

TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE POUR 2023-2026

22 septembre 2023

Dans le cadre du démarrage des négociations d'assurance chômage, l'Unédic présente une trajectoire financière actualisée sur l'horizon 2023-2026.

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. Cette trajectoire repose donc sur la dernière publication du Consensus des économistes parue le 11 septembre 2023 et dont les prévisions de croissance du PIB et d'inflation restent proches des hypothèses retenues dans la prévision de juin dernier. Leur prise en compte a donc un effet relativement faible sur le solde de l'Assurance chômage. La trajectoire présentée ici prend également en compte les effets sur le marché du travail de la réforme des retraites qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023.

Dans ce contexte, le solde de l'Assurance chômage se maintiendrait en territoire positif sur tout l'horizon de prévision et passerait de +4,6 Md€ en 2023 à +11,0 Md€ en 2026. Le régime poursuivrait ainsi sa trajectoire de désendettement : la dette financière passerait de 56,1 Md€ fin 2023 à 32,4 Md€ fin 2026, conduisant le régime à se désendetter de moitié (-47 %) par rapport à fin 2022.

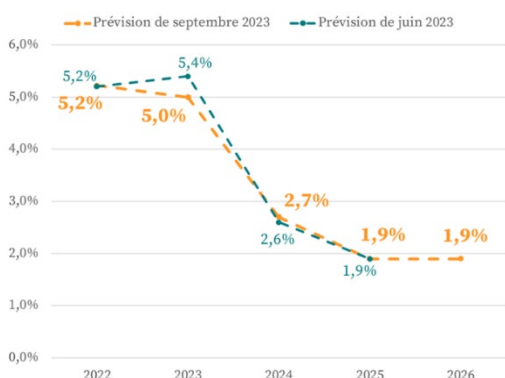
NB : les présentes prévisions reposent sur l'hypothèse du maintien d'une compensation totale par de la CSG-activité de la suppression des cotisations salariales d'Assurance chômage et d'un mode de financement inchangé de Pôle emploi (à hauteur de 11 % des contributions). Elles n'intègrent donc pas les dispositions annoncées dans la lettre de cadrage de la négociation d'assurance chômage transmise aux partenaires sociaux le 7^{er} août 2023 (prélèvement sur les contributions en vue de financer la politique de l'emploi et des compétences et de l'emploi et augmentation de la contribution du régime au financement de la réforme de France travail).

UN ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE LÉGÈREMENT DÉGRADÉ PAR RAPPORT À JUIN

La croissance devrait rester molle et inflationniste en 2023 et 2024, avant de rebondir à partir de 2025

Après une année 2022 marquée par une inflation inédite depuis plusieurs décennies, la parenthèse inflationniste devrait se refermer à moyen terme avec une hausse des prix de +1,9 % en 2025 et 2026. Dans ce contexte, la croissance devrait rester timide en 2023 et 2024 : la progression du PIB atteindrait seulement +0,8 % en 2023 selon le Consensus des économistes, et +0,8 % en 2024. Une reprise franche à +1,6 % se produirait en 2025 et à +1,5 % en 2026.

GRAPHIQUE 1 – HYPOTHÈSES D'INFLATION (INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION)



Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes de septembre pour 2023 et 2024 et d'avril pour 2025 et 2026 ; trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023

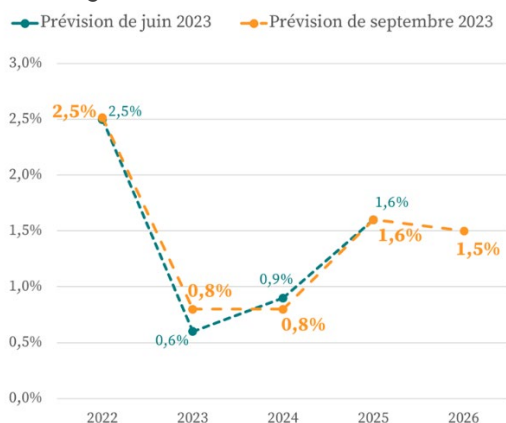
TABLEAU 1 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISIONS D'INFLATION

Inflation	2022	2023	2024	2025	2026
Unédic (Consensus de septembre 2023; IPC)	5,2%	5,0%	2,7%	1,9%	1,9%
Banque de France (septembre 2023; IPCH)	5,9%	5,8%	2,6%	1,8%	
Gouvernement (PLF, septembre 2023; IPC hors tabac)	5,3%	4,8%	2,5%	2,0%	1,8%
Commission européenne (septembre 23; IPCH)	5,9%	5,6%	2,7%		
FMI (avril 2023; IPCH)	5,9%	5,0%	2,8%	2,1%	
OCDE (juin 2023; IPCH)	5,9%	6,1%	3,1%		
Gouvernement (Pstab avril 2023; IPC)	5,2%	4,9%	2,6%	2,0%	1,8%
Prévision Unédic de juin 2023 (IPC)	5,2%	5,4%	2,6%	1,9%	

Source : Consensus des économistes, Projet de Loi de Finance 2024, FMI, OCDE, Projections macroéconomiques de la Banque de France, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023, Pstab d'avril 2023

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. L'IPC reste l'indice de référence au niveau national.

GRAPHIQUE 2 – HYPOTHÈSES DE CROISSANCE



Sources : Insee pour l'observé ; Consensus des économistes de septembre pour 2023 et 2024 et d'avril pour 2025 et 2026 ; trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023

TABLEAU 2 – COMPARAISON DE DIFFÉRENTES SOURCES DE PRÉVISIONS DE PIB

Croissance du PIB en volume	2022	2023	2024	2025	2026
Unédic (Consensus de septembre 2023)	2,5%	0,8%	0,8%	1,6%	1,5%
Banque de France (sept. 2023)	2,5%	0,9%	0,9%	1,3%	
Gouvernement (PLF, septembre 2023)	2,5%	1,0%	1,4%	1,7%	1,7%
Commission européenne (sept. 23)	2,5%	1,0%	1,2%		
FMI (juill. 2023)	2,5%	0,8%	1,3%		
OCDE (juin 2023)	2,5%	0,8%	1,3%		
Prévision Unédic de juin 2023	2,5%	0,6%	0,9%	1,6%	

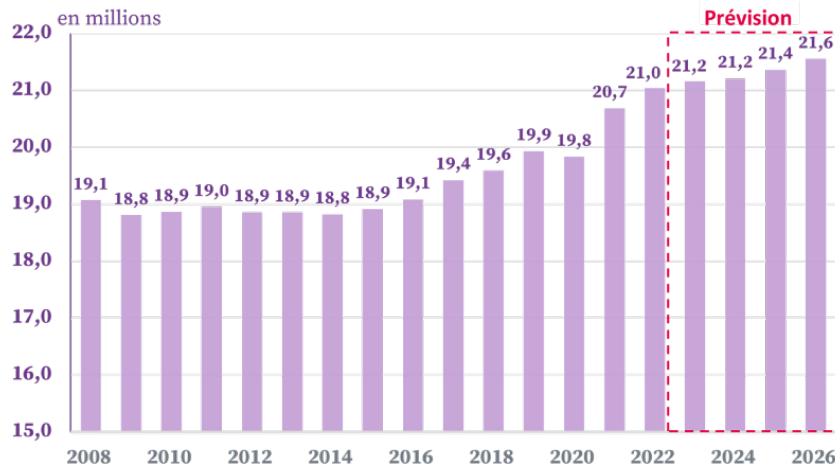
Source : Consensus des économistes, Projet de Loi de Finance 2024, FMI, OCDE, Projections macroéconomiques de la Banque de France, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

Le tassement de l'emploi s'est manifesté comme attendu, et devrait se dissiper à partir de 2025

Après un niveau exceptionnel de créations nettes d'emploi en 2021 et une forte progression en 2022, les années 2023 et 2024 devraient connaître une pause. Le peu d'élan de l'activité économique conduirait à 125 000 créations nettes d'emplois en 2023 et 48 000 en 2024 (*Graphique 3*).

L'emploi affilié à l'Assurance chômage connaîtrait une reprise en 2025 et 2026, avec respectivement 153 000 et 188 000 créations nettes, sous l'effet de la reprise de la croissance.

GRAPHIQUE 3 – EMPLOI AFFILIÉ À L'ASSURANCE CHÔMAGE, NIVEAU DE FIN D'ANNÉE, EN MILLIONS



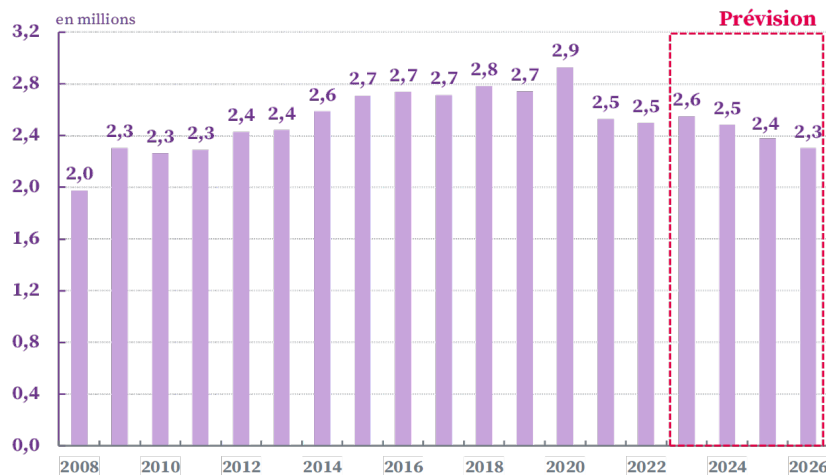
Sources : Insee, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

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

Eu égard aux hausses de la population active, liées notamment à l'entrée en vigueur de la réforme des retraites le 1^{er} septembre 2023, et aux moindres créations d'emploi, le taux de chômage atteindrait 7,3 % fin 2023, puis 7,5 % fin 2024. La reprise des créations d'emploi sur un rythme plus soutenu à partir de 2025 permettrait une baisse du taux de chômage à 7,0 % fin 2026.

En conséquence, le nombre de chômeurs indemnisés devrait augmenter légèrement en 2023 (2,6 millions après 2,5 millions fin 2022). Une inversion de ce mouvement interviendrait sous l'effet de l'adaptation des règles à la conjoncture, réforme entrée en vigueur début 2023, puis de l'amélioration du marché de l'emploi. Les effectifs indemnisés baisseraient en 2024 (2,5 millions), avant de tomber à 2,3 millions en 2026 (*Graphique 4*).

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



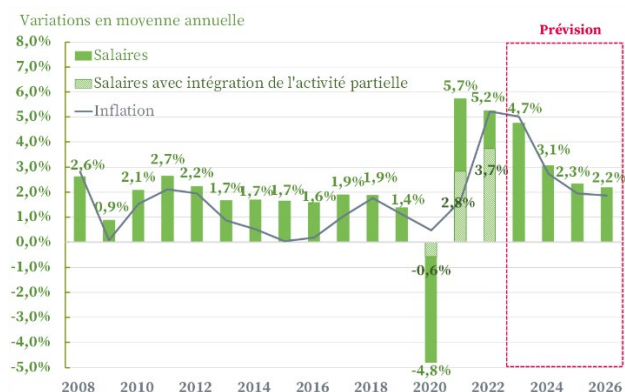
Sources : Pôle emploi, Unédic, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

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

La masse salariale soutenue par le dynamisme des salaires

En 2023, l'évolution de la masse salariale serait encore soutenue à près de +6,1 % par une croissance vigoureuse du SMPT et dans une moindre mesure par les évolutions de l'emploi. À partir de 2024, la masse salariale ralentirait sensiblement sous l'effet du ralentissement de la progression des salaires : la masse salariale augmenterait de +3,3 % en 2024, puis de +2,8 % en 2025 et de +3,0 % en 2026 (*Graphiques 5A et 5B*).

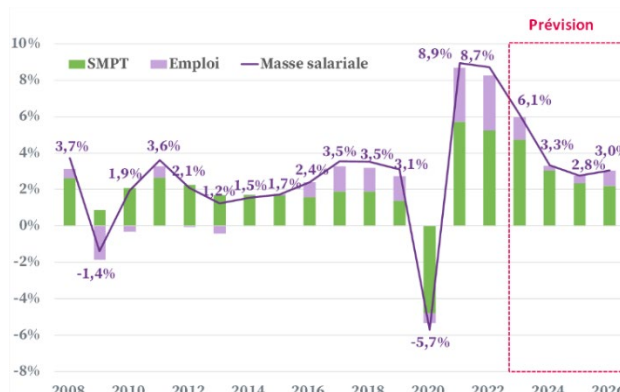
GRAPHIQUE 5A – ÉVOLUTION DU SALAIRE MOYEN PAR TÊTE SOUMIS À COTISATIONS (SMPT)



Sources : Urssaf Caisse Nationale, Consensus des économistes, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

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

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



Sources : Urssaf Caisse nationale pour le SMPT et la masse salariale ; Insee pour l'emploi. Trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

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

TABLEAU 3 – SYNTHÈSE DES HYPOTHÈSES ET PRÉVISIONS MACRO-ÉCONOMIQUES

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
				Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Croissance, Prix et Salaire							
PIB	-7,7%	+6,4%	+2,5%	+0,8%	+0,8%	+1,6%	+1,5%
Inflation IPC	+0,5%	+1,6%	+5,2%	+5,0%	+2,7%	+1,9%	+1,9%
Salaire moyen par tête (SMPT) dans le secteur concurrentiel	-4,8%	+5,7%	+5,2%	+4,7%	+3,1%	+2,3%	+2,2%
Emploi et masse salariale							
Emploi affilié à l'Assurance chômage							
variation en moyenne annuelle en pourcentage	-0,5%	+3,0%	+3,0%	+1,2%	+0,3%	+0,4%	+0,8%
niveau moyen annuel	19 681 000	20 266 000	20 874 000	21 134 000	21 187 000	21 279 000	21 457 000
niveau en fin d'année	19 834 000	20 688 000	21 038 000	21 163 000	21 211 000	21 364 000	21 552 000
glissement annuel en fin d'année	-100 000	+854 000	+351 000	+125 000	+48 000	+153 000	+188 000
Masse salariale dans le secteur concurrentiel	-5,7%	+8,9%	+8,7%	+6,1%	+3,3%	+2,8%	+3,0%
Chômage							
Chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP, AREP, ATI)							
variation en moyenne annuelle en pourcentage	+6,4%	-4,4%	-12,1%	+3,3%	-1,4%	-3,8%	-3,7%
niveau moyen annuel	2 937 000	2 808 000	2 468 000	2 551 000	2 514 000	2 418 000	2 328 000
niveau en fin d'année	2 929 000	2 527 000	2 500 000	2 551 000	2 482 000	2 379 000	2 306 000
glissement annuel en fin d'année	+187 000	-402 000	-27 000	+51 000	-69 000	-103 000	-73 000
Taux de chômage BIT (en fin d'année)	8,1%	7,4%	7,2%	7,3%	7,5%	7,3%	7,0%

Sources : Consensus des économistes, Insee, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

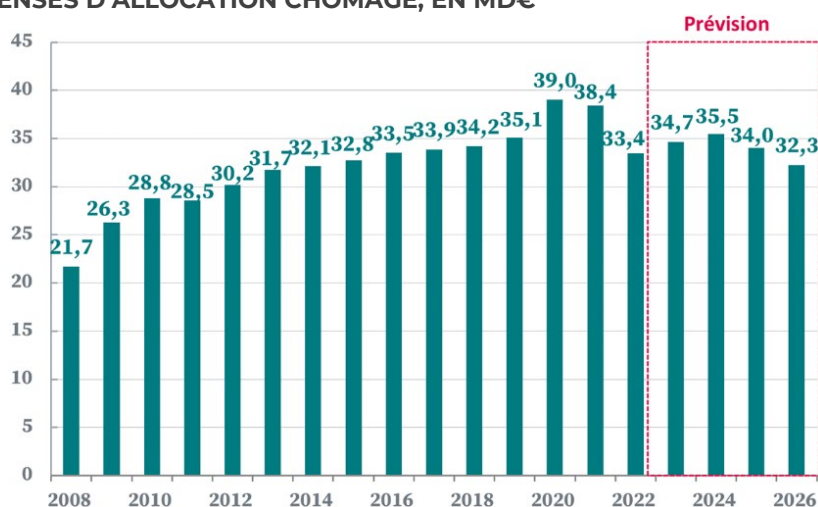
Champ : France hors Mayotte, données CVS pour l'emploi affilié et le chômage BIT ; France entière, données CVS pour les chômeurs indemnisés

Les dépenses d'allocation chômage resteraient contenues

En 2023 et 2024, la progression du taux de chômage et l'évolution des conditions d'indemnisation des chômeurs conduiraient à une progression des dépenses d'allocation chômage¹ (Graphique 6). En 2025 et 2026, les dépenses reviendraient sur une trajectoire baissière sous l'effet de l'amélioration de l'état du marché du travail et des changements réglementaires de 2023 dont les effets seraient pleinement montés en charge : les dépenses d'allocation chômage diminueraient ainsi de 4,3 % en 2025, puis de 5,4 % en 2026. Cette décreue des dépenses s'expliquerait principalement par la diminution sensible du nombre de chômeurs indemnisés.

Les dépenses totales² de l'Assurance chômage augmenteraient en 2023 (42,0 Md€) et 2024 (43,2 Md€), avant de diminuer pour atteindre 39,9 Md€ en 2026 (Graphique 7).

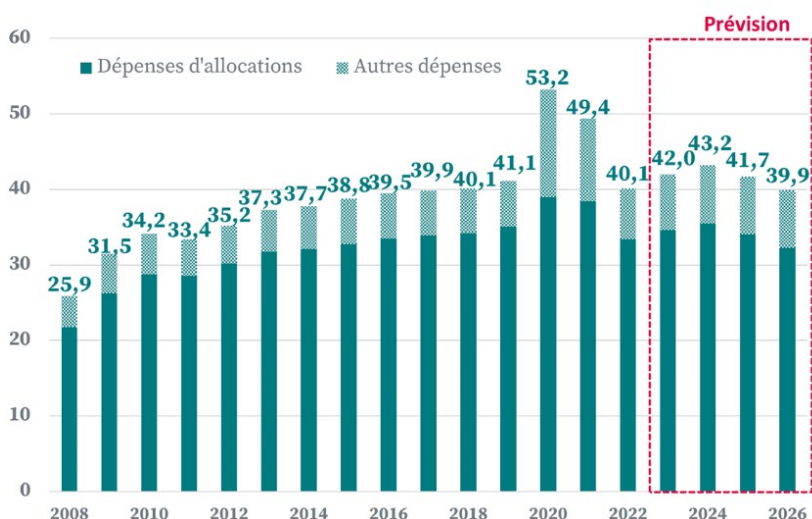
GRAPHIQUE 6 – DÉPENSES D'ALLOCATION CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

Champ : France entière

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



Source : Unédic, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

Champ : France entière.

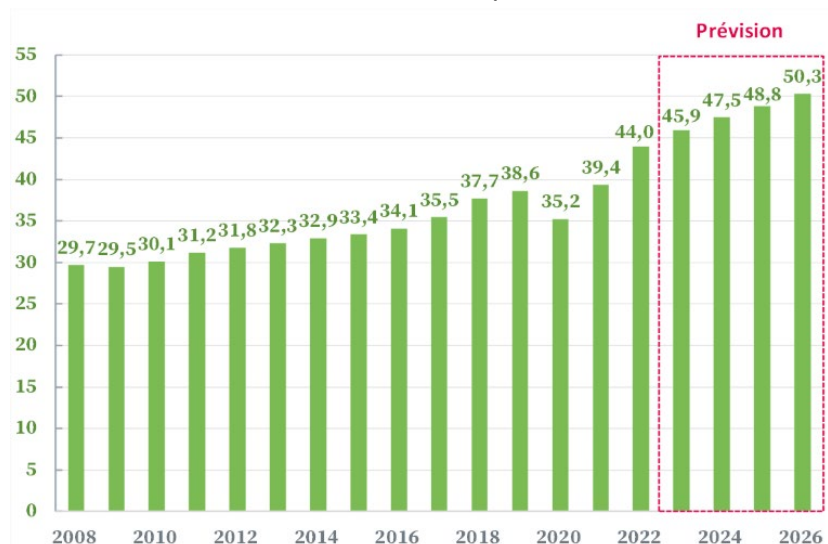
¹ Pour rappel, en 2023 le Conseil d'administration de l'Unédic a voté deux revalorisations des allocations chômage : une revalorisation extraordinaire de +1,9 % au 1^{er} avril 2023 et une revalorisation de +1,9 % également au 1^{er} juillet 2023. Elles sont prises en compte ici. Nos prévisions intègrent 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 une hausse de +0,6 %, cette hypothèse correspond à la moyenne des revalorisations passées.

² L'Unédic ne finance pas seulement l'indemnisation des chômeurs mais également le fonctionnement de Pôle emploi, des points de retraite complémentaire des allocataires indemnisés et des dépenses d'activité partielle (un tiers des indemnités versées aux employeurs). L'ensemble de ces éléments constituent les dépenses totales de l'Unédic.

Des recettes portées par la dynamique de la masse salariale

Côté recettes, la dynamique favorable des salaires contribuerait à une croissance marquée des contributions d'assurance chômage : 45,9 Md€ en 2023, 47,5 Md€ en 2024, 48,8 Md€ en 2025 et enfin 50,3 Md€ en 2026 (Graphique 8).

GRAPHIQUE 8 – CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



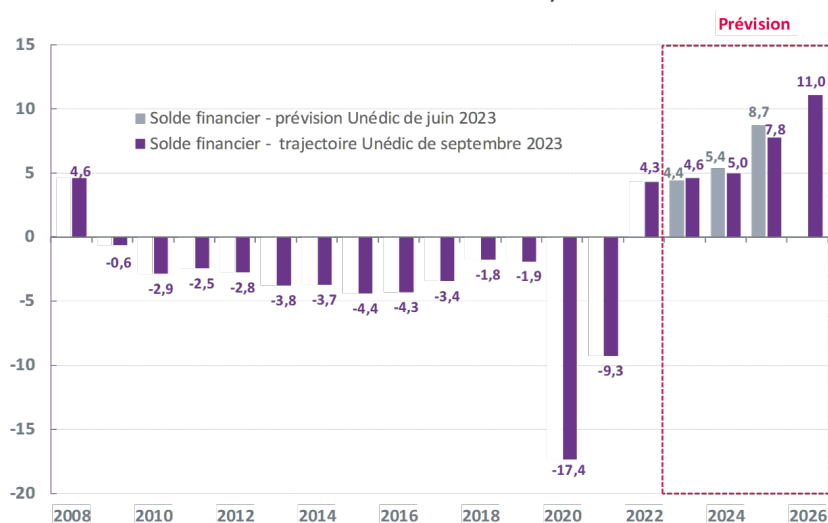
Sources : Urssaf Caisse nationale pour le SMPT et la masse salariale ; Insee pour l'emploi. Trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.
Champ : masse salariale soumise à cotisations sociales du secteur concurrentiel

Le solde financier resterait positif malgré la légère dégradation du cadre macro-économique

La fin des mesures d'urgence, ainsi que des facteurs conjoncturels et réglementaires ont permis au régime de l'Assurance chômage de **repasser en territoire positif en 2022 avec un solde de +4,3 Md€**.

Le solde de l'Unédic se maintiendrait en territoire positif en 2023 (+4,6 Md€, après +4,3 Md€ en 2022). En 2024, il atteindrait +5,0 Md€, avant de progresser sensiblement en 2025 (+7,8 Md€) et surtout en 2026 (+11,0 Md€) du fait de l'accélération des créations d'emploi ainsi que la montée en charge des réformes d'assurance chômage (Graphique 9).

GRAPHIQUE 9 – SOLDE FINANCIER DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



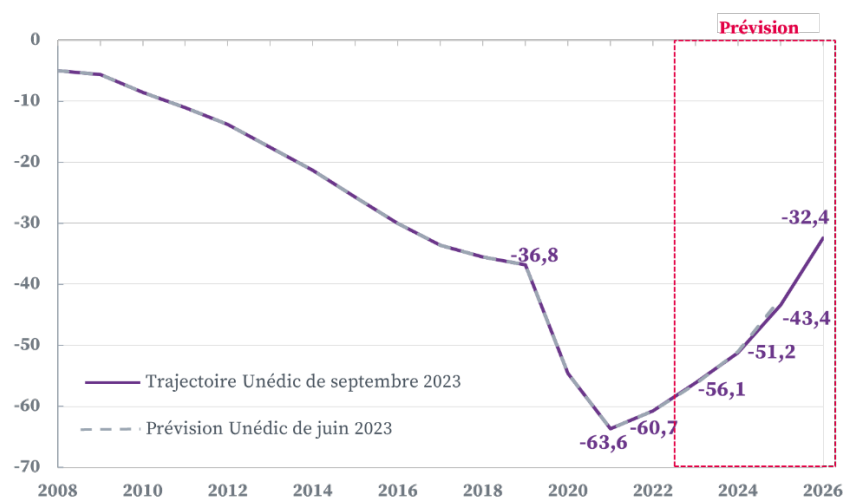
Source : Unédic, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

Le désendettement du régime se poursuit

Étant donnée la trajectoire du solde financier de l'Unédic entre 2023 et 2026, le régime d'Assurance chômage resterait sur une trajectoire de désendettement croissante. **En effet, l'endettement se résorberait à 56,1 Md€ fin 2023, 51,2 Md€ fin 2024, 43,4 Md€ fin 2025 et 32,4 Md€ fin 2026 (Graphique 10).** Ainsi, l'actualisation de la prévision affecte peu le désendettement de l'Unédic à l'horizon 2025. A fin 2026, l'endettement du régime serait réduit de moitié par rapport à fin 2022 (-47 %).

La trésorerie dégagée sur la période serait affectée à la réduction de l'encours de dette court-terme dans un premier temps, puis viendrait augmenter la trésorerie dédiée à couvrir les capacités de désendettement de l'Unédic dans un second temps. Le placement de ces fonds ou l'annulation d'une partie de la dette par anticipation produirait des recettes d'intérêts financiers venant réduire les dépenses nettes d'intérêt.

GRAPHIQUE 10 – ENDETTEMENT DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€



Source : Unédic, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.

TABLEAU 4 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR LES ANNÉES 2019 À 2026

En milliards d'euros, au 31 décembre	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
					Prévision	Prévision	Prévision	Prévision
Recettes	39,2	35,8	40,1	44,4	46,6	48,2	49,5	50,9
Contributions d'Assurance chômage	38,6	35,2	39,4	44,0	45,9	47,5	48,8	50,3
dont manque à gagner lié à l'activité partielle		-2,0	-0,8	-0,1				
dont contributions principales	25,5	22,4	24,7	27,7	28,8	29,7	30,5	31,5
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,8	14,7	16,2	17,1	17,8	18,3	18,9
Autres recettes	0,6	0,6	0,8	0,5	0,6	0,7	0,7	0,6
Dépenses	41,1	53,2	49,4	40,1	42,0	43,2	41,7	39,9
Allocations brutes et aides*	35,1	39,0	38,4	33,4	34,7	35,5	34,0	32,3
Activité partielle	0,0	7,5	3,9	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Caisses de retraite	2,1	2,3	2,6	2,2	2,3	2,3	2,3	2,2
Autres dépenses	3,9	4,5	4,5	4,3	5,0	5,3	5,4	5,4
dont financement Pôle emploi**	3,5	4,1	4,3	3,9	4,3	4,8	5,1	5,2
dont dépenses nettes d'intérêt	0,3	0,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,2	0,0
Solde financier	-1,9	-17,4	-9,3	4,3	4,6	5,0	7,8	11,0
Dette financière nette***	-36,8	-54,6	-63,6	-60,7	-56,1	-51,2	-43,4	-32,4

* Notamment : Arce, prime CSP

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

*** Dette financière nette hors compte courant de Pôle emploi. À noter : la dette financière nette figurant dans le tableau pour les années allant jusqu'à 2022 correspond à celle figurant dans le rapport financier de l'Unédic.

Source : Unédic, trajectoire financière de l'Unédic de septembre 2023.



TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE 2023-2026

22 septembre 2023

Unédic

4, rue Traversière 75012 Paris

T. +33 1 44 87 64 00

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