	+0,1	+0,0	+0,0	+7%	+1%	+0%	
Autres dépenses	3,9	4,4	4,7	4,4	+0,4	+0,3	-0,3	+11%	+8%	-7%	
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	4,3	4,0	+0,6	+0,2	-0,3	+16%	+4%	-7%	
dont charges d'intérêt de la dette	0,3	0,2	0,4	0,3	-0,1	+0,2	-0,0	-36%	+77%	-7%	
Solde financier	-1,9	-17,4	-10,0	-6,4	+12,0	-3,7	-2,9	+29%	-7%	-6%	
Endettement net financier (dette)	-36,8	-54,2	-64,2	-70,6	-17,4	-10,0	-6,4	+47%	+19%	+10%	
Solde financier hors activité partielle	-1,9	-8,1	-5,4	-4,7							
Dette hors activité partielle	-36,9	-45,0	-50,4	-55,0	-8,1	-5,4	-4,7	+22%	+12%	+9%	

Source : Unédic, prévisions Unédic.

Encadré 2 – Sensibilité de la prévision aux changements de règles d'Assurance chômage

L'exercice de prévision est basé sur la réglementation actuelle d'Assurance chômage. Si l'ensemble de règles contenues dans la réforme 2019 étaient appliquées telles qu'envisagées l'an dernier à partir du 1^{er} avril 2021, elles concerneraient 1,2 million de personnes et engendreraient une économie de 1,0 Md€ en 2021 et de 2,7 Mds€ en 2022. Le tableau ci-dessous détaille les montants d'économie estimés⁸.

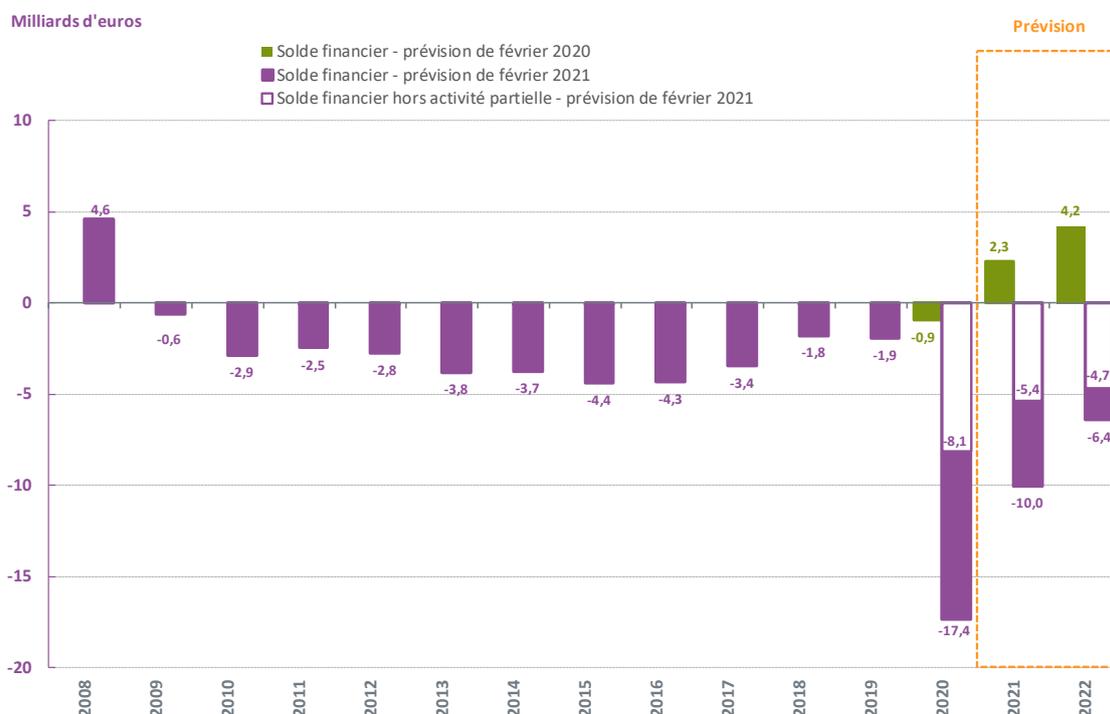
TABLEAU 4 – DECRET 2019 : MOINDRES DEPENSES ESTIMEES, A PARTIR DU 1^{ER} AVRIL 2021, EN M€

Règles du décret	2021	2022
Conditions d'ouverture de droit (retour à 6 mois au lieu de 4 mois)	610	1 020
Calcul du Salaire Journalier de Référence et de la durée	330	1 290
Dégressivité	60	360
Ensemble	1 000	2 670

Solde financier

Après -17,4 Mds€ en 2020, le déficit annuel de l'Unédic se résorberait en partie en 2021, pour atteindre -10,0 Mds€ fin 2021 et -6,4 Mds€ en 2022 (Tableau 3).

Hors financement de l'activité partielle, le déficit financier du régime d'Assurance chômage aurait été nettement plus contenu (-8,2 Mds€ pour 2020, -5,4 Mds€ pour 2021 et -4,7 Mds€ pour 2022) et ramené à un niveau comparable à la crise de 2008 (Graphique 7).

GRAPHIQUE 7 – SOLDE DE TRESORERIE DE L'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'À FIN 2022

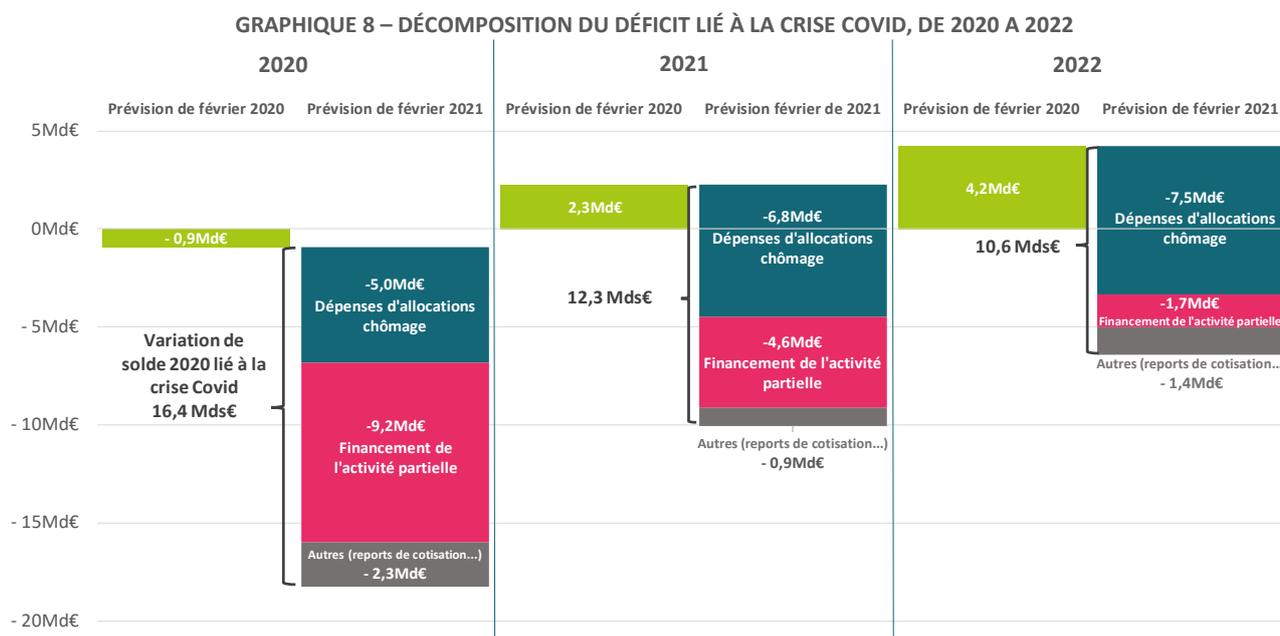
Source : Unédic, prévisions Unédic.

⁸ Pour plus de détails, voir l'étude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1^{er} avril 2021 (novembre 2020) : [Etude d'impact de l'évolution des règles d'assurance chômage au 1er avril 2021 | Unedic.fr](https://www.unedic.fr/etude-d-impact-de-l-evolution-des-regles-d-assurance-chomage-au-1er-avril-2021)

En comparant le déficit 2020 (-17,4 Mds€) à celui qui était anticipé début 2020 (-0,9 Md€), on peut déduire la part liée à la crise sanitaire sur 2020 (-16,4 Mds€). Elle résulte principalement de trois facteurs (*Graphique 8*). Elle provient pour :

- ▶ 55 % du financement de l'activité partielle (9,2 Mds€), dont 7,4 Mds€ de dépenses et 1,8 Md€ de baisse de recettes,
- ▶ 30 % des allocations chômage (5,9 Mds€), dont 3,8 Mds€ de dépenses d'indemnisation supplémentaires et 1,2 Md€ de mesures exceptionnelles (prolongation des droits et année blanche pour les intermittents),
- ▶ 15 % des autres éléments pesant sur les recettes (2,3 Mds€ de moindre activité et de reports de cotisations).

En 2021 et 2022, le poids de l'activité partielle dans le solde résultant de la crise devrait ainsi baisser progressivement (*Graphique 8*).



Source : Unédic, prévisions Unédic.

Endettement et gestion de la dette

La dette atteindrait ainsi près de 70,6 Mds€ fin 2022, après 64,2 Mds€ fin 2021 et 54,2 Mds€ fin 2020 (*Tableau 3 et Graphique 9*). Hors effets de l'activité partielle, la dette serait de 55,1 Mds€ fin 2022.

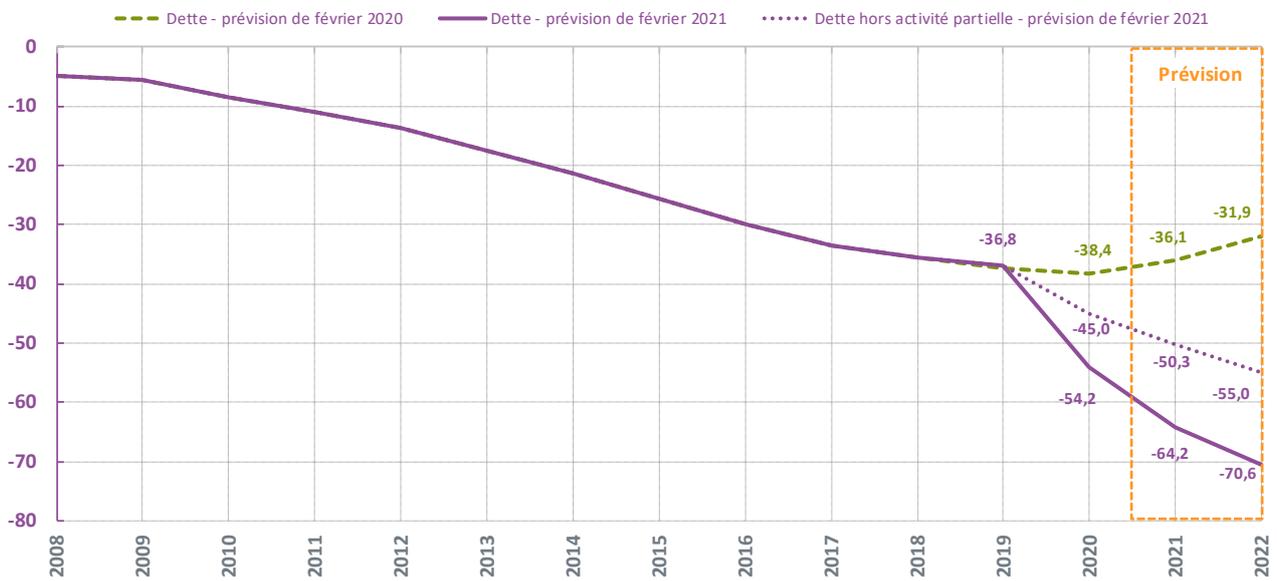
Pour sécuriser le financement du régime, l'Unédic a adapté en 2020 le dimensionnement de ses **emprunts**. Outre les 2 Mds€ du programme de financement annuel prévu avant crise et exécuté durant le premier trimestre de l'année, six émissions à moyen et long termes ont été réalisées avec succès au format « Social bonds », permettant de lever 17 Mds€ supplémentaires et de sécuriser le financement de l'année 2020.

Chaque année, l'Etat octroie aux émissions obligataires de l'Unédic la **garantie explicite** pour un montant défini. En 2020, la garantie de l'Etat a atteint 15 Mds€. La Loi de finances 2021 publiée en décembre dernier prévoit 13 Mds€ pour l'année 2021 afin de 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 du fait notamment du maintien à un niveau bas des taux d'intérêt : elle serait de 0,4 Md€ en 2021 et de 0,3 Md€ en 2022.

GRAPHIQUE 9 – ENDETTEMENT DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'À FIN 2022

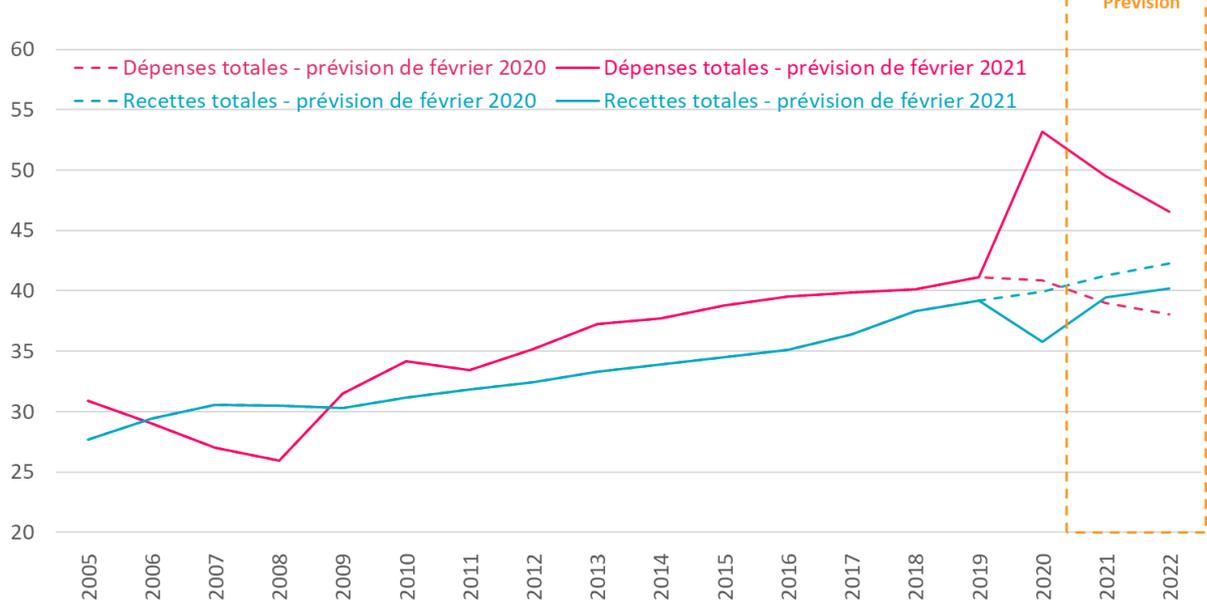
Milliards d'euros



Source : Unédic, prévisions Unédic.

GRAPHIQUE 10 – DEPENSES ET RECETTES DE L'ASSURANCE CHOMAGE JUSQU'À FIN 2022

Milliards d'euros



Source : Unédic, prévisions Unédic.