



**GOUVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

2023

## SÉCURITÉ SOCIALE



### Projet de loi de financement de la Sécurité sociale – PLFSS

#### **ANNEXE 8**

**Perspectives financières du régime d'assurance chômage  
et des régimes de retraite complémentaire**



**ANNEXE 8**  
**PERSPECTIVES**  
**FINANCIÈRES DU**  
**RÉGIME**  
**D'ASSURANCE**  
**CHÔMAGE ET DES**  
**RÉGIMES DE**  
**RETRAITE**  
**COMPLÉMENTAIRE**

**PLFSS 2023**



# SOMMAIRE

## PLFSS 2023 - Annexe 8

<b>PARTIE 1 - Les perspectives financières du régime d'assurance chômage</b> .....	<b>5</b>
<i>1. La reprise du marché du travail a permis l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage, décidée en 2019 puis reportée pour faire face à la situation d'urgence sanitaire</i> .....	<b>5</b>
<i>2. Dans un contexte de fortes tensions de recrutement, l'adaptation des règles d'assurance chômage à la situation du marché du travail permettra de renforcer l'incitation au travail et contribuera à atteindre le plein emploi</i> .....	<b>6</b>
<i>3. Dans ce contexte, le solde du régime d'assurance chômage se redresserait significativement dès 2022</i> .....	<b>6</b>
<i>4. La dette du régime d'assurance chômage se réduirait en 2022 et 2023, mais resterait à un niveau élevé</i> .....	<b>7</b>
<b>PARTIE 2 - Panorama et perspectives financières 2022-2023 des régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale</b> .....	<b>8</b>
<i>1. Panorama des régimes de retraite complémentaires obligatoires</i> .....	<b>8</b>
<i>2. Les perspectives financières pour 2022 et 2023 et l'impact des mesures envisagées</i> .....	<b>9</b>



# PARTIE 1 - Les perspectives financières du régime d'assurance chômage

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 prévoit, à travers l'article L. 5422-25 du code du travail, que le Gouvernement transmette chaque année au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage un rapport sur la situation financière de l'assurance chômage. Sur la base de ce rapport, le Premier ministre peut demander aux organisations d'employeurs et de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel de prendre des mesures correctrices pour contribuer à l'atteinte de l'équilibre financier du régime. L'échec, le 22 février 2019, des négociations d'assurance chômage a conduit l'État à définir lui-même les mesures d'application du régime d'assurance par un décret dit « de carence » en date du 26 juillet 2019. Par ailleurs, la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale requiert la présentation des perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage en annexe au projet de loi de financement de l'année. Dans ce contexte, jusqu'en 2021, les obligations découlant de la loi du 5 septembre 2018 étaient satisfaites par un encadré figurant dans le Rapport Economique, Social et Financier annexé au PLF, et à partir de 2022, en vertu de la loi organique du 14 mars 2022, la présente annexe est annexée au PLFSS.

## 1. La reprise du marché du travail a permis l'entrée en vigueur de la réforme de l'assurance chômage, décidée en 2019 puis reportée pour faire face à la situation d'urgence sanitaire

Pendant la crise sanitaire, l'assurance chômage a pleinement joué son rôle de stabilisateur économique et social, en modérant l'effet du choc d'activité sur l'emploi mais aussi sur le pouvoir d'achat des ménages, contribuant à la résilience de la consommation.

La reprise du marché de l'emploi a permis de ne pas reconduire en 2022 les mesures d'urgence mises en œuvre en 2020 et 2021 pour protéger les demandeurs d'emploi les plus vulnérables des conséquences de la crise sanitaire (prolongation des droits à l'allocation chômage pour les demandeurs d'emploi en fin de droit pendant la crise sanitaire pour un coût d'environ 2 Md€ en 2021, prolongation spécifique des droits des intermittents du spectacle pour un coût d'environ 0,5 Md€ en 2021).

Le dispositif exceptionnel d'activité partielle, dont un tiers est financé par l'assurance chômage, a permis d'éviter une vague de licenciements économiques et ainsi d'amortir l'impact de la crise sanitaire sur l'emploi tout au long de la période. Le dispositif s'est progressivement resserré avec l'amélioration de la situation sanitaire : en mai 2022, 125 000 salariés bénéficieraient de l'activité partielle, au plus bas depuis mars 2020, selon la Dares. En 2022, les dépenses de l'Unedic au titre de l'activité partielle s'élèveraient à 0,5 Md€ contre 4,3 Md€ en 2021, en comptabilité de trésorerie.

La reprise vigoureuse observée sur le marché du travail en 2021<sup>1</sup> a également permis la mise en œuvre de la réforme de l'assurance chômage, décidée en 2019 puis reportée et adaptée pour faire face à la situation d'urgence sanitaire suite à une concertation avec les partenaires sociaux. La réforme est entrée partiellement en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2021 avec l'application de deux mesures :

le début de la période d'observation du comportement des employeurs dans le cadre du « bonus-malus », qui module à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022 les cotisations patronales d'assurance chômage en fonction du taux de séparation des entreprises, de sorte à inciter les entreprises des secteurs ciblés en raison de leur taux de recours élevé aux contrats courts, à proposer des contrats plus durables ;

la mesure de dégressivité, qui prévoyait une réduction de 30 % des allocations chômage au bout de huit mois pour les salaires de référence mensuels supérieurs à 4500 € bruts, sauf pour les demandeurs d'emploi de 57 ans et plus.

Le 1<sup>er</sup> octobre 2021, un nouveau mode de calcul pour le salaire journalier de référence (SJR), qui sert de base à la détermination du montant d'allocation, a été introduit dans l'objectif de réduire la permittance. Ce nouveau mode de calcul permet de tenir compte du rythme de travail avant chômage en basant le calcul de l'indemnité sur le revenu moyen de l'intéressé sur la période comprise entre le premier et le dernier jour d'emploi dans les 24 derniers mois, et non plus sur celui perçu sur les seuls jours travaillés, et en instaurant un plancher

<sup>1</sup> L'Unedic estime l'emploi affilié à l'Assurance chômage à 20 millions à fin 2021 (Note\_prévision\_24\_février\_2022\_VDEF.pdf (unedic.org)).

d'allocation égal à 57% du SJR. À volume d'activité et salaires égaux, elle permet notamment d'égaliser les indemnités perçues entre un demandeur d'emploi qui travaillait à mi-temps et un autre qui travaillait une semaine sur deux.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2021, la réforme est totalement entrée en vigueur avec la modification de la condition d'éligibilité à l'assurance chômage à six mois travaillés sur les 24 derniers mois, contre quatre auparavant, et le passage de la condition pour recharger un droit de quatre à six mois. La mesure de dégressivité des allocations pour les hauts salaires a également été resserrée, avec une dégressivité intervenant au bout de six mois d'indemnisation et non plus huit.

En définitive, la réforme de l'assurance chômage induirait des économies d'environ 2 Md€ par an en 2022 et en 2023.

## 2. Dans un contexte de fortes tensions de recrutement, l'adaptation des règles d'assurance chômage à la situation du marché du travail permettra de renforcer l'incitation au travail et contribuera à atteindre le plein emploi

Le premier semestre 2022 a été marqué par le fort dynamisme du marché de l'emploi.

L'emploi salarié continue d'augmenter au 2<sup>e</sup> trimestre 2022 avec 95 300 créations de postes, après 91 700 postes au 1<sup>er</sup> trimestre 2022 et dépasse son niveau d'avant crise de +3,2 %. Le taux de chômage s'établit à 7,4 % de la population active en France entière hors Mayotte, soit -0,8 pt sous son niveau de fin 2019.

Les difficultés de recrutement rencontrées par les entreprises atteignent en 2022 des niveaux particulièrement élevés et ce dans tous les secteurs. Selon l'Insee, dans l'industrie manufacturière, 67 % des entreprises déclarent des difficultés de recrutement en juillet 2022, 82 % dans l'industrie du bâtiment et 60 % dans les services.

Pour résorber ces tensions et atteindre l'objectif de plein emploi, le Gouvernement envisage de renforcer les incitations à la reprise d'un emploi en adaptant les règles de l'assurance chômage à la situation du marché du travail. Le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, qui sera examiné à l'automne 2022, permet la prolongation des règles d'indemnisation issues de la réforme de l'assurance-chômage de 2019 jusqu'à fin 2023, et le lancement à l'automne d'une concertation avec les partenaires sociaux sur l'évolution des règles d'indemnisation, afin de les rendre plus réactives à la conjoncture économique et à la situation du marché du travail. Une négociation sur la gouvernance du régime interviendra dans un second temps.

Cela s'inscrit dans une stratégie plus globale où plusieurs autres leviers seront également actionnés pour favoriser le plein emploi. Il s'agit en particulier d'une réforme des retraites, du RSA, de l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (transformation de Pôle Emploi en France Travail), de l'élargissement au lycée professionnel, du succès de l'apprentissage et de la mise en place d'un service public de la petite enfance.

## 3. Dans ce contexte, le solde du régime d'assurance chômage se redresserait significativement dès 2022

La situation financière de l'assurance chômage est fortement dépendante de la conjoncture. Le niveau des dépenses est directement lié au nombre de chômeurs dans l'économie et la croissance des recettes dépend du dynamisme de la masse salariale.

Le dynamisme de l'emploi, associé aux économies permises par la réforme initiée en 2019, permettraient de redresser la trajectoire financière de l'assurance chômage dès 2022. Le solde du régime en comptabilité de trésorerie<sup>1</sup> atteindrait +4,1 Md€ en 2022, après -9,1 Md€ en 2021.

Le redressement du solde de l'assurance chômage en 2022 serait principalement porté par l'amélioration des recettes, qui augmenteraient de +7,8 % en 2022, soit +3,1 Md€, grâce au dynamisme de la masse salariale. Les

---

<sup>1</sup> Les résultats comptables en trésorerie diffèrent de ceux présentés en comptabilité nationale. Le comptable national retrace le compte du comptable de l'Unedic pour qu'il corresponde à la norme de comptabilité nationale, qui est une comptabilité en droits constatés. Par exemple, en modifiant le rythme de recouvrement des contributions, la mise en place de la déclaration sociale nominative (DSN) a engendré une augmentation des recettes perçues au titre de l'année 2018 en comptabilité de trésorerie, sans que cet événement n'affecte le solde en comptabilité générale.

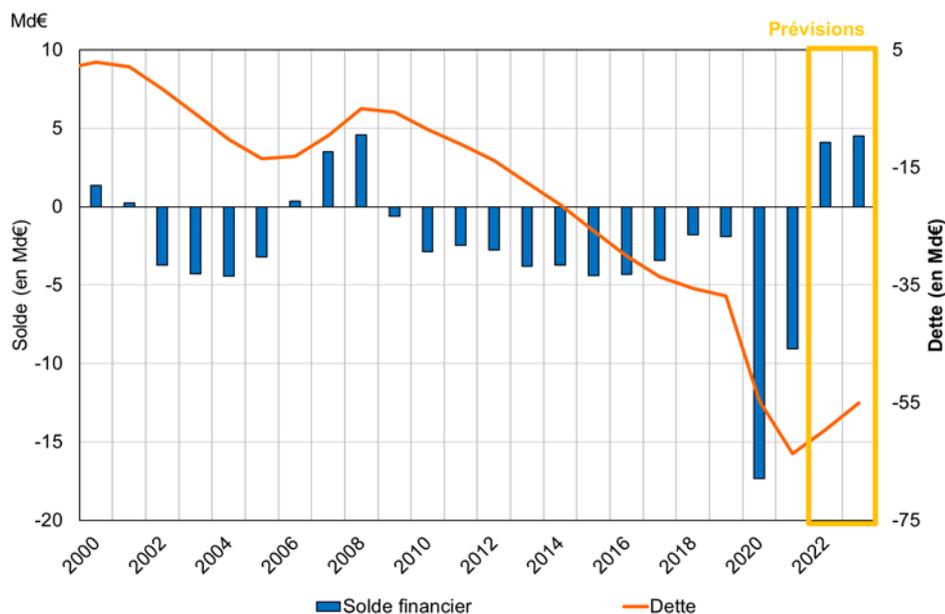
dépenses diminueraient quant à elles de 20,3 % (-10,0 Md€), principalement en raison d'une baisse des dépenses d'indemnisation (-5,8 Md€), sous l'effet de la forte progression de l'emploi sur l'année. L'allocation journalière serait soutenue par la hausse du niveau moyen des salaires par tête. La réforme de l'assurance chômage, entrée progressivement en vigueur entre 2019 et 2021, induirait des économies de l'ordre de 2Md€ sur l'année 2022. L'activité partielle, dont le financement est pris en charge à hauteur d'un tiers par l'Unédic, ne contribuerait aux dépenses de l'assurance chômage que pour 0,5 Md€ sur la trésorerie en 2022, en net repli par rapport à 2021.

En 2023, le solde de l'assurance chômage atteindrait +4,5 Md€, amélioration principalement portée par la progression de la masse salariale, elle-même tirée par la hausse du salaire moyen par tête. En particulier, les dépenses d'indemnisation seraient quasi-stables (-0,1 Md€), tandis que les recettes augmenteraient de +4,8 % (soit +2,1 Md€ supplémentaires).

#### 4. La dette du régime d'assurance chômage se réduirait en 2022 et 2023, mais resterait à un niveau élevé

Fin 2019, la dette de l'assurance chômage atteignait 36,8 Md€, soit presque l'équivalent d'un an de recettes, après une décennie de détérioration à la suite de la crise économique de 2008-2009 (cf. graphique 5). Avec l'ampleur des dépenses engagées pendant la crise sanitaire, cette dette s'est creusée à 63,6 Md€ à fin 2021. Les excédents dégagés dès 2022 permettraient de la rembourser progressivement. Elle atteindrait 59,5 Md€ en 2022, puis 55,0 Md€ en 2023.

Graphique 1 • Dette et solde du régime d'assurance chômage en comptabilité de trésorerie



Source : Exécuté Unedic, prévisions DG Trésor.

## PARTIE 2 - Panorama et perspectives financières 2022-2023 des régimes complémentaires obligatoires de sécurité sociale

En accord avec l'alinéa 8 de l'article L.O. 111-4-1, la présente annexe décrit les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires pour l'année en cours et l'année à venir ainsi que l'impact sur ces perspectives des mesures nouvelles envisagées et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et, pour chacun des régimes de retraite complémentaire, le nombre de retraités titulaires de droits propres.

### 1. Panorama des régimes de retraite complémentaires obligatoires

Les régimes complémentaires obligatoires sont principalement des régimes de retraite ; seule une infime fraction de ces régimes sert des prestations d'invalidité et de décès pour des populations spécifiques. La présente annexe détaille uniquement le risque vieillesse.

Les régimes de retraite complémentaire complètent la pension versée par les régimes de base. Ils ne couvrent pas la totalité de la population car certains régimes de base (régimes dits « spéciaux ») garantissent des taux de remplacement relativement élevés. Les régimes de retraite complémentaire sont des régimes par répartition. Les règles de calcul des pensions diffèrent toutefois de celles des régimes de base car elles reposent sur des points acquis par paiement des cotisations.

L'Agirc-Arrco, qui a fusionné en un seul régime au 1<sup>er</sup> janvier 2019, représente 87,1% des dépenses des régimes complémentaires en 2022 au titre du risque vieillesse. Il couvre les retraites des salariés du secteur privé (cf. tableau 1). Il existe deux autres régimes de retraite complémentaire obligatoire de salariés : l'IRCANTEC pour les salariés contractuels de droit public et la CRPNPAC pour le personnel navigant de l'aviation civile. La RAFP assure un complément de pension pour les fonctionnaires et les autres régimes de retraite complémentaires couvrent les exploitants agricoles, les professions libérales ainsi que les artisans et commerçants. Les professionnels de santé conventionnés disposent en outre d'un régime obligatoire de retraite supplémentaire, dit PCV, en sus de leur régime complémentaire.

Tableau 1 • Population couverte par les régimes complémentaires obligatoires de retraite, nombre de cotisants actifs et de bénéficiaires pour chacun des régimes

Régime	Population couverte	Nombre de cotisants actifs en 2022	Nombre de bénéficiaires en 2022	dont bénéficiaires de droit direct en 2022	Poids dans les prestations en 2022
Association générale des institutions de retraite des cadres et association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)	Salariés du secteur privé	19 841 854	15 212 189	12 172 900	87,1%
Complémentaire de la CNAVPL	Professions libérales	687 647	439 548	368 171	4,2%
Caisse nationale déléguée à la sécurité sociale des travailleurs indépendants - complémentaire	Travailleurs indépendants	2 634 899	1 434 507	1 079 250	2,3%
Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités (IRCANTEC)	Agents contractuels de droit public	2 973 300	2 284 240	2 025 620	3,8%
Régime additionnel de la fonction publique (RAFP)	Fonctionnaires	nd	nd	nd	0,5%
Caisse de retraite du personnel navigant - personnel de l'aviation civile CRPNPAC	Personnel navigant de l'aéronautique civile	34 229	23 688	23 688	0,8%
Exploitants agricoles	Exploitants agricoles	438 851	648 489	498 919	1,1%
Caisse nationale du barreau français (CNBF)	Avocats	74 039	24 098	20 095	0,3%

Source : prévisions des régimes et DSS

## 2. Les perspectives financières pour 2022 et 2023 et l'impact des mesures envisagées

Le financement de ces régimes est assis principalement sur les cotisations des actifs. Les taux de cotisations varient généralement en fonction de tranches de revenus exprimées en pourcentage du plafond de la sécurité sociale.

Ces régimes sont autofinancés : un excédent enregistré sur un exercice abonde les réserves du régime, et à l'inverse les déficits d'un exercice sont couverts par ces réserves. Les réserves sont placées sur les marchés financiers, ce qui permet de dégager sur certains exercices des produits financiers. Pour certains régimes, ces produits représentent une part importante de leurs ressources : cela est dû au fait que ces derniers ont des réserves importantes par rapport à leurs charges et à leur situation démographique. C'est notamment le cas de la CNBF (les produits financiers représentent 30,5% de ses recettes en 2021) qui compte moins d'un pensionné pour trois cotisants ou encore de la CRPNPAC (dont 33% de ces produits sont financiers). Pour d'autres régimes, notamment l'Agirc, l'accumulation d'importants déficits a réduit progressivement le niveau des réserves, ce qui a conduit les partenaires sociaux à fusionner l'Agirc et l'Arrco en 2019.

Avec le rebond de l'activité enregistré en 2021 dans un meilleur contexte sanitaire, le résultat net du risque vieillesse des régimes complémentaires a dégagé un fort excédent en 2021 qui s'accroîtrait en 2022 (+8,9 Md€, dont résultat financier ; cf. tableau 2), sous l'effet du dynamisme des créations d'emploi, et du contexte inflationniste qui a entraîné avec lui les salaires ; les principaux contributeurs à cet excédent seraient l'AGIRC-ARRCO et l'Ircantec (cf. tableau 3). Cette nette amélioration provient essentiellement du dynamisme attendu des recettes. Les cotisations augmenteraient de 7,1%, portées essentiellement par la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations (+8,4%). Les dépenses progresseraient avec la hausse des prestations sociales (+1,5% après un repli de 2,3%)<sup>1</sup> qui seraient portées par une revalorisation plus importante liée à la forte inflation de l'année 2022 et qui a conduit certaines régimes (Ircantec et complémentaire des indépendants notamment) à appliquer une revalorisation équivalente à celle des régimes de base de 4,0% dès le mois de juillet 2022, et s'agissant de l'Agirc-Arrco une revalorisation de 5,1% à partir de novembre.

Le résultat net du risque vieillesse des régimes se dégraderait en 2023, en raison des effets cumulés de la revalorisation des pensions intervenue en 2022 et du contexte inflationniste plus globalement, tout en restant fortement excédentaire (5,1 Md€), toujours porté par un excédent fort de l'Agirc-Arrco (4,2 Md€ ; cf. tableau 3).

---

<sup>1</sup> Le repli de 2021 reflète surtout le contrecoup des mesures d'action sociale mises en place par le régime complémentaire des travailleurs indépendants durant la crise sanitaire de 2020. En effet, le régime avait enregistré plus de 1 Md€ de dépenses d'action sociale en 2020. Pour plus de détails, se référer au rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Tableau 2 • Compte consolidé des régimes complémentaires obligatoires en 2022 et 2023 (M€)

	2020	2021	%	2022(p)	%	2023 (p)	%
<b>CHARGES NETTES</b>	<b>105 342</b>	<b>102 939</b>	<b>-2,3</b>	<b>104 476</b>	<b>1,5</b>	<b>110 718</b>	<b>6,0</b>
Prestations sociales nettes	96 851	94 668	-2,3	98 408	4,0	104 621	6,3
Prestations de retraite	94 029	94 297	0,3	98 092	4,0	104 288	6,3
Autres prestations (invalidité-décès-extralégales)	2 822	372	-86,8	317	-14,7	333	5,1
Transferts versés	3 521	3 854	9,5	3 760	-2,5	3 834	2,0
Transfert au fond de capitalisation du RAFF	2 347	2 579	9,9	2 422	-6,1	2 402	-0,8
Prise en charge de prestations pour adossement	1 212	1 255	3,5	1 297	3,4	1 386	6,9
Autres transferts nets	-39	21	-154,8	41	92,4	46	12,3
Autres charges	4 971	4 416	--	2 308	--	2 263	--
Charges financières	867	375	--	12	--	13	--
Charges de gestion courantes	2 235	2 001	-10,5	1 865	-6,8	1 923	3,1
Charges exceptionnelles	1 273	1 738	--	132	--	7	--
Autres charges techniques nettes	596	302	-49,4	299	-0,9	321	7,4
<b>PRODUITS NETS</b>	<b>100 113</b>	<b>109 258</b>	<b>9,1</b>	<b>113 413</b>	<b>3,8</b>	<b>115 837</b>	<b>2,1</b>
Cotisations sociales et recettes fiscales	87 846	96 384	9,7	103 244	7,1	105 972	2,6
Cotisations salariales (yc AGFF)	75 316	79 915	6,1	88 541	10,8	90 854	2,6
Cotisations des non-salariés	7 754	7 569	-2,4	7 053	-6,8	7 371	4,5
Cotisations prises en charges par l'État	5 236	6 250	19,4	6 803	8,8	6 889	1,3
Majorations, pénalités et autres cotisations	109	37	-65,8	104	180,5	103	-1,6
Charges liées au non-recouvrement	-890	2 299	--	133	--	140	--
Recettes fiscales	323	314	-2,8	610	94,4	615	0,9
Transferts reçus	6 521	6 147	-5,7	5 142	-16,3	5 502	7,0
Prise en charge de cotisations	6 518	6 143	-5,7	5 139	-16,4	5 500	7,0
Autres transferts reçus	3	3	7,0	3	-6,6	3	-7,7
Autres produits nets	5 746	6 727	17,1	5 027	-25,3	4 362	-13,2
Produits financiers	3 407	3 733	9,6	4 516	21,0	3 982	-11,8
Produits exceptionnels	1 800	2 562	--	146	--	4	--
Autres produits	539	432	-19,8	365	-15,6	376	3,0
<b>RESULTAT NET</b>	<b>-5 229</b>	<b>6 319</b>		<b>8 937</b>		<b>5 118</b>	
<b>Décomposition du résultat net</b>							
Solde technique (y.c. opérations de gestion courante)	-8 297	2 137		4 419		1 152	
Solde financier	2 540	3 358		4 504		3 970	
Solde exceptionnel	528	824		14		-3	

Source : prévisions des régimes et DSS

Tableau 3 • Résultats prévisionnels pour chacun des régimes complémentaires obligatoires en 2022 et 2023

Régime	Résultat prévisionnel en 2022 (en Md€)	Résultat prévisionnel en 2023 (en Md€)
Association générale des institutions de retraite des cadres et association des régimes de retraite complémentaire (AGIRC-ARRCO)	7,9	4,2
Complémentaire de la CNAVPL	0,1	0,0
Caisse nationale déléguée à la sécurité sociale des travailleurs indépendants - complémentaire	0,1	0
Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités (IRCANTEC)	0,7	0,7
Régime aditionnel de la fonction publique (RAFP)	0,0	0,0
Caisse de retraite du personnel naviguant - personnel de l'aviation civile CRPNPAC	-0,1	0,0
Exploitants agricoles	0,0	0,1
Caisse nationale du barreau français (CNBF)	0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>8,9</b>	<b>5,1</b>







**GOVERNEMENT**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*