

RÉFÉRENCES

# L'ASSURANCE CHÔMAGE

**DOSSIER DE SYNTHÈSE**

Mai 2020

Unédic

## SOMMAIRE

<b>Point de situation de l'Assurance chômage</b>	<b>p 03</b>
Contexte	
Points d'attention	
Pilotage et soutenabilité	
<b>Fiche 1</b>	<b>p 08</b>
Régime d'assurance chômage – Services rendus et financement	
<b>Fiche 2</b>	<b>p 12</b>
Activité partielle	
<b>Fiche 3</b>	<b>p 18</b>
Assurance chômage	
<b>Fiche 4</b>	<b>p 24</b>
Conséquences de la réforme induite par les décrets du 26 juillet 2019	
<b>Fiche 5</b>	<b>p 29</b>
Cadre de pilotage de l'Assurance chômage	

## POINT DE SITUATION DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Enjeux et perspectives au 26 mai 2020

*Note à destination des partenaires sociaux gestionnaires de l'Assurance chômage  
26 mai 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 réalisé un document de synthèse sur la situation à date du régime.

Ce document a deux objectifs : alimenter la réflexion des partenaires sociaux sur les enjeux des mutations à l'œuvre dans le contexte de crise de la Covid-19 et anticiper leurs effets à venir pour les finances du régime et les publics concernés.

Le document regroupe ainsi plusieurs fiches thématiques visant à donner des repères complémentaires sur :

1. Les services rendus par le régime et son financement
2. L'activité partielle
3. L'assurance chômage
4. Les conséquences de la réforme induite par les décrets du 26 juillet 2019
5. Le cadre de pilotage des règles de l'assurance chômage

## Contexte

La crise sanitaire qui a touché la France en mars dernier a entraîné une décision de confinement de 2 mois se traduisant immédiatement par un gel de l'économie et à terme par une récession économique de grande ampleur, malgré les mesures prises sur l'emploi et le chômage.

- ▶ **Sur la période de confinement :**
  - Le recours massif au chômage partiel avec un financement majoré (jusqu'à 4,5 Smic) et un champ étendu ont eu pour premier objectif d'éviter les suppressions d'emploi stable et les défaillances d'entreprises à l'issue du confinement.
  - Le prolongement des allocations chômage jusqu'à fin mai 2020, pour les allocataires arrivant en fin de droits entre début mars et fin mai, a eu pour finalité de protéger ces personnes dans l'incapacité de retrouver du travail en période de confinement.
  
- ▶ **A l'issue de la période de confinement :**
  - Comment garantir la survie et le redémarrage des entreprises ?
  - Quels emplois et quels publics seront prioritairement touchés par la crise économique à venir ?
  - 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 ?

## 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. Les questions de son pilotage (à qui le confier ?) et de son financement (quelle ressource, 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 branches et des secteurs,
  - 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 date de **mise en œuvre du dispositif de bonus-malus** actée dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage peut être questionnée dans une période de reconstruction.
  - En effet, 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.
  - Enfin, le calcul des paramètres du dispositif pour 2021 est rendu délicat en raison d'une année de référence 2020 atypique sur les secteurs concernés.

## Publics alternant emploi et chômage

La question d'une augmentation des licenciements économiques et des ruptures d'emplois stables se posera peut-être après quelques mois. La situation des personnes qui alternent périodes de chômage et contrats courts<sup>1</sup> sera affectée plus rapidement, certaines se trouvant dans les secteurs les plus affectés par la crise (culture, hébergement restauration, tourisme, transport etc.)

Deux questionnements émergent :

- ▶ 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 ?

Mise en œuvre dans ses modalités initiales, la réforme de juillet 2019 aurait des effets importants sur le revenu de ces publics. En raison de la diminution de l'emploi, un impact accru peut être anticipé sur certains contrats courts. La baisse d'activité qui se prolonge au-delà du premier juin dans certains secteurs, du fait du déconfinement progressif mais aussi d'un nouveau contexte sanitaire, affectera directement l'emploi. Elle conduirait à une baisse significativement plus importante des allocations versées, en particulier dans l'hôtellerie, la restauration, les métiers en lien avec le tourisme et l'évènementiel.

*Rappel : concernant la modification du calcul du salaire de référence, dont la mise en œuvre a été reportée du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> septembre 2020, on estimait, avant crise, que l'allocation versée aux 850 000 personnes concernées la première année passerait en moyenne de 905 € à 708 € par mois (-22 %)<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Chaque mois près de 2 millions de personnes sont au chômage sur une partie du mois et au travail sur l'autre. Parmi elles, presque la moitié perçoit un revenu mixte, composé de salaire et d'allocation chômage. Plus elles travaillent, plus l'allocation qui leur est versée est faible. Travailler plus signifie pour elles à la fois un revenu plus élevé sur le mois, l'espoir d'accéder à des contrats plus longs et une date de fin de droit plus lointaine, du fait d'une consommation plus lente des droits à chômage.

<sup>2</sup> Unédic, « Impact de la réforme d'Assurance chômage 2019 », septembre 2019

## Pilotage et soutenabilité

### Prévoir n'est pas prédire

Il est aujourd'hui impossible d'anticiper l'ampleur et la durée de la crise sanitaire, économique et sociale qui s'annonce. 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 à l'aune des 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 fin de droit, 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, l'opportunité de définir sans tarder une méthode et un calendrier de dialogue avec l'Etat devient déterminante pour la suite.

### Les partenaires sociaux acteurs de la refondation

Depuis début mars, les partenaires sociaux ont affirmé sans réserve leur soutien à l'économie :

- ▶ L'Unédic a injecté près de 9 milliards d'euros dans l'économie en quelques semaines.
- ▶ Le recours à l'emprunt a été accru, d'abord à court terme puis sur le moyen et long terme, à des taux d'intérêt qui pour l'instant demeurent faibles (inférieurs à 0,40 %). Le taux de financement moyen de l'Unédic reste ainsi inférieur à moins de 1% de ses recettes.

La garantie de l'Etat sur le long terme a été étendue, à ce stade, de 2 à 10 milliards d'euros pour les emprunts 2020.

D'ici la fin de l'année, on pourra observer que la constitution de la dette de l'assurance chômage n'est pas uniforme, mais constituée schématiquement de 3 tiers, issus de motifs distincts :

- ▶ Seul un tiers de la dette se sera constitué dans le cadre de la gestion « habituelle » du régime d'assurance chômage en période de crise (2009-2019).
- ▶ Un autre tiers est issu de décisions exogènes sur le champ du régime d'assurance chômage (niveau de financement de Pôle emploi, règles de remboursement des pays frontaliers).

- ▶ Le dernier tiers se sera constitué sur la seule année 2020 du fait, majoritairement, du financement de l'activité partielle, mais aussi de la récession économique qui trouve son origine dans une crise sanitaire mondiale, et des autres mesures prises dans ce contexte (délais de paiement des cotisations, prolongation des allocataires en fin de droit, etc...).

Ainsi, le financement pérenne de l'activité partielle et l'amortissement d'au moins un tiers de la dette de l'assurance chômage seront des sujets déterminants dans les mois à venir puisque ni les cotisations prélevées sur les revenus d'activité ni le niveau du revenu de remplacement du régime assurantiel n'avaient jusqu'à présent vocation à couvrir de tels risques.

Les partenaires sociaux de l'Unédic, qui gèrent déjà l'Assurance chômage, sont légitimes pour contribuer à la gestion et au pilotage de cette reconstruction sur la durée, en toute transparence et en lien avec les différents acteurs économiques : entreprises, salariés et demandeurs d'emploi.

Ils ont su accompagner les différentes transformations de notre économie depuis plus de 60 ans, avec une vision concrète et longue des sujets, et des décisions équilibrées sur le plan social et financier, car prises en connaissance de tous les paramètres.

En outre, ils alimentent en permanence et en toute transparence le débat public sur l'efficacité et le coût des dispositifs mis en œuvre.

Dans la perspective d'une période économique et sociale au cours de laquelle l'attention sur l'équité, l'égalité de traitement et la recherche d'un optimum global devra être maximale, la gestion paritaire de l'Unédic dispose d'une expérience et d'un savoir-faire incontestables.

## FICHE 1

### Régime d'assurance chômage - Services rendus et financement

L'Assurance chômage est une assurance obligatoire à laquelle cotisent tous les employeurs du privé ainsi que certains 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.

#### Nombre de personnes couvertes par le régime d'assurance chômage

Au premier trimestre 2020, le nombre moyen de demandeurs d'emploi indemnisés (ARE, AREF, CSP) se situe autour de 3 millions de personnes représentant un montant mensuel d'allocations versé par l'Unédic à Pôle emploi d'environ 3 milliards d'euros.

**TABLEAU 1 – DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS A PÔLE EMPLOI ET COUVERTS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE**

Indicateurs mensuels de l'indemnisation	Décembre 2019	Janvier 2020	Février 2020	Mars 2020
Demandeurs d'emploi inscrit à Pôle emploi	6,5 M	6,5 M	6,4 M	6,6 M
Allocataires indemnisables	3,5 M	3,5 M	3,5 M	3,7 M
Allocataires indemnisés	3,1 M	2,9 M	2,8 M	3,0 M
<b>Allocations versées</b>	<b>2 941 M€</b>	<b>3 100 M€</b>	<b>3 078 M€</b>	<b>2 863 M€</b>

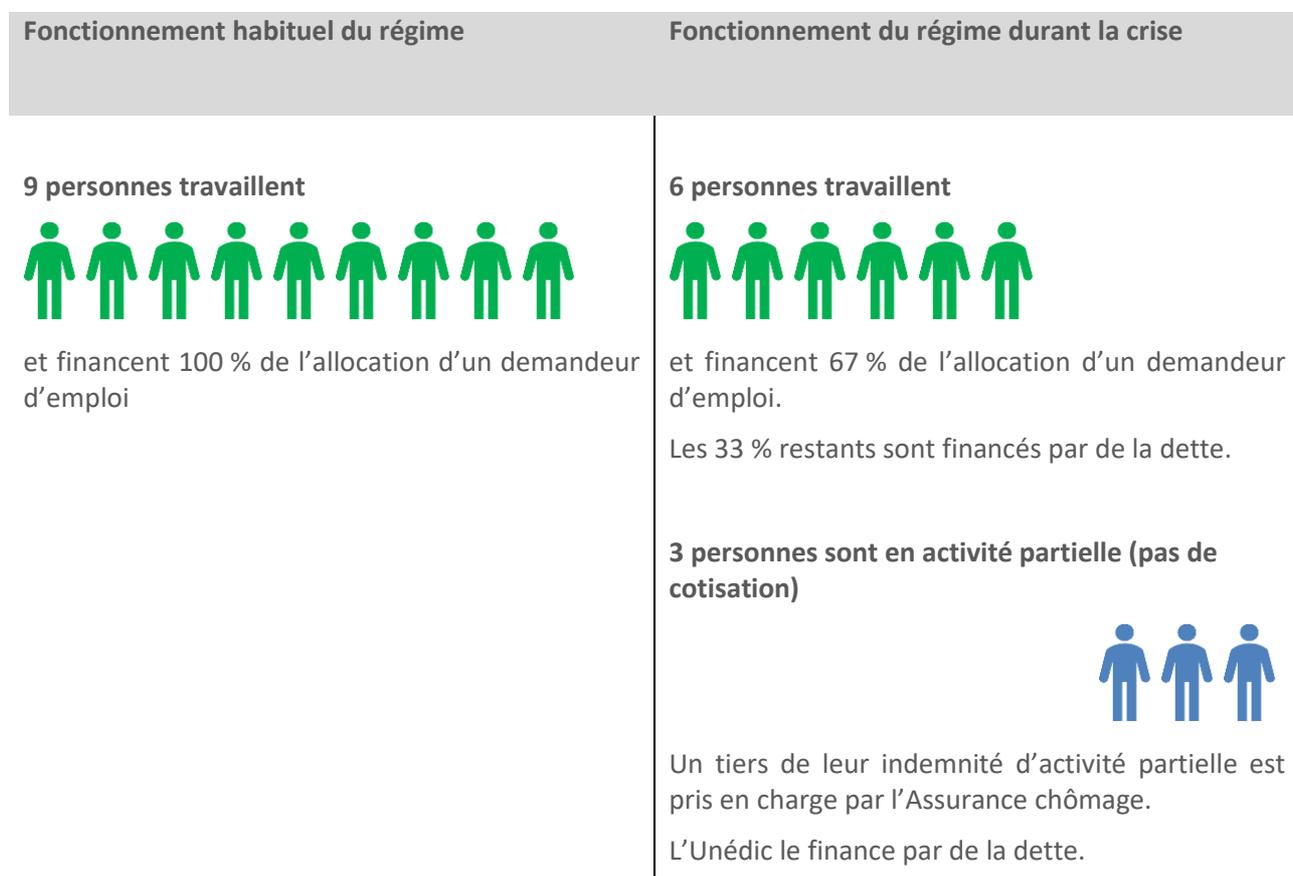
Source : Pôle emploi

A partir de mars 2020, le recours à l'activité partielle a été encouragé en tant que dispositif de sauvegarde de l'emploi. Il permet en mars, avril et mai de maintenir le salaire des salariés durant leurs périodes chômées du fait de la baisse ou de l'interdiction d'activité de leur entreprise. Le financement de ce dispositif est pris en charge à hauteur d'un tiers par l'Unédic.

Ainsi, près de 5 millions de salaires ont déjà fait l'objet de cette prise en charge par l'Unédic au titre de mars. Au 17 mai, près de 4 millions de salaires ont été remboursés au titre d'avril. Selon les demandes d'autorisation préalables déposées par les entreprises, 12 millions de salariés pourraient, *in fine*, bénéficier de ce dispositif.

Pour rappel, l'équilibre du régime d'Assurance chômage repose sur une équation assez simple : les revenus d'activité des salariés servent à financer les allocations d'un demandeur d'emploi. Or, le renforcement de la protection fournie par l'activité partielle modifie cet équilibre et amplifiera ses effets conjoncturels (Schéma 1).

## SCHEMA 1 – EXPOSE DES PRINCIPES D'EQUILIBRE DU REGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE



## 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 milliards d'euros 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. A la suite de la crise économique et financière de 2008, crise de grande ampleur et particulièrement longue, la dette s'est accumulée. L'amorce d'une embellie économique au cours des deux dernières années faisait entrer le régime dans une période de désendettement avec la perspective d'un retour à l'équilibre dès 2021<sup>3</sup>.

### 2. Dette résultant de décisions exogènes au régime

Certaines charges échappent à la gestion de l'Unédic. 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.

### 3. 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 ne relèvent pas des mesures habituelles des régimes de protection sociale par risque. La dégradation des finances du régime, durant la période de confinement puis de reprise de l'activité économique, ayant pour cause déterminante l'intensité exceptionnelle d'une crise sanitaire, il est possible de distinguer cette partie de la dette.

### 4. Dette consacrée au financement de l'activité partielle

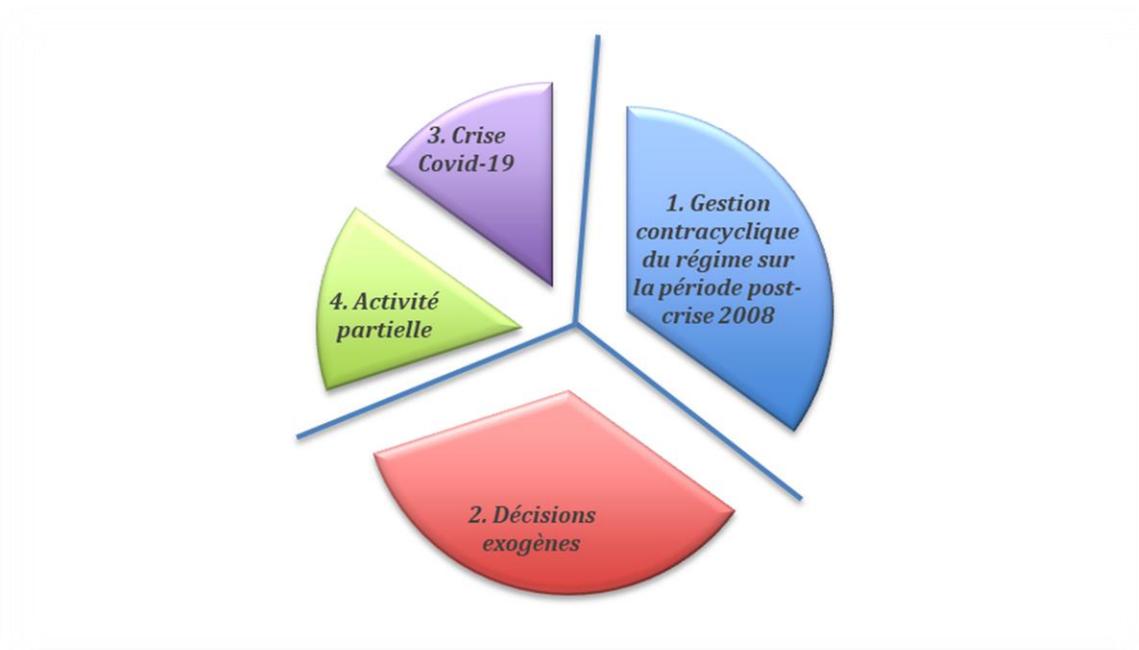
Au sein de la dette résultant de décisions exogènes figurent les dépenses liées à la prise en charge d'une partie de l'activité partielle. L'ampleur significative de cette prise en charge et le caractère indépendant des dispositions d'activité partielle par rapport à l'assurance chômage en font une catégorie à part.

Ainsi, dans le scénario d'un déficit du régime en 2020 compris entre 14 et 18 milliards d'euros, dont 8 milliards correspondraient à la prise en charge directe de l'activité partielle telle que prévue dans la deuxième loi de Finances rectificative, la dette cumulée de l'assurance chômage, qui fera l'objet d'une première estimation lors de la prévision présentée au Bureau de l'Unédic de juin, se répartirait de façon schématique en trois tiers (Schéma 2).

---

<sup>3</sup> Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage. Prévision pour les années 2020 à 2022 », février 2020.

## SCHEMA 2 – REPARTITION THEORIQUE EN 3 TIERS DE LA DETTE DE L'UNEDIC A L'HORIZON 2020 PAR ORIGINE



Cette représentation schématique illustre la nature de la constitution des grands agrégats de la dette de l'assurance chômage. Les proportions précises et réelles à fin 2020 seront bien évidemment conditionnées en partie par la conjoncture économique d'ici fin 2020 ainsi que par les décisions relatives à la réglementation applicables sur l'activité partielle et le règlement d'assurance chômage. Des prévisions financières seront publiées par l'Unédic à la fin du premier semestre 2020.

### Enjeux à venir

Fin 2020, la dette de l'Unédic serait ainsi constituée des 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, et par extension, ses conséquences en matière de pilotage du régime, se pose.

La mise en place de mécanismes d'amortissement propres à chacune d'entre elles s'avère indispensable notamment en raison de l'absence de ressource actuellement affectée à l'activité partielle.

Des mécanismes de couverture des risques majeurs et systémiques sociaux peuvent-ils être envisagés, au niveau national, européen ?

## FICHE 2

### Activité partielle

---

Bien avant la crise sanitaire actuelle, les partenaires sociaux se sont étroitement investis dans le dispositif d'activité partielle, 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<sup>er</sup> novembre 2014 fixe la répartition du financement entre l'Etat 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'Etat 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 exceptionnelles<sup>4</sup>, dans la limite de la durée légale du travail.

**A compter du 1<sup>er</sup> 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 (Contingent annuel d'heures indemnifiables porté à 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 exclus<sup>5</sup>.

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 ;

---

<sup>4</sup> Cas de recours : conjoncture économique, difficultés d'approvisionnement en matières premières ou en énergie, sinistres, des intempéries de caractère exceptionnel, transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise, ou toute autre circonstance de caractère exceptionnel.

<sup>5</sup> 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<sup>er</sup> mars et jusqu'au 31 décembre 2020**, les heures indemnisables dans le cadre de l'activité partielle sont étendues à la durée du travail conventionnelle, et plus uniquement à la durée légale du travail<sup>6</sup> (prise en compte des heures supplémentaires structurelles). En outre, l'indemnité complémentaire (différentiel entre indemnisation d'activité partielle et salaire) 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<sup>er</sup> mai et jusqu'au 31 décembre 2020**<sup>7</sup>, 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.

Enfin, le 25 mai, le ministère du Travail a annoncé une évolution de la prise en charge de l'activité partielle à **compter du 1<sup>er</sup> juin 2020**, se traduisant par une diminution de la prise en charge par l'Etat et l'Unédic. Les entreprises seraient donc remboursées à hauteur de 60 % de la rémunération brute jusqu'à 4,5 Smic, au lieu de 70 % jusqu'au 31 mai. Cette mesure, subordonnée à un décret, ne concerne pas les entreprises de secteurs faisant l'objet de restrictions législatives ou réglementaires particulières en raison de la crise sanitaire, qui continueront d'être indemnisées intégralement des sommes versées à leurs salariés placés en activité partielle.

## 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.

Pour mémoire, désormais, l'allocation d'activité partielle, financée par l'Etat et l'Unédic, égale à 70 % de la rémunération habituelle horaire brute (limitée à 4,5 Smic) est versée à l'employeur par l'Agence de Services et de Paiement (ASP) pour chaque heure indemnisée à ses salariés dans le cadre de l'activité partielle.

---

<sup>6</sup> Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020, art. 1 bis

<sup>7</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (art. 20)

A la demande de la ministre du Travail, 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 (Unédic-Etat et Unédic-ASP), qui sont actuellement en cours d'élaboration. 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<sup>8</sup>.

L'Unédic est également associée au financement du dispositif ad hoc prévu pour les particuliers employeurs, selon des modalités qui restent à déterminer<sup>9</sup>.

Ces importantes évolutions apportées au dispositif, 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'Etat à l'Unédic.

## Effets financiers

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**. Les données brutes fournies par l'ASP à l'Unédic nous permettent de quantifier ces effets<sup>10</sup>.

## Côté dépenses :

- **Pour le mois de mars**, les établissements ont déposé des demandes d'autorisation préalables (DAP) pour 10,6 millions de salariés et 540 millions d'heures de chômage partiel.

Les demandes d'indemnisation (DI) du mois de mars (connues au 15 mai) ont concerné environ 5,4 millions de salariés et 250 millions d'heures de chômage partiel, soit, en moyenne, 46 heures par salarié. A cette date, 86 % des établissements qui ont fait une DAP couvrant le mois de mars ont fait une DI pour le mois de mars et cela représente 61 % des heures demandées initialement par ces établissements. Les employeurs ont transmis des demandes d'indemnisation de chômage partiel à hauteur de 2,5 Mds€ au titre du mois de mars, soit environ 850 M€ pour l'Unédic. Le coût moyen horaire observé est donc de 10 € de l'heure. 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 pour le mois de mars, pour un montant global d'indemnisation de 3,2 Mds€, dont 1,1 Md€ pour l'Unédic (hors particuliers employeurs).**

**Pour le mois d'avril**, le nombre de salariés couverts est plus important, les établissements ayant déposé des DAP pour 11,8 millions de salariés et 1 530 millions d'heures (5 semaines de confinement contre 2 en mars).

---

<sup>8</sup> Ordonnance n° 2020-346 du 27 mars 2020, art. 2

<sup>9</sup> Ordonnance n°2020-428 du 15 avril 2020, art. 6

<sup>10</sup> L'ensemble des estimations présentées ici s'entendent hors particuliers employeurs, car ce sont les Urssaf directement qui gèrent ces demandes et non l'ASP. Selon un communiqué de presse du gouvernement le 30 avril 2020 portant uniquement sur le mois de mars, le coût d'activité partielle pour mars pour les particuliers employeurs est de 76 M€ pour un peu plus de 360 000 salariés pris en charge : <https://www.economie.gouv.fr/covid19-soutien-entreprises/reconduction-juin-chomage-partiel-salaries-domicile>

Près de 60 % des établissements ayant fait une DAP ont déposé une DI pour avril (informations connues au 15 mai). Les demandes d'indemnisation du mois d'avril concernent 3,9 millions de salariés et 405 millions d'heures, soit 104 heures en moyenne par salarié.

Au 15 mai, les dépenses d'indemnisation demandées au titre du mois d'avril s'élèvent à 4,1 Mds€ pour l'Etat et l'Unédic (hors particuliers employeurs).

**Ce montant est voué à progresser sensiblement : nous estimons aujourd'hui que 8,8 millions de salariés pourraient être concernés au titre du mois d'avril, pour un coût total autour de 8,6 Mds€, dont 2,9 Mds€ pour l'Unédic (hors particuliers employeurs).** Cette estimation est très proche de celle publiée le 20 mai par la Dares. Cette dernière anticipe que 8,6 millions de salariés seront au chômage partiel en avril<sup>11</sup>.

Pour les particuliers employeurs qui sont quant à eux pris en charge par l'Acoss, l'Unédic ne dispose pas encore ni des modalités de prise en charge ni des données détaillées permettant de simuler les décaissements à prévoir. Cependant, une première estimation de l'Acoss tablait sur un coût d'une centaine de millions d'euros par semaine de confinement, soit 33 M€ pour l'Unédic. Cela représenterait donc une dépense supplémentaire pour le régime d'assurance chômage de mars à mai estimée entre 190 M€ et 250 M€.

**Côté recettes : les indemnités d'activité partielle ne sont soumises ni à cotisation chômage, ni à la CSG activité. Sur la base des demandes d'indemnisation des employeurs connues au 15 mai, le manque à gagner à cette date en termes de recettes pour l'Unédic atteint déjà 210 M€ pour mars et 340 M€ pour avril. Le manque à gagner réel est supérieur. Cette estimation augmentera au fur et à mesure que l'on aura connaissance des demandes déposées par les employeurs. Nous estimons que le manque à gagner total en termes de recettes pour l'Unédic serait de 270 M€ pour mars et de 710 M€ pour avril.**

**Au total, sur la base des demandes d'indemnisation observées au 15 mai, l'impact pour mars et avril de l'activité partielle sur le régime d'assurance chômage avoisinerait 5 milliards d'euros puisque la somme des coûts directs précités s'élève à 4 Mds€ auxquels s'ajoutent ceux indirects liés à la diminution des recettes pour environ 550 M€ à date. Nous estimons que le coût global de ces deux mois d'activité partielle avoisinerait 12,8 milliards d'euros, dont 4,9 Mds€ pour l'Unédic (la somme des coûts directs s'élèverait à 11,8 Mds€, dont un tiers revient à l'Unédic, auxquels s'ajouteraient ceux indirects liés à la diminution des recettes pour environ 1 Md€).**

## Un recours différencié par secteur et par taille d'établissement

Depuis le début de la crise Covid-19, ce sont principalement les petites structures (moins de 20 salariés) qui ont eu recours au dispositif de chômage partiel ; les plus grands établissements ont réalisé leurs demandes plus tard dans le mois mais ont, jusqu'ici, peu recouru au dispositif.

Les secteurs fermés par arrêté pendant le confinement ont plus souvent recours au dispositif, à savoir le commerce, le secteur « Hébergement et restauration », le secteur « Arts et spectacles », mais aussi les secteurs de la construction et le secteur « Activités scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien ».

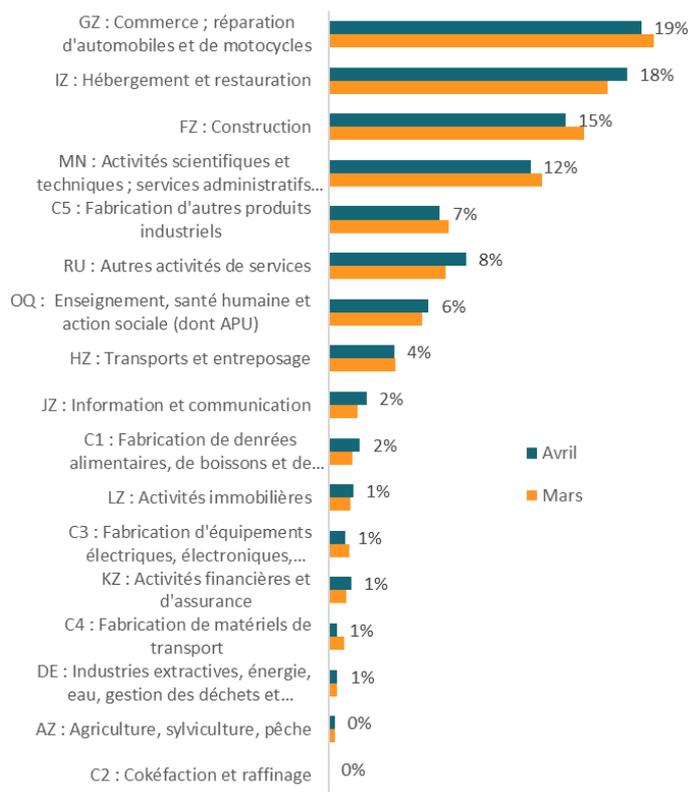
---

<sup>11</sup> [https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dares\\_acemo\\_covid\\_synthese\\_mai\\_2020.pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dares_acemo_covid_synthese_mai_2020.pdf)

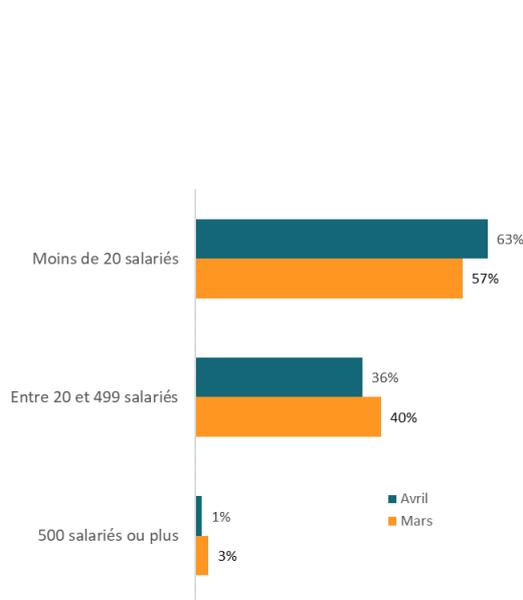
Il sera déterminant de suivre comment ce recours va évoluer en fonction de la levée des fermetures administratives et des conditions de reprise de chaque secteur et quel en sera l'impact sur la gestion de la main-d'œuvre par secteur et taille d'entreprise dans les mois à venir.

**GRAPHIQUES 1A E 1B - REPARTITION DES HEURES D'ACTIVITE PARTIELLE INDEMNISEES POUR LES MOIS DE MARS ET AVRIL 2020**

**1A - PAR SECTEUR NAF 17**



**1B - PAR TAILLE D'ETABLISSEMENT**



Source : ASP, données au 14 mai 2020, calculs Unédic

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

**Enjeux à venir**

Une nouvelle évolution de la réglementation de l'activité partielle devrait intervenir le 1<sup>er</sup> juin 2020 à l'exception potentiellement des secteurs les plus sévèrement touchés ou sous contrainte de fermeture administrative comme le secteur de l'hébergement et de la restauration.

Dans ces conditions plusieurs questions se posent.

- ▶ 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) ?

- 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. Un bilan a été demandé par l'Unédic pour fin septembre, comment l'Assurance chômage se positionnera-t-elle ?

► Du point de vue des mesures mises en œuvre :

- Comment les mesures prises durant le confinement vont-elles évoluer et à quel rythme ?
- 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 ?
- En termes de suivi, quels sont les dispositifs de maîtrise des risques ? Comment éviter les fraudes ou à l'inverse limiter le non-recours ?

## FICHE 3

### Assurance chômage

---

#### Situation réglementaire

A 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'Etat. 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<sup>er</sup> 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

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'ENTREE EN VIGUEUR DE CERTAINES DISPOSITIONS AU 1<sup>er</sup> SEPTEMBRE 2020

Entrée en vigueur	1 <sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 DUREE D'INDEMNISATION**

Entrée en vigueur	1 <sup>er</sup> mars 2020 pour les allocataires épuisant un droit entre le 1 <sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> mai et le 31 mai 2020, après actualisation de leur situation mensuelle.

**SUSPENSION DU DECOMPTE DES 182 JOURS AFFECTÉS AU DISPOSITIF DE DEGRESSIVITÉ DE L'ALLOCATION**

Entrée en vigueur	1 <sup>er</sup> 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<sup>er</sup> mars et le 31 mai 2020 (Décret n° 2020-425, art. 7 III).

**DEUX NOUVEAUX CAS DE DEMISSION 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<sup>er</sup> 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.

Par ailleurs, 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.

## EXONERATION 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<sup>er</sup> 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.

## Mesures exceptionnelles et temporaires annoncées /à venir

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

Entrée en vigueur	1 <sup>er</sup> mars 2020
Fin de la mesure provisoire	31 août 2021

Le 6 mai 2020, le Président de la République a annoncé un Plan pour la culture, dont l'une des mesures fortes est « 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<sup>er</sup> 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 VIII et X 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 législatif et réglementaire. Elle induira également des adaptations des règles encadrant la réadmission au terme de la prolongation.

## ADAPTATION DES REGLES 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, la ministre du travail a annoncé préciser prochainement les contours de la réflexion que l'Etat souhaite engager avec les partenaires sociaux sur les adaptations immédiates des règles d'assurance chômage, en réaction aux circonstances économiques et sociales exceptionnelles.

## Effets à court terme sur le régime d'assurance chômage des mesures prises

### 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 sur la période. Au total entre le 1<sup>er</sup> 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'ASS). Le report de la date anniversaire des intermittents concernerait environ 30 000 personnes 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<sup>er</sup> 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**. Pour rappel, mi-2019, en moyenne, chaque mois, environ 600 000 allocataires travaillent et sont indemnisés au cumul tandis que 850 000 travaillent sans être au cumul car leur revenu dépasse le seuil qui permet d'être indemnisé. Parmi eux, environ 20 % étaient en CDI, 42 % en CDD (11 % en CDD de moins d'un mois) et 28 % en mission d'intérim<sup>12</sup> ;
- ▶ **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.

En termes de trésorerie, **les dépenses de l'Unédic (hors activité partielle) ont été supérieures de 240 M€ pour le mois de mars** (observation au 30 avril). Au 20 mai, **les dépenses observées**, qui correspondent pour la quasi-totalité aux dépenses **au titre d'avril**, seraient pour le moment **supérieures d'environ 800 M€** à ce qu'annonçaient nos prévisions de février dernier.

---

<sup>12</sup> Unédic, « Les allocataires qui travaillent. Qui sont-ils ? Quelles sont leurs activités ? Résultats de l'enquête 2018 », mars 2019.

Par ailleurs, la baisse de l'activité entraîne en outre un manque à gagner en termes de recettes de contributions - qui pourrait atteindre 1 Md€ - 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).

**TABLEAU 2 – ESTIMATION DES EFFETS A COURT TERME DE LA CRISE COVID-19 POUR L'ASSURANCE CHOMAGE (HORS DEPENSES D'ACTIVITE PARTIELLE)**

<i>Estimations au titre des prochains mois</i>	<b>Avril</b>	<b>Mai*</b>	<b>Juin</b>
<b>Dépenses supplémentaires d'allocations</b>			
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€
<b>Total</b>	<b>1 100 M€</b>	<b>1 330 M€</b>	<b>1 220 M€</b>
<b>Manque à gagner / moindres recettes liées à l'activité partielle, aux arrêts maladie, à la baisse de l'activité</b>	<b>~ 1 000 M€</b>	<b>&lt; 1 000 M€</b>	<b>&lt; 1 000 M€</b>
<b>Risque de décalage de trésorerie lié à des reports de contributions</b>	<b>&lt; 1 000 M€</b>	<b>&lt; 1 000 M€</b>	<b>&lt; 1 000 M€</b>

\* Les estimations pour le mois de mai ont été revues en tenant compte du début du déconfinement le 11 mai.

\*\* Prolongement pour les allocataires arrivant en fin de droit à partir du 1<sup>er</sup> mars sans possibilité de recharger leur droit. Les précédentes estimations portaient sur la mesure qui démarrait initialement au 12 mars. Le surcoût en juin de cette mesure correspond aux reliquats de droit qui seront versés une fois que la mesure prend fin.

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

ns : non significatif

Source : Unédic, estimations au 20 mai 2020

A ce jour, quelques mesures ont été annoncées pour la suite, dont on ne peut pas encore estimer les effets précisément à ce stade : la réduction à 60% de la prise en charge de l'activité partielle annoncée pour le mois de juin dans certains secteurs, le financement d'une « année blanche » pour les intermittents du spectacle, des exonérations de charges pour les petites entreprises qui ont le plus souffert de la crise sanitaire.

## Effets liés à la crise économique à venir

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.

Les mois qui viennent et le second semestre 2020 sont néanmoins soumis à de nombreuses incertitudes. Il est donc difficile d'estimer dans quelle proportion le chômage augmentera. Si les inscriptions à Pôle emploi semblent s'être tassées fin avril, il est probable que leur nombre augmente à nouveau.

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 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.

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.

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.

## 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.

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'Etat 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><b>Indemnisation des salariés démissionnaires</b></p> <p>Ces derniers doivent justifier d'une condition d'affiliation antérieure de 1300 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 <sup>er</sup> novembre 2019
<p><b>Indemnisation des travailleurs indépendants</b></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 <sup>er</sup> novembre 2019
<b>Condition d'affiliation portée à 6 mois</b> (contre 4 mois précédemment)	1 <sup>er</sup> novembre 2019
<b>Condition de recharge portée à 6 mois</b> (contre 1 mois précédemment)	1 <sup>er</sup> novembre 2019
<b>Période de référence affiliation réduite à 24 mois</b> (pour les salariés âgés de 53 ans et moins)	1 <sup>er</sup> novembre 2019
<p><b>Introduction d'une mesure de dégressivité de l'allocation</b></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<sup>ème</sup> mois d'indemnisation</p>	1 <sup>er</sup> novembre 2019
<b>Création d'une taxe forfaitaire de 10 €</b> pour la conclusion de certains contrats à durée déterminés dits « d'usage ».	1 <sup>er</sup> janvier 2020

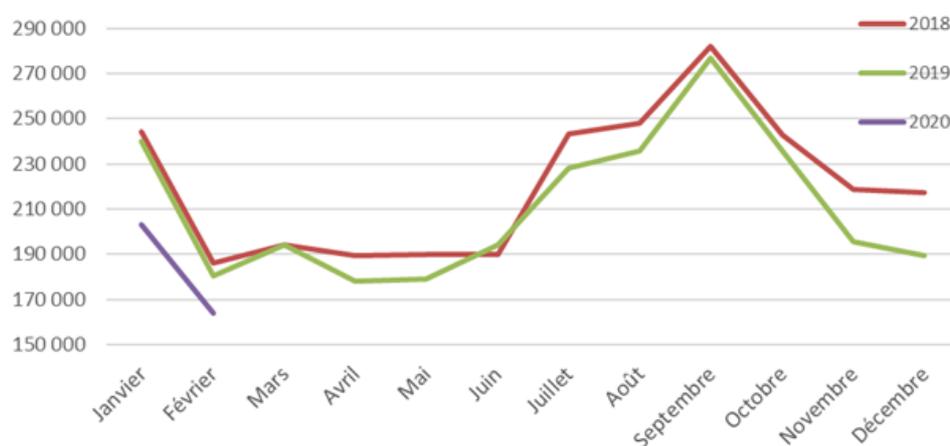
Principales mesures nouvelles issues de la réforme de l'Assurance chômage	Date d'entrée en vigueur
<p><b>Modification du calcul du salaire journalier de référence</b>, prenant en compte les périodes d'inter-contrats :</p> <p>Le salaire de référence est établi sur une période de référence calcul (PRC) 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<sup>er</sup> septembre 2020 (Initialement prévue au 1<sup>er</sup> avril 2020)</p>
<p><b>Modification de calcul de la durée d'indemnisation</b> 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<sup>er</sup> septembre 2020 (Initialement prévue au 1<sup>er</sup> avril 2020)</p>
<p><b>Bonus-malus</b> sur les contributions patronales d'assurance chômage</p>	<p>1<sup>er</sup> janvier 2021</p>

## Effet des nouvelles règles sur les demandeurs d'emploi : premier bilan des mesures entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2019

### Nouvelles conditions d'ouverture de droit

De novembre 2019 à février 2020, nous observons une **baisse d'environ 25 000 par mois des ouvertures de droit**, 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 réglementation<sup>13</sup>.

GRAPHIQUE 2 - NOMBRE MENSUEL D'OUVERTURES DE DROIT A L'ASSURANCE CHOMAGE



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

<sup>13</sup> Unédic, « Impact de la réforme d'Assurance chômage 2019 », septembre 2019

L'observation des rejets permet de voir quelle était l'affiliation des demandes refusées. **Sur la période, 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 rechargements)**. 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.

### **Indépendants**

Depuis l'entrée en vigueur de la mesure en novembre 2019, **en moyenne chaque mois une cinquantaine d'indépendants** ouvrent un droit à l'Assurance chômage. Fin février, environ 200 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 février, près de **300 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 fin février à 630 personnes.

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.**

## **Impact de la crise sur les mesures reportées au 1<sup>er</sup> septembre 2020**

Les nouveaux modes de calcul du SJR et de la durée de droit auront un effet sensible sur l'indemnisation des personnes privées d'emploi à partir du 1<sup>er</sup> septembre 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<sup>er</sup> septembre, 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 droits<sup>14</sup>. 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<sup>er</sup> mars 2021 et pour la durée du décret du 26 juillet 2019, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2022.

### *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 :

- ▶ 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.

---

<sup>14</sup> Décret n°2020-425 du 14 avril 2020

## 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

A l'heure actuelle, le deuxième volet de mise en œuvre de la réforme est annoncé au 1<sup>er</sup> septembre. 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 le régime 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'Etat 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 2018<sup>15</sup> « *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) ;
- ▶ 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.

<sup>15</sup> À noter toutefois que la loi prévoit une concertation avec les PS 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* ».

## Perspective 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'Etat* ».

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



**L'ASSURANCE CHÔMAGE**  
DOSSIER DE SYNTHÈSE

mai 2020

**Unédic**

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

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

**Unédic**