

Les prestations du risque emploi baissent de 18,2 % en 2021 et représentent 60,9 milliards d'euros, soit 7,3 % du total des prestations de protection sociale. Cette diminution résulte de la baisse du recours au dispositif de chômage partiel et à l'indemnisation chômage, dans un contexte d'assouplissement des restrictions sanitaires liées à la pandémie de Covid-19 et de rebond de l'activité économique en 2021.

Chute du chômage partiel suite à la fin des mesures exceptionnelles

La reprise de l'activité économique à la suite de la levée progressive des restrictions sanitaires liées à la crise du Covid-19 limite le recours au **chômage partiel**, notamment à partir de juin 2021. Ce dispositif a été fortement élargi en 2020¹ avec un financement pris en charge à 67 % par l'État, le reste étant assuré par l'Unédic. En 2021, le chômage partiel diminue de 60,2 % pour atteindre 9,5 milliards d'euros (*tableau 1*) soit 16 % du risque emploi (*graphique 1*). Il est le principal contributeur à la baisse des prestations du risque emploi.

Après le recours massif à ce dispositif en 2020, le nombre de bénéficiaires chute fortement en 2021. Lors du troisième confinement, en avril 2021, le nombre de bénéficiaires augmente de nouveau mais il reste très inférieur à celui observé lors du premier confinement décidé en mars 2020 (*graphique 2*).

Ce dispositif a été utilisé par les entreprises à la fois pour faire face aux baisses ou pertes d'activité (**risque emploi**), mais aussi pour les salariés qui doivent garder leur enfant ou pour les personnes vulnérables². Les prestations de chômage partiel versées pour ces deux dernières situations sont comptabilisées dans les comptes de la protection sociale, dans le **risque famille** pour la garde d'enfant et le **risque maladie** pour les personnes vulnérables (*encadré*).

La **prime permittents**, garantissant un revenu minimum de 900 euros mensuels pour les mois de novembre 2020 à février 2021, a pour objectif de soutenir les travailleurs touchés par la forte baisse du nombre de missions d'intérim et de contrats à durée déterminée occasionnée par la crise économique. Elle représente 0,3 milliard d'euros en 2020 et 1,0 milliard d'euros en 2021. Sa forte augmentation en 2021 limite la baisse des **prestations liées au chômage**.

¹ Avant la crise, le chômage partiel, principalement versé aux travailleurs du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) dans des situations d'intempérie, représentait de faibles montants (48 millions d'euros en 2019).

² Les personnes se trouvant dans l'impossibilité de continuer à travailler en raison de leur vulnérabilité au Covid-19 ; les critères de vulnérabilité étant définis par le gouvernement.

Tableau 1 Les prestations du risque emploi entre 2019 et 2021

Niveaux en milliards d'euros, évolutions et structure en %

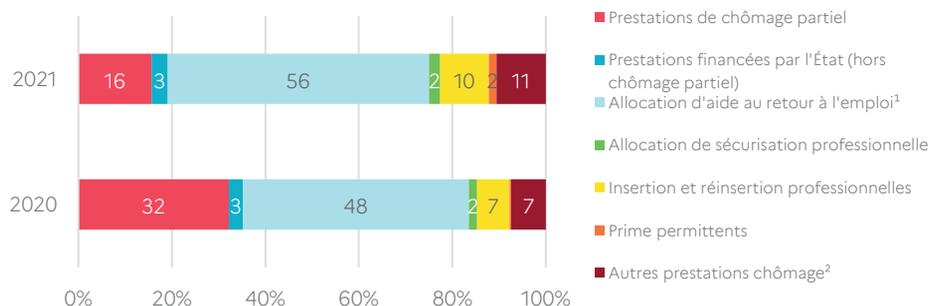
	Les prestations du risque emploi					
	En niveaux			En évolutions		Structure
	2019	2020	2021	20/19	21/20	2021
Total du risque emploi	46,2	74,4	60,9	61,2	-18,2	100
Total chômage, dont :	41,1	69,3	54,5	68,6	-21,3	89,6
Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	31,9	36,0	34,0	12,7	-5,4	55,9
Prestations financées par l'État (allocation de solidarité spécifique, etc.)	2,3	2,2	2,1	-1,1	-6,4	3,4
Allocation de sécurisation professionnelle (ASP)	1,2	1,3	1,4	9,1	7,4	2,4
Prestations de chômage partiel	0,0	24,0	9,5	NS	-60,2	15,7
Prime permittents	0,0	0,3	1,0	NS	NS	1,7
Total insertion et réinsertion professionnelles, dont :	5,1	5,1	6,3	1,1	23,7	10,4
Allocation d'aide au retour à l'emploi formation (ARE-F)	1,4	1,6	2,1	12,8	28,7	3,5
Aides à la formation de Pôle emploi ¹	1,2	1,2	1,5	1,9	24,4	2,5
Stages de formation professionnelle des régions	0,9	0,9	1,0	4,6	11,8	1,7
Insertion professionnelle des jeunes (Garantie jeunes)	0,6	0,6	0,8	-8,8	39,6	1,4
Aide à la reprise ou à la création d'entreprise	0,6	0,5	0,5	-21,7	7,1	0,8

NS : non significatif.

1. Aides individuelles à la formation (financement des frais pédagogiques), subventions d'actions de formation (annexe 4).

Lecture > En 2021, l'allocation d'aide au retour à l'emploi atteint 34,0 milliards d'euros, soit une diminution de 5,4 % par rapport à 2020. Elle représente 56 % de l'ensemble des prestations du risque emploi.**Source** > DREES, CPS.**Graphique 1** Répartition des prestations chômage pour 2020 et 2021

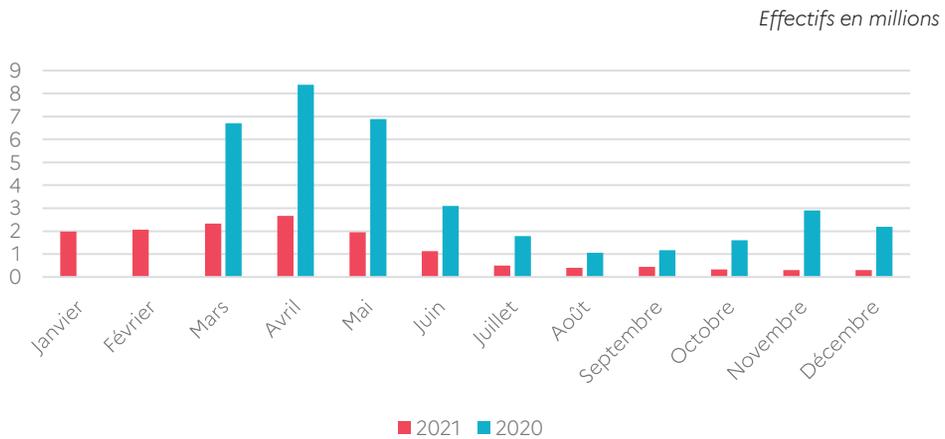
En %



1. Hors aide au retour à l'emploi formation (ARE-F), comptabilisée dans le poste « Insertion et réinsertion professionnelles ».

2. Prestations extra-légales d'employeurs, préretraites, dépenses de placement de Pôle emploi (annexe 4).

Lecture > En 2020, l'allocation d'aide au retour à l'emploi représentait 48 % du total des dépenses du risque emploi ; en 2021, sa part augmente pour représenter 56 % du total.**Source** > DREES, CPS

Graphique 2 Nombre de salariés en chômage partiel en 2021 et 2020

Lecture > En mars 2021, 2,3 millions de salariés ont été placés en chômage partiel. Pour la même période en 2020, 6,7 millions de salariés étaient en chômage partiel.

Source > Demandes d'indemnisation SI APART, enquête Acemo-Covid-19 ; estimation Dares.

Les allocations chômage sont en baisse

L'**allocation d'aide au retour à l'emploi**¹ (ARE) représente 34,0 milliards d'euros en 2021, soit plus de la moitié du risque emploi (55,9 %). Cette prestation diminue fortement (-5,4 % en 2021 après +12,7 % en 2020) à la suite d'une forte baisse du nombre de bénéficiaires (-4,6 % en moyenne annuelle en 2021 après +7,3 % en 2020). Le nombre important de sorties du dispositif s'explique par le regain de l'activité économique avec l'assouplissement des restrictions sanitaires, mais aussi par la fin des mesures de prolongation de droits. Jusqu'au 30 juin 2021, les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit ont bénéficié d'une prolongation de leurs droits. Ainsi, avant le 30 juin, le nombre de bénéficiaires de l'ARE reste très élevé, puis il diminue à partir de cette date (-11,4 % en juillet 2021). Le recours important à l'ARE la première moitié de l'année explique que le niveau en 2021 reste plus élevé que celui d'avant la crise sanitaire.

Comme l'**allocation de solidarité spécifique** (ASS) intervient – sous certaines conditions

d'éligibilité – après l'épuisement des droits à l'ARE, et ceux-ci ayant été prolongés jusqu'au 30 juin 2021, l'entrée de nouveaux bénéficiaires à l'ASS a été limitée sur la première partie de l'année. Par la suite, le contexte économique plus favorable a entraîné une chute du nombre de bénéficiaires en 2021 (-7,7 % en moyenne annuelle). Au total, les **prestations financées par l'État** (composées à 97 % de l'ASS) diminuent de 6,4 %.

Enfin, même si la prolongation des droits a aussi pris fin le 30 juin 2021, l'**allocation de sécurisation professionnelle** (ASP) augmente de 0,1 milliard d'euros en 2021 (+7,4 %). Malgré la stabilité du nombre de bénéficiaires en 2021, le nombre de jours au sein du dispositif augmente ainsi que le montant moyen de l'allocation journalière. De plus, la prime de reclassement², qui a chuté fortement en 2020 du fait de la crise, rebondit en 2021 à la suite de la reprise économique.

¹ Hors aide au retour à l'emploi formation (ARE-F), qui se substitue à l'ARE lorsque le demandeur d'emploi suit une formation validée par Pôle emploi. La quasi-totalité de l'ARE est versée par l'assurance chômage (Unédic et Pôle Emploi).

² La prime de reclassement est versée aux bénéficiaires de l'ASP lors de la reprise d'un emploi d'au moins six mois avant la fin du dixième mois dans le dispositif.

Les prestations d'insertion et de réinsertion professionnelles augmentent fortement

Les prestations d'insertion et de réinsertion professionnelles représentent 6,3 milliards d'euros en 2021. Elles augmentent fortement après une faible hausse en 2020, retrouvant le rythme de croissance d'avant la crise sanitaire (+23,7 % en 2021, +1,1 % en 2020 et +22,4 % en 2019). Cette hausse s'explique par la reprise des montées en charge du **plan d'investissement dans les compétences** (PIC), qui avait ralenti pendant la crise sanitaire. Ainsi, les **aides à la formation de Pôle emploi** augmentent de 24,4 % et **l'aide au retour à l'emploi formation** (ARE-F) progresse de 28,7 %. La forte augmentation du nombre de bénéficiaires de l'ARE-F (+26,2 % en moyenne annuelle en 2021) est encouragée par le maintien exceptionnel de l'indemnisation en

cas de suspension de la formation jusqu'au 30 juin 2021.

La **Garantie jeunes** est également en forte hausse en 2021 (+39,6 %) en raison de la mesure « 1 jeune 1 solution » qui augmente les moyens alloués et permet un nombre d'entrées plus important dans le dispositif. Ainsi, le nombre total de bénéficiaires potentiels est doublé pour atteindre 200 000 jeunes en 2021. En fin d'année, le gouvernement annonce la transformation du dispositif en « Contrat engagement jeunes » pour début 2022.

En 2021, les **stages de formation professionnelle des régions** accélèrent (+11,8 % après +4,6 %) en raison de la mobilisation des régions dans le cadre du PIC et dans le financement d'autres formations. Les **aides à la reprise ou à la création d'entreprise** repartent à la hausse (+7,1 % après -21,7 %) encouragées par un meilleur contexte économique. ■

Encadré Le traitement du chômage partiel et des indemnités journalières dérogatoires dans les CPS

Différents dispositifs ont été créés lors de la crise sanitaire afin d'assurer le maintien d'un revenu aux personnes en incapacité de travailler du fait de la crise sanitaire. Jusqu'au 1^{er} mai 2020, les salariés en garde d'enfant et les personnes vulnérables ont été placés sous le régime d'**indemnités journalières dérogatoires** (IJ dérogatoires). Par la suite, la totalité de ces mesures ont été englobées par le dispositif de chômage partiel. Au total, ces dispositifs représentent 27,4 milliards d'euros en 2020 et 9,8 milliards en 2021.

Les prestations versées dans le cadre de ces dispositifs exceptionnels répondent à des objectifs différents au sens des comptes de la protection sociale et sont donc comptabilisées au sein de plusieurs risques (*tableau*) :

- > au sein du risque emploi : les prestations visant le maintien de salaire pour les employés ne pouvant plus travailler à la suite d'une fermeture ou à une baisse d'activité ;
- > au sein du risque famille : les prestations visant le maintien de salaire pour les parents en garde d'enfant ;
- > au sein du risque maladie : les prestations visant le maintien de salaire pour les personnes vulnérables ainsi que les autres formes d'indemnités journalières dérogatoires (cas contacts par exemple) ;

Ces distinctions sont possibles grâce à la mobilisation de nouvelles informations. Elles n'ont donc pas été réalisées lors de l'édition 2021 du Panorama (voir l'annexe 3 : révision de l'édition 2022).

Le partage entre les différents risques des montants versés a été estimé de la façon suivante : les IJ dérogatoires versées par la CNAM ont fait l'objet d'un suivi à partir du Système national des données de santé (SNDS). Le reclassement des IJ dérogatoires par risque se fonde sur les montants et le motif de l'arrêt qui sont identifiables dans cette base. Cette ventilation est connue jusqu'à l'arrêt du dispositif dérogatoire pour la garde d'enfant et les personnes vulnérables au 1^{er} mai 2020.

Une identification aussi précise n'était pas possible lors de la mise en place du dispositif de chômage partiel. Pour 2020, les montants de chômage partiel sont donc ventilés par risque à partir des estimations réalisées sur les IJ dérogatoires ainsi qu'à l'aide de l'enquête Acemo Covid-19

réalisée par la Dares. Celle-ci permet de connaître le montant total associé au chômage partiel en 2020 et la part de salariés ayant recours au chômage partiel pour raison de garde d'enfant ou du fait de vulnérabilité face au Covid-19 chaque mois. Pour l'année 2021, cette enquête permet d'identifier les montants précis pour chaque motif d'arrêt et elle est donc utilisée comme source de nos estimations.

Tableau Chômage partiel et IJ dérogatoires comptabilisés en 2020 et 2021

Montants en milliards d'euros

Risque	Dispositif	2020	2021
Emploi		24,0	9,5
	Chômage partiel	24,0	9,5
Famille		2,2	0,1
	Indemnités journalières dérogatoires – Garde d'enfant	1,0	0,0
	Chômage partiel – Garde d'enfant	1,2	0,1
Santé		1,2	0,2
	Indemnités journalières dérogatoires – Personnes vulnérables	0,2	0,0
	Autres indemnités journalières	0,3	0,0
	Chômage partiel – Personnes vulnérables	0,7	0,2
Total		27,4	9,8

Lecture > En 2021, les mesures exceptionnelles de maintien du revenu s'élèvent à 9,8 milliards d'euros après 27,4 milliards d'euros en 2020, tous risques confondus. Au sein de ce total, 9,5 milliards sont comptabilisés au sein du risque emploi en 2020, après 24,0 milliards en 2020.

Source > DREES, CPS ; DSS, comptes de la Sécurité sociale ; Dares, demandes d'indemnisation SI APART, enquête Acemo-Covid-19.

Pour en savoir plus

- > **Unédic** (2022, juillet). *Rapport financier de l'Unédic 2021*.
- > **Unédic** (2022, mai). *CSP : deux années de crise en quatre graphiques*.