

RÉFÉRENCES

L'ASSURANCE CHÔMAGE

DOSSIER DE SYNTHÈSE

Juillet 2020

Unédic

SOMMAIRE

Point de situation de l'Assurance chômage	p. 03
Enjeux et perspectives au 10 juillet 2020	
Fiche 1	p. 09
Situation financière de l'Assurance chômage	
Fiche 2	p. 13
Activité partielle	
Fiche 3	p. 23
Assurance chômage et crise du Covid-19	
Fiche 4	p. 32
Conséquences de la réforme induite par les décrets du 26 juillet 2019	
Fiche 5	p. 38
Cadre de pilotage de l'Assurance chômage	
Fiche 6	p. 40
Assurance chômage et réforme des retraites	
ANNEXE	p. 43

POINT DE SITUATION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Enjeux et perspectives au 10 juillet 2020

*Note à destination des partenaires sociaux gestionnaires de l'Assurance chômage
Juillet 2020*

Ce document de l'Unédic est un point de situation qui a pour vocation d'alimenter la réflexion et les échanges des partenaires sociaux qui gèrent l'Unédic. Il n'a pas été adopté par le Bureau de l'Unédic, mais est diffusé à son intention.

En tant que gestionnaire du régime d'assurance chômage et dans le sillage de ses précédentes publications pour le Bureau, l'Unédic a mis à jour le document de synthèse sur la situation à date du régime présenté en Bureau du 26 mai dernier.

En effet, moins de 2 mois plus tard, certains éléments de ce dossier méritaient actualisation, en raison notamment de la prévision financière 2020 produite en juin, des données plus récentes observées sur l'activité partielle et des dispositifs élaborés dans la même logique afin de préserver l'emploi dans les prochains mois.

Ce document a plusieurs objectifs :

- ▶ alimenter la réflexion des partenaires sociaux sur les enjeux des mutations à l'œuvre à l'issue de la crise sanitaire du Covid-19,
- ▶ lister les sujets et documenter en synthèse les questions auxquelles il va falloir répondre dans les prochains mois,
- ▶ anticiper leurs effets à venir pour les finances du régime et les publics concernés.

Comme en mai dernier, ce document regroupe ainsi plusieurs fiches thématiques visant à donner des repères complémentaires sur les points suivants :

1. Situation financière de l'Assurance chômage (prévision du 18 juin 2020)
2. Activité partielle (éléments arrêtés au 30 juin 2020)
3. Assurance chômage et crise du Covid-19
4. Conséquences de la réforme induite par les décrets du 26 juillet 2019
5. Cadre de pilotage des règles de l'assurance chômage
6. Assurance chômage et réforme des retraites

Contexte

Nous sommes à présent engagés dans la 2^e phase de la crise : après l'urgence sanitaire et les mesures couvrant la période de mars à fin mai 2020, nous prenons conscience, comme nos voisins européens, de l'ampleur des chantiers à mener rapidement et des risques qui demeurent, sur les plans sanitaire, économique et social.

Sur le plan sanitaire, il semble que le risque d'une deuxième vague à l'automne ne puisse être aujourd'hui écarté, mais les mesures prises en réponse, comme leurs conséquences économiques, pourraient être différentes de celles de la première vague.

Économiquement, il est désormais avéré que la baisse du PIB pour 2020 sera historique. Selon, les prévisions récentes de l'OCDE et de la Banque de France, elle avoisinerait les 10 % à 11 %. La France mettra plusieurs années à se relever de cette crise.

La crise se traduirait en 2020 par un déficit de l'ordre de 27 Mds€ pour l'Assurance chômage. L'endettement de l'État s'accroîtrait également dans la période et devrait atteindre 120 % fin 2020¹.

La garantie de l'État s'est accrue, l'Unédic a financé à coût réduit l'accroissement de sa dette en recourant notamment à de nouveaux outils (social bonds) en complément de ses émissions habituelles. La stratégie financière décidée en urgence par le Bureau de l'Unédic en mars a été validée par le Conseil d'administration du 30 juin. Au-delà de la gestion quotidienne, la gestion et la résorption de cette dette sur la durée est un sujet à traiter dans les prochains mois.

L'activité partielle s'est révélée coûteuse pour ses 2 financeurs (État 2/3 et Unédic 1/3). Le coût pour l'Assurance chômage serait d'environ 13 Mds€ pour 2020, en additionnant les prestations versées (10 Mds€) aux baisses de recettes du fait de leur exonération de cotisations chômage (3 Mds€). Son efficacité lors de la crise sera à mesurer.

En plus de l'activité partielle, le coût de la crise du Covid-19 serait de l'ordre de 12 Mds€ pour 2020. Ce montant résulte des mesures destinées à protéger les allocataires (prolongements de droits de mars à fin mai), de sorties moins rapides vers l'emploi quelle qu'en soit la durée et de cotisations reportées vers un terme difficile à prévoir.

Les questions posées aujourd'hui sont identiques à celles posées au sortir du confinement.

► **A court terme :**

- Comment garantir la survie et le redémarrage des entreprises ?
- Quels emplois et quels publics seront prioritairement touchés par la crise économique ?
- Que deviennent ces emplois ? comment protéger ceux qui les occupaient ?
- Comment accompagner les reconversions des salariés et des entreprises de certains secteurs ?

► **Au-delà :**

- Comment piloter sur la durée la reconstruction de pans entiers de l'économie française : culture, tourisme, hôtellerie, restauration, construction, transport... ?
- Comment veiller à ce que l'Assurance chômage assure pleinement son rôle de régime général solidaire et protégeant tous les salariés contre le risque de perte d'emploi ?

Il est à souligner que les travaux de comparaison entre les différents pays européens ont un intérêt particulier dans la période. En effet face à une crise mondiale, des outils comparables ont été mobilisés (activité partielle, report de charges, etc...) avec des paramétrages et sur des champs parfois différents.

Il y a beaucoup à apprendre des différents plans d'urgence mis en œuvre dans des pays voisins et de leurs premiers effets sur le chômage et l'emploi. L'absence de référence dans le passé, comme l'ampleur considérable des masses financières en jeu pointent ainsi l'importance de recenser ce qui marche et ce qui ne marche pas sur le plan économique, comme cela a été fait spontanément sur le plan sanitaire.

¹ OCDE, *Economic Outlook*, juin 2020.

Points d'attention

Une réflexion est à mener et des choix seront à opérer vis-à-vis des entreprises, des salariés et des demandeurs d'emploi. Certaines questions vont se poser rapidement.

Entreprises/salariés

- ▶ **L'activité partielle** est un dispositif dont l'utilisation significative va durer au-delà de la fin de 2020, notamment sous sa forme d'activité partielle de longue durée. Les questions de son pilotage (à qui le confier ?) et de son financement (quelles ressources, au-delà d'un accroissement de la dette ?) se posent sur la durée.

Un pilotage rapproché sera nécessaire au cours des prochains mois, ainsi que le suivi :

- du volume de recours à ce dispositif, au niveau des secteurs et des branches,
- du montant de la contribution de l'Unédic à son financement,
- de l'amortissement de sa dette.

Ce suivi nécessiterait d'être mis en regard de l'évolution de la démographie des entreprises et de l'évolution du chômage dans les secteurs concernés, au cours des prochains mois.

- ▶ La **mise en œuvre du dispositif de bonus-malus** prévu dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage peut être questionnée dans une période de sortie de crise. Plusieurs des secteurs concernés par cette mesure, comme par exemple les secteurs « Hébergement et restauration » et « Transport et entreposage », sont déjà gravement affectés par la crise. Le calcul des paramètres du dispositif pour 2021 est par ailleurs rendu délicat en raison d'une année de référence 2020 atypique sur les secteurs concernés.

Contrats longs / contrats courts : des risques et des dispositifs différents

Contrats longs

Le recours massif à l'activité partielle et le redémarrage apparemment rapide de l'activité depuis quelques semaines ont contribué à limiter les impacts sur les salariés en contrats longs, hormis dans les secteurs les plus touchés (hébergement-restauration, tourisme, transport, etc.), il s'agira d'être attentif à l'évolution de ces emplois au second semestre 2020.

La question d'une augmentation des licenciements économiques et des ruptures d'emplois stables se posera sans doute en effet après quelques mois, avec une probable augmentation des défaillances d'entreprise (impactant notamment l'Assurance sur la Garantie des Salaires - AGS) et des entrées en Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP) plus nombreuses dès la fin 2020.

Les volumes d'accueil et d'accompagnement vont croître, ainsi que la complexité de traitement pour Pôle emploi avec des problématiques particulières de reclassement liées aux secteurs et aux métiers les plus affectés par la crise.

Contrats courts

La situation des personnes qui alternent périodes de chômage et contrats courts est déjà affectée, certaines se trouvant dans les secteurs les plus impactés par la crise.

Les contrats courts étant une variable d'ajustement dans la gestion de la main-d'œuvre en période de forte incertitude, on peut s'attendre à des difficultés sectorielles ou territoriales concernant l'intérim et les emplois à caractère saisonnier.

L'arrivée des primo-demandeurs sur le marché de l'emploi en septembre rajoute une tension supplémentaire, nécessitant pour Pôle emploi une vigilance particulière.

Deux questionnements émergent concernant :

- ▶ leurs **parcours, facilités par l'Assurance chômage** :
 - Quels dispositifs d'accompagnement et de formation, nationalement, ou de manière spécifique au niveau des secteurs et des branches ?
 - Quels parcours de transitions professionnelles envisager et construire ?
 - Quel pilotage et quel suivi ?

- ▶ leurs **revenus** : quelle protection (montant, condition d'accès, durée) ?

Les prolongations de droits pour les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droit ont eu un effet protecteur de mars à juin 2020.

Le premier volet de la réforme de juillet 2019 mis en œuvre en novembre dernier aura comme effet majeur de rendre plus difficile l'accès à l'indemnisation ou à son rechargement aux personnes ayant des trajectoires emploi-chômage fragmentées.

En revanche, le nouveau report annoncé du 2^e volet de la réforme (déjà décalé du 1^{er} avril au 1^{er} septembre 2020) limiterait temporairement l'amplitude des baisses de revenus attendues pour les demandeurs d'emploi présentant ce type de trajectoires.

Concernant les intermittents du spectacle, les mesures annoncées (« l'année blanche ») limitent sensiblement à court terme les effets de la crise, dans l'attente de mutations sans doute fortes à terme pour le secteur concerné.

Pilotage et soutenabilité

Il est aujourd'hui impossible d'anticiper l'ampleur et la durée de la crise sanitaire, économique et sociale. Il est donc plus important de décider de la méthode, du pilotage et des circuits de décision que de tenter de prendre immédiatement les bonnes mesures en l'absence de visibilité.

Il serait en outre périlleux de limiter l'analyse des mesures à prendre aux effets de la seule période de confinement, sans une considération suffisante des enjeux à venir en matière d'emploi, de formation et de conjoncture économique.

Pendant le confinement et à son issue, la prise de mesures correctives permettant de garantir un redémarrage rapide de l'économie et conjuguant protection et incitation à l'emploi, a été manifeste.

- ▶ Cela a été le cas *via* le dispositif d'activité partielle : son financement, les extensions successives de son champ. De même, s'agissant de la prolongation des allocations pour les demandeurs d'emploi en fins de droits, et plus récemment à propos des intermittents du spectacle. Cela pourrait être prochainement le cas de certaines populations (saisonniers) ou de certains secteurs.
- ▶ Ces mesures seront à compléter de règles régissant la traduction de cette période de confinement au niveau de l'acquisition des droits à venir (prolongement, neutralisation de période, conversion de période...).
- ▶ Ces travaux n'occulteront pas le besoin de penser les déterminants de la protection contre le risque chômage pour les mois et années à venir : typologie et dynamisme des emplois, transformation de certains secteurs professionnels. S'il est encore trop tôt pour prétendre mesurer et analyser les conséquences sur l'emploi d'une période sans précédent, il est opportun de définir sans tarder une méthode et un calendrier de dialogue avec l'État au regard des prochaines échéances.

Prochaines échéances

Pour l'Unédic et sa gouvernance

1. Mission de prospective – Juillet/décembre 2020

A la suite de l'abandon des négociations engagées début 2019, l'Assurance chômage est entrée dans un régime dit « de carence » dans le cadre duquel l'État définit la réglementation par décret. Cette situation questionne durant cette période le rôle et le fonctionnement de l'Unédic et, au-delà, de sa gouvernance. Ces éléments ainsi que les impacts des évolutions introduites par la Loi « Avenir professionnel » de 2018 seront évalués par une mission de prospective menée par l'Unédic conformément à la demande du Bureau de l'Unédic de juin 2020.

2. Mise en œuvre des nouvelles règles d'assurance chômage et d'activité partielle Août/septembre 2020

L'État a prévu d'annoncer d'ici fin juillet les évolutions envisagées sur le champ de l'Assurance chômage. Ces annonces s'ajoutent aux mesures nouvelles prévues sur le champ de l'activité partielle dont celle de longue durée. L'Unédic évaluera les impacts de ces mesures et leurs conditions de mise en œuvre.

3. Prévisions financières – Octobre 2020

L'Unédic produira pour le Bureau de fin octobre une prévision financière pour la fin de l'année et pour 2021. La question du pilotage de l'équilibre économique de l'Unédic pour la fin 2020 et pour 2021, incluant son besoin de financement et sa stratégie financière, devra ainsi nécessairement être abordée.

4. Négociation de la convention de financement des points de retraite complémentaire Octobre 2020

À la suite de la fusion de l'AGIRC et de l'ARCCO, l'Unédic doit conclure une nouvelle convention de financement des points de retraite complémentaire des demandeurs d'emploi. Pour rappel, chaque année l'Unédic finance environ 2 Mds€ au titre des droits acquis auprès du régime complémentaire.

Sujets nécessitant une coordination entre l'État et les Partenaires sociaux d'ici la fin de l'année

Réforme de l'Assurance chômage

La réforme des règles d'assurance chômage de juillet 2019 s'est appliquée en plusieurs étapes. Celle qui concerne le calcul du montant de l'allocation mensuelle est prévue au 1^{er} septembre 2020. La question du maintien de cette échéance et du besoin d'évolution des règles d'assurance chômage dans un contexte de crise économique et de régime de carence doit faire l'objet d'échanges avec le nouveau gouvernement.

Activité partielle

Si l'activité partielle relève de dispositions législatives, son financement est défini au sein d'une convention conclue entre l'État et l'Unédic. Les travaux conduits durant le confinement ont permis de stabiliser une version prévoyant un bilan partagé entre l'État et l'Unédic du dispositif d'ici la fin du mois de septembre. Cette convention s'appliquera jusqu'au 31 décembre 2020 et une nouvelle convention doit donc être négociée à l'automne.

L'Unédic fournira à sa gouvernance un dossier de synthèse en septembre afin de contribuer au bilan dont les modalités d'organisation seront sans doute définies à la rentrée avec le ministère du travail.

En parallèle, l'activité partielle de longue durée se mettra en place conformément aux textes adoptés durant l'été. L'Unédic suivra cette mise en place mais la question de son pilotage et de son financement devra faire l'objet d'échanges avec le ministère du travail.

PLF et PLFSS 2021

Les projets de Loi de Finance de l'État et de Financement de la Sécurité Sociale portent sur plus de 50 % des recettes du régime (CSG et compensation des exonérations des contributions patronales). À cela s'ajoutent les besoins de financement permettant de couvrir les dépenses d'activité partielle et, au-delà, l'amortissement de la dette afférente.

Impact de la réforme des retraites

L'évolution vers un régime de retraite pour lequel les périodes de chômage indemnisé seraient converties en points pourraient conduire l'Unédic à devoir assurer un financement supplémentaire.

Convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi

La crise sanitaire a modifié les besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi. Les orientations et objectifs en matière de services rendus par Pôle emploi ainsi que leur financement devraient faire l'objet d'échanges dans le cadre des instances de pilotage de la convention tripartite.

FICHE 1

Perspectives financières de court terme de l'Assurance chômage

L'Assurance chômage est une assurance obligatoire à laquelle cotisent tous les employeurs du privé ainsi que certains employeurs du public, pour protéger leurs salariés lorsqu'ils perdent leur emploi.

Ces cotisations représentent 4,05 % du salaire brut, à la charge de l'employeur. A ces cotisations, s'ajoute, depuis 2019, en compensation de la suppression des cotisations salariales, une partie de la cotisation sociale généralisée (CSG) dont le niveau est fixé chaque année dans la Loi de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS). Ce niveau correspond en 2019 et 2020 à environ 37 % des recettes du régime, soit la part qui correspondait auparavant à la cotisation salariale.

Grâce à ces **cotisations prélevées sur les revenus d'activités, les salariés qui perdent leur emploi de façon involontaire peuvent toucher un revenu sous forme d'allocation**. Cette allocation représente en moyenne 72 % de l'ancien salaire net.

La crise actuelle modifie ponctuellement la nature et l'équilibre des services rendus par le régime comme en témoignent les analyses de l'Unédic dans les fiches relatives à l'activité partielle et à l'assurance chômage. Cette fiche précise quels sont leurs effets sur les finances du régime et sur sa dette.

Situation financière de l'Assurance chômage en fin d'année 2020

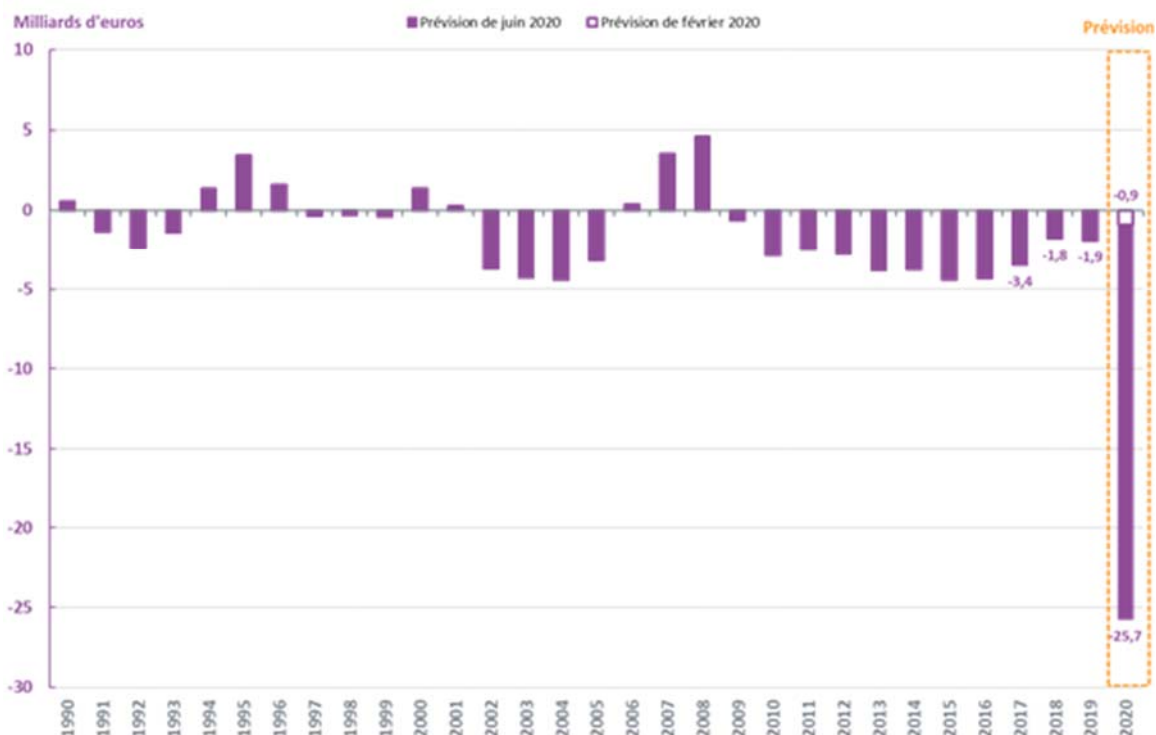
Dans le sillage de la crise sanitaire du Covid-19, la France connaît depuis la mi-mars un choc macro-économique sans précédent. Comme lors de la crise de 2008-2009, l'Assurance chômage joue à plein son rôle d'amortisseur social, assurant la totalité ou une partie des revenus de plus 3 millions de chômeurs et de 9 millions de salariés en activité partielle en avril 2020.

Cette crise inédite par son ampleur a déjà des conséquences financières importantes sur le régime : depuis mi-mars, le solde de l'Assurance chômage s'est dégradé de 13 Mds€. Bien qu'à un rythme moins soutenu, cette dégradation de la trésorerie du régime d'Assurance chômage se poursuivrait les mois suivants : le déficit s'élèverait à 25,7 Mds€ à fin 2020, soit 24,8 Mds€ de plus que ce qui était prévu avant la crise (-0,9 Md€ selon la prévision de février). Ce déficit porterait la dette du régime à 63,1 Mds€ fin 2020.

Cadre de l'exercice de prévision de juin 2020

L'exercice de prévision de la situation financière de fin d'année présenté en juin 2020 au Bureau de l'Unédic est inédit, au regard des précédents exercices de prévisions produits par l'Unédic pour le pilotage du régime. L'absence de référence dans l'histoire économique et de recul pour analyser et prévoir les conséquences économiques d'une crise de cette ampleur explique les aléas particulièrement élevés qui entourent l'exercice. L'hypothèse de croissance retenue pour cet exercice de prévision est de -11,2 % pour 2020.

GRAPHIQUE 1 - SOLDE DE TRÉSORERIE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE A FIN 2020



Source : Unédic, prévisions Unédic, juin 2020

Le déficit lié à la crise du Covid-19 résulte principalement de trois facteurs : pour 52 % du financement de l'activité partielle (12,9 Mds€ dont 10,1 Mds€ de dépenses et 2,8 Mds€ de baisse de recettes, voir fiche 2), pour 29 % de l'augmentation des dépenses d'allocations chômage versées aux demandeurs d'emploi (voir Fiche 3) et pour 19 % des reports de cotisations et autres manques à gagner liés à la baisse de l'emploi soumis à cotisation.

GRAPHIQUE 2 - FIN 2020, PRÈS DE 25 MDS€ DE DÉFICIT LIÉ À LA CRISE DU COVID-19, DONT...

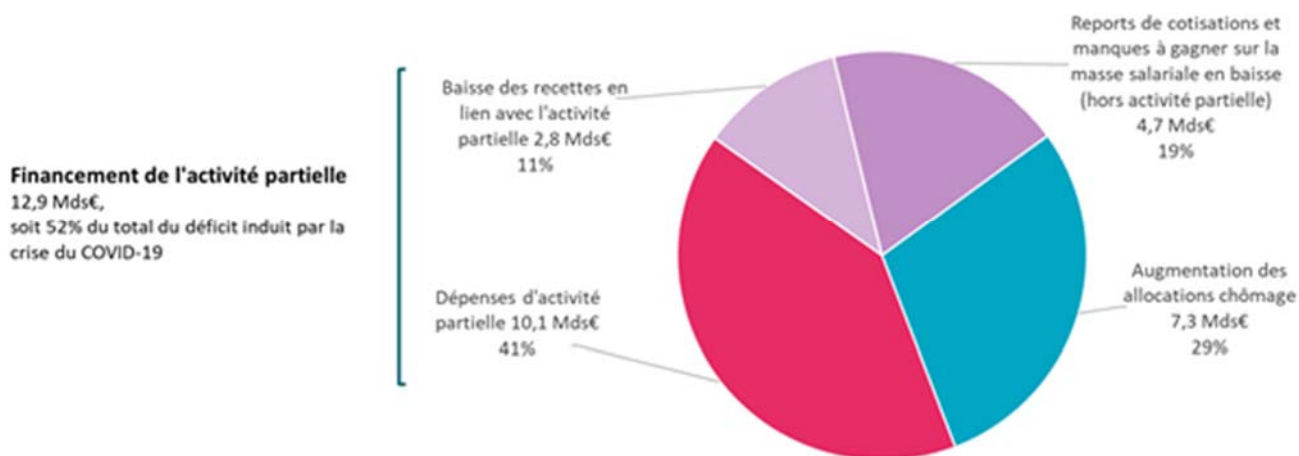


TABLEAU 1 – DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR 2019 ET 2020

<i>En milliards d'euros, au 31 décembre</i>	2019	2020 Prévision	Variations annuelles
Recettes	39,2	33,1	-16%
Contributions d'Assurance chômage	38,6	32,5	-16%
dont contributions principales	25,5	20,5	-19%
dont impositions de toutes natures (CSG)	13,2	12,0	-9%
Autres recettes	0,6	0,5	-8%
Dépenses	41,1	58,8	+43%
Allocations brutes	35,0	41,6	+19%
Activité partielle	0,04	10,2	
Caisses de retraite	2,2	2,5	+16%
Autres dépenses	3,9	4,5	+14%
dont financement Pôle emploi	3,5	4,1	+16%
dont charges d'intérêt de la dette	0,3	0,3	+0%
Solde financier	-1,9	-25,7	
Endettement net bancaire	-37,4	-63,1	+69%

Source : Unédic, prévisions Unédic.

Effets sur le niveau d'endettement du régime d'assurance chômage

Les effets de la crise sur les finances du régime sont donc multiples et s'ajoutent à l'endettement du régime qui s'élevait à un peu plus de 37 Mds€ fin 2019. Cependant, cette dette ne s'est pas créée de manière uniforme et provient de quatre origines distinctes.

1. Dette imputable au fonctionnement du régime

Les partenaires sociaux et l'Unédic gèrent un régime assurantiel. Il est donc piloté par la recherche d'un équilibre financier de moyen terme à l'issue des différentes phases du cycle économique. Les périodes de croissance économique doivent permettre au régime de compenser les déficits constatés en cas de conjoncture économique défavorable. À la suite de la crise économique et financière de 2008, crise de grande ampleur et particulièrement longue, la dette a progressé par le cumul des déficits successifs. L'annonce d'une embellie économique au cours des deux dernières années, ainsi que les évolutions des règles de l'Assurance chômage de 2017 et 2019 notamment, faisaient entrer le régime dans une période de désendettement avec la perspective d'un retour à l'équilibre dès 2021 et des perspectives d'excédents significatifs².

2. Dette résultant de décisions exogènes au régime

Certaines charges pèsent sur les finances de l'Unédic pour des usages qui ne viennent pas de décisions de gestion des partenaires sociaux. Il s'agit principalement du niveau et de l'augmentation du financement de l'opérateur Pôle emploi ou encore des règles de remboursement des allocations chômage entre pays européens.

² Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage. Prévision pour les années 2020 à 2022 », février 2020.

3. Dette liée à l'activité partielle

Une part importante des dépenses ou des pertes de recettes à l'origine de la dégradation est identifiée dans les comptes : activité partielle et manque à gagner de cotisations liées à l'activité partielle, décalage des contributions employeurs. Une démarche d'attestation de ces sommes est possible par les commissaires aux comptes.

4. Dette liée à une crise ponctuelle

S'agissant d'un régime assurantiel, il est également possible de distinguer les sinistres individuels que constitue la perte involontaire d'emploi dans une conjoncture économique donnée, de l'impact massif, ponctuel et imprévisible, d'une crise ou d'un choc qui ne trouve pas son origine dans l'évolution du marché du travail.

Les mesures ou instruments visant à prévenir les dommages de telles catastrophes systémiques telles que déployées en 2020 ne relèvent pas des mesures habituelles des régimes de protection sociale par risque.

Enjeux à venir

Fin 2020, la dette de l'Unédic serait ainsi constituée de deux composantes initiales de fin 2019 (gestion du régime et décisions exogènes), auxquelles s'ajouteraient le coût de l'activité partielle et l'impact de la crise.

Dans ces conditions, la question de la consolidation de ces différentes natures de dette au sein du régime d'assurance chômage, et par extension, ses conséquences en matière de pilotage financier, se pose. À ce titre, une meilleure granularité des données permettrait d'améliorer encore la compréhension de ces effets.

L'urgence et l'ampleur de la crise ont imposé des décisions rapides et massives pour protéger une partie importante de la population et soutenir les entreprises. Pour l'Unédic, la participation à ce soutien d'urgence dans des proportions bien plus importantes que l'indemnisation conventionnelle du chômage est inédite.

Dans le cadre de gestion actuel, la dette de l'Assurance chômage doit être remboursée par les excédents de gestion du régime. La logique de long terme du mécanisme assurantiel de l'Assurance chômage, financé par les cotisations sociales et une fraction de la CSG sur les revenus d'activité permet la redistribution de ces ressources de façon contracyclique. À ce titre, le recours temporaire à la dette est organisé dans un cadre mis en place en 2004 avec le recours à la garantie de l'État pour couvrir l'essentiel de ses besoins de financement liés à ses déficits cumulés.

La dette de l'Unédic reste soutenable grâce à la résilience de ses recettes et une gestion appropriée qui a pu assurer des taux d'intérêt bas, aidée par le lien avec l'État et les politiques monétaires européennes. L'Unédic voit sa dette varier dans des proportions importantes du fait de sa sensibilité au cycle économique mais elle est naturellement protégée tant que son équilibre de long terme est assuré.

Des mécanismes de financement et d'amortissement sont envisagés, et vont continuer à être décidés dans les prochains mois aux niveaux européen et national. Le modèle de gestion de long terme de l'Unédic devra pouvoir s'inscrire en cohérence avec ces décisions politiques.

FICHE 2

Activité partielle

Bien avant la crise sanitaire actuelle, les partenaires sociaux se sont étroitement investis dans le dispositif d'activité partielle (ou chômage partiel), qui constitue un outil de prévention des licenciements. Ils ont ainsi défini les modalités de mise en œuvre du chômage partiel par l'ANI du 21 février 1968. Les évolutions intervenues depuis 2009, portées par différents ANI, se sont notamment traduites par un renforcement du financement du dispositif.

La convention datée du 1^{er} novembre 2014 fixe la répartition du financement entre l'État et l'Unédic.

Situation réglementaire

L'activité partielle est un dispositif de sauvegarde de l'emploi encadré par le code du travail (**CT art. L 5122-1 et suiv. et D 5122-1 et suiv.**) et financé par l'État et l'Unédic. Il permet à l'employeur de neutraliser en tout ou partie le coût de l'indemnisation versée à ses salariés en cas de suspension ou réduction temporaire de l'activité de l'entreprise causée par des difficultés économiques ou des circonstances exceptionnelles³, dans la limite de la durée légale du travail.

A compter du 1^{er} mars 2020, en raison de l'épidémie de Covid-19, le dispositif a été réformé par les textes ci-après :

- ▶ **Décret n°2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle** (dépôt et examen facilité des demandes d'activité partielle jusqu'au 31 décembre 2020, allocation d'activité partielle versée à l'employeur portée à 70 % de la rémunération horaire brute plafonnée à 4,5 Smic...).
- ▶ **Arrêté du 31 mars 2020** modifiant le contingent annuel d'heures indemnifiables au titre de l'activité partielle pour l'année 2020 (1 607 heures au lieu de 1 000 heures auparavant, jusqu'au 31 décembre 2020).

Extensions du champ récentes – mesures transitoires

En outre, **à compter du 12 mars 2020 et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020**, le dispositif d'activité partielle a fait l'objet d'importantes évolutions, ayant pour effets d'assurer une meilleure indemnisation et d'en élargir le bénéfice à des salariés et employeurs qui en étaient auparavant exclus⁴.

Sont notamment concernés :

- ▶ les salariés de droit privé de certains employeurs publics, dès lors que ces employeurs exercent à titre principal une activité industrielle et commerciale dont le produit constitue la part majoritaire de leurs ressources. Le texte prévoit que les employeurs en auto-assurance au regard de l'assurance chômage doivent rembourser à l'Unédic la part de l'allocation d'activité partielle lui incombant ;

³ Cas de recours : conjoncture économique, difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, sinistres, intempéries de caractère exceptionnel, transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise, ou toute autre circonstance de caractère exceptionnel.

⁴ Ordonnances n°2020-346 du 27 mars 2020, n°2020-428 du 15 avril 2020 et n°2020-460 du 22 avril 2020 et décrets d'application n° 2020-425 du 16 avril 2020 et n° 2020-522 du 5 mai 2020.

- ▶ les salariés à domicile et assistants maternels embauchés par des particuliers employeurs, selon des modalités spécifiques d'indemnisation (indemnité portée à 80 % de la rémunération horaire nette et versée par les Urssaf ou la MSA) ;
- ▶ les salariés dont la durée du travail est décomptée en jours et les cadres dirigeants, les salariés portés titulaires d'un CDI, au cours des périodes sans prestation à une entreprise cliente, les salariés employés par une entreprise ne comportant pas d'établissement en France (lorsque l'employeur est soumis, pour ces salariés, aux contributions et cotisations sociales d'origine légale ou conventionnelle et aux obligations d'assurance contre le risque de privation d'emploi au titre de la législation française), les artistes et techniciens du spectacle intermittents, les salariés des entreprises de travail temporaire, les salariés employés par les régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski dès lors qu'ils sont soumis aux dispositions du code du travail et que leur employeur a adhéré au régime d'assurance chômage.

A compter du 1^{er} mars et jusqu'au 31 décembre 2020, les **heures indemnissables** dans le cadre de l'activité partielle sont étendues à la durée du travail conventionnelle, et plus uniquement à la durée légale du travail⁵ (prise en compte des heures supplémentaires structurelles). En outre, l'indemnité complémentaire (à savoir le différentiel entre salaire et indemnisation d'activité partielle) est exonérée de charges sociales, dans une certaine limite. Enfin, un dispositif d'individualisation de l'activité partielle a été mis en place par ordonnance.

A compter du 1^{er} mai et jusqu'au 31 décembre 2020⁶, le dispositif d'activité partielle a été élargi et ouvert, en lieu et place des **indemnités journalières de sécurité sociale (IJSS)**, dans des cas dérogatoires à l'article L. 5122-1 du code du travail aux salariés vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2, salariés partageant le même domicile qu'une personne vulnérable, salariés parents d'un enfant de moins de seize ans ou d'une personne en situation de handicap faisant l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile.

A titre dérogatoire, à compter du 1^{er} juin et jusqu'au 30 septembre 2020⁷, l'allocation d'activité partielle remboursée à l'employeur est fixée à hauteur de 60 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic), au lieu de 70 % jusqu'au 31 mai. Cette mesure ne concerne pas les entreprises des secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire (tourisme, restauration, sport, culture, événementiel, etc.) ni les entreprises de secteurs faisant l'objet de restrictions législatives ou réglementaires particulières, qui continueront d'être indemnisées intégralement des sommes versées à leurs salariés placés en activité partielle.

Le 24 juin dernier, le Gouvernement a annoncé qu'à **compter du 1^{er} octobre 2020**, l'indemnité d'activité partielle versée aux salariés sera fixée à 60 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic). L'allocation d'activité partielle remboursée à l'employeur assurera une prise en charge du coût des indemnités versées aux salariés à hauteur de 60 %.

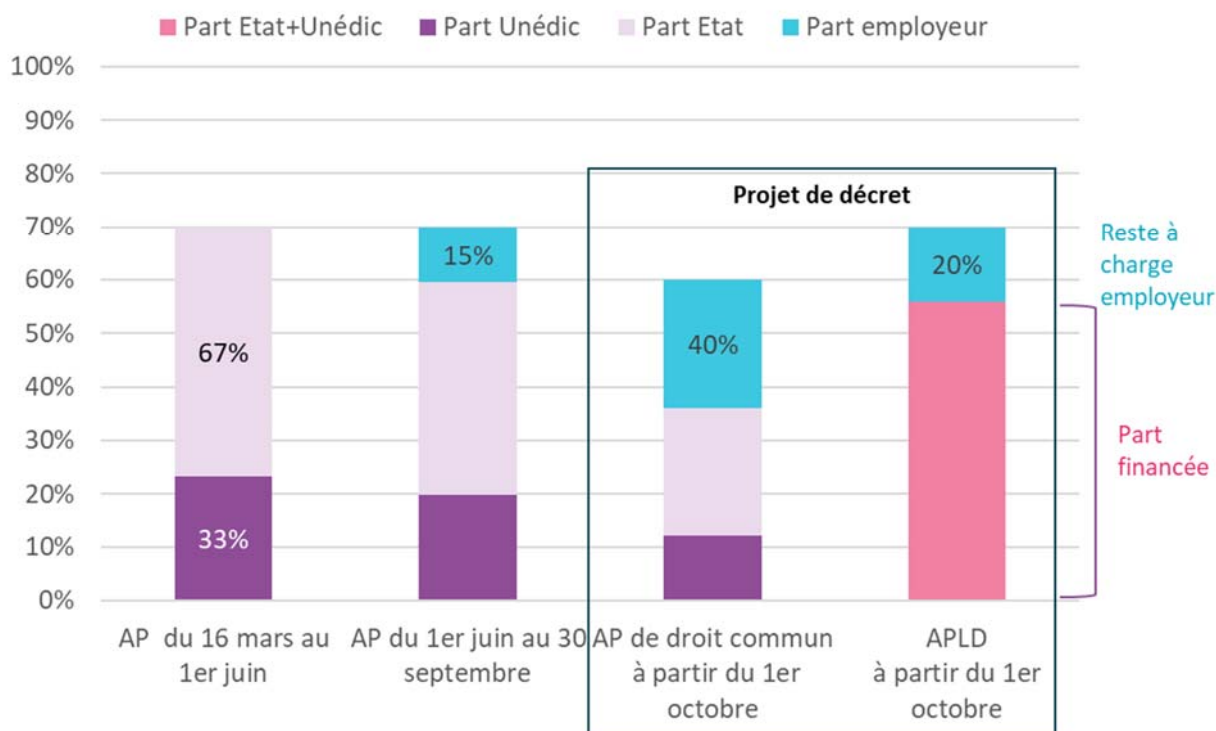
⁵ Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020, art. 1 bis.

⁶ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (art. 20).

⁷ Décret n°2020-810 portant modulation temporaire du taux horaire de l'allocation d'activité partielle.

Enfin, un **dispositif spécifique d'activité partielle de longue durée (APLD)** devrait entrer en application dans les prochains jours⁸. La mise en œuvre de l'APLD sera conditionnée à la conclusion d'un accord collectif comportant notamment des engagements de maintien dans l'emploi et validé au préalable par l'autorité administrative. Ce dispositif ne sera applicable que pour 6 mois renouvelables, dans la limite de 24 mois et sera limité aux accords transmis pour validation à l'autorité administrative, au plus tard le 30 juin 2022. Dans le cadre de l'APLD, l'indemnisation des salariés sera portée à 70 % de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic) et l'allocation d'activité partielle remboursée à l'employeur sera fixée, selon les cas, à 60 % (accords transmis à l'administration avant le 1^{er} octobre 2020) ou 56 % (accords transmis à l'administration après le 1^{er} octobre 2020) de la rémunération horaire brute de référence (limitée à 4,5 Smic).

SCHEMA 1 - FINANCEMENT DE L'INDEMNITÉ D'ACTIVITÉ PARTIELLE ET DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE DE LONGUE DURÉE, EN PART DE SALAIRE BRUT (POUR LES SALAIRES COMPRIS ENTRE 1,3 SMIC ET 4,5 SMIC)



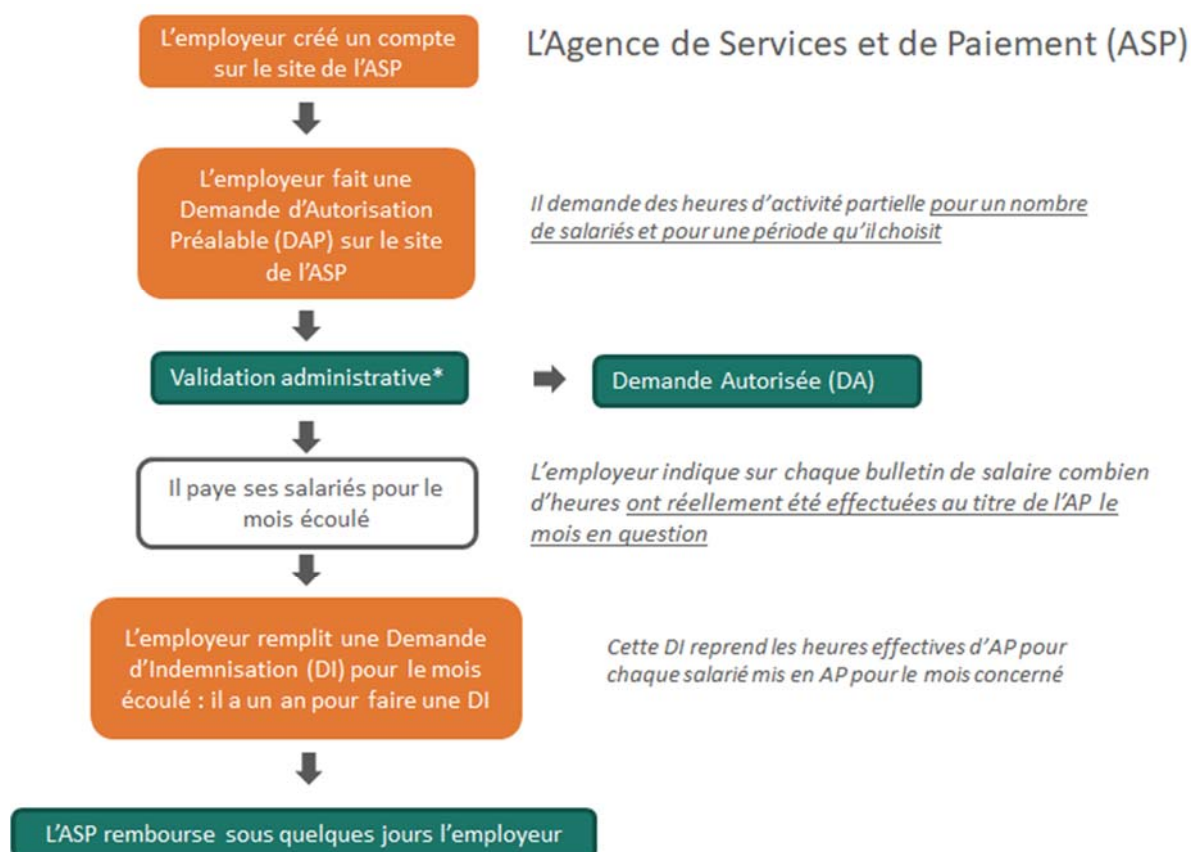
Source : Unédic

⁸ Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 prévoyant « diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne », art. 53 ; projet de décret relatif au dispositif spécifique d'activité partielle pour les employeurs faisant face à une baisse durable d'activité, présenté à la Sous-commission de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle de la CNNCEFP le 1^{er} juillet 2020.

Processus de recours à l'activité partielle

En pratique, la demande d'activité partielle est faite par l'employeur sur le site de l'Agence de Services et de Paiement (ASP) en plusieurs étapes.

SCHEMA 2 - LES ÉTAPES D'UNE DEMANDE D'ACTIVITÉ PARTIELLE



* Depuis la crise du Covid-19, l'autorité administrative dispose d'un délai de 48 heures pour valider les demandes d'autorisation préalables qui lui sont adressées, contre 15 jours auparavant. À défaut de réponse dans le délai imparti, la demande est validée implicitement.

Source : Unédic

Financement

Pour mémoire, avant la crise sanitaire, pour chaque heure indemnisée à ses salariés dans le cadre de l'activité partielle, l'employeur percevait de l'Agence de Service et de Paiement (ASP) une allocation d'activité partielle de 7,74 € par heure pour les entreprises de 1 à 250 salariés, dont 4,84 € à la charge de l'État, et de 7,23 € par heure pour les entreprises de plus de 250 salariés, dont 4,33 € à la charge de l'État. L'Unédic assurait un financement de 2,90 € par heure indemnisée.

Au 1^{er} mars 2020, l'allocation d'activité partielle a été portée à 70 % de la rémunération habituelle horaire brute (limitée à 4,5 Smic) puis à 60 % de la rémunération habituelle horaire brute (limitée à 4,5 Smic) depuis le 1^{er} juin 2020 pour certains secteurs. A la demande de la ministre du Travail, dans un courrier adressé au Président du Conseil d'administration de l'Unédic le 25 mars dernier, l'Unédic finance 33 % des allocations versées, y compris pour les nouveaux salariés et employeurs bénéficiaires, selon des modalités fixées par des conventions de financement entre l'Unédic et l'État et entre l'Unédic et l'ASP qui sont respectivement en cours de signature et de finalisation.

Il est à noter qu'il est prévu que les employeurs publics en auto-assurance pour le risque du chômage remboursent à l'Unédic la part avancée dans le cadre de l'épidémie de Covid-19. Les modalités de ce remboursement seront indiquées dans un décret, actuellement en attente de publication.

L'Unédic est également associée au financement du dispositif ad hoc prévu pour les particuliers employeurs, selon des modalités qui restent à déterminer¹⁰. En effet, un arrêté, toujours en attente de publication, doit indiquer les modalités de financement entre l'État, l'Unédic et les organismes de sécurité sociale, qui ont avancé la part remboursée aux particuliers employeurs.

Ces importantes évolutions apportées au dispositif d'activité partielle, dont certaines sont toujours en cours, sont intervenues dans un contexte d'urgence qui n'a pas permis d'anticiper les impacts pour le régime d'assurance chômage, tant d'un point de vue financier que juridique, permettant de sécuriser les textes conventionnels liant l'État à l'Unédic.

En outre, une incertitude demeure quant à la participation financière de l'Unédic au financement du dispositif d'activité partielle de longue durée, qui n'a pas encore été précisée.

Effets sur le régime d'assurance chômage

L'élargissement du périmètre du dispositif et la hausse du nombre de demandes dans un contexte d'arrêt soudain de l'activité économique ont conduit à une augmentation sans précédent des dépenses incombant pour partie à l'Unédic, dont la contribution a elle-même été réévaluée.

Un recours différencié par secteur et par taille d'établissement

Depuis le début de la crise du Covid-19, ce sont plus souvent de petites structures (établissements de moins de 20 salariés) qui ont eu recours au dispositif d'activité partielle ; les plus grands établissements (500 salariés ou plus) réalisent leurs demandes plus tard dans le mois et ont, jusqu'ici, moins recouru au dispositif (Graphique 3).

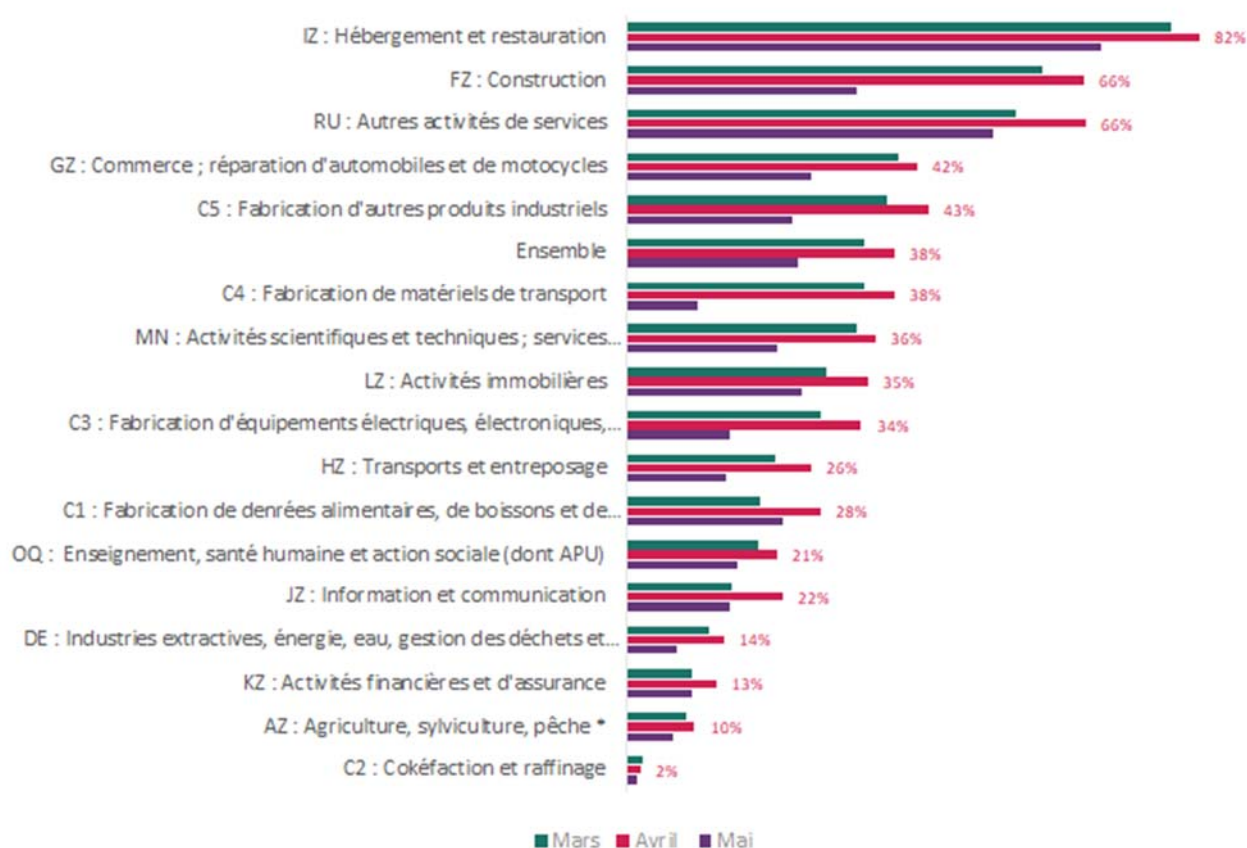
Pour les mois de mars à mai, les secteurs subissant des restrictions liées aux règles de distanciation sociale ont souvent eu recours au dispositif, à savoir le commerce, l'hébergement-restauration, les arts et spectacles, mais aussi le secteur de la construction et celui des activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien.

Il sera déterminant de suivre comment ce recours va évoluer en fonction des conditions de reprise de chaque secteur et quel en sera l'impact sur la gestion de la main-d'œuvre par secteur et taille d'établissement dans les mois à venir.

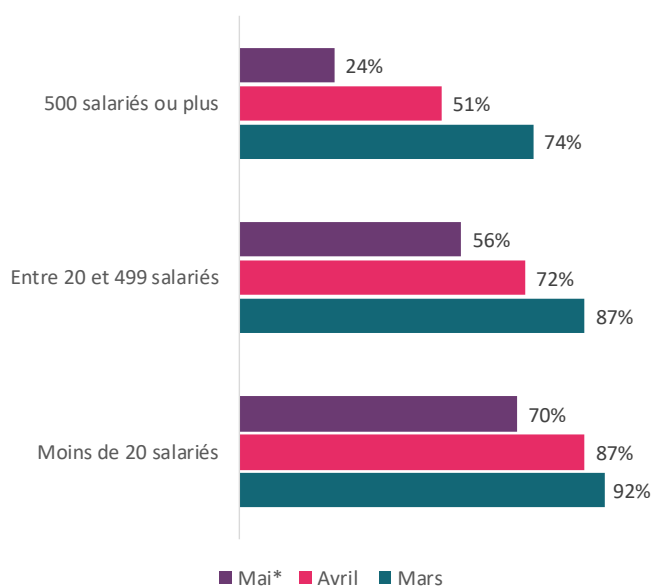
⁹ Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020, art. 2.

¹⁰ Ordonnance n°2020-428 du 15 avril 2020, art. 6.

GRAPHIQUES 3A - PART DES SALARIÉS CONCERNÉS PAR UNE DI DANS LES EFFECTIFS SALARIÉS PAR SECTEUR (NAF 17)



GRAPHIQUES 3B - PART DES ETABLISSEMENTS AYANT DEPOSÉ UNE DI APRES UNE DAP, PAR TAILLE D'ÉTABLISSEMENT



Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 23 juin 2020, calculs Unédic

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs

Effets financiers sur les premiers mois

Le financement de l'activité partielle a un effet majeur sur le régime d'assurance chômage, car **le dispositif entraîne à la fois une augmentation rapide des dépenses du régime et un manque à gagner significatif en termes de recettes**. Au 30 juin 2020, les constats sont les suivants.

Pour le mois de mars, près de 1,1 million d'établissements ont déposé des demandes d'autorisation préalables (DAP) pour 10,8 millions de salariés et un peu plus de 520 millions d'heures d'activité partielle.

Les employeurs ont transmis des demandes d'indemnisation de chômage partiel à hauteur d'environ 3 Mds€ au titre du mois de mars, soit environ 1 Md€ pour l'Unédic. Le coût moyen horaire observé est d'environ 10 €. Ces dépenses au titre du mois de mars ne sont cependant pas définitives car les employeurs ont un an pour déposer leur demande d'indemnisation. Nous estimons qu'au final, 7,2 millions de salariés seront concernés *in fine* pour le mois de mars, pour un montant global d'indemnisation de près de 3,3 Mds€, dont 1,1 Md€ pour l'Unédic (hors particuliers employeurs)¹¹. Les 7,2 millions de salariés estimés concernent des personnes qui ont été mises au chômage partiel au moins une heure durant le mois de mars et notamment, en lien avec le début du confinement, sur les deux dernières semaines de mars¹².

Pour le mois d'avril, le nombre de salariés couverts est plus important : près de 1,3 million d'établissements ont déposé des DAP pour 12,4 millions de salariés et près de 1 500 millions d'heures (5 semaines de confinement contre 2 semaines en mars). Au 30 juin, les dépenses d'indemnisation demandées au titre du mois d'avril s'élèvent à 7,5 Mds€ pour l'État et l'Unédic (hors particuliers employeurs). Nous estimons aujourd'hui que près de 9,1 millions de salariés pourraient être concernés *in fine* au titre du mois d'avril, pour un coût total autour de 8,8 Mds€, dont 2,9 Mds€ pour l'Unédic (hors particuliers employeurs).

Pour le mois de mai, un peu plus de 1,2 million d'établissements ont déposé des DAP pour 12,2 millions de salariés et d'environ 1 200 millions d'heures (4 semaines, dont une de confinement et 3 de déconfinement progressif).

Les DI du mois de mai ont concerné 5 millions de salariés et un peu moins de 300 millions d'heures de chômage partiel, soit, en moyenne, 60 heures par salarié. À cette date, 72 % des établissements qui ont déposé une DAP couvrant le mois de mai ont fait une DI pour le mois de mai et cela représente 39 % des heures demandées initialement par ces établissements pour ce mois. Les employeurs ont transmis des demandes d'indemnisation de chômage partiel à hauteur d'environ 3,1 Mds€ au titre du mois de mai, soit environ 1 Md€ pour l'Unédic.

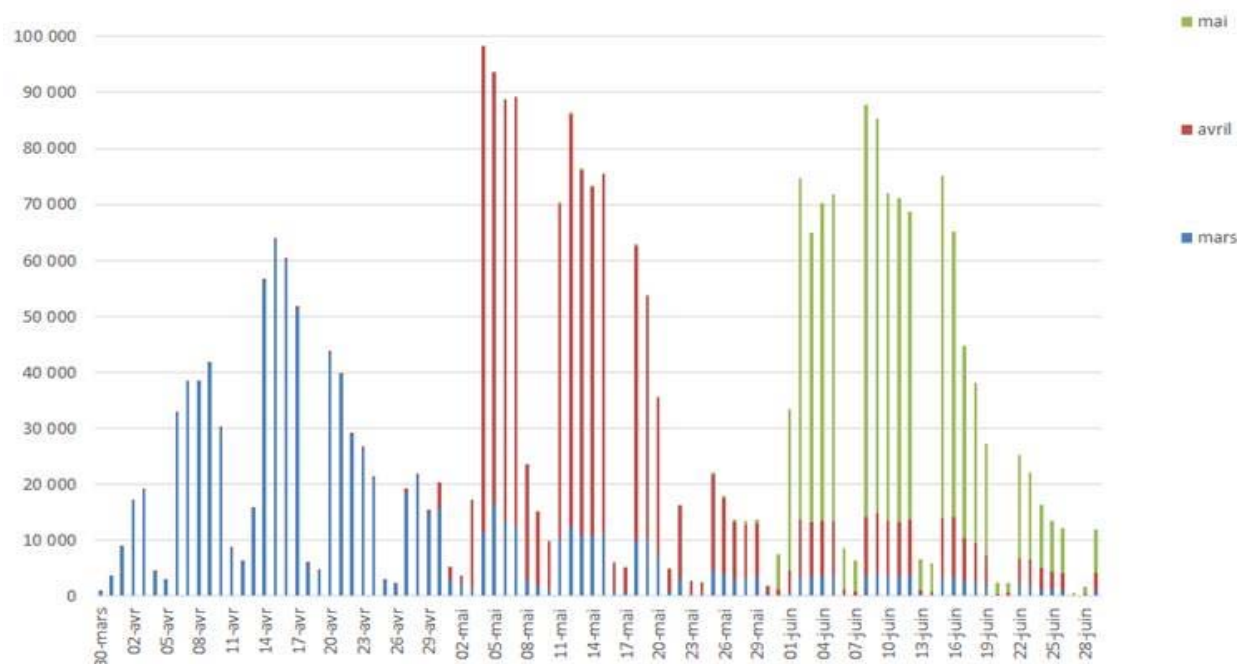
Ce montant est voué à progresser : nous estimons avec des données au 30 juin que près de 8,1 millions de salariés pourraient être concernés *in fine* au titre du mois de mai, pour un coût total autour de 4,9 Mds€, dont 1,6 Md€ pour l'Unédic (hors particuliers employeurs)¹³.

¹¹ Pour les particuliers employeurs, l'Acoss a facturé 106 M€ à l'Unédic pour les mois de mars à mai 2020. Le dispositif est reconduit pour juin.

¹² Ces estimations s'appuient sur deux hypothèses principales : d'un côté, nous supposons que tous les établissements ayant fait une DAP vont déposer *in fine* une DI et d'un autre côté, nous considérons que le comportement des établissements qui n'ont pas encore déposé une DI serait le même que celui des établissements qui ont déposé une DI en termes de consommation d'heures d'AP, de salariés effectivement mis en AP et du coût horaire d'AP. On travaille par ailleurs au niveau croisé secteur d'activité x taille d'établissement.

¹³ Pour les estimations de mai nous nous appuyons sur les mêmes hypothèses que précédemment. Compte tenu du déconfinement à partir du 11 mai, l'hypothèse que tous les établissements ayant fait une DAP vont déposer *in fine* une DI est assez forte. Cependant, même avec cette hypothèse, nos estimations sont proches de celles de la Dares réalisées avec une autre méthodologie (8,1 millions de salariés en activité partielle en mai ici contre 7,8 millions pour la Dares).

GRAPHIQUE 4 - NOMBRE DE DI DÉPOSÉES PAR DATE DE DÉPÔT ET MOIS DE RÉFÉRENCE



Note : les dépôts de DI sont nombreux aux alentours du 5 et du 15 du mois, qui correspondent aux dates limite de la déclaration DSN : le 5 pour les employeurs de plus de 50 salariés et le 15 pour les employeurs de moins de 50 salariés

Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 30 juin 2020, calculs Unédic

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs

Côté recettes, les indemnités d'activité partielle ne sont soumises ni à cotisation chômage, ni à la CSG activité. Sur la base des estimations de coût au 30 juin, nous estimons que le manque à gagner total en termes de recettes pour l'Unédic serait de 270 M€ pour mars, 730 M€ pour avril et 400 M€ pour mai (hors particuliers employeurs).

TABLEAU 2 - SYNTHÈSE DES DAP ET DES DI POUR LES MOIS DE MARS, AVRIL ET MAI

	Mars	Avril	Mai
Nombre d'établissements ayant fait une DAP couvrant ce mois	1,08 million	1,26 million	1,24 million
Part d'établissements qui ont fait une DI parmi les établissements avec une DAP	92 %	86 %	72 %
Effectifs salariés concernés par les DAP	10,8 millions	12,4 millions	12,2 millions
Effectifs salariés concernés par les DI	6,4 millions	7,3 millions	5,0 millions
Montant d'indemnisation demandé au 30 juin par les établissements (DI) pour le mois (État + Unédic)	3,0 Mds€	7,5 Mds€	3,1 Mds€
Estimation du montant total d'indemnisation pour le mois (État + Unédic)	3,3 Mds€	8,8 Mds€	4,9 Mds€
dont dépenses Unédic	1,1 Md€	2,9 Mds€	1,6 Md€
Estimation des moindres recettes pour l'Unédic	270 M€	730 M€	400 M€

Source : ASP, Extranet Activité partielle, données au 30 juin 2020, calculs Unédic

Champ : données retraitées des doublons et avenants, tous motifs confondus, hors particuliers employeurs

Effets financiers pour 2020 de l'activité partielle et de l'APLD

Pour le reste de l'année 2020, la prévision d'Assurance chômage du 18 juin 2020 repose sur l'hypothèse que le recours à l'activité partielle progressera comme la baisse d'activité prévue jusqu'à la fin de l'année : ainsi elle serait peu mobilisée dans la majorité des secteurs après septembre, excepté dans les secteurs de l'hébergement-restauration et des arts et spectacles.

A partir de juin, l'exercice de prévision du 18 juin 2020 est basé sur un financement de l'activité partielle à hauteur de 60 % du salaire brut sauf dans les secteurs précités : ces heures chômées coûteraient 10,1 Mds€ à l'Unédic entre le début de la crise Covid-19 et la fin de l'année. Parallèlement, les recettes du régime seraient réduites de 2,8 Mds€.

Les propositions du projet de décret sur le nouveau dispositif d'activité partielle amènent à revoir cette estimation car d'une part, à partir du 1^{er} octobre, le taux de financement du dispositif d'activité partielle de droit commun serait plus bas que celui actuellement en vigueur ; d'autre part, car avec ce taux de financement plus faible, on peut imaginer que le recours au dispositif soit lui aussi plus faible. Il est cependant encore beaucoup trop tôt pour évaluer ces impacts.

On peut cependant, à ce stade, estimer les économies engendrées par ces baisses de taux en se basant sur le contingent d'heures d'activité partielle prévues pour 2020 dans la prévision d'Assurance chômage du 18 juin citée-ci-dessus. Les effets seraient relativement limités pour 2020 car ils n'interviendraient dans les comptes de l'Unédic que sur les mois de novembre et décembre :

- ▶ si toutes les heures chômées à partir du 1^{er} octobre sont consommées sous forme d'activité partielle de droit commun, les dépenses pour 2020 seraient réduites de 175 M€ par rapport à la prévision d'Assurance chômage ;
- ▶ si, à l'inverse, toutes les heures étaient consommées dans le cadre de l'APLD, et sous hypothèse d'un financement 1/3 Unédic et 2/3 Etat, les économies seraient de l'ordre de 70 M€ par rapport à la prévision¹⁴.

Enjeux à venir

Plusieurs questions se posent sur l'avenir du dispositif d'activité partielle.

D'un point de vue général

- ▶ Quel sera le rôle de l'activité partielle dans la stratégie de relance, et par extension, quel sera celui de l'Assurance chômage et des partenaires sociaux aujourd'hui impliqués dans son financement ? Quel est le fondement d'un financement de l'Unédic au titre du chômage partiel dit total (par exemple pour les entreprises fermées ponctuellement) ? Au-delà, la nature assurantielle du régime n'est-elle pas affectée par les élargissements successifs du champ ?
- ▶ Plus largement, l'activité partielle, par son rôle actuel, s'apparente à un régime de protection en temps de crise. Plus qu'un dispositif de prévention du risque chômage, il constitue aujourd'hui un véritable instrument de soutien et de relance de l'économie. Cela plaide pour un système de pilotage spécifique incluant notamment des recettes affectées au financement pérenne du dispositif et à l'amortissement de la dette qui lui est rattachée.

¹⁴ Pour cette estimation il s'agit de l'APLD signée à partir du 1^{er} octobre (pour l'APLD signée entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre le taux est le même qu'avec le dispositif actuel).

Du point de vue des mesures mises en œuvre

- ▶ Quel sera le recours de l'activité partielle au second semestre 2020 ?
- ▶ Quelle articulation avec les autres dispositifs (PSE, etc.) ou les négociations entamées au niveau des branches (automobile, métallurgie...) ?
- ▶ Comment se gère l'articulation avec la formation, notamment pour inciter les formations durant les périodes d'activité partielle ?

FICHE 3

Assurance chômage et crise du Covid-19

Situation réglementaire

À la suite de l'arrêt par les partenaires sociaux des négociations d'assurance chômage en février 2019 et en application de l'article 57 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et du dernier alinéa de l'article L. 5422-20 du code du travail, a été mis en œuvre un régime dit « de carence » dans lequel les règles relatives au régime d'assurance chômage sont déterminées par décret en Conseil d'État. Ainsi, c'est le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage des travailleurs privés d'emploi dit « décret de carence » qui fixe jusqu'au 1^{er} novembre 2022, les règles relatives à l'Assurance chômage.

En raison de la pandémie de Covid-19, ayant entraîné notamment une mesure de confinement généralisé de la population française du 17 mars au 11 mai 2020, le parlement a habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance dans le cadre de la loi d'urgence n°2020-290 du 23 mars 2020 pour notamment adapter les modalités de détermination des durées d'attribution des revenus de remplacement relevant du périmètre de l'Assurance chômage. Sur cette base, les pouvoirs publics ont initié un ensemble de mesures exceptionnelles destinées à faire face aux conséquences économiques et sociales de cette situation inédite.

Mesures exceptionnelles et temporaires relatives aux prestations

Dans ce contexte, différentes mesures exceptionnelles et des aménagements ont été adoptés ou sont encore en cours d'adoption concernant plus particulièrement les demandeurs d'emploi et allocataires du régime d'assurance chômage.

REPORT DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CERTAINES DISPOSITIONS AU 1^{er} SEPTEMBRE 2020

Entrée en vigueur	1 ^{er} septembre 2020
Fin de la mesure provisoire	-

Le décret n° 2020-361 du 27 mars 2020 a reporté l'entrée en vigueur de certaines dispositions du règlement d'assurance chômage annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019, initialement fixée au 1^{er} avril 2020. Il s'agit principalement de :

- ▶ la modification du salaire journalier de référence : le salaire journalier de référence est calculé à partir du nombre de jours calendaires entre le début du premier et la fin du dernier contrat sur les 24 mois précédant la perte d'emploi, intégrant ainsi les jours travaillés, comme les jours chômés entre deux emplois le cas échéant (Règlement d'assurance chômage annexé au décret n 2019-797, art. 13) ;
- ▶ le calcul de la durée d'indemnisation : la durée d'indemnisation est égale au nombre de jours calendaires décomptés, dans la période de référence affiliation, entre le premier jour de la première période d'emploi incluse dans la PRA et jusqu'au terme de cette période.

PROLONGATION TEMPORAIRE DE LA DURÉE D'INDEMNISATION

Entrée en vigueur	1 ^{er} mars 2020 pour les allocataires épuisant un droit entre le 1 ^{er} mars et le 31 mai 2020
Fin de la mesure provisoire	31 mai 2020

Cette mesure concerne les allocataires indemnisés au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE et ARE formation) dont le droit s'épuise au cours de la période précitée, ainsi que les intermittents du spectacle (Annexes 8 et 10) et les bénéficiaires de l'ARE à Mayotte.

En outre, les partenaires sociaux ont souhaité étendre cette mesure aux allocataires indemnisés au titre de l'allocation de sécurisation professionnelle (bénéficiaires du CSP justifiant d'au moins un an d'ancienneté dans l'entreprise dont le licenciement économique a permis l'adhésion au dispositif) dont le droit s'épuise entre le 1^{er} mars 2020 et le 31 mai 2020 et qui sont dans l'impossibilité de voir leur indemnisation se poursuivre au titre de l'ARE.

La durée de la prolongation de l'indemnisation est fixée par l'article 2 de l'arrêté du 16 avril 2020 :

- ▶ 91 jours calendaires pour les allocataires dont la date de fin de droits intervient entre le 1^{er} mars et le 31 mars 2020, après actualisation de leur situation mensuelle ;
- ▶ 60 jours calendaires pour les allocataires dont la date de fin de droits intervient entre le 1^{er} avril et le 30 avril 2020, après actualisation de leur situation mensuelle ;
- ▶ 30 jours calendaires pour les allocataires dont la date de fin de droits intervient entre le 1^{er} mai et le 31 mai 2020, après actualisation de leur situation mensuelle.

SUSPENSION DU DECOMPTE DES 182 JOURS AFFÉRENT AU DISPOSITIF DE DÉGRESSIVITÉ DE L'ALLOCATION

Entrée en vigueur	1 ^{er} mars 2020
Fin de la mesure provisoire	A échéance de prise en compte de la période de crise sanitaire

Le décompte de 182 jours au terme desquels l'application du coefficient de dégressivité intervient, est suspendu pour une durée correspondant au nombre de jours calendaires compris entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 (Décret n° 2020-425, art. 7 III).

DEUX NOUVEAUX CAS DE DÉMISSION LEGITIME

Entrée en vigueur	16 avril 2020
Fin de la mesure provisoire	31 mai 2020

Sont concernés les allocataires qui ont rompu volontairement leur contrat avant le 17 mars 2020, pour reprendre un nouvel emploi à durée indéterminée ou déterminée d'au moins 3 mois ou 455 heures :

- ▶ qui s'est concrétisé par une embauche effective à laquelle l'employeur met fin avant l'expiration d'un délai de 65 jours travaillés. Cette rupture par l'employeur doit intervenir à compter du 1^{er} mars 2020 ;
- ▶ ou qui ne s'est pas concrétisé par une embauche effective ; dans ce cas, il appartient au salarié de justifier qu'il était titulaire d'une promesse d'embauche ou d'un contrat de travail.

D'autres mesures relatives aux prestations d'assurance chômage ont d'ores et déjà été annoncées et sont en attente de précisions.

« ANNEE BLANCHE » POUR LES ALLOCATAIRES INTERMITTENTS DU SPECTACLE (Annexes 8 et 10)

Entrée en vigueur	1 ^{er} mars 2020
Fin de la mesure provisoire	31 août 2021

La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 prévoit l'une des mesures fortes du Plan pour la culture annoncée par le Président de la République le 6 mai 2020, à savoir une « année blanche » pour les intermittents du spectacle jusqu'à la fin de l'été 2021. Au-delà de la mesure de prolongation des droits déjà intervenue entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020, cette nouvelle mesure consiste en une prolongation de l'indemnisation de l'ensemble des allocataires indemnisés au titre des annexes 8 et 10 jusqu'au 31 août 2021, peu important que l'allocataire remplissent ou non à sa date anniversaire les conditions pour une réadmission. Ainsi, serait fixée une date anniversaire commune à l'ensemble des allocataires au 31 août 2021.

Cette dernière mesure doit faire l'objet d'un encadrement réglementaire. Elle induit en effet une adaptation des règles encadrant la réadmission au terme de la prolongation.

PROLONGATION DE L'INDEMNISATION POUR LES ALLOCATAIRES MAHORAIS

Entrée en vigueur	1 ^{er} mars 2020
Fin de la mesure provisoire	30 juin 2020

La mesure prolongation des droits ARE à Mayotte, dont le terme a initialement été fixé au 31 mai, devrait perdurer jusqu'au 30 juin 2020. La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 ouvre en effet la possibilité de prolonger cette mesure jusqu'au 31 juillet au plus tard. En ce sens, un arrêté, non encore paru, devrait fixer le terme de la prolongation, à Mayotte, au 30 juin 2020.

ADAPTATION DES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE

Entrée en vigueur	-
Fin de la mesure provisoire	-

Lors du débat sur les conséquences de la réforme de l'assurance chômage tenu le 18 mai dernier à l'Assemblée nationale, le ministre du travail a annoncé préciser prochainement les contours de la réflexion que l'État souhaite engager avec les partenaires sociaux sur les adaptations immédiates des règles d'assurance chômage, en réaction aux circonstances économiques et sociales exceptionnelles.

Le 8 juillet 2020, le nouveau Premier ministre, Jean Castex, s'est exprimé dans la presse pour évoquer un nouveau report de la réforme d'Assurance chômage dont l'entrée en vigueur de certaines dispositions avait déjà été reportée au 1^{er} septembre 2020. Aucune nouvelle date n'a encore été précisée.

Mesures exceptionnelles et temporaires relatives aux contributions

Des mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises ont été mises en place pour répondre aux difficultés financières rencontrées dans le cadre de la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19.

Il s'agit des mesures suivantes.

REPORT DE PAIEMENT DES CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE ET SUSPENSION DES ACTIONS DE RECOUVREMENT AMIABLE ET FORCE

Entrée en vigueur	12 mars 2020
Fin de la mesure provisoire	30 juin 2020

Le paiement des contributions d'assurance chômage (contributions patronales d'assurance chômage, contribution AGS et taxe forfaitaire) peut être reporté pour toutes les échéances comprises entre le 12 mars 2020 et le 30 juin 2020, Ainsi, en cas de non-paiement induit par une demande de report, aucune majoration de retard ni pénalité n'est appliquée.

EXONÉRATION DE LA CONTRIBUTION D'ASSURANCE CHÔMAGE DE LA PRIME « PEPA »

Entrée en vigueur	-
Fin de la mesure provisoire	31 août 2020

L'ordonnance n°2020-385 du 1^{er} avril 2020 reporte au 31 août 2020 la date limite de versement de la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat (PEPA) exonérée, sous conditions, de la contribution d'assurance chômage et des autres cotisations sociales.

ASSUJETTISSEMENT A CONTRIBUTIONS ET COTISATIONS SOCIALES DES INDEMNITÉS COMPLÉMENTAIRES D'ACTIVITÉ PARTIELLE

L'ordonnance n°2020-346 du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle a assujetti à cotisations et contributions sociales la part de l'indemnité complémentaire d'activité partielle excédant un certain seuil.

Entrée en vigueur	1 ^{er} mai 2020
Mesure pérenne	

D'autres mesures relatives aux contributions d'assurance chômage sont attendues au regard de l'examen par le Parlement du PLFR n°3.

CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE ET ENTREPRISES DE MOINS DE 250 SALARIÉS

Le projet de loi de finances rectificative n°3 pour 2020 prévoit une exonération d'une partie des cotisations et contributions patronales, notamment des cotisations d'assurance-chômage, et une aide au paiement des cotisations et contributions sociales pour les entreprises de moins de 250 salariés relevant de secteurs ciblés ou de secteurs dont l'activité est étroitement liée à celles des secteurs ciblés et qui ont connu une très forte baisse de leur chiffre d'affaires.

Entrée en vigueur	1 ^{er} février 2020
Fin de la mesure provisoire	31 mai 2020

CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE ET ENTREPRISES DE MOINS DE 50 SALARIÉS

Le projet de loi de finances rectificative n°3 pour 2020 prévoit une remise partielle des dettes de cotisations et contributions patronales dues au titre des périodes d'activité allant du 1^{er} février au 31 mai 2020.

Entrée en vigueur	1 ^{er} février 2020
Fin de la mesure provisoire	31 mai 2020

CONTRIBUTIONS D'ASSURANCE CHÔMAGE ET ENTREPRISES DE MOINS DE 10 SALARIÉS

Le projet de loi de finances rectificative n°3 pour 2020 prévoit une exonération d'une partie des cotisations et contributions patronales, notamment des cotisations d'assurance-chômage,

Entrée en vigueur	1 ^{er} février 2020
Fin de la mesure provisoire	31 mai 2020

Effets à court terme de la crise du Covid-19

Effets des mesures d'urgence

Les mesures de prolongement des droits des allocataires en fin de droit représenteraient des dépenses supplémentaires de 530 M€ cumulés jusqu'à fin mai. Au total entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020, le prolongement a bénéficié à au moins 240 000 personnes qui n'auraient sinon pas pu recharger leur droit (certaines en revanche auraient pu prétendre à l'Allocation de Solidarité Spécifique). Le report de la date anniversaire des intermittents concernerait environ 30 000 personnes entre mars et mai et représenterait 30 M€ au total sur cette même période.

Le report du nouveau mode de calcul du salaire de référence qui devait entrer en vigueur le 1^{er} avril et être facteur d'économies pour le régime - faibles sur les premiers mois de montée en charge, plus importantes ensuite, a donc un faible effet financier dans l'immédiat. Quant à la suspension de l'application de la dégressivité qui allait concerner quelques centaines de personnes à partir de mai, elle n'a pas d'effet financier significatif à ce stade pour l'Unédic.

Hormis l'activité partielle, la mesure d'urgence qui affecte significativement la trésorerie de l'Assurance chômage est le report des cotisations sociales qui représente jusqu'à 1,5 Md€ de moindres recettes par mois pendant la période de confinement.

Effets à court terme de la baisse de l'activité

Hors activité partielle et reports de cotisations, le principal impact de la crise sanitaire sur les dépenses d'assurance chômage provient surtout de la forte baisse de l'activité, avec en particulier l'arrêt net des embauches en contrats courts et la suspension ou l'annulation des embauches prévues sur la période. Schématiquement on distingue trois effets de court terme sur le chômage :

- ▶ **les allocataires qui travaillaient habituellement** (régime général ou intermittents du spectacle), **et n'étaient indemnisés qu'une partie du mois** tout au plus, **se retrouvent indemnisés tout le mois**. A titre de référence, en juin 2019, environ 830 000 allocataires travaillaient et étaient indemnisés au cumul tandis que 990 000 travaillaient sans être au cumul car leur revenu dépassait le seuil qui permet d'être indemnisé¹⁵. Parmi eux, environ 20 % étaient en CDI, 42 % en CDD (11 % en CDD de moins d'un mois) et 28 % en mission d'intérim¹⁶ ;
- ▶ **des moindres reprises d'emploi d'allocataires** qui en temps normal seraient sortis d'indemnisation et sont restés indemnisés ces dernières semaines. On estime que cela concernerait environ 120 000 allocataires sur le premier mois de confinement, et plus de 400 000 de mi-mars à fin juin. Certains ont pu atteindre la fin de leur droit dans l'intervalle et le cas échéant bénéficier aussi du prolongement ;
- ▶ **de nouvelles entrées au chômage**, avec un bond du nombre d'inscriptions à Pôle emploi fin mars-début avril, du fait surtout de l'arrêt des contrats courts et en particulier de l'intérim. Ces entrées correspondaient à environ 40 000 inscrits de plus sur le premier mois de confinement.

¹⁵ Certains pouvaient être non indemnisés car en période de différé.

¹⁶ Unédic, « Les allocataires qui travaillent. Qui sont-ils ? Quelles sont leurs activités ? Résultats de l'enquête 2018 », mars 2019.

**TABLEAU 3 – ESTIMATION DES EFFETS A COURT TERME DE LA CRISE DU COVID-19
POUR L'ASSURANCE CHÔMAGE (HORS DÉPENSES D'ACTIVITÉ PARTIELLE)**

<i>Estimations au titre de chaque mois</i>	Avril	Mai	Juin
Dépenses supplémentaires d'allocations			
Moindre activité des allocataires en cumul emploi/chômage	620 M€	580 M€	480 M€
Moindres sorties vers l'emploi des allocataires	130 M€	250 M€	320 M€
Prolongement des fins de droit	130 M€	220 M€	140 M€
Nouvelles entrées au chômage indemnisé	50 M€	100 M€	100 M€
Dispositions relatives aux intermittents (A8A10)	80 M€	90 M€	90 M€
Report des règles d'Assurance chômage	30 M€	30 M€	30 M€
Versements aux caisses de retraites complémentaires*	60 M€	60 M€	60 M€
Total	1 100 M€	1 330 M€	1 220 M€
Manque à gagner / moindres recettes liées à l'activité partielle, aux arrêts maladie, à la baisse de l'activité	~ 1 000 M€	< 1 000 M€	< 1 000 M€
Risque de décalage de trésorerie lié à des reports de contributions	< 1 000 M€	< 1 000 M€	< 1 000 M€

* En pratique ces versements feront l'objet de régularisations ultérieures.

ns : non significatif

Source : Unédic

Observé à fin juin

En termes de trésorerie, **les dépenses d'allocations (hors activité partielle) ont été supérieures d'environ 2,4 Mds€ à ce qu'annonçaient nos prévisions de février dernier.**

Par ailleurs, la baisse de l'activité entraîne un manque à gagner en termes de recettes de contributions - qui atteint 1 Md€ par mois pendant le confinement - car la masse salariale soumise aux contributions chômage et à la CSG diminue sous l'effet de la baisse d'activité (moins de travailleurs moins de salaires versés) et du fait de la substitution à la rémunération habituelle d'indemnités d'activité partielle, ou d'arrêt maladie, non soumises à contribution.

Effets à horizon fin 2020

La crise sanitaire a mis en suspens un grand nombre d'activités. La fin de la période de confinement stricte ne signifie cependant pas un retour à la normale. Les reprises d'emploi se feront de façon progressive et différenciée, selon les secteurs, les territoires, et en fonction des éventuelles mesures de relance économique qui pourraient prendre le relais des mesures d'urgence.

Malgré le fort soutien à l'économie des pouvoirs publics pendant le confinement, les entreprises devraient progressivement ajuster leur masse salariale en réduisant les contrats plus durables.

Après des inscriptions à la suite de contrats courts, dont une partie seraient sans doute intervenues un peu plus tard dans l'année en l'absence de crise, on pourrait voir arriver de nouveaux allocataires cette fois à la suite de licenciements économiques ou de ruptures conventionnelles, avec par ailleurs des besoins d'accompagnement, de formation ou de reconversion spécifiques selon les secteurs dont ils sont issus.

Pour mémoire, entre 2008 et 2009 où le PIB avait chuté d'environ trois points, passant à -2,8 %, le nombre de défaillances d'entreprises avait doublé (+15 % contre +7 % d'évolution les années précédentes). De même, le nombre d'allocataires indemnisés avait augmenté de 17 % (+330 000, contre +141 000 soit +8 % l'année précédente). Avec ces hausses de dépenses et la baisse concomitante des recettes, le solde de l'Assurance chômage s'était creusé de 5 Mds€.

En outre, lors de la crise de 2009, le nombre d'inscriptions à Pôle emploi à la suite de licenciements économiques avait doublé, passant de 40 000 au dernier trimestre 2008 à environ 80 000 au premier trimestre 2009. Le nombre trimestriel de licenciés économiques s'inscrivant à Pôle emploi est ensuite rapidement revenu à son niveau d'avant crise. Fin 2019, il était d'environ 30 000 par trimestre dont la moitié entrant en Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP). Ainsi, au 31 décembre 2019, environ 50 000 adhérents au CSP étaient indemnisés.

Dans la prévision de juin 2020, avec les informations connues et hypothèses à date, on considère que 900 000 emplois salariés seraient détruits d'ici la fin de l'année 2020¹⁷. On estime qu'il en découlerait 630 000 allocataires supplémentaires indemnisés par l'Assurance chômage, ce qui porterait le nombre de chômeurs indemnisés à 3,4 millions fin 2020.

Les transformations de l'emploi que l'on peut entrevoir à ce stade laissent également penser qu'elles affecteront le marché du travail à moyen voire long terme. La crise aura aussi des répercussions sur les générations qui entrent aujourd'hui dans la vie active, ainsi que sur la situation des indépendants, ou encore les conditions de travail

Un afflux massif possible des entrées en CSP sur la fin de l'année 2020 pourrait amener rapidement à un doublement de l'effectif de ses bénéficiaires. L'augmentation des adhésions, dans un contexte de difficultés accrues de retour à l'emploi, pourrait modifier l'équilibre financier du dispositif mais aussi affecter les conditions d'accompagnement des bénéficiaires. De façon plus générale, l'augmentation massive du chômage et les difficultés sectorielles qui pourraient intervenir dans les prochains mois inviteront à repenser les objectifs stratégiques de Pôle emploi et les moyens engagés au regard des conséquences de la crise.

Finalement, les dépenses d'allocations chômage (principalement ARE, AREF, ASP) progresseraient de 6,6 Mds€ par rapport à 2019, passant à 41,6 Mds€ en 2020, principalement portées par les destructions d'emploi.

Enjeux à venir

Bien qu'ayant pour objectif d'être préservé durant la période de confinement puis de relance par le recours à l'activité partielle, le régime d'assurance chômage est néanmoins fortement sollicité. Il agit en absorbant le report ou la diminution des charges patronales et supporte également les effets de la baisse d'activité économique, notamment pour les demandeurs d'emploi qui travaillaient chaque mois.

Il doit désormais se préparer à soutenir celles et ceux qui perdront leur emploi ou ne pourront pas en retrouver au cours de cette période de récession dans laquelle la France est entrée en 2020. La sensibilité du régime d'assurance chômage à la récession est quatre fois plus importante que les autres régimes de protection sociale (qui n'y sont sensibles généralement que sur le plan des recettes). Dans ces conditions de forte sollicitation du régime, les caractéristiques d'un régime unique, solidaire et interprofessionnel, constituent une réponse efficace au besoin de protection généralisé des demandeurs d'emploi.

¹⁷ Unédic, « Situation financière de l'Assurance Chômage. Perspectives 2020 – Conséquences de la crise du Covid-19 », juin 2020.

Ainsi, si les mesures d'activité partielle sont amenées à évoluer dans une logique d'appui et de relance ciblée, il convient de rappeler que le rôle premier de l'assurance chômage est de fournir un revenu de remplacement à celles et ceux qui se retrouveront privés d'emploi dans les mois à venir.

La période impose ainsi de penser la protection des demandeurs d'emploi sur un temps long qui reste à venir et non uniquement en gestion de l'après confinement. L'impact de la réforme précisée dans la fiche 4 de ce document pose clairement la question du modèle de protection et de ses effets sur les opportunités de retour à l'emploi dans les mois à venir.

Par ailleurs, si le système reste général pour apporter un soutien global à l'économie, la question de la solidarité ciblée en complément du régime d'assurance chômage demeure. Ainsi, des mesures complémentaires par des dispositifs de solidarités locaux, par branche ou secteur pourraient compléter et renforcer momentanément le soutien qui sera apporté par le régime d'assurance chômage.

FICHE 4

Conséquences de la réforme induite par les décrets du 26 juillet 2019

Situation réglementaire

La réforme de l'Assurance chômage, initiée par la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, a conduit à la publication par l'État des décrets du 26 juillet 2019 (n°2019-796 et 2019-797) portant diverses modifications à la réglementation d'Assurance chômage.

Ces nouvelles mesures sont progressivement déployées avec des dates d'entrée en vigueur différentes.

Principales mesures nouvelles issues de la réforme de l'Assurance chômage	Date d'entrée en vigueur
<p>Indemnisation des salariés démissionnaires</p> <p>Ces derniers doivent justifier d'une condition d'affiliation antérieure de 1 300 jours travaillés et poursuivre un projet professionnel dont le caractère réel et sérieux a été attesté par une commission paritaire interprofessionnelle régionale.</p> <p>Ils sont indemnisés dans les conditions de droit commun, sous réserve d'un contrôle de la mise en œuvre de leur projet sous 6 mois maximum.</p>	1 ^{er} novembre 2019
<p>Indemnisation des travailleurs indépendants</p> <p>Ces derniers doivent justifier de certaines conditions (dont un redressement ou une liquidation judiciaire) pour bénéficier d'une allocation forfaitaire pour une durée maximale de 6 mois.</p>	1 ^{er} novembre 2019
Condition d'affiliation portée à 6 mois (contre 4 mois précédemment)	1 ^{er} novembre 2019
Condition de recharge portée à 6 mois (contre 1 mois précédemment)	1 ^{er} novembre 2019
Période de référence affiliation réduite à 24 mois (pour les salariés âgés de 53 ans et moins)	1 ^{er} novembre 2019
<p>Introduction d'une mesure de dégressivité de l'allocation</p> <p>Les salariés dont le montant d'allocation journalière est supérieur à 84,33 € sont concernés par l'application d'un coefficient de dégressivité de 0,7 réduisant le montant de l'allocation à compter du 7^{ème} mois d'indemnisation</p>	1 ^{er} novembre 2019
Création d'une taxe forfaitaire de 10 € pour la conclusion de certains contrats à durée déterminés dits « d'usage ».	1 ^{er} janvier 2020

Principales mesures nouvelles issues de la réforme de l'Assurance chômage	Date d'entrée en vigueur
<p>Modification du calcul du salaire journalier de référence, prenant en compte les périodes d'inter-contrats :</p> <p>Le salaire de référence est établi sur une période de référence calcul (PRC) alignée sur la période de référence affiliation (PRA). Les rémunérations prises en compte seront donc celles perçues au cours des 24 mois qui précèdent la fin du contrat de travail (36 mois pour les salariés âgés de 53 ans et plus). Dès lors, le salaire journalier de référence est calculé à partir du nombre de jours calendaires compris entre le début du premier et la fin du dernier contrat sur les 24 mois précédant la perte d'emploi, intégrant ainsi les jours travaillés, comme les jours chômés entre deux emplois le cas échéant (Règlement d'assurance chômage annexé au décret n° 2019-797, art. 13)</p>	<p>1^{er} septembre 2020 (Initialement prévue au 1^{er} avril 2020)</p>
<p>Modification de calcul de la durée d'indemnisation prenant en compte les périodes d'inter-contrats.</p> <p>La durée d'indemnisation est égale au nombre de jours calendaires décomptés, dans la période de référence affiliation, entre le premier jour de la première période d'emploi incluse dans la PRA et jusqu'au terme de cette période.</p>	<p>1^{er} septembre 2020 (Initialement prévue au 1^{er} avril 2020)</p>
<p>Bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage</p>	<p>1^{er} janvier 2021</p>

Il convient de noter que le 8 juillet 2020, le Premier ministre Jean Castex s'est exprimé dans la presse en faveur d'un nouveau report de certaines dispositions issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 (mesures relatives au calcul du SJR et de la durée d'indemnisation déjà reportées au 1^{er} septembre 2020 par le décret n° 2020-361 du 27 mars 2020). Aucune nouvelle date n'a encore été précisée.

Effet des nouvelles règles sur les demandeurs d'emploi : premier bilan des mesures entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2019

Nouvelles conditions d'ouverture de droit

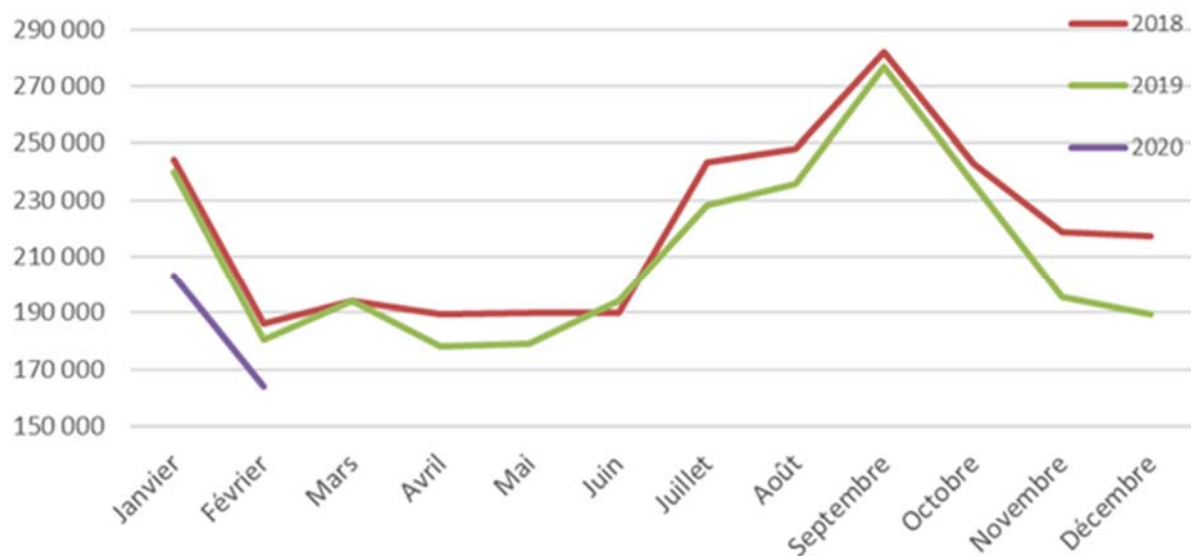
De novembre 2019 à février 2020, nous observons une **baisse des ouvertures de droit d'environ 25 000 par mois**, par rapport à la même période un an plus tôt, **dont 8 000 rechargements de moins**. Cela correspond à la diminution qui était attendue d'après nos estimations d'impact *ex ante* de la nouvelle réglementation¹⁸.

L'observation des rejets permet de voir quelle était l'affiliation des demandes refusées. De novembre 2019 à février 2020, **on observe 20 000 rejets d'ouverture de droit par mois pour cause d'affiliation insuffisante (12 000 avec une affiliation entre 4 et 6 mois et 8 000 avec une affiliation entre 1 et 4 mois correspondant aux anciennes conditions de rechargement)**. Ils concernent des demandeurs d'emploi qui auraient pu ouvrir un droit en convention 2017 avec cette même affiliation.

Au-delà des rejets enregistrés et donc observables, des personnes ayant perdu leur emploi mais comptant entre 4 et 6 mois ont pu ne pas déposer de demande d'allocation en anticipant qu'elles ne pourraient pas être indemnisées. Le nombre de personnes affectées par les nouvelles conditions d'ouverture de droit est donc sans doute supérieur.

¹⁸ Unédic, « Impact de la réforme de l'Assurance chômage 2019 », septembre 2019.

GRAPHIQUE 5 - NOMBRE MENSUEL D'OUVERTURES DE DROIT A L'ASSURANCE CHÔMAGE



Source : FNA à fin mars

Champ : allocataires ouvrant un droit en ARE, AREF ou ASP, hors annexes 8 et 10

Lecture : en janvier 2020, 203 000 allocataires ont ouvert un droit en ARE, AREF ou ASP

Indépendants

Depuis l'entrée en vigueur de la mesure en novembre 2019, **en moyenne chaque mois près d'une centaine d'indépendants** ont ouvert un droit à l'Assurance chômage¹⁹. Fin mars, environ 450 personnes en ont bénéficié. Le rythme des entrées ne semblait pas encore s'accélérer en mars, mais la récession économique en cours pourrait conduire à un plus grand recours à ce dispositif. Pour rappel, il était attendu initialement que, chaque mois, 2 500 indépendants demandent à bénéficier de cette couverture.

Démissionnaires

La mesure connaît un démarrage très progressif. Quelques dizaines de salariés ont ouvert un droit en novembre et décembre 2019 dans le but de poursuivre un projet consécutivement à une démission. En mars, **environ 400 démissionnaires** ont ouvert un droit dans ce cadre. La période de confinement et la récession économique à partir de mars 2020 devraient sans doute freiner la montée en charge de cette mesure qui a bénéficié au total à 1000 personnes fin mars.

Pour rappel, il était attendu qu'en moyenne 1 500 à 2 500 salariés se saisiraient chaque mois de cette possibilité. **Pour rappel, la majorité des ouvertures de droits à la suite d'une démission sont prises au titre des missions de partenaires sociaux en région au sein des Instances Paritaires Régionales (IPR), puisque de janvier à mars plus de 2 700 ouvertures de droit ont été accordées.**

¹⁹ Situation observée à fin mai 2020, pouvant être révisée à la hausse en raison des délais de liquidation de ces droits.

Impact de la crise sur les mesures reportées

Les nouveaux modes de calcul du SJR et de la durée de droit, s'ils s'appliquaient dans les prochains mois, auraient un effet sensible sur l'indemnisation des personnes privées d'emploi dans la période de crise sanitaire et n'ayant pas travaillé de manière continue sur les deux ou trois années précédentes.

Pour rappel, nous estimions avant crise que 850 000 entrants seraient concernés par cette mesure lors de sa première année d'application : leur allocation mensuelle diminuerait, passant de 905 € à 708 € en moyenne par mois (-22 %), tandis que la durée moyenne de leur droit passerait d'un an à un an et demi en moyenne. Parmi eux, les plus affectés seraient au nombre de 190 000 : ils percevraient une allocation mensuelle diminuée de 50 %, tandis que la durée de leur droit s'allongerait d'un an en moyenne.

Durant le confinement, les embauches, y compris de CDD ou d'intérim, se sont considérablement affaiblies. Au-delà du confinement, la récession économique qui a débuté signifie pour les personnes non installées dans l'emploi de moindres opportunités d'embauches. Ces personnes, lorsqu'elles auront réuni les conditions d'affiliation, auront donc en moyenne moins de périodes travaillées au sein de leur période d'affiliation.

Avec le report du deuxième volet de la réforme (au 1^{er} septembre pour le moment), il est prévu que la période de confinement et une période allant au maximum jusqu'au 31 juillet 2020 soient neutralisées dans le futur calcul des droits²⁰. La crise économique dépassera néanmoins cette date. La baisse d'activité qui se prolonge dans certains secteurs, du fait du déconfinement progressif mais aussi d'un nouveau contexte économique, affectera directement l'emploi. Elle conduira à une baisse sensiblement plus importante des allocations versées, en particulier dans l'hôtellerie, la restauration et les métiers en lien avec le tourisme et l'évènementiel.

Bonus-malus

Le décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage crée un dispositif de taux de contribution modulé en fonction du taux de séparation de l'employeur (bonus-malus). Il s'agit d'un taux individualisé compris entre 3,00 % et 5,05 % et s'appliquant à l'ensemble de la masse salariale.

Textes de référence

- ▶ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage
- ▶ Arrêté du 27 novembre 2019 relatif aux secteurs d'activité et aux employeurs entrant dans le champ d'application du bonus-malus

Entrée en vigueur et durée du dispositif

La modulation du taux est applicable à compter du 1^{er} mars 2021 et pour la durée du décret du 26 juillet 2019, soit jusqu'au 1^{er} novembre 2022.

²⁰ Décret n°2020-425 du 14 avril 2020

Champ d'application

Le bonus-malus est applicable aux entreprises de 11 salariés ou plus des secteurs d'activité dans lesquels le taux de séparation moyen est supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre de l'emploi pour une période de trois ans. Les secteurs concernés seraient les suivants :

- ▶ Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac,
- ▶ Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques,
- ▶ Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution,
- ▶ Hébergement et restauration,
- ▶ Transports et entreposage,
- ▶ Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques
- ▶ Travail du bois, industries du papier et imprimerie.

Pour la détermination du taux modulé, toutes les fins de contrats de travail sont prises en compte à l'exception des démissions, des fins de contrats d'apprentissage et de professionnalisation et des contrats aidés. Les fins de contrat d'intérim sont prises en compte pour la détermination du taux applicable à l'entreprise utilisatrice.

Impact de la crise sur le dispositif de bonus-malus

Le dispositif de bonus-malus, dont l'entrée en vigueur est prévue en mars 2021 vise à limiter le recours aux contrats courts et prévoit la modulation du taux de contributions chômage des entreprises selon le nombre de fin de contrats les années précédentes (« taux de séparation ») comparés à la moyenne des séparations des entreprises du secteur. Il concernerait 46 000 entreprises et 2,6 millions de salariés.

Pour la première année de mise en œuvre, il est prévu que le taux de cotisation des entreprises sera ainsi modulé à partir de mars 2021 sur la base de leur taux de séparation de l'année 2020 comparé au taux de séparation médian de leur secteur en 2019 et 2020.

Dans le contexte de la période de récession exceptionnelle que traverse l'économie française, le taux de séparation de 2020 sera comparé à celui des entreprises du secteur dans une période comprenant d'abord une phase de croissance puis cette même récession.

Pour les secteurs les plus impactés par la crise économique, en premier lieu l'hébergement et la restauration, le résultat obtenu dépendra ainsi beaucoup des effets de la crise et probablement peu de modifications de gestion de la main-d'œuvre opérées par les entreprises. Le recours aux contrats courts, qui s'est tari depuis la mi-mars, pourrait reprendre si la conjoncture s'améliore, d'autant qu'un projet de loi prévoit de faciliter jusqu'à fin 2020 la reconduction des CDD en réponse à la crise économique que traverse le pays.

Le dispositif est conçu pour être neutre au sein d'un secteur, les sur-contributions des entreprises avec malus étant globalement équivalentes au bonus des autres. Nous estimions avant crise que le montant du malus versé par une partie des entreprises d'un secteur devrait être proche du montant de bonus dont bénéficie l'autre partie des entreprises du secteur, pour un montant de transfert maximum de charge, tous secteurs confondus, de 400 M€ par an.

Etant donné les différences de situations économiques entre la période de calcul du taux de séparation pour le secteur et celle pour l'entreprise, rien ne garantit que le bonus-malus soit équilibré financièrement lors de sa première année de mise en œuvre. Son articulation avec les mesures de report et d'exonérations des cotisations sociales sera aussi à clarifier.

Enjeux à venir

Le deuxième volet de mise en œuvre de la réforme actuellement prévu au 1^{er} septembre pourrait être reporté, selon les déclarations récentes du nouveau Premier ministre. Si des évolutions réglementaires étaient à nouveau envisagées sur le champ de l'assurance chômage dans les semaines à venir, les développements informatiques induits par ces évolutions et le délai d'implémentation au sein de Pôle emploi pourraient perturber fortement cette échéance.

Par ailleurs, les conséquences de cette réforme se traduiront dans un environnement et une dynamique d'emploi très différents de ceux ayant présidé aux décisions du gouvernement en juillet dernier.

D'un point de vue technique, de nouvelles analyses semblent opportunes en vue d'adapter les modalités de calcul du SJR ou du bonus-malus par exemple, compte tenu de la période de confinement.

La question du sens de ces évolutions réglementaires dans un contexte de crise et de raréfaction de l'emploi peut être utilement posée. Dès lors, quelles sont les priorités affectées au régime dans la période à venir ? L'objectif de sauvegarde de l'emploi et de la survie des entreprises que les partenaires sociaux et le gouvernement ont conjointement poursuivi depuis le début de la crise ne pourrait-il pas guider également les évolutions réglementaires du régime au-delà de la question du recours aux contrats courts, à l'aune d'une période de menaces inédites sur l'activité de certains secteurs ?

Fiche 5

Cadre de pilotage de l'Assurance chômage

Cadre réglementaire fixant la gouvernance du régime durant la période de carence

Le cadre de la négociation des accords d'assurance chômage a été modifié par la Loi du 5 septembre 2018, se traduisant par une intervention de l'État plus importante. Cette procédure de négociation a été mise en œuvre pour la première fois en 2019. Elle n'a pas permis d'aboutir à un accord des Partenaires sociaux, au regard des objectifs fixés par le Premier ministre dans le document de cadrage.

Partage des compétences entre partenaires sociaux et « État »

La détermination des règles relatives au régime d'assurance chômage fait l'objet d'un partage de compétences entre le législateur (loi), le Gouvernement (décrets et arrêtés) et les partenaires sociaux (PS) ; le législateur ayant fixé des dispositions encadrant les conditions et modalités d'indemnisation, le financement du régime, le recouvrement des contributions (C. trav., L. 5421-1 à L. 5422-25).

Conformément à l'article L. 5422-20 du code du travail, il relève de la compétence des Partenaires sociaux d'élaborer les « **mesures d'application** » des dispositions légales encadrant le régime d'assurance chômage par des « *accords conclus entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés* », traduit en convention et textes associés (règlement général, annexes, circulaires). Les accords relatifs à l'assurance chômage sont ensuite soumis à l'agrément du Premier ministre, délivré pour la durée de la validité de l'accord (C. trav., art. L. 5422-21).

De longue date, il est prévu une **procédure de substitution** lorsque les Partenaires sociaux ne parviennent pas à un accord : « *en l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État* » (C. trav., art. L. 5422-20). La compétence réglementaire est ainsi transférée au Gouvernement instaurant ainsi une période dite de **régime de carence** (décret n°82-991 du 24 novembre 1982 ; décret n°2019-797 du 26 juillet 2019). En 2019, la négociation présentait la particularité de devoir aboutir à un accord susceptible de satisfaire à l'ensemble des conditions prévues par le document de cadrage (cf. *infra*).

Intervention renforcée de l'État depuis la loi du 5 septembre 2018

La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018²¹ « *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* » est venue impacter l'équilibre existant dans la répartition des prérogatives (cf. *supra*), au niveau :

- ▶ du **contenu des accords** d'assurance chômage avec l'intervention systématique du Gouvernement en amont des discussions via la transmission d'un document de cadrage (objectifs assignés aux partenaires sociaux en termes de trajectoire financière et, le cas échéant, d'évolution de la réglementation, délai dans lequel un accord doit être trouvé) (C. trav., art. L. 5422-20-1) ;

²¹ À noter toutefois que la loi prévoit une concertation avec les partenaires sociaux sur le contenu du document de cadrage. L'exposé des motifs de la loi indiquait par ailleurs que « *l'État renforce son rôle dans la détermination des règles d'indemnisation [...] tout en préservant le rôle central des partenaires sociaux* ».

- ▶ de l'**agrément** de l'accord des Partenaires sociaux délivré par le Premier ministre qui est notamment conditionné à sa conformité au document de cadrage (C. trav., art. L5422-22) ;
- ▶ du **rythme des négociations** et du **suivi financier** de l'accord en vigueur.

Perspectives juridique et opérationnelle d'évolution des règles du régime

Perspective juridique d'évolution des règles du régime

La réglementation d'assurance chômage est actuellement définie par le Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage en application de l'article L.5422-20 du code du travail prévoyant qu'« *en l'absence d'accord ou d'agrément de celui-ci, les mesures d'application sont déterminées par décret en Conseil d'État* ».

Au terme de l'article 6 du Décret n°2019-797, les nouvelles dispositions relatives à l'assurance chômage sont applicables jusqu'au 1^{er} novembre 2022 : « *Les dispositions du présent décret sont applicables, dans les conditions fixées à l'article 5, jusqu'au 1^{er} novembre 2022* ».

Ainsi, dans la période dite de carence, toute modification de la réglementation d'assurance chômage doit intervenir par décret (ce qui a déjà été le cas : décret coquille n° 2019-1106 du 30 octobre 2019, décret 2020-361 du 27 mars 2020).

Perspective opérationnelle d'évolution des règles du régime

Le décret actuel relatif à l'assurance chômage du 26 juillet 2019 prévoit une application jusqu'au 1^{er} novembre 2022, et non une application jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord d'assurance chômage.

Les dispositions du code du travail confient au Premier ministre l'initiative de l'ouverture des négociations d'assurance chômage :

- ▶ L'article L.5422-20-1 prévoit que le Premier ministre adresse aux partenaires sociaux un document de cadrage précisant les objectifs de la négociation « *préalablement à la négociation de l'accord [d'assurance chômage] dont l'agrément arrive à son terme* ».
- ▶ L'article L.5422-25 précise que le Premier ministre peut demander aux partenaires sociaux de rouvrir des négociations en cas d'écart significatif entre la trajectoire financière du régime d'assurance chômage et la trajectoire financière prévue par la convention d'assurance chômage (ou si la trajectoire financière décidée par le législateur dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques évolue significativement).

Ainsi, si aucun texte ne prévoit expressément la possibilité pour les partenaires sociaux de se réunir pour négocier une nouvelle convention d'assurance chômage tant que la réglementation prévue par décret est en vigueur, le nouveau contexte économique et ses impacts sur le marché du travail, suite à la crise sanitaire, viennent réinterroger les objectifs de la réforme, telle qu'elle a été présentée en juillet 2019.

Le décret relatif à l'assurance chômage du 26 juillet 2019 s'inscrivait dans des objectifs (lutte contre le recours aux contrats courts, notamment) et une trajectoire financière qui ne correspondent plus au contexte actuel.

Or les évolutions récentes de la réglementation d'assurance chômage, dans le contexte actuel lié à l'épidémie de Covid-19, ont fortement impactées la trajectoire financière initialement fixée.

Au même titre que cet écart constituerait pour l'État un motif de demande d'évolution de la réglementation d'assurance chômage, les partenaires sociaux pourraient interroger quant à la nécessité d'ouvrir une négociation de la réglementation d'assurance chômage : sur la base d'un nouveau document de cadrage, potentiellement coconstruit et prenant en compte les conséquences de la situation post-Covid-19.

Fiche 6

Assurance chômage et réforme des retraites

Le projet de loi présenté en janvier 2020 sur les retraites a des effets pour l'Assurance chômage et les demandeurs d'emploi sur deux volets :

- ▶ **les droits à la retraite pour les demandeurs d'emploi** : quels droits à la retraite acquerront les demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non ? Comment ces droits seront financés ?
- ▶ **l'emploi et le chômage des séniors** : quel sera le niveau d'emploi des séniors ? Et leur niveau de chômage ? Quelles conséquences pour les finances de l'Unédic ?

L'acquisition de droits

Actuellement

Acquisition de trimestres

Depuis 1980, les périodes de chômage indemnisé sont assimilées à des trimestres d'assurance. Il est validé autant de trimestres assimilés que l'assuré réunit de fois 50 jours de chômage indemnisé pour une année civile, au titre notamment de l'ARE, de l'ASP ou de l'ASS, dans la limite de 4 trimestres par an.

Calcul du montant de la pension

Seuls les revenus perçus sur les périodes cotisées (périodes d'emploi) sont toutefois pris en compte dans le calcul du montant de la pension : les périodes de chômage sont neutralisées.

Nombre de retraités concernés

Parmi les retraités percevant une pension de base (*i.e.* essentiellement des retraités du privé) qui sont nés en 1950, environ 1 sur 2 a des trimestres validés au titre de périodes de chômage indemnisé. En moyenne, pour cette génération, environ 5 trimestres de retraite ont été validés au titre du chômage indemnisé (à noter qu'au cours d'une année, les trimestres cotisés sont retenus en priorité sur les trimestres assimilés ; à noter également que cette génération a été concernée en début de carrière par la règle d'avant 1980, qui voulait que toutes les périodes de chômage, indemnisées ou non, soient assimilées à des trimestres d'assurance retraite).

Dans le projet de loi

L'actuel projet de loi sur les retraites prévoit que les périodes couvertes par l'ARE, l'ASP, l'ASS ainsi que l'ATI permettent de valider des points de retraite.

Le II de l'article 42 prévoit que l'attribution de points de retraite se ferait sur la base du montant de la prestation (donc de l'allocation perçue) et non plus sur la base de la rémunération antérieure. Cela suggère que les périodes de différés et de délai d'attente, aujourd'hui prises en compte dans l'acquisition de trimestres, ne donneraient pas lieu à acquisition de points.

Le financement actuel des retraites complémentaires pour les allocataires

Le financement des retraites complémentaires est régi par la convention entre l'Agirc, l'Arrco et l'Unédic du 12 décembre 2017 et la convention entre l'Ircantec et l'Unédic du 20 décembre 2017.

Principes

Ces conventions permettent que les allocataires accumulent des points retraites comme s'ils étaient en emploi à leur ancien niveau de salaire. Pour cela, l'Unédic finance pour ses allocataires environ 65 % du total des cotisations retraite génératrices de droit telles que calculée sur la base de l'ancien salaire, les caisses de retraite complémentaire finançant les 35 % restants. L'Unédic finance pour partie cette somme par une retenue sur les allocations versées, équivalente à 3 % du salaire journalier de référence (SJR), sous réserve que l'allocation journalière excède l'allocation minimale (29,38 € au 1^{er} juillet 2020).

Montants

En 2019, au titre de ces conventions, l'Unédic a versé à l'Agirc, l'Arrco et l'Ircantec la somme de 3 558 M€. En moyenne, 75 % des versements vont à Arrco, 20 % à l'Agirc et 5 % à l'Ircantec. Comme l'Unédic a financé ce montant par un prélèvement de 1 423 M€ sur les allocations, le solde net pour l'Unédic est de 2 135 M€, représentant environ 6 % des dépenses totales du régime.

Les conséquences pour l'Assurance chômage d'une réforme des retraites

Conséquence sur les règles de l'Assurance chômage

Dès lors qu'un allocataire peut faire valoir sa retraite à taux plein, son indemnisation est automatiquement interrompue. La réglementation d'Assurance chômage intègre ainsi mécaniquement les conséquences d'une modification des règles de calcul de l'âge légal de départ en retraite ou du nombre de trimestres nécessaires au taux plein.

Rappelons que la réglementation d'Assurance chômage prévoit une durée maximale de droit de 3 ans pour les salariés perdant un emploi à l'âge de 55 ans ou plus (sous réserve d'avoir été affilié à l'Assurance chômage durant les 3 années précédentes). En outre, le dispositif dit de maintien permet, sous conditions, à un allocataire âgé de 62 ans ou plus de bénéficier d'un versement de ses allocations jusqu'à l'atteinte du nombre de trimestres nécessaires pour une retraite à taux plein.

Équilibre financier de l'Assurance chômage

Lorsque l'âge de départ à la retraite est retardé, deux effets contraires jouent sur les finances de l'Assurance chômage : **les séniors en emploi cotisent plus longtemps tandis que ceux sans emploi sont indemnisés par l'Assurance chômage jusqu'à un âge plus tardif**. Des analyses poussées sont en cours pour évaluer la résultante de ces deux effets.

Le paramètre important est le taux de chômage des séniors. Lorsque beaucoup de séniors travaillent et peu sont au chômage, les recettes sont élevées et les dépenses faibles. A l'inverse, si le taux de chômage des séniors est élevé, le relèvement de l'âge de départ en retraite entraînerait probablement des dépenses supplémentaires qui ne seraient pas couvertes par des recettes supplémentaires.

En 2019, les séniors connaissaient moins le chômage que l'ensemble de la population. Au dernier trimestre de 2019, le taux de chômage des 55 ans ou plus était de 6,1%, contre 8,1% pour l'ensemble des actifs. Le taux de chômage était de 6,4% entre 55 et 59 ans, atteignait un niveau plus élevé entre 60 et 64 ans (7,7 % en 2019) puis diminuait après 65 ans (3,3 %).

Pour autant, ce taux de chômage relativement modéré ne reflète pas l'ensemble des difficultés que peuvent rencontrer les séniors pour travailler, notamment celles liées à leur santé et prises en charge par la Sécurité sociale. Le taux d'emploi des séniors diminue en effet avant 60 ans : en 2019, 72,2% des personnes âgées entre 55 à 59 ans était en emploi, contre 80,7% pour celles âgées de 50 à 54 ans.

Il est à noter que l'Unédic ne dispose pas à ce jour des données nécessaires pour estimer les effets pour l'Assurance chômage d'une réforme des retraites sur l'emploi et le chômage indemnisé. Un rapprochement avec les institutions spécialistes des retraites apparaît indispensable pour y avoir accès.

Montée en charge

Les effets d'une mesure d'âge sur le marché de l'emploi peuvent différer à court terme de ce qu'ils seront sur le long-terme. En effet, lorsque l'âge de départ est reculé, l'adaptation des employeurs peut être progressive, quant à l'embauche de séniors ou à leur maintien dans l'emploi. De même, les salariés n'intégreront peut-être pas tous immédiatement ce recul de l'âge de départ à la retraite dans leurs projections d'emploi à l'approche de la retraite.

ANNEXE – Tableau de bord Covid-19

PARTIE 1 / Indemnisation													
Indicateurs des Indemnisations <small>source Pôle emploi</small>	27-avr au 03-mai	04-mai au 10-mai	11-mai au 17-mai	18-mai au 24-mai	25-mai au 31-mai	01-juin au 07-juin	08-juin au 14-juin	15-juin au 21-juin	22-juin au 28-juin	29-juin au 05-juil	06-juil au 12-juil	Cumul 01 mars -28 juin	
Nb d'inscriptions	68 k	58 k	57 k	58 k	64 k	75 k	67 k	77 k	73 k				1 311 k
% évolution annuelle vs 2019 en moyenne sur 4 semaines	-11,0%	-15,6%	-23,2%	-28,4%	-25,6%	-24,3%	-17,6%	-12,2%	-14,1%				
Nb de demandes d'allocation	96 k	93 k	93 k	79 k	97 k	113 k	113 k	119 k	117 k				2 060 k
% évolution annuelle vs 2019 en moyenne sur 4 semaines	-26,8%	-30,4%	-36,2%	-42,2%	-37,5%	-38,4%	-32,9%	-27,1%	-18,6%				
Nb total de décisions	111 k	79 k	84 k	89 k	68 k	92 k	98 k	101 k	200 k				1 804 k
% décision (admissions / rejets / reprises)	32 % / 43% / 25 %	27 % / 46% / 27 %	30 % / 42% / 28 %	31 % / 43% / 26 %	24 % / 52% / 24 %	27 % / 50% / 23 %	26 % / 51% / 23 %	23 % / 55% / 23 %	30 % / 58% / 11 %				
% des actualisations	84%	94%	97%	97%		90%	94%		61%				
% des actualisations en 2019	82%	91%	96%	96%		87%	93%		56%				

% actualisations en date du 01 juillet

Indicateurs mensuels des indemnisations <small>source Pôle emploi</small>	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Septembre	Octobre	Novembre	Jan. 2020 à mai 2020	% jan->mai
Total mensuel des inscrits à Pôle Emploi (ABCDE)	6,5 M	6,4 M	6,6 M	6,7 M	6,7 M								0,0%
Total mensuel des inscrits à Pôle Emploi (A)	3,5 M	3,5 M	3,7 M	4,6 M	4,4 M								-3,3%
Total mensuel des allocataires indemnisables (ABCDE)	3,5 M	3,5 M	3,7 M	3,9 M	4,0 M								1,5%
Total mensuel des allocataires indemnisés (ABCDE)	2,9 M	2,8 M	3,1 M	3,4 M	3,4 M								0,7%
Total mensuel des indemnisations versées	3 100,1 M€	3 078,4 M€	2 862,8 M€	3 191,3 M€	3 508,5 M€								9,9%

chiffres en date du 24/06

PARTIE 2 / Activité partielle

DAP Activité Partielle <small>source DARES</small>	27-avr au 03-mai	04-mai au 10-mai	11-mai au 17-mai	18-mai au 24-mai	25-mai au 31-mai	01-juin au 07-juin	08-juin au 14-juin	15-juin au 21-juin	22-juin au 28-juin	29-juin au 05-juil	06-juil au 12-juil	Annonce DARES 07 juillet	
Cumul des DAP d'activité partielle <small>source DARES</small>	1 233 k	1 273 k	1 307 k	1 329 k	1 362 k	1 381 k	1 397 k	1 411 k	1 426 k	1 442 k	1 444 k		1 444 k
Cumul des entreprises concernées <small>source DARES</small>	998 k	998 k	1 015 k	1 030 k	1 040 k	1 050 k	1 055 k	1 063 k	1 065 k	1 068 k	1 068 k		1 068 k
Cumul des effectifs concernés <small>source DARES</small>	12,1 M	12,5 M	12,7 M	12,9 M	13,2 M	13,3 M	13,5 M	13,6 M	13,8 M	14,0 M	14,0 M		14,0 M
Cumul des heures demandées <small>source DARES</small>	5 649 M	5 767 M	5 850 M	5 914 M	6 256 M	6 294 M€	6 334 M€	6 386 M€	6 450 M€	6 503 M€	6 510 M€		6 510 M

en date du 07/07

Indemnisation Activité Partielle <small>source ASP</small>	27-avr au 03-mai	04-mai au 10-mai	11-mai au 17-mai	18-mai au 24-mai	25-mai au 31-mai	01-juin au 07-juin	08-juin au 14-juin	15-juin au 21-juin	22-juin au 28-juin	29-juin au 05-juil	06-juil au 12-juil	Cumul depuis janv 2020	
Versements aux entreprises - part Etat <small>estimation (b 2/3)</small>	224,7 M€	439,5 M€	1 989,6 M€	708,5 M€	1 042,2 M€	664,0 M€	876,8 M€	1 093,7 M€	423,7 M€	184,7 M€	676,9 M€		9 396,2 M€
Versements aux entreprises - part Unédic <small>source ASP (b 1/3)</small>	112,3 M€	219,8 M€	994,8 M€	354,2 M€	521,1 M€	332,0 M€	438,4 M€	546,9 M€	211,8 M€	92,3 M€	338,4 M€		4 698,1 M€
Nb de demande d'indemnisation concernées	112,1 k	150,7 k	580,8 k	196,6 k	247,2 k	205,4 k	327,6 k	399,1 k	112,4 k	41,0 k	205,5 k		3 222,0 k
Nb de salariés concernés	716,0 k	906,9 k	3 296,9 k	1 167,0 k	1 886,2 k	1 352,8 k	1 938,1 k	2 263,8 k	1 225,5 k	449,2 k	1 646,4 k		1 467,0 M€
Nb d'heures payées	34,2 M	66,4 M	303,5 M	108,1 M	157,5 M	99,2 M	135,1 M	171,2 M	87,1 M	30,0 M	111,1 M		1 467,0 M€

en date du 08/07

Versement à l'ASP pour financer l'AP	27-avr au 03-mai	04-mai au 10-mai	11-mai au 17-mai	18-mai au 24-mai	25-mai au 31-mai	01-juin au 07-juin	08-juin au 14-juin	15-juin au 21-juin	22-juin au 28-juin	29-juin au 05-juil	06-juil au 12-juil	Cumul depuis jan 2020	
Versements Etat <small>source Etat</small>	3 500 M€			4 000 M€			4 000 M€						13 500 M€
Versement Unédic <small>source Unédic</small>	500 M€	500 M€	1 050 M€	300 M€	600 M€		500 M€	600 M€		500 M€			5 550 M€

en date du 08/07

PARTIE 3 / Trésorerie Unédic

Flux Recouvrement/Versement <small>source Unédic</small>	27-avr au 03-mai	04-mai au 10-mai	11-mai au 17-mai	18-mai au 24-mai	25-mai au 31-mai	01-juin au 07-juin	08-juin au 14-juin	15-juin au 21-juin	22-juin au 28-juin	29-juin au 05-juil	06-juil au 12-juil	Cumul 01 jan.-01 juillet	
Recouvrements totaux	68 M€	563 M€	112 M€	596 M€	60 M€	784 M€	320 M€	887 M€	26 M€	217 M€	1 346 M€		15 750 M€
Recouvrement ACOSS	56 M€	559 M€	104 M€	533 M€	42 M€	778 M€	307 M€	821 M€	26 M€	199 M€	1 342 M€		14 146 M€
Recouvrement PE	12 M€	1 M€	8 M€	15 M€	18 M€	2 M€	13 M€	19 M€	0 M€	18 M€	0 M€		383 M€
Recouvrement CCMSA	0 M€	2 M€	0 M€	49 M€	0 M€	3 M€	0 M€	47 M€	0 M€	0 M€	4 M€		378 M€
Versements totaux (vers PE et ASP)	-528 M€	-3 551 M€	-1 497 M€	-410 M€	-780 M€	-3 102 M€	-964 M€	-835 M€	-181 M€	-2 756 M€	-566 M€		-28 951 M€
Versement ASP	-500 M€	-500 M€	-1 050 M€	-300 M€	-600 M€	0 M€	-500 M€	-600 M€	0 M€	-500 M€	0 M€		-5 550 M€
Versement Assurance Chômage	-28 M€	-3 051 M€	-447 M€	-110 M€	-180 M€	-3 102 M€	-464 M€	-235 M€	-181 M€	-2 256 M€	-566 M€		-23 393 M€
Autres mouvements	0 M€	8 M€	0 M€	-33 M€	0 M€	0 M€	6 M€	103 M€	-38 M€	0 M€	0 M€		-1 415 M€

en date du 08/07

Description Financement <small>source Unédic</small>	27-avr au 03-mai	04-mai au 10-mai	11-mai au 17-mai	18-mai au 24-mai	25-mai au 31-mai	01-juin au 07-juin	08-juin au 14-juin	15-juin au 21-juin	22-juin au 28-juin	29-juin au 05-juil	06-juil au 12-juil	Cumul 1 jan.-05 juillet	
% d'utilisation du plafond NEU CP	67,5%	71,0%	81,3%	97,8%	98,5%	99,9%	97,5%	99,4%	94,1%	95,3%	98,7%		
% d'utilisation du plafond NEU MTN	37,0%	37,0%	37,0%	37,0%	77,0%	77,0%	77,0%	77,0%	77,0%	77,0%	77,0%		
% d'utilisation du plafond EMTN	93,8%	93,8%	93,8%	93,8%	89,4%	89,4%	60,8%	68,8%	68,8%	68,8%	68,8%		

Montant hebdo des financements Unédic	1 792 M€	627 M€	1 855 M€	2 962 M€	2 633 M€	258 M€	-435 M€	4 335 M€	-950 M€	220 M€	605 M€		18 787 M€
---------------------------------------	----------	--------	----------	----------	----------	--------	---------	----------	---------	--------	--------	--	-----------

Source : Unédic



L'ASSURANCE CHÔMAGE
DOSSIER DE SYNTHÈSE

Juillet 2020

Unédic
4, rue Traversière – 75012 Paris
Tél. : 01 44 87 64 00

www.unedic.fr – [@unedic](https://twitter.com/unedic) – LinkedIn 