

ASSURANCE CHÔMAGE

—

# Dossier de synthèse

MARS 2023

## PREMIÈRE PARTIE

### ÉTAT DES LIEUX DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

---

#### **05 L'ASSURANCE CHÔMAGE EN FRANCE**

- 05 Principes fondateurs
- 08 L'Assurance chômage au sein du Service public de l'emploi
- 09 L'Unédic au service de l'Assurance chômage
- 09 Repères sur l'indemnisation du chômage

#### **18 LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DU RÉGIME**

- 18 Ressources du régime
- 20 Financement du régime

#### **26 BILAN DE LA CRISE COVID-19 ET SITUATION FINANCIÈRE DU RÉGIME**

- 26 Le soutien financier de l'Unédic pendant la crise Covid
- 30 Les outils de financement pour faire face à la crise
- 32 Les prévisions financières de l'Assurance chômage pour les années 2023-2025

## DEUXIÈME PARTIE

### LES GRANDS ENJEUX DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

---

#### **38 SITUATION RÉGLEMENTAIRE**

- 38 Evolution du cadre de la négociation des accords de l'Assurance chômage
- 39 La période de carence instaurée en juillet 2019
- 40 La mise en oeuvre de la réforme d'assurance chômage (2019-2022)
- 43 La mise en place d'un régime dérogatoire depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2022
- 44 Instauration d'un dispositif de modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la situation du marché du travail, dans une logique contractuelle

#### **51 LES PERSPECTIVES DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE**

- 51 Repenser la gouvernance du régime d'assurance chômage
- 52 Les enjeux liés à la clarification des responsabilités du régime d'assurance chômage

# Avant- propos

Alors que le marché du travail subit de profondes transformations, accélérées par les crises et par les transitions, notamment écologique et numérique, l'Unédic propose dans ce dossier de synthèse un état des lieux de l'Assurance chômage et un panorama des grands enjeux en cours et à venir.

Ces analyses – réglementaires, statistiques, économiques et financières – visent à alimenter la réflexion des partenaires sociaux qui pilotent le régime d'assurance chômage, pour l'adapter et le consolider au service tant des demandeurs d'emploi, salariés et indépendants, que des entreprises.

L'Unédic accompagne ainsi toutes les transformations du marché du travail pour contribuer à son dynamisme et à son bon fonctionnement.

PREMIÈRE PARTIE

—

# État des lieux

du régime  
d'assurance  
chômage

# L'ASSURANCE CHÔMAGE en France

## Principes fondateurs

### Un régime assurantiel, obligatoire et solidaire

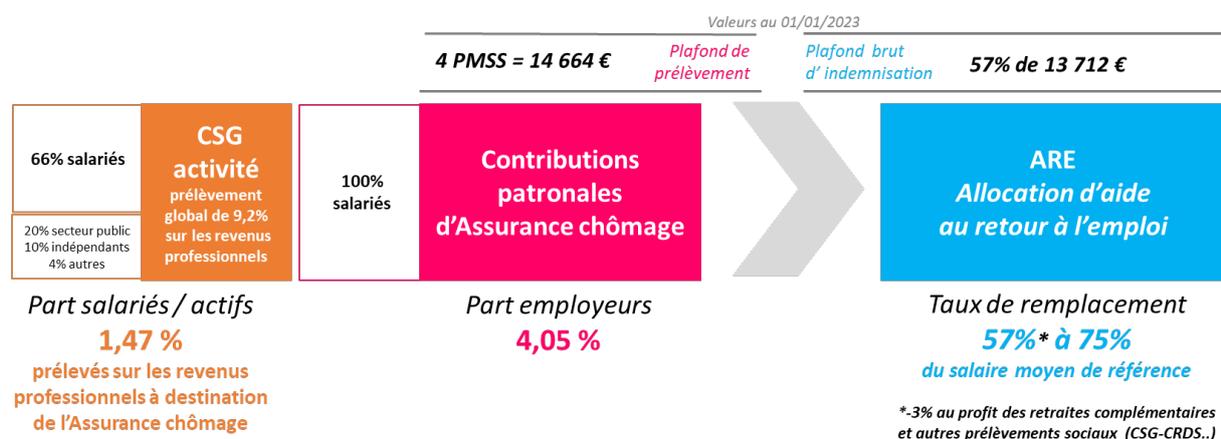
Le régime d'assurance chômage est **un système contributif** qui repose sur **une logique assurantielle** : chaque mois, les employeurs s'acquittent du paiement des contributions d'assurance chômage calculées proportionnellement aux salaires versés afin d'assurer leurs salariés contre le risque de chômage.

Cette protection vise à garantir aux demandeurs d'emploi un revenu de remplacement durant leur période de recherche d'emploi.

Le régime d'assurance chômage est également un système **obligatoire** qui s'inscrit dans une volonté de **solidarité interprofessionnelle** : tous les employeurs de droit privé présents sur le territoire national sont tenus d'affilier leurs salariés au régime d'assurance chômage. Dès lors, quel que soit le secteur d'activité, le type de contrat ou l'implantation géographique, le régime d'assurance chômage couvre tous les salariés.

Ce soutien se traduit précisément par une forte **redistribution** : Le niveau de cette indemnisation est proportionnellement plus favorable pour les personnes ayant perçu un bas salaire, soutenant ainsi plus particulièrement les demandeurs d'emploi les plus fragiles (*Schéma 1*).

### SCHÉMA 1 - PRINCIPES ET LOGIQUE CONTRIBUTIVE DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE



## Un régime sécurisant et stabilisateur

Le régime d'assurance chômage, dont l'Unédic est gestionnaire, est un **pilier du modèle social français**.

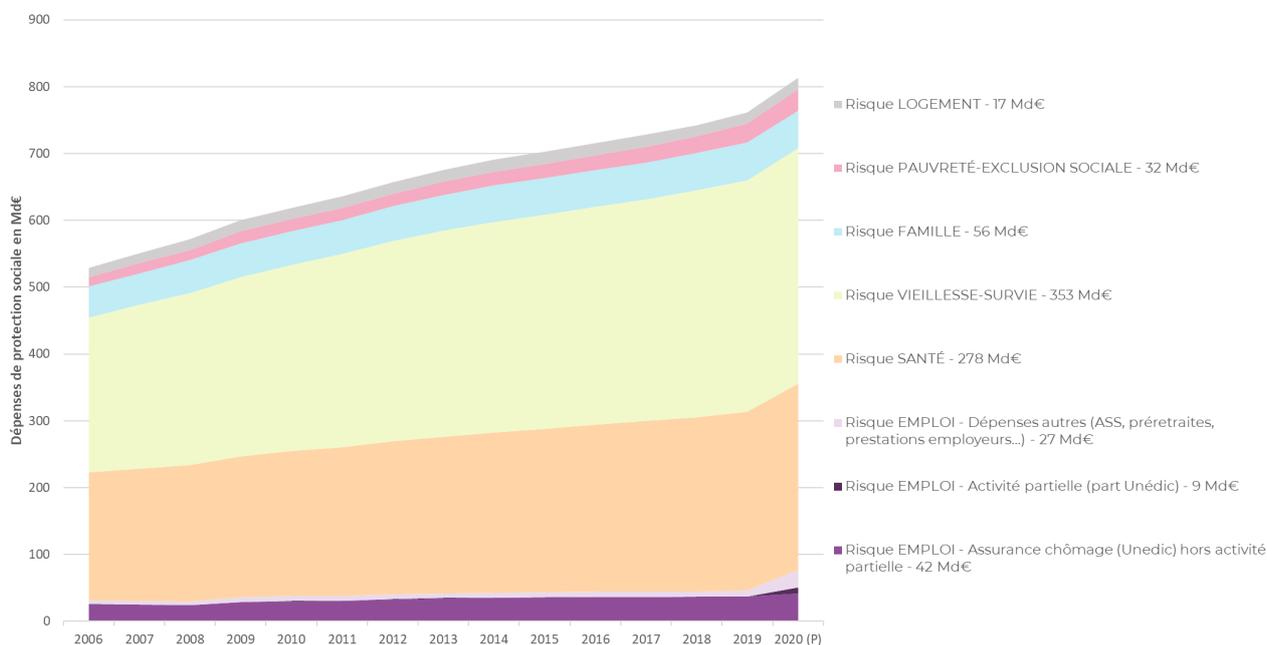
Il permet **de protéger des millions de Français et d'entreprises** lorsque ceux-ci se trouvent confrontés à des difficultés. Ce « bouclier social », à travers les allocations de chômage, les aides financières ou le dispositif d'activité partielle (financé à hauteur d'un tiers par l'Unédic), vise à amortir les incidents liés aux aléas de la vie professionnelle et de la vie d'une entreprise, ou les situations de crise économique.

Il permet également de **dynamiser le marché du travail**, en jouant un rôle de « tremplin social » pour faciliter le rebond de l'emploi en temps de reprise économique.

L'Assurance chômage contribue ainsi à **préserver la cohésion sociale et garantir la solidité économique du pays** *via* la sécurisation des parcours professionnels, le maintien d'une partie du pouvoir d'achat des demandeurs d'emploi, et donc des ménages, et le soutien de la consommation.

Depuis le milieu des années 2000, les dépenses relatives au chômage représentent environ 5 % des transferts sociaux mobilisés chaque année. Ces transferts sociaux prennent la forme de prestations sociales versées à des individus ou à des familles afin de réduire le coût induit par la protection contre six catégories de risques : perte d'emploi et difficultés d'insertion ou de réinsertion professionnelle ; santé ; vieillesse et survie ; maternité-famille ; logement ; pauvreté et exclusion sociale (*Graphique 1*).

**GRAPHIQUE 1 - PART DES DÉPENSES CONSACRÉE AU CHÔMAGE AU SEIN DES 6 FAMILLES DE DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE DEPUIS 1990**



Source : Drees, Les comptes de la protection sociale, édition 2020 ; calculs Unédic.

## Un caractère contracyclique nécessitant une gestion adaptée

Le régime d'assurance chômage est **nettement plus sensible à la conjoncture économique** que certaines branches de la Sécurité sociale comme la maladie ou la vieillesse qui ne sont impactées que sur le volet des recettes. Lorsque le dynamisme de l'emploi et des salaires s'améliore ou se dégrade, les conséquences se concrétisent très rapidement, tant au niveau des recettes que des dépenses. En période de croissance et de plus faible chômage, il existe en effet davantage de contributions perçues que de dépenses d'allocations versées, le solde financier du régime étant alors positif. À l'inverse, lorsque le chômage augmente, moins de contributions sont perçues et les dépenses d'allocations augmentent ; le solde financier devient ainsi négatif.

Dès 2002, le principe d'un fonds de régulation ou de réserve a été posé, dont l'objectif était de garantir la stabilité des prestations et des contributions dans les périodes de fluctuations conjoncturelles afin que l'Unédic joue pleinement son rôle d'amortisseur économique et social.

Les années suivantes n'ont pas permis d'alimenter ce fonds mais la volonté d'inscrire désormais le pilotage financier dans des perspectives plus longues a perduré dans les conventions d'assurance chômage ultérieures et la gestion du régime est devenue contracyclique : elle contribue à amortir les effets des fluctuations du cycle de croissance sur l'économie.

Ce changement de gestion s'est toutefois retrouvé confronté à plusieurs crises économiques et financières parmi lesquelles les crises majeures de 2008 et 2020.

La gestion contracyclique des finances du régime a eu pour conséquence, en période de crise, de dégrader le solde financier, malgré les économies déjà réalisées à la suite de la mise en œuvre des conventions d'assurance chômage de 2014 et 2017.

## Un pilotage paritaire, qualifié et proche du terrain

L'Unédic est une association présidée par les partenaires sociaux qui **négoient les règles d'assurance chômage et veillent à leur bonne application**, grâce à :

- **leur connaissance des salariés et des entreprises**, puisque la gouvernance rassemble les organisations de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO) et les organisations d'employeurs (Medef, CPME et U2P) représentatives au niveau national ;
- **leur proximité avec le terrain**, notamment à travers les instances paritaires régionales (IPR) qui, au niveau local, suivent la mise en œuvre de la réglementation d'assurance chômage et font notamment remonter les besoins d'ajustement ;
- **leur vision à long terme**, forts de l'antériorité et de l'expérience qu'ils ont d'un régime de protection sociale qu'ils pilotent depuis plus de 60 ans (1958), étant ainsi capables d'agir avec réactivité, que la conjoncture économique soit favorable ou défavorable.

# L'Assurance chômage au sein du Service public de l'emploi

## Le Service public de l'emploi

Les missions du Service public de l'emploi (SPE) sont définies par l'article L5311-1 du code du travail : « le Service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés ».

La loi du 13 février 2008 a réorganisé le Service public de l'emploi et redéfini les rôles des différents acteurs.

Ainsi, Pôle emploi – né de la fusion entre l'ANPE et les Assédic – est, depuis cette date, l'opérateur principal auprès des demandeurs d'emploi. Les grandes orientations de son action sont fixées par une convention tripartite pluriannuelle conclue avec l'État et l'Unédic.

De plus, depuis 2011, le recouvrement des contributions d'assurance chômage est essentiellement assuré par les Urssaf, pour le compte de l'Unédic.

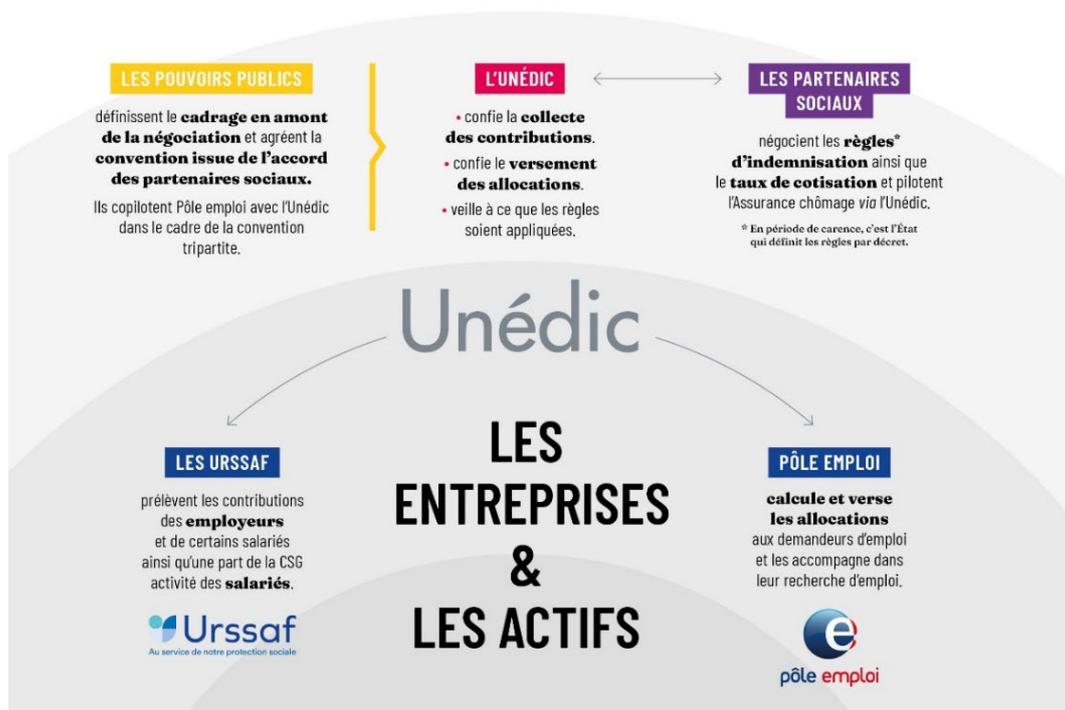
## L'Unédic : un organisme paritaire au cœur de l'emploi pour la mise en œuvre de l'Assurance chômage

L'Unédic joue le rôle d'acteur pivot pour garantir un haut niveau de qualité de service de la part de ses opérateurs (*schéma 2*).

En amont, l'Unédic s'assure de la fiabilité et de la sécurisation des opérations de recouvrement et de financement.

En aval, l'Unédic supervise et contrôle **la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi**, et participe avec l'État et Pôle emploi à la définition des objectifs : le versement des allocations et les services en faveur d'un retour durable dans l'emploi.

### SCHÉMA 2 - L'UNÉDIC AU SEIN DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI



## L'Unédic au service de l'Assurance chômage

### Des équipes expertes pour gérer le régime

L'Unédic est un centre d'expertise sur le chômage, dont l'ensemble des travaux constituent les instruments de bord nécessaires aux partenaires sociaux pour le pilotage du régime. Elle s'appuie pour cela sur une approche pluridisciplinaire qui juxtapose les regards spécialisés d'une centaine de collaborateurs : analystes et statisticiens, financiers, auditeurs, juristes, trésoriers, experts des circuits opérationnels et des flux de données avec les opérateurs, etc.

Cette expertise intégrée de l'Unédic permet une gestion efficace et rigoureuse du régime, en temps normal comme en temps de crise. Elle permet aussi aux partenaires sociaux de disposer de toutes les informations utiles lors des temps de négociation.

### Les principales missions de l'Unédic

L'Unédic mène quatre grandes missions au service de l'Assurance chômage.

- **Informier et éclairer** les partenaires sociaux dans l'ensemble de leurs prérogatives et décisions, grâce à des études et analyses (simulations de changements de règles, études sur la faisabilité d'une mesure, analyses des profils des allocataires indemnisés, évaluation des dispositifs, prévisions financières, etc.). Cette mission se complète par la publication, à plus large échelle, d'études et d'analyses accessibles au grand public.
- **Prescrire et sécuriser les règles**, c'est-à-dire traduire et formaliser les décisions des partenaires sociaux dans les textes juridiques où les mesures sont détaillées pour pouvoir être appliquées (convention d'assurance chômage et ses textes associés, circulaires, etc.).
- **Garantir le financement** du régime à court comme à long terme, dont le versement des allocations aux demandeurs d'emploi, en s'appuyant sur les prévisions financières, et faire éventuellement appel à l'emprunt sur les marchés financiers.
- **Gérer les relations avec les opérateurs**, en garantissant la conformité et la qualité du service délivré aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux employeurs, notamment grâce au suivi d'indicateurs de performance et à la réalisation d'audits.

## Repères sur l'indemnisation du chômage

### Une indemnisation du chômage personnalisée

**L'assurance chômage fournit un revenu de remplacement aux salariés qui perdent involontairement leur emploi** ainsi qu'à d'autres travailleurs, dans certains cas particuliers de démission ou d'activité indépendante.

**Les profils et parcours des allocataires sont aussi divers que les situations professionnelles qui jalonnent la carrière des actifs en France.** C'est pourquoi la réglementation d'assurance chômage prend en compte la diversité des situations d'emploi et s'adapte aux réalités du monde du travail.

Considérant le grand nombre de situations possibles et les évolutions du droit du travail, **l'Assurance chômage vise à indemniser tous les salariés privés d'emploi, indépendamment des types de contrats précédemment occupés (CDI, CDD, CDD d'usage, intérim...) tout en adaptant les règles aux différentes modalités de versement des salaires** (pige, cachet pour les artistes et techniciens...), **aux modalités de rupture du contrat de travail** (licenciements, ruptures conventionnelles...), etc.

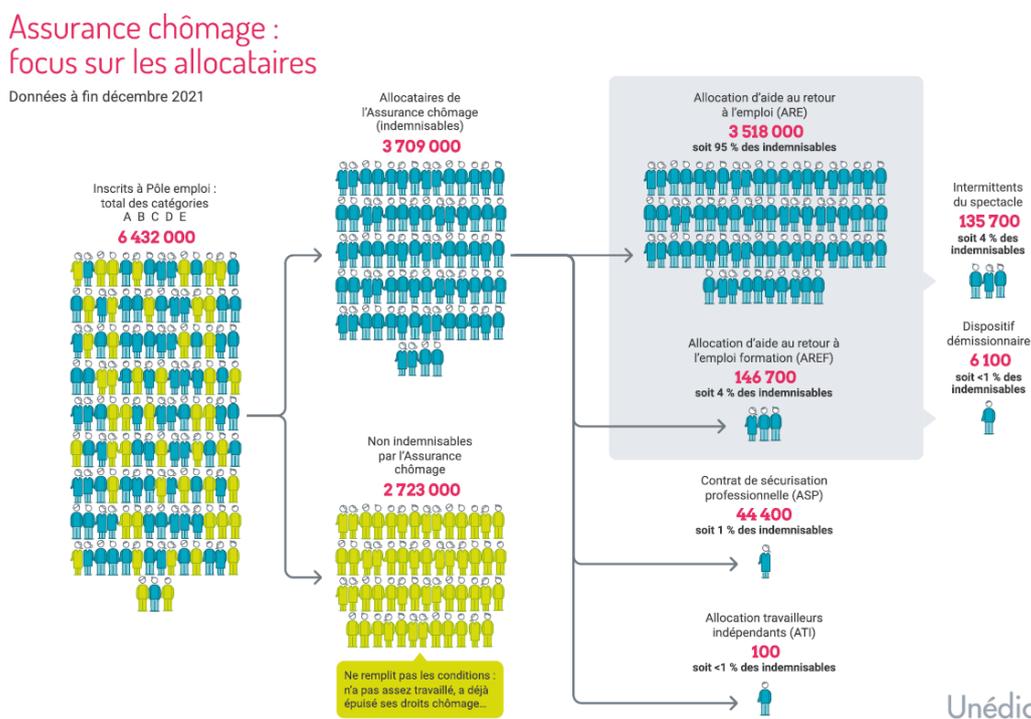
**Il n'existe pas de profil type du demandeur d'emploi indemnisé**, les allocataires de l'Assurance chômage reflètent la diversité des parcours professionnels. Aujourd'hui, près de 7 Français sur 10 sont « touchés », de près ou de loin, par le chômage<sup>1</sup>, et la conviction que le chômage peut toucher tout le monde est quasi unanime.

Les règles d'indemnisation sont aussi conçues afin d'accompagner les allocataires vers le retour à l'emploi (allocation de formation, aide à la reprise ou à la création d'entreprise...) et d'inciter à la reprise d'emploi pour éviter l'éloignement voire l'exclusion du marché du travail.

## 2,8 millions de demandeurs d'emploi indemnisés en moyenne en 2021

**Fin 2021, parmi les 6,4 millions de personnes qui se sont inscrites à Pôle emploi, 3,7 millions ont fait valoir leur droit à indemnisation (schéma 3).** Les 2,7 millions de personnes restantes ne remplissaient pas les conditions permettant d'obtenir une indemnisation par l'Assurance chômage.

### SCHÉMA 3 – LES ALLOCATAIRES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE



Source : Unédic. Conception Wedodata.

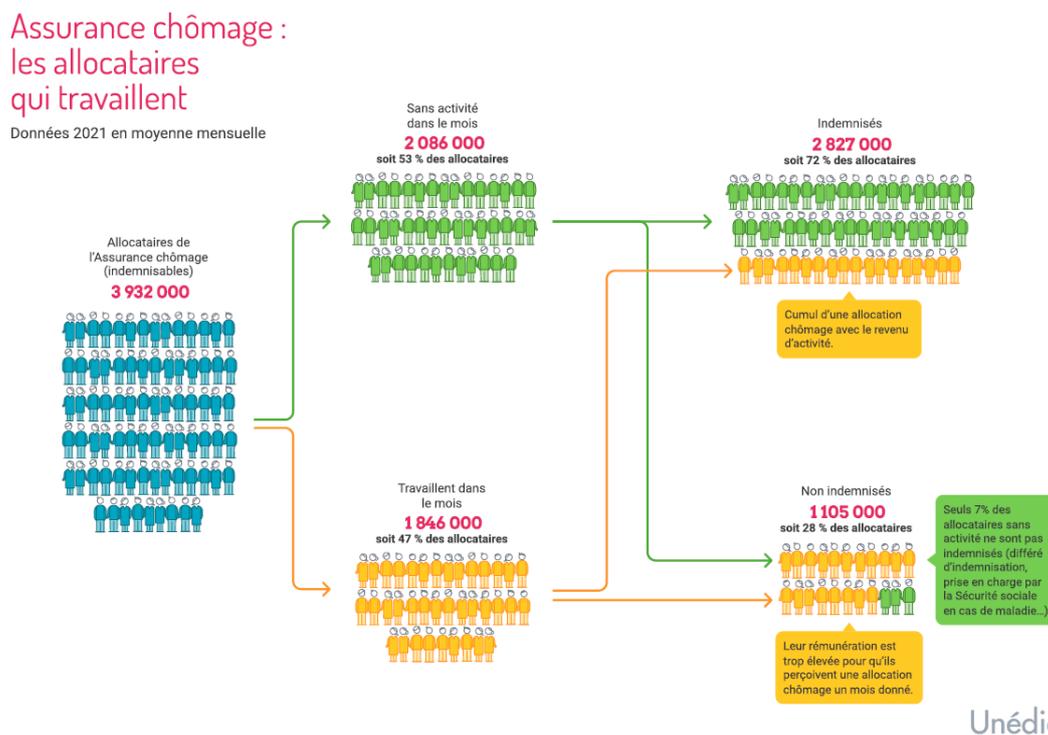
**Les demandeurs d'emploi pris en charge par l'Assurance chômage (allocataires) ne sont pas tous indemnisés chaque mois, cela dépend de leur volume de travail le mois donné.** En effet, un allocataire peut travailler au cours de son indemnisation et cumuler une partie de son allocation mensuelle avec la rémunération issue de son activité. Cette mesure garantit un niveau de revenu total mensuel (salaire + allocations) au moins équivalent à l'allocation seule et évite une baisse brutale des revenus en cas de reprise d'un emploi moins rémunéré.

<sup>1</sup> Source : Baromètre Unédic 2021. Parmi les personnes interrogées, 7 personnes sur 10 se disent "touchées" par le chômage : 12% sont actuellement demandeurs d'emploi, 47% ne sont pas demandeurs d'emploi mais ont déjà connu une période de chômage par le passé, 9% n'ont jamais connu le chômage mais ont un proche actuellement demandeur d'emploi.

Des règles relatives au cumul allocation-rémunération s'appliquent. Le cumul est plafonné au montant mensuel du salaire de référence : le montant mensuel total perçu par l'allocataire (salaire + allocations) ne peut pas excéder le salaire de référence sur la base duquel son allocation a été calculée.

**Chaque mois, environ 1,8 million d'allocataires travaillent.** Du fait du plafond du cumul, environ la moitié des allocataires ne sont pas indemnisés, mais ils pourront mobiliser leur droit quand ils ne travailleront pas ou lorsque le montant de la rémunération perçue permettra le cumul (*schéma 4*).

#### SCHÉMA 4 – LES ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT



Source : Unédic. Conception Wedodata.

**Dans plus de la moitié des cas, la période de chômage intervient après une rupture de CDI :** 55 % des allocataires sont indemnisés à la suite d'une rupture de contrat à durée indéterminée (CDI) et parmi eux 32 % le sont à la suite d'un licenciement (7 % un licenciement économique) et 18 % à la suite d'une rupture conventionnelle.

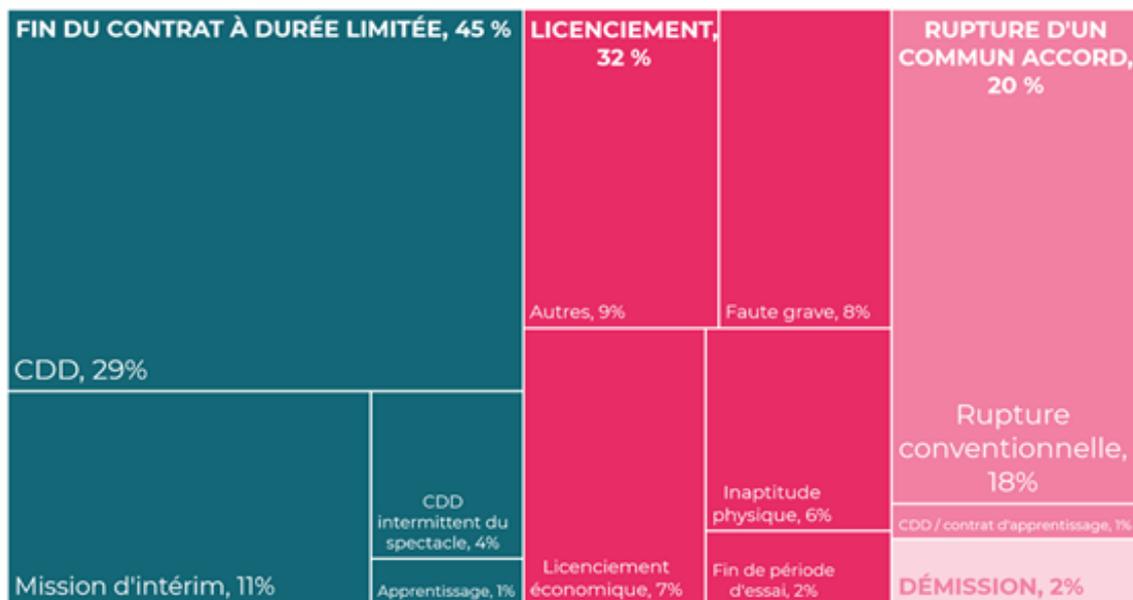
A l'inverse, 45 % des allocataires sont indemnisés après un contrat à durée limitée : 29 % après un CDD, 11 % après une mission d'intérim, 4 % en qualité d'intermittents du spectacle et 1 % en sortie d'apprentissage. Dans quelques cas il est possible qu'un droit soit ouvert après une démission (2 %)<sup>2</sup> (*schéma 5*).

**Les parcours d'emploi sont de fait très variés :** 64 % des allocataires sont indemnisés à la suite d'un contrat de travail d'un an ou plus (CDI, CDD...), à temps complet ou partiel. A l'inverse, 36 % le sont après un ou plusieurs contrats de moins d'un an (*schéma 6*). Les intermittents du spectacle, qui bénéficient d'un régime particulier (prévu aux annexes 8 et 10 de la réglementation d'assurance chômage), travaillent principalement en CDD d'usage et représentent 4 % des allocataires indemnisés. Notons que ces résultats correspondent aux droits ouverts par Pôle emploi avant la mise en œuvre des règles issues des décrets de 2019.

<sup>2</sup> <https://www.unedic.org/publications/qui-sont-les-allocataires-indemnisés-par-l'assurance-chômage-en-2019>

## SCHÉMA 5 – MOTIF DE FIN DE CONTRAT DES ALLOCATAIRES INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

Fin de contrat « prévue » **45 %** Rupture de contrat **55 %**



Champ : allocataires indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP) fin juin 2019, France entière.

Source : Fichier national des allocataires, Unédic-Pôle emploi, échantillon au 10<sup>e</sup>

## SCHÉMA 6 – MOTIF DE FIN DE CONTRAT DE TRAVAIL DES ALLOCATAIRES INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE

**64 %** indemnisés à la suite d'un **contrat long**  
(un an ou plus)

**36 %** d'un ou plusieurs **contrats « courts »**  
(moins d'un an)

|  | CDI temps complet<br>38 %  | CDI temps partiel<br>14 %  | CDD long<br>12 %  | Intermédiaire<br>20 %   | Courts<br>9 %  | Très courts<br>7 %  |
|--|--|--|---|---|--|---|
|  | <b>CDI temps complet</b><br>970 000 pers. (38 %)<br>Le contrat le plus long est un CDI à temps complet ayant duré un an ou plus. | <b>CDI temps partiel</b><br>370 000 pers. (14 %)<br>Le contrat le plus long est un CDI à temps partiel ayant duré un an ou plus. Les personnes cumulant plusieurs contrats à temps partiel et travaillant à temps plein (par exemple les assistantes maternelles) sont comptabilisées ici. | <b>CDD long</b><br>320 000 pers. (12 %)<br>Le contrat le plus long est un contrat à durée limitée d'un an ou plus (CDD ou plus rarement une mission d'intérim).                   | <b>Intermédiaire</b><br>510 000 pers. (20 %)<br>Le contrat le plus long a duré entre 4 mois et moins d'un an. Il peut s'agir d'un CDI interrompu rapidement, d'un CDD ou, plus rarement, d'une mission d'intérim. | <b>Courts</b><br>220 000 pers. (9 %)<br>Plusieurs contrats de quelques mois<br>Aucun contrat n'a dépassé la durée de 4 mois. La majorité des contrats dépasse une semaine. | <b>Très courts</b><br>170 000 pers. (7 %)<br>De nombreux contrats de quelques jours<br>Aucun contrat n'a dépassé la durée de 4 mois. La majorité des contrats sont très courts (moins d'une semaine). |
|  | Une moyenne d'âge et un niveau de <b>diplôme plus élevés</b>   | Une majorité de <b>femmes</b> , plutôt âgées et moins diplômées, souvent employées dans les <b>services à la personne</b>  | Des anciens <b>apprentis</b> et des <b>jeunes</b> ayant été embauchés par le <b>secteur public ou des associations</b> et ayant travaillé dans l'enseignement ou l'action sociale | Une forte proportion de <b>jeunes embauchés en CDD</b> , hommes ou femmes, en début de carrière   | Une majorité d' <b>interimaires</b> , donc une majorité d' <b>hommes</b> , et des <b>jeunes</b>  | Une proportion importante d' <b>intermittents du spectacle</b> et d' <b>interimaires</b> , donc un profil plutôt masculin, de tous âges et plus diplômé   |

Champ : allocataires indemnisés par l'Assurance chômage (ARE, AREF, ASP) fin juin 2019, France entière.

Source : Fichier national des allocataires, Unédic-Pôle emploi, échantillon au 10<sup>e</sup>

## L'allocation est proportionnelle au revenu moyen antérieur

**L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) est la principale allocation financée par l'Unédic.** Fin 2021, le montant moyen de l'allocation journalière était de 38 € brut. Jusqu'en septembre 2021, l'allocation était proportionnelle au salaire moyen des périodes travaillées dans les 12 derniers mois. Schématiquement, on rapportait l'ensemble des salaires « habituels » perçus au nombre de jours travaillés, pour déterminer ce que l'on appelle le **salaire journalier de référence (SJR)**. Une formule de calcul est ensuite appliquée au SJR pour obtenir le montant d'allocation journalière. L'allocation versée au titre d'un mois donné est égale à l'allocation journalière multipliée par le nombre de jours indemnisables, selon la situation de l'allocataire.

Les allocataires dont l'ancien salaire mensuel est inférieur à environ 1 200 € brut perçoivent une allocation brute équivalente à 75 % de cette précédente rémunération. En revanche, à compter de 2 200 € brut d'ancien salaire mensuel, les allocataires se voient appliquer un taux de remplacement de 57 % conformément au principe de redistribution de l'Assurance chômage.

**En moyenne, fin 2021, l'allocation mensuelle perçue par un allocataire est de 990 € net** : 1 100 € net pour les allocataires qui ne travaillent pas, et 690 € pour les allocataires qui ont travaillé, ces derniers disposant en moyenne d'un revenu net de 1 490 € en cumulant salaire et allocation. En effet, un bénéficiaire de l'assurance chômage qui retravaille peut percevoir une partie de son allocation en fonction des revenus (salariés ou non salariés) dans la limite de son ancien salaire (salaire de référence).

**Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2021, deux changements dans le mode de calcul de l'allocation ont été introduits dans le cadre de la réforme menée par l'État.** D'une part, les salaires pris en compte pour déterminer le montant de l'allocation sont désormais ceux des 24 derniers mois. D'autre part, le diviseur de ce salaire de référence n'est plus uniquement constitué des jours travaillés mais de tous les jours, qu'ils aient été couverts ou non par un contrat de travail, situés entre le premier et le dernier jour d'emploi de la période de 24 mois. Cette évolution a pour conséquence de diminuer le montant de l'allocation journalière pour les demandeurs d'emploi ayant eu des parcours d'emploi fractionnés. On note donc que désormais, **l'indemnisation versée par l'Assurance chômage vise à assurer le remplacement d'un revenu moyen perçu au cours des deux années précédant la situation de chômage.**

## Des allocataires en moyenne plus âgés et moins diplômés que les autres actifs

**Les moins de 25 ans représentent 24 % des ouvertures de droit à l'Assurance chômage mais seulement 12 % des allocataires indemnisés** car, s'ils se trouvent plus souvent au chômage, ils y restent moins longtemps. À l'inverse, **les actifs de 50 ans ou plus sont moins exposés au chômage** car ils travaillent plus souvent en CDI, mais lorsqu'ils sont au chômage, leur probabilité d'y rester est plus grande. **La moitié des allocataires indemnisés est titulaire du Bac**, c'est-à-dire qu'ils sont en moyenne un peu moins diplômés que les actifs dans leur ensemble dont 60 % ont un niveau Bac.

## L'ASSURANCE CHÔMAGE, c'est aussi



### LES AUTRES ALLOCATIONS ET AIDES AU RETOUR À L'EMPLOI

L'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) destinée aux salariés ayant involontairement perdu leur emploi (licenciement, fin de CDD ou d'intérim, rupture conventionnelle) représente le cœur d'activité du régime d'assurance chômage. Néanmoins, il convient de noter que d'autres allocations ou aides financées par le régime d'assurance chômage peuvent être mobilisées :

- **le Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)** qui prévoit une allocation et un accompagnement spécifiques pour les salariés licenciés pour motif économique d'une entreprise de moins de 1 000 salariés ou en liquidation ou redressement judiciaire
- **l'ARE versée aux allocataires en formation** dont le montant ne peut être inférieur à un certain plancher
- **l'ARE versée à certains salariés qui ont démissionné** en vue d'un projet professionnel de reconversion ou entrepreneurial
- **l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE)**, dont peuvent bénéficier les allocataires pour leur projet de création ou reprise d'entreprise
- **l'Allocation des travailleurs indépendants (ATI)** pour certains travailleurs indépendants

✚ deux dispositifs destinés à favoriser l'insertion professionnelle et la reprise d'emploi :

- **les droits rechargeables**
- **le cumul allocations/rémunérations professionnelles**

L'Assurance chômage couvre les salariés travaillant en France, ainsi que les ex-salariés frontaliers qui résident en France mais travaillaient en dernier lieu dans un pays de l'Union européenne ou en Suisse.

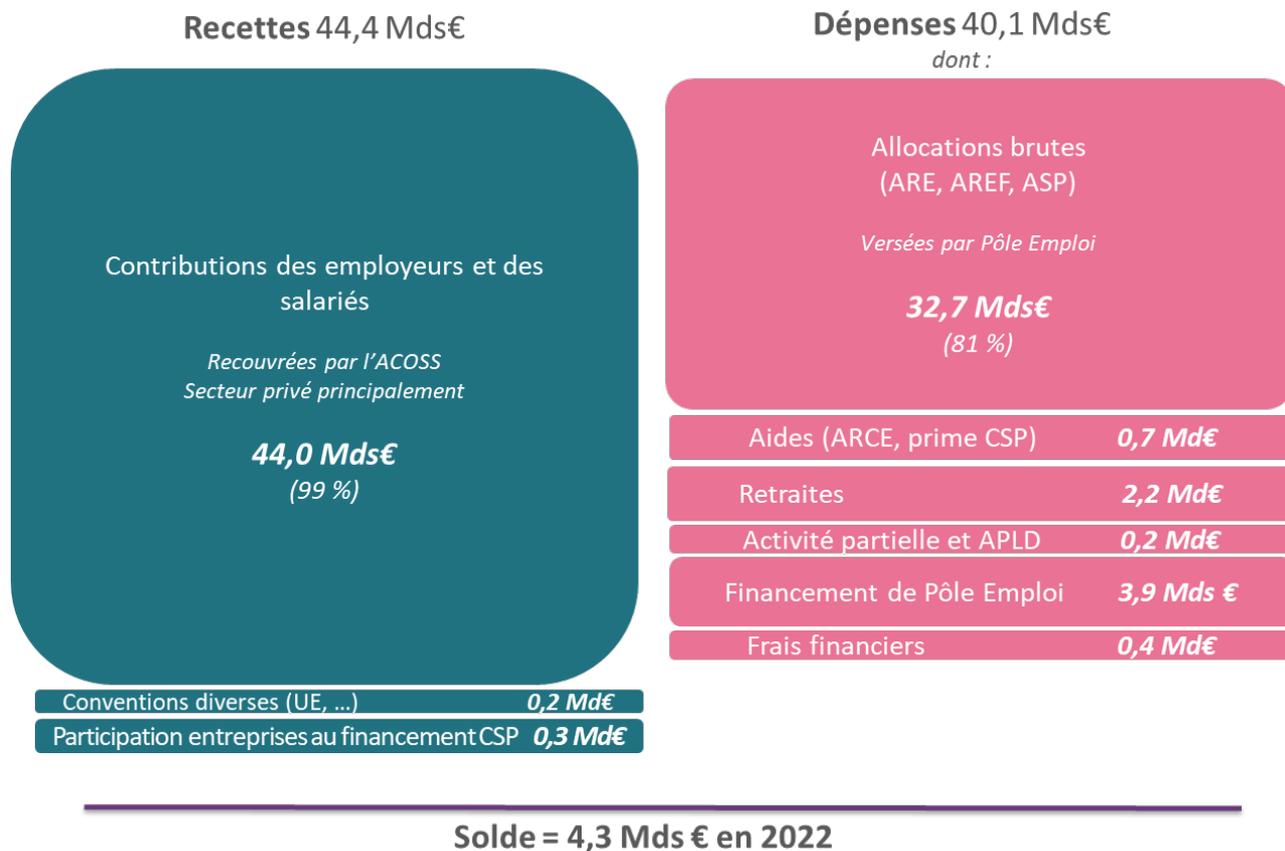


### LE FINANCEMENT

Outre ces allocations et aides, le régime d'assurance chômage assure également le financement :

- **de l'activité partielle**  
L'activité partielle a été très largement sollicitée en réponse à la crise de Covid-19, afin d'amortir les pertes d'activité liées aux restrictions administratives et sociales. Son financement est assuré à hauteur d'un tiers par l'Unédic, et deux tiers par l'État.
- **des points de retraite complémentaire**  
L'Unédic se substitue à l'employeur pour financer l'acquisition des points de retraite complémentaire des demandeurs d'emploi indemnisés, notamment auprès de l'Agirc-Arrco. Pour la retraite de base, les périodes indemnisées par l'Assurance chômage sont prises en compte pour la validation des trimestres d'assurance vieillesse.
- **de Pôle emploi**  
L'Unédic contribue au budget de fonctionnement et d'intervention de Pôle emploi pour permettre à tous les demandeurs d'emploi de recevoir un service d'accompagnement et de réinsertion sur le marché du travail.

**SCHÉMA 7 – GRANDS AGRÉGATS DE DÉPENSES ET RECETTES DE L'UNÉDIC POUR 2022  
(PRÉVISION DE FÉVRIER 2023)**



Source : Unédic, prévisions du 21 février 2023

# Éclairage européen

## Les objectifs des systèmes d'assurance chômage

Les systèmes d'assurance chômage sont une composante essentielle des régimes de protection sociale. D'un point de vue historique, les premiers régimes d'assurance chômage obligatoires apparaissent, sous l'influence des travaux de l'économiste et homme politique britannique William Beveridge, au début du XX<sup>e</sup> siècle, pour faire face à la montée de l'industrialisation et au problème de la pauvreté (création en 1911 en Grande-Bretagne, 1919 en Italie, 1927 en Allemagne, puis 1945 en Belgique, 1958 en France, 1961 en Espagne).

En parallèle de la doctrine de William Beveridge, le droit international contribue également à la reconnaissance du risque de chômage et à la mise en place de systèmes de protection contre ce risque. Des conventions et recommandations en la matière sont adoptées dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT), en 1919 puis en 1934. La convention OIT de 1934 fait notamment obligation aux États signataires d'accorder aux travailleurs involontairement privés d'emploi, soit une indemnité d'assurance, soit une allocation en contrepartie de travaux, soit une combinaison des deux (article 1<sup>er</sup>).

**S'il existe aujourd'hui des dispositifs d'assurance chômage dans chacun des pays de l'Union européenne, les objectifs assignés à ces systèmes varient d'un pays à l'autre.**

### Maintenir un niveau de vie

Dans une première approche dite « contributive » de la protection sociale, le système d'assurance chômage a pour objectif d'assurer un revenu de remplacement et de maintenir un niveau de vie en rapport avec celui antérieur à la perte d'emploi.

Les prestations sont, dans les pays qui ont construit leur système sur cette base, proportionnelles au salaire perdu et à la durée de travail antérieure. Il y a une relative stabilité du niveau de vie en cas de privation temporaire de revenus professionnels.

Cette conception de la protection sociale est qualifiée de bismarckienne. Elle prévaut en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en France et aux Pays-Bas (*schéma 8*).

### Garantir un niveau de vie minimal

Dans une seconde approche dite « universelle » de la protection sociale, le système d'assurance chômage a pour objectif de garantir une protection égalitaire de base et non de garantir le niveau de vie antérieur. Le système vise à lutter contre la pauvreté et à couvrir les besoins primaires en assurant aux demandeurs d'emploi un niveau de vie minimal pendant la période de chômage.

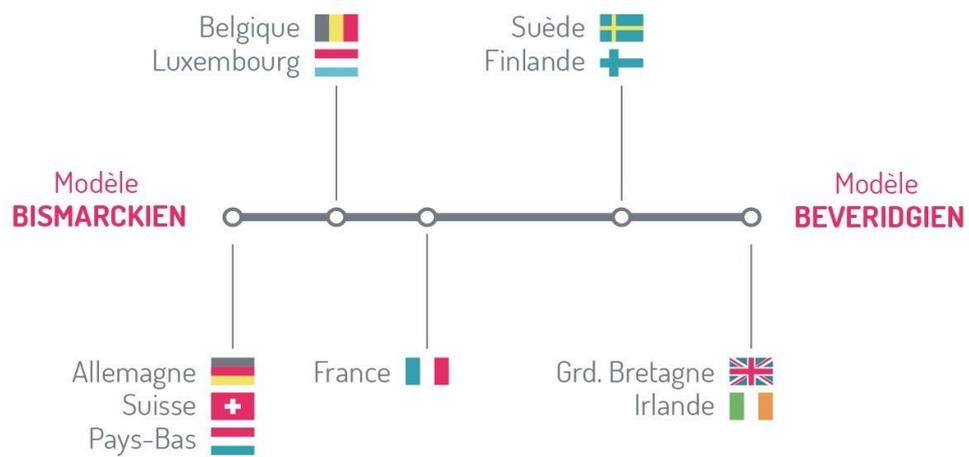
Les prestations sont, dans les pays qui ont bâti leur système sur cette logique, forfaitaires et identiques pour tous. Il n'y a pas de continuité de revenus entre l'activité et le chômage.

Cette conception, qualifiée de beveridgienne, prévaut dans les systèmes d'assurance chômage britannique et irlandais, ainsi que dans les régimes obligatoires suédois et finlandais.

## SCHÉMA 8 – LES MODÈLES D'ASSURANCE CHÔMAGE EN EUROPE



### QUEL MODÈLE POUR LA FRANCE ET SES VOISINS EUROPÉENS ?



# LE MODÈLE ÉCONOMIQUE du régime

## Ressources du régime

### Les ressources de l'Assurance chômage reposent majoritairement sur les salaires du secteur privé

#### Jusqu'en 2018, des contributions salariales et patronales

Depuis sa création en 1958, le régime conventionnel d'assurance chômage, complémentaire<sup>3</sup> au régime de solidarité de l'État, a été financé par des contributions patronales et salariales assises sur les rémunérations des salariés du secteur privé. Initialement prévu pour les salariés de l'industrie et du commerce, le champ a été élargi en 1967, rendant l'affiliation obligatoire à la quasi-totalité des salariés du secteur privé.

Depuis 20 ans, les taux des contributions salariale et patronale sont relativement stables (*Graphique 2*). En 2017, ils étaient respectivement de 2,40 % et 4,05 % de la masse salariale plafonnée à 4 fois le plafond mensuel de la sécurité sociale (PMSS).

L'intervention de l'État dans le financement du régime d'assurance chômage, exception faite de la période 1979-1984 fixant le principe légal d'une subvention forfaitaire et globale de l'État, ne s'est produite qu'en 2019 avec la suppression de la contribution salariale de 2,40 % de la masse salariale<sup>4</sup> et sa compensation par l'affectation d'une quote-part de la contribution sociale généralisée (CSG).

#### GRAPHIQUE 2 - TAUX DE COTISATION À L'ASSURANCE CHÔMAGE



Source : Unédic

<sup>3</sup> Le régime d'assurance chômage est transformé en régime de base en 1979, et un nouveau régime d'assistance, dit de solidarité, devient subsidiaire à l'assurance en 1984.

<sup>4</sup> Pour mémoire, l'article 8 VI de la loi n° 2017-1836 de financement de la sécurité sociale pour 2018 a mis en place, au titre de l'année 2018, une exonération partielle puis totale des contributions salariales d'assurance chômage. Afin de pérenniser ce dispositif, l'article 54 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a supprimé les contributions salariales d'assurance chômage à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (Circulaire Unédic n° 2019-03 du 9 janvier 2019).

## Un financement par la contribution sociale généralisée (CSG) instauré depuis 2019, qui repose toujours majoritairement sur les salaires du secteur privé

En 2018, la part salariale des contributions d'assurance chômage a été progressivement exonérée, tout en étant compensée par l'État. Elle a été ensuite supprimée en 2019 et remplacée par une quote-part de 1,47 point de CSG sur les revenus d'activité, permettant d'obtenir un niveau de recettes équivalent, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre dans la lettre de cadrage de septembre 2018.

Le Conseil d'État avait souligné, en 2018, dans son avis sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel (LAP), « la situation inédite présentée par l'absence de toute contribution salariale dans le financement d'un régime de protection sociale dont l'objet est presque exclusivement de servir un revenu de remplacement à caractère contributif. » :

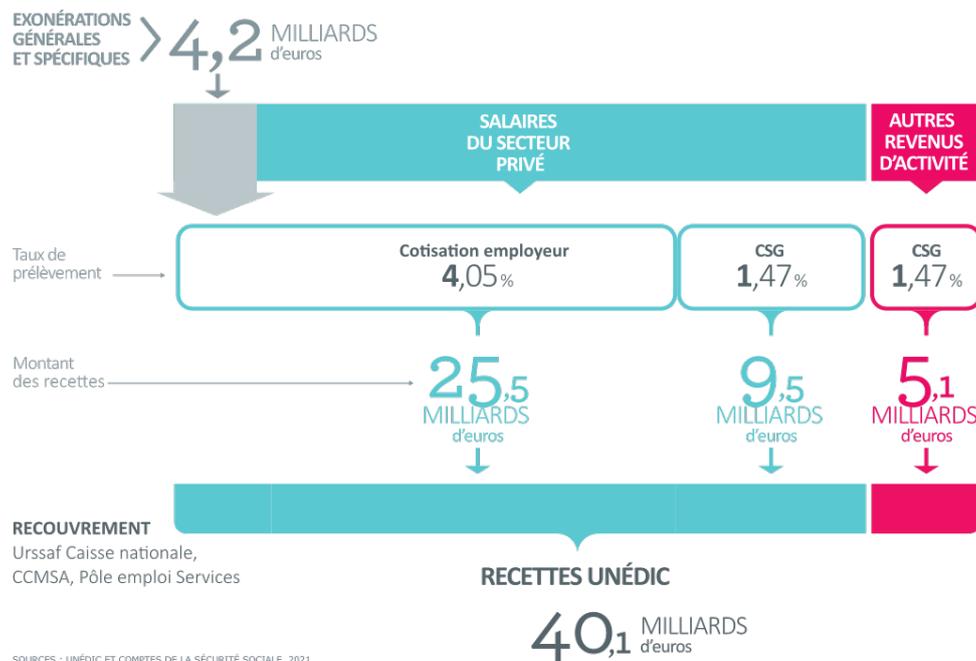
- Pour le Conseil d'État, le financement par une fraction de CSG n'est pas un financement contributif au sens strict du terme « dès lors que la CSG est une imposition de toute nature et n'ouvre donc pas, par elle-même, droit à des prestations et avantages sociaux ».
- À l'inverse, le caractère contributif demeure présent eu égard aux personnes sur lesquelles incombe la charge du financement du régime. Malgré le changement de nature des ressources opéré par la substitution des contributions salariales par un impôt, **les salariés du secteur privé continuent à financer majoritairement, sur leur salaire, le régime d'assurance chômage**. Le recours à une fraction de CSG Activité a justement été privilégié car cette contribution sociale dépend essentiellement de la masse salariale du secteur privé, qui est l'assiette naturelle des contributions d'assurance chômage.

Les contributions salariales ont toutefois été **maintenues** de manière résiduelle pour certains salariés : les salariés dont l'employeur est situé sur le territoire monégasque, les salariés expatriés en adhésion facultative ou individuelle et les salariés intermittents du spectacle pour la part des cotisations qui leur est spécifique.

Les contributions d'assurance chômage restent néanmoins majoritairement assises sur les salaires du secteur privé qui contribuent à hauteur de 85 % environ (*schéma 9*).

En 2022, les ressources de l'Assurance chômage sont donc principalement composées des contributions patronales (4,05 %<sup>5</sup>) assises sur les rémunérations, et de l'affectation à l'Unédic de 1,47 point de la CSG prélevée sur les revenus d'activité<sup>6</sup>.

### SCHÉMA 9 – RECETTES DE L'UNÉDIC EN 2021



Sources : Unédic ; ventilation du montant de CSG issue du « Rapport des comptes de la sécurité sociale », septembre 2021 ; Infographie : Bronx

<sup>5</sup> article 50-1 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019

<sup>6</sup> articles L. 5422-9 du Code du travail et L. 131-8, 3° d) du Code de la sécurité sociale

## Mécanismes de compensation des exonérations générales et spécifiques

Plusieurs dispositifs d'exonération initiés par les pouvoirs publics permettent aux employeurs d'être exonérés du versement des contributions patronales d'assurance chômage, **sans impact pour les ressources de l'Assurance chômage** :

- **la réduction générale des cotisations patronales sur les bas salaires** (ou allègements généraux) (rémunérations entre 1 et 1,6 Smic) donne lieu à un dispositif de **compensation à l'euro près** financé par la Sécurité sociale, et dont la trésorerie est **gérée par l'Urssaf Caisse nationale, ex-Acoss** (pour cette mission, l'Urssaf Caisse nationale est compensée par affectation d'une fraction de TVA d'un montant équivalent). Cette modalité de compensation figure dans le [document de cadrage en vue de la négociation d'assurance chômage, transmis par le Premier ministre aux partenaires sociaux le 25 septembre 2018](#) (« *l'impact du renforcement des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2019 sur les recettes de l'Unédic sera par ailleurs compensé à l'euro par une prise en charge de cotisations par l'Acoss* ») et est rappelée dans un courrier de la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, de décembre 2018 ;
- **les dispositifs d'exonérations ciblées** de cotisations (outre-mer, saisonniers agricoles - Travailleurs Occasionnels Demandeurs d'Emploi-, aides à domicile, entreprises d'armement maritime, apprentis du secteur public non industriel et commercial) sont **compensés à l'euro près** au moyen de **crédits budgétaires** alloués par les ministères concernés.

## Financement du régime

Le modèle économique de l'Assurance chômage en France a pour but d'être équilibré sur le moyen terme. Pour ce faire, l'Unédic peut recourir à l'endettement en période de déficit afin de jouer son rôle d'amortisseur économique et social et d'octroyer une allocation de chômage aux travailleurs privés d'emploi. Les périodes d'excédents permettent quant à elles de rembourser la dette préalablement émise. Entre 1958 et 2008, ce modèle financier a prouvé sa robustesse pour l'Assurance chômage avec un niveau d'endettement qui est resté limité et maîtrisé. Depuis 2008, la situation de déficit a contraint l'Unédic à emprunter de façon importante sur les marchés financiers sans pour autant mettre en péril la solvabilité de l'institution.

### La stratégie financière de l'Unédic

Dans les périodes de déficit du régime d'assurance chômage, l'Unédic fait appel aux investisseurs institutionnels sur les marchés financiers internationaux pour répondre aux besoins de financement du régime.

Dans ce cadre, le Conseil d'administration de l'Unédic décide de la stratégie financière à adopter pour répondre à trois objectifs principaux :

#### Garantir le paiement des allocations

Durant le cycle économique, l'Assurance chômage peut faire face à des périodes plus ou moins longues au cours desquelles le montant de ses recettes est inférieur à celui de ses dépenses. En conséquence, l'Unédic émet de la dette pour permettre le paiement des indemnités dues aux allocataires à tout instant et sans rupture, ainsi que pour verser les indemnités d'activité partielle aux employeurs et financer le budget de fonctionnement de Pôle emploi. Dans un contexte de chômage élevé, il s'agit aussi d'assurer la continuité de l'indemnisation sur le long terme.

## Financer la dette à moindre coût

Pour faire face à ses besoins, **l'Unédic s'adresse aux marchés financiers internationaux en présentant une vision claire et sécurisante de l'évolution de sa situation financière**. En effet, exposer une stratégie de financement simple et lisible, présentant un faible risque de crédit – à savoir le risque qu'un emprunteur ne rembourse pas tout ou partie de sa dette aux échéances prévues – permet à l'Unédic de minimiser les coûts d'emprunt. L'Unédic tire notamment sa robustesse de son assiette de cotisation et de contribution (masse salariale du secteur privé et autres revenus assujettis à la CSG activité). À ce titre, **l'Unédic est considérée avec la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) comme l'entité émettrice de dette publique la plus sûre en termes de risque de crédit**, bénéficiant du taux d'intérêt le plus performant et proche de celui de l'État français.

## Protéger l'Unédic contre une remontée des taux

Le modèle contracyclique de gestion de l'Assurance chômage en France permet à l'Unédic de bénéficier de conditions de financement avantageuses lorsque sa situation financière est dégradée. De fait, durant les périodes où un risque de récession existe, les banques centrales qui en ont la possibilité recourent à des politiques monétaires accommodantes ayant pour but de relancer l'économie en diminuant les taux d'intérêt et en facilitant l'accès au crédit.

Les déficits successifs de l'Assurance chômage depuis la crise financière de 2008 ont conduit l'Unédic à sécuriser le coût de la dette dans un contexte de taux bas, en émettant de la dette à taux fixe et en allongeant progressivement les maturités d'emprunt (de zéro à quinze ans) dans le cadre des paramètres définis par son Conseil d'administration. Ainsi, si l'encours de dette s'est fortement accru ces dernières années, son coût demeure limité. La forte hausse des taux d'emprunt sur les marchés financiers depuis 2022 ne dégrade pas les perspectives de soutenabilité de la dette du régime. À fin 2022, le taux moyen pondéré de la dette de l'Unédic s'établit à 0,59%, soit moins de 1% des recettes du régime.

Enfin, dans le cadre de sa stratégie financière, l'Unédic utilise des outils labellisés ESG (Environnement, Social et Gouvernance).

## La garantie de l'État

En raison de son statut juridique d'association émettrice d'obligations, **l'Unédic est en principe soumise aux dispositions spécifiques visées par l'article L.213-15 du Code monétaire et financier**. Cet article fixe le régime des émissions d'obligations réalisées par les associations, et prévoit notamment une impossibilité d'émettre de nouveaux emprunts obligataires en cas de dégradation et de non-reconstitution des fonds propres de l'association.

Toutefois, compte tenu de son statut singulier et de ses missions particulières confiées par la loi, l'Unédic n'est pas contrainte par cette disposition : l'article 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 a ainsi introduit une exception précisant **que cette interdiction d'émettre de nouveaux emprunts obligataires ne s'applique pas aux « émissions d'emprunt de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'État »**.

La garantie de l'État ne concerne que les emprunts obligataires, soit les émissions de l'Unédic réalisées via son programme EMTN. Les programmes d'émission de titres de court-terme NEU CP et de moyen-terme NEU MTN ne sont pas soumis à cette garantie.

**Chaque année, en juin, le Conseil d'administration de l'Unédic vote le montant demandé au titre de la garantie explicite pour l'année suivante** sur la base des prévisions financières de l'Unédic. En général, le montant correspond au refinancement des remboursements obligataires arrivant à échéance en N+1 et à la couverture du déficit prévisionnel de cette même année N+1. Par la suite, les services de l'Unédic discutent avec le ministère de l'Économie et des Finances pour ajuster les besoins de financement au plus près de la réalité. Enfin, en décembre, **le Parlement vote le montant de la garantie accordée à l'Unédic pour l'année à venir dans le cadre de loi de finances**.

## Les outils de financement de l'Unédic

Pour répondre aux objectifs mis en place dans le cadre de sa stratégie financière, l'Unédic réalise son financement en utilisant trois programmes d'émission de dette **en euros et à taux fixe** ainsi qu'un coussin de liquidité.

### Programme NEU CP (*Negotiable European Commercial Paper*)

L'émission de Titres de Créances Négociables (TCN) de court terme (un an maximum) permet la couverture des besoins de trésorerie à court terme.

### Programme NEU MTN (*Negotiable European Medium Term Note*)

La création du programme NEU MTN en 2014 tenait notamment au besoin d'allonger la durée de vie moyenne de la dette de l'Assurance chômage en allégeant l'utilisation de la dette de court terme. Ce programme avait été mis en place à la suite de la décision du Conseil d'administration de l'Unédic de juin 2014, dans le but de réaliser des émissions de maturité maximale à trois ans, tout en diminuant l'encours de dette de court terme.

Ce programme NEU MTN permet également d'émettre des Titres de Créances Négociables (TCN) de moyen terme, non soumis à la garantie de l'État (contrairement aux obligations émises dans le cadre du programme EMTN de l'Unédic), et donc de gagner en flexibilité.

### Programme obligataire EMTN (*Euro Medium Term Note*)

Le programme EMTN est celui qui porte la majeure partie de l'endettement de l'Unédic. Il a pour objectif de financer de la dette de l'Assurance chômage en couvrant les déficits prévisionnels et le refinancement des emprunts obligataires arrivant à échéance. Les émissions réalisées via ce programme sont réservées aux maturités de long terme et nécessitent la garantie explicite de l'État. En effet, en cas de déficits successifs, les dispositifs règlementaires ([loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004](#) et [article L.213-15 du Code monétaire et financier](#)) stipulent que l'Unédic peut émettre des obligations lorsque ces dernières sont garanties par l'État. En fonction des besoins de financement de l'Unédic, un article en loi de finances puis un arrêté du ministre de l'Économie et des Finances accordent cette garantie pour un montant défini, permettant donc à l'Unédic de réaliser ses émissions obligataires.

### Coussin de liquidité

Le coussin de liquidité (aussi appelé "*buffer*") de l'Unédic a pour but d'assurer les décaissements prévisionnels de court terme, tout en conservant au quotidien un montant minimum correspondant à un mois de dépenses techniques.

Le buffer de liquidité permet de couvrir les prévisions de décaissement à court terme, notamment le paiement des dispositifs à la charge de l'Assurance chômage ou les remboursements de dette, dans le cas où les marchés financiers ne permettraient pas, temporairement, de répondre aux besoins de financement. Cette trésorerie est placée sur des supports liquides permettant de récupérer les avoirs à tout instant et présentant un faible risque de perte en capital.

Pour rappel, lors de la publication de son document-cadre d'émissions sociales en mai 2020, l'Unédic s'est engagée à placer les produits de ses émissions sociales (« *management of proceeds* ») en privilégiant les supports labellisés ISR (investissement socialement responsable). Depuis la fin de l'année 2020, la totalité de la trésorerie de l'Unédic placée en fonds monétaires est investie sur des supports disposant du Label ISR.

### Les émissions sociales (*Social Bonds*) de l'Unédic (*voir encadré ci-après*)

## La démarche *Social Bond* de l'Unédic

Depuis plusieurs années, **la thématique de l'investissement responsable a pris de l'ampleur sur les marchés financiers pour mieux garantir le financement de projets ou de dispositifs ciblés et en mesurer les impacts environnementaux ou sociaux**. Le principe établi pour ces activités financières est d'accompagner les levées de fonds par des rapports périodiques regroupant les éléments justificatifs du suivi des flux jusqu'aux impacts. Les investisseurs institutionnels, soucieux de la nature responsable des investissements, se multiplient, et les exigences sont de plus en plus élevées.

Le premier format à s'être développé au sein de ce marché de la finance responsable est le format « Green Bond » (obligation verte). L'Agence France Trésor (AFT), chargée de la gestion de la trésorerie et de la dette de l'État français, a émis une première obligation verte en janvier 2017.

**Le marché du *Social Bond* (obligation sociale) s'est développé plus récemment**. Alors même qu'il n'existait pas de cadre adapté aux émetteurs tels que l'Unédic dont l'activité dans son ensemble est sociale, certains investisseurs (les plus familiers de la protection sociale en France) considéraient déjà les titres émis par l'Unédic comme éligibles à leurs portefeuilles ISR (Investissement Socialement Responsable). L'*International Capital Market Association* (ICMA) a publié les « Social Bond Principles » en 2017, permettant à l'Unédic d'initier la réflexion d'une labellisation de ses financements.

**Dès février 2019, il a été proposé au Conseil d'administration de l'Unédic de développer, dans sa communication vers les investisseurs institutionnels, le rôle d'amortisseur économique et social contractuel de l'Assurance chômage en se fondant sur les meilleures pratiques observées sur les marchés ISR.**

**Le Conseil d'administration de juin 2019 a décidé d'engager « une procédure d'émission de dette « sociale » en visant à labelliser l'Unédic, pour l'un ou l'ensemble de ses programmes de financement ».**

Pour l'Unédic, cette décision avait pour objectif d'améliorer les conditions de placement des titres émis et de diversifier les outils de financement en faisant mieux connaître ses missions de gestion de l'Assurance chômage, et de mieux diffuser le contenu de ses travaux d'études et d'évaluation vers un public financier.

**C'est dans cette optique que l'Unédic a publié le 14 mai 2020, la première version de son document-cadre d'émissions sociales intitulé « Protéger et accompagner dans l'emploi durable »** couvrant toutes les futures émissions de dette réalisées sur les programmes NEU MTN et EMTN. **Ce document vise à clarifier les contributions de l'Assurance chômage au regard de certains Objectifs de Développement Durable (ODD) des Nations Unies et de la feuille de route de la France à horizon 2030**, sur la base des dispositifs financés par l'Unédic.

Les principes de formalisation de ces émissions de dette thématique sont repris ci-dessous :

- a) la levée des fonds se fait dans un cadre défini par avance,
- b) pour des usages déterminés,
- c) dont les impacts écologiques ou sociétaux sont mesurables.

**Ces trois éléments doivent faire l'objet d'un reporting spécifique le plus souvent annuel, en faisant intervenir, le cas échéant, des tiers de confiance pour attester de leur validité** : Commissaires aux comptes ou auditeurs pour le fléchage, permettant de prouver l'utilisation des flux aux emplois prédéfinis (b.) et agences de notations extra-financières pour une opinion sur les usages et leurs impacts (a et c).

**La crise liée à la Covid-19 a fait apparaître de façon très visible les mécanismes de soutien socio-économique de l'Assurance chômage** avec le financement non seulement des allocations de chômage mais aussi de l'activité partielle. Le formalisme et le haut standard de structuration des émissions de dette sociale dans les innovations en matière de finances ESG (Environnement, Soutenabilité, Gouvernance) se sont imposés comme une solution pertinente au besoin de communication financière pour la réalisation des plans de financement d'envergure des années 2020 et 2021.

>>>

### >>> La démarche *Social Bond* de l'Unédic

**Cette procédure d'émission, plus lourde que celle relative aux émissions obligataires classiques, consolide la présence de l'Unédic auprès des investisseurs institutionnels internationaux.** L'Unédic bénéficie d'une image reconnue pour sa taille importante, la liquidité des obligations émises de façon fluide depuis les années 2010 et la précision de ses travaux de publication. La cohérence de gestion de son modèle économique particulier est aujourd'hui bien appréhendée dans le cadre plus global des finances publiques d'envergure macro-économique en France ou en Europe. L'apport du cadre d'émissions sociales dans le contexte de la crise Covid-19 a été déterminant sur la demande des titres. Enfin, ces démarches permettent de favoriser les investisseurs ayant fait un effort réel de formalisation de leurs engagements ESG lors de l'allocation des titres émis par l'Unédic sur les marchés.

**Depuis la publication de son cadre d'émissions sociales en mai 2020, l'Unédic a émis 30,5 Md€ de financements à moyen et long terme. Sur ce total, 28 Md€ ont été réalisés au format *Social Bond*, dont 17 Md€ en 2020, 10 Md€ en 2021 et 1 Md€ en 2022.** Aujourd'hui, d'autres entités telles que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et l'Union européenne pour le dispositif de protection de l'emploi SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) ont emboîté le pas à l'Unédic et émis des montants nominaux plus importants encore pour faire face aux effets de la crise.

**Les premiers reporting d'allocation et d'impact de l'Unédic ont été publiés en 2021 et en 2022 au titre des émissions *Social Bonds* réalisées respectivement en 2020 et en 2021. Ils sont articulés autour de cinq parties fondées sur les travaux et les expertises de l'Unédic :** rappel du rôle de l'Unédic dans le Service public de l'emploi et de son rôle d'amortisseur économique et social, rappel des principaux paramètres des émissions *Social Bond* réalisées en 2020, allocation des fonds levés au sein des dépenses éligibles au *Social Bond*, analyse d'impact des dispositifs financés par le *Social Bond*, contribution des émissions sociales de l'Unédic à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies, en lien avec l'Agenda 2030 de la France.

**L'ensemble des dépenses techniques de l'Unédic sont éligibles à l'allocation des fonds levés dans le cadre des *Social Bonds*.** Parmi les dépenses éligibles en 2020 et en 2021, l'Unédic a sélectionné quatre dispositifs alloués par les fonds empruntés via l'émission de *Social Bond*. Ceux-ci représentent les principales dépenses enregistrées dans les comptes de l'Unédic au cours de la période de la crise Covid-19 :

- les allocations d'aide au retour à l'emploi ;
- le dispositif exceptionnel d'activité partielle ;
- la contribution au fonctionnement de Pôle emploi ;
- la contribution au financement des points de retraite des allocataires de l'Assurance chômage.

**L'impact majeur de la crise sur ces dépenses en 2020 et 2021 a conduit à privilégier leur suivi dans le cadre des premiers rapports d'allocation et d'impact.**

Les dépenses non encore allouées correspondent à des dispositifs moins volumineux en montants financiers, comme le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), l'aide à la reprise ou création d'entreprise (ARCE) ou celui spécifique aux allocataires intermittents du spectacle. L'Unédic pourra les mobiliser dans les années à venir lors de ses prochains rapports d'allocation et d'impact. Elles sont éligibles à l'allocation dans le cadre des *Social Bonds* de l'Unédic. Le contexte sectoriel et réglementaire conduit l'Unédic à prévoir l'évaluation de ces dispositifs dans un calendrier plus long pour une meilleure appréhension et mesure de leurs impacts sociaux.

# Éclairage européen

## Le financement de l'Assurance chômage en Europe

Le financement de l'Assurance chômage est, en Europe, principalement assuré par trois types de ressources :

- les contributions spécifiques des employeurs et/ou des salariés aux régimes d'assurance chômage ;
- les cotisations de sécurité sociale ;
- les contributions publiques.

Les **contributions spécifiquement dédiées aux régimes d'assurance chômage** (ou dans certains cas plus largement dédiées au marché du travail) sont, selon les pays, acquittées à parité par l'employeur et le salarié (Allemagne, Suisse), par l'employeur et le salarié avec un taux plus élevé pour l'employeur (Espagne), par l'employeur seul (France, Italie, Suède) ou par le salarié seul (Danemark). Des taux et des plafonds de cotisation s'appliquent, lesquels sont très variables d'un pays à l'autre.

Dans le cas des pays disposant d'un système de base et d'un système d'assurance chômage volontaire (Finlande, Suède), **la participation des salariés au financement du régime d'assurance chômage prend la forme de frais d'adhésion** qui viennent s'ajouter aux autres sources de financement de l'indemnisation du chômage.

À noter que certains pays peuvent moduler le taux des contributions en fonction de la nature du contrat de travail (Espagne, Italie, Pays-Bas), du niveau de salaire (Suisse) ou de la masse salariale de l'entreprise (Finlande).

Les **cotisations de sécurité sociale** sont, en principe, acquittées par l'employeur et par le salarié (Belgique, Grande-Bretagne, Irlande, Norvège, Portugal) avec, dans tous les pays étudiés, un taux de cotisation patronal supérieur au taux de cotisation salarial. **Le produit de ces cotisations assure le financement global de la sécurité sociale.** Il n'est, dans la majorité des cas, pas spécifiquement tracé vers le financement du régime d'assurance chômage.

Les **contributions publiques** peuvent, quant à elles, prendre la forme de recettes fiscales spécialement affectées ou de dotations budgétaires provenant de l'État. Elles peuvent constituer l'essentiel du financement du régime (Luxembourg), faire partie de la structure globale de financement (Suède), ou intervenir ex post pour assurer l'équilibre financier du système en cas de variation conjoncturelle (exemple : prêt à taux zéro alloué par l'État en Allemagne, dotation d'équilibre de l'État en Espagne).

**La France, combinant depuis 2019 des ressources issues de contributions patronales spécifiquement acquittées pour le financement du régime d'assurance chômage et d'une quote-part de CSG activité, ne fait pas figure d'exception dans ce panorama hétérogène.**

# BILAN DE LA CRISE COVID-19

## et situation financière du régime

Au cours de la crise sanitaire, l'Unédic a plus que jamais joué son rôle d'amortisseur social en protégeant les personnes ayant perdu leur emploi ou ayant des difficultés à en retrouver un, et en prenant à sa charge l'augmentation des dépenses d'allocations chômage, dans un contexte où ses recettes étaient en berne.

L'Unédic s'est trouvée **au cœur du soutien à l'économie française par le rôle qu'elle a tenu dans le financement des mesures d'urgence, en particulier de l'activité partielle**. Grâce à sa réactivité financière, c'est-à-dire sa capacité à emprunter rapidement et à taux bas sur les marchés financiers, elle est apparue très vite comme un acteur pertinent pour financer les mesures d'urgence (activité partielle, prolongation des droits, « année blanche » pour les intermittents, etc.).

**L'Assurance chômage a concomitamment assuré la continuité de paiement des allocations, tout en débloquant les fonds nécessaires au financement de l'activité partielle dès mars 2020. L'Unédic a ainsi montré sa robustesse** : à aucun moment de la crise elle n'a fait défaut et ce, sans bénéficier des fonds d'aide européens déployés sur la période (SURE et Next Generation EU).

**Depuis cette période, les effets de la crise économique et sanitaire de 2020 se sont estompés et les effets de la crise énergétique, apparue avec le conflit en Ukraine en 2022, semblent, à ce stade moins marqués que ce que l'on pouvait craindre**. Après un très fort rebond de l'emploi en 2021 et 2022, le marché du travail se maintient, malgré de fortes incertitudes internationales et un contexte géopolitique relativement anxiogène. Ce rebond de l'emploi laisse ainsi entrevoir une **accélération du désendettement du régime**.

### Le soutien financier de l'Unédic pendant la crise Covid

**Le choc économique engendré par la crise de la Covid-19 a été inédit tant par sa soudaineté, son ampleur et sa forme** (certains secteurs ont continué à fonctionner à plein tandis que d'autres ont été mis à l'arrêt). Malgré les mesures de soutien (activité partielle et autres mesures d'urgence), le marché du travail français a été fortement perturbé (*Graphique 3*).

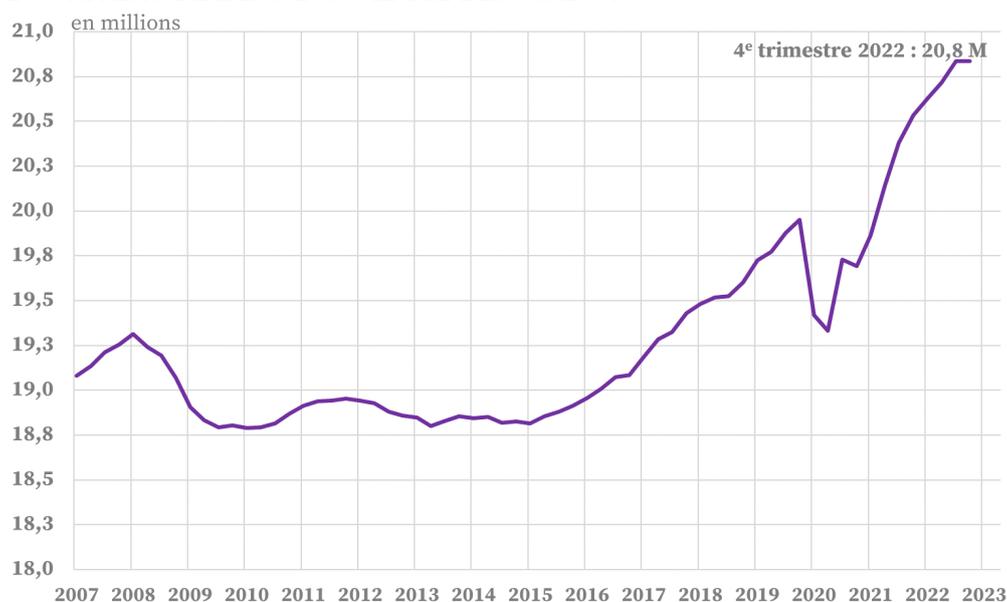
La crise sanitaire a eu un double effet sur les finances du régime d'assurance chômage avec :

- **une augmentation des dépenses**, notamment liée au ralentissement de l'emploi et au déploiement des mesures d'urgence permettant de sécuriser les parcours des demandeurs d'emploi ou des salariés en activité partielle ;
- **une diminution des recettes**, notamment sous les effets conjugués de l'octroi de délais de paiement des cotisations accordés aux entreprises, et de l'absence de cotisations sur les salaires pris en charge dans le cadre de l'activité partielle ou des arrêts maladie.

**En tenant également compte de l'augmentation des dépenses d'allocations de chômage** liée à la baisse de l'activité et aux moindres reprises d'emploi, de la croissance des dépenses de financement des points de retraite complémentaire des demandeurs d'emploi, de **la diminution des recettes** liée à la baisse de l'emploi et l'évolution des dépenses liées au fonctionnement de Pôle emploi, **on estime que la crise de la Covid-19 aura coûté environ 30 Md€ au régime en 2022 par rapport à la trajectoire d'avant crise.**

Le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés par l'Unédic a crû pendant la crise Covid (*Graphique 4*), cependant, c'est le financement des mesures d'urgence, et en particulier l'activité partielle, qui a le plus pesé sur les finances du régime pendant la crise (*Graphique 6*).

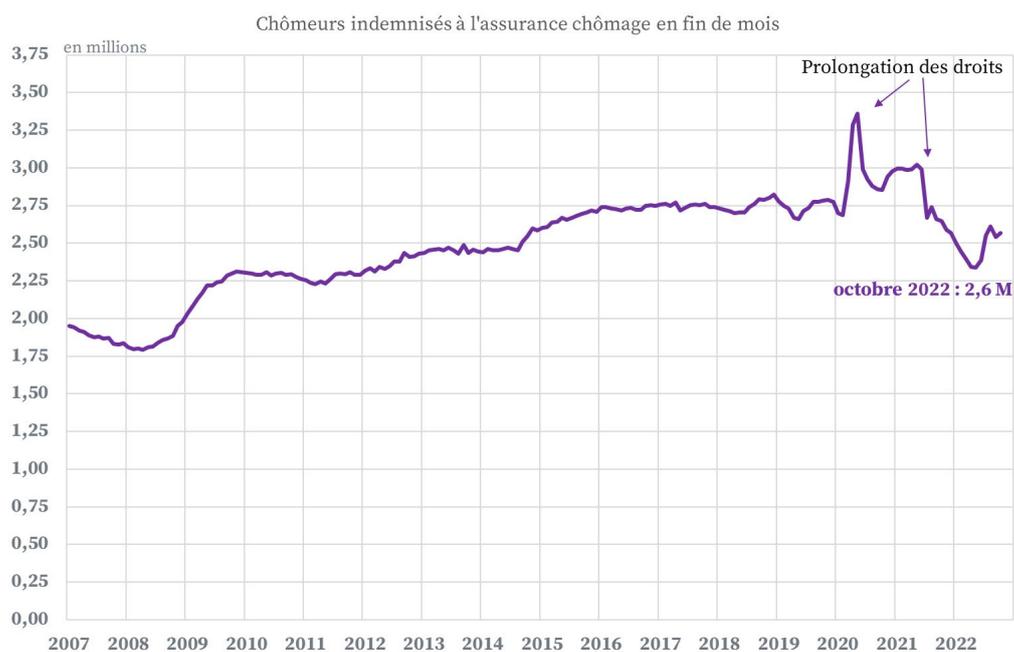
### GRAPHIQUE 3 – NIVEAU DE L'EMPLOI SALARIÉ DEPUIS 2007



Source : DARES, INSEE, URSSAF

Champ : personnes en emploi salarié en France (hors Mayotte) en fin de trimestre

### GRAPHIQUE 4 – EFFECTIF DE DEMANDEURS D'EMPLOI INDEMNISÉS PAR L'ASSURANCE CHÔMAGE DEPUIS 2007



Source : Pôle emploi

Champ : demandeurs d'emploi indemnisés à l'Assurance chômage, France entière

## L'activité partielle

En raison de la pandémie de Covid-19, 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, notamment pour 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.

**Les partenaires sociaux ont endossé pleinement leur responsabilité dans le financement de l'activité partielle, dont un tiers est porté par l'Unédic** (les deux tiers restants étant financés par l'État), et participent activement au suivi et à l'évaluation du dispositif.

Ainsi, en mars 2020, l'activité partielle (ou chômage partiel), dispositif paritaire préexistant mais peu utilisé jusqu'alors, est entrée de plain-pied dans la vie économique française. Cette mesure est devenue, en quelques semaines, **l'un des leviers majeurs de la politique publique de soutien à l'emploi** en réponse à la crise sanitaire et économique que traversait le pays.

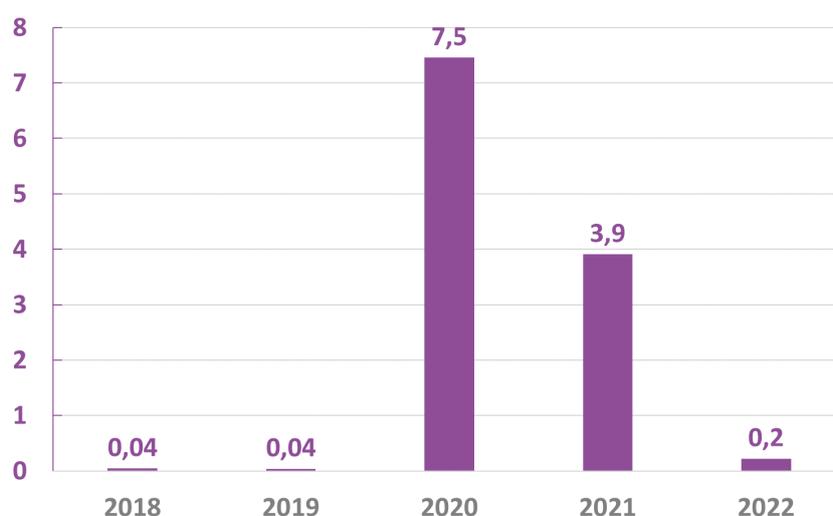
Les dépenses d'activité partielle (activité partielle de droit commun et APLD), tout comme l'utilisation du dispositif, ont fortement évolué de mois en mois, en lien étroit avec les restrictions sanitaires (confinement, couvre-feu...) et la réduction voire l'arrêt de l'activité économique (*Graphique 5*). Fin 2021, elles ont nettement baissé grâce à l'amélioration conjoncturelle et à la levée progressive des restrictions. **Pour l'Unédic, les dépenses d'activité partielle représentent 11,6 Md€ sur la période 2020-2022.**

Pour mesurer **l'impact total direct du dispositif sur la situation financière de l'Unédic**, il convient également d'ajouter les manques à gagner sur les recettes, liés à l'absence de cotisations sur les indemnités d'activité partielle, dont le montant est estimé à environ **3 Md€** sur 2020-2022 (hors particuliers employeurs).

**En 2022, si les dépenses d'activité partielle sont en très forte diminution, elles restent encore conséquentes** (*i.e.* près de 5 fois plus élevées par rapport à la période antérieure à la crise de la Covid-19) ; cela s'explique en partie par des changements de comportement des employeurs, qui, connaissant davantage le processus de recours au dispositif et ses modalités, le mobilisent plus facilement en cas de difficulté économique.

Il est probable qu'en cas de nouvelle crise (crise énergétique, crise écologique par exemple), l'activité partielle soit de nouveau l'un des principaux outils mobilisables. **Dans ce contexte, le devenir du dispositif, son mode de pilotage et son financement restent des questions en suspens.**

**GRAPHIQUE 5 - DÉPENSES D'ACTIVITÉ PARTIELLE DE L'UNÉDIC ENTRE 2018 ET 2022, EN MD€**



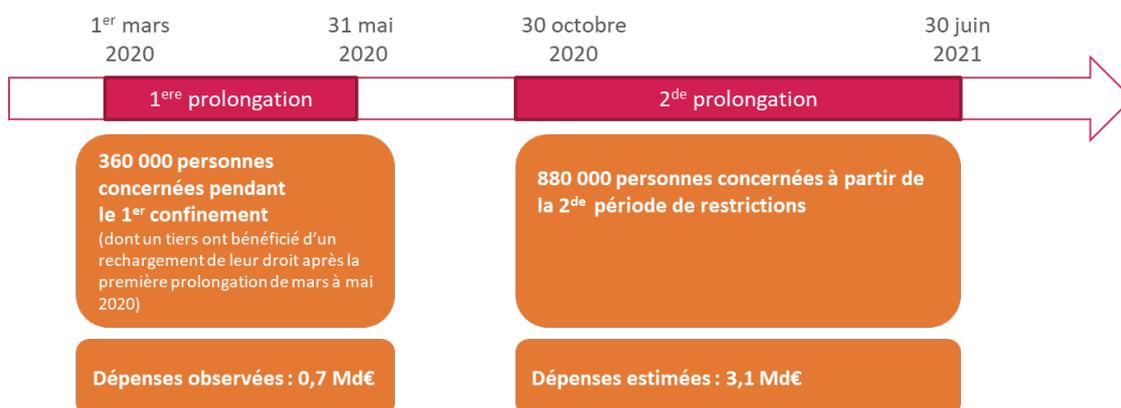
Source : Unédic

## Le soutien via les mesures d'urgence

Dès le début de la crise sanitaire et jusqu'à fin 2022, **les principales mesures d'urgence ont conduit à un endettement supplémentaire de 18,4 Md€ à la charge de l'Unédic**, dont près de 12 Md€ à la fin 2020 (*Graphique 6*). Ces dépenses se décomposent entre :

- **l'activité partielle** à hauteur de 14,5 Md€, dont 11,6 Md€ de dépenses et 2,9 Md€ de baisse de recettes liée aux manques à gagner (voir ci-dessus),
- les prolongations de droits : 3,6 Md€
  - La prolongation des droits des allocataires relevant du régime général et ayant atteint le terme de leur droit ; l'Unédic a ainsi continué de verser des allocations à près de 1,2 million de personnes (*Schéma 10*) ; coût estimé : 2,6 Md€.
  - La prolongation des droits des allocataires intermittents du spectacle (dispositif « Année blanche ») ; l'Unédic a couvert quelque 120 000 personnes jusqu'à fin 2021, cette mesure étant assortie de conditions de réouverture de droit adaptées ensuite<sup>7</sup> ; coût estimé : 1 Md€.
- des reports de paiement des cotisations d'assurance chômage dont 0,3 Md€ non recouvré en fin d'année 2022.

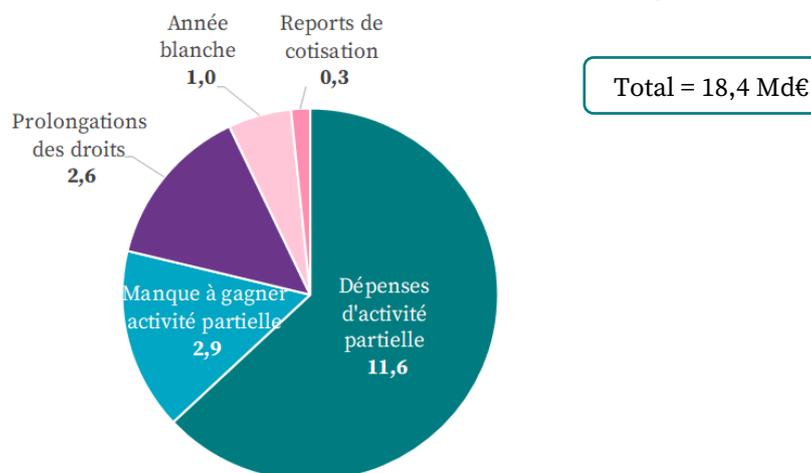
### SCHÉMA 10 – PROLONGATION DES DROITS AU CHÔMAGE DES ALLOCATAIRES RELEVANT DU RÉGIME GÉNÉRAL A LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE



Source : Fichier national des allocataires, calculs Unédic ;

Champ : allocataires de l'Assurance chômage, hors intermittents du spectacle

### GRAPHIQUE 6 – EFFETS FINANCIERS DES MESURES D'URGENCE DE 2020 À 2022, EN MD€



Source : Unédic, prévisions Unédic février 2023

<sup>7</sup> Unédic, « L'indemnisation des intermittents du spectacle », Dossier de synthèse, janvier 2022 + bilan de la crise pour les intermittents <https://www.unedic.org/publications/limpact-de-la-crise-sur-lemploi-intermittent-dans-le-spectacle-en-2020>

## Les outils de financement pour faire face à la crise Covid

L'effet de ciseau caractérisé par l'augmentation des dépenses et la diminution des recettes pendant la crise a engendré une dégradation de la situation financière du régime et donc une hausse des besoins de financement. Pour faire face à l'incertitude et à la hausse significative de ses besoins, **l'Unédic a dû grandement adapter sa stratégie de financement au printemps 2020.**

L'Unédic s'est mobilisée sur les deux priorités de gestion suivantes, décidées par le Bureau de l'Unédic le 26 mars 2020 dans le cadre du mandat exceptionnel sur les financements pour couvrir les besoins de trésorerie :

- **L'augmentation du plafond du programme de dette court terme NEU CP de 10 Md€ à 18 Md€** dans le but d'absorber le choc sur la trésorerie par des emprunts de court terme pour apprécier les besoins financiers exceptionnels et pouvoir établir une stratégie financière appropriée et coordonnée.
- **Une demande d'augmentation de la garantie de l'État pour 2020 de 2 Md€ à 10 Md€ sur le programme EMTN** afin d'aménager les dispositions permettant de recourir à la dette obligataire pour assurer le refinancement de la dette de court terme – qui aura préalablement été émise via le programme NEU CP – par des émissions de long terme, et ainsi sécuriser les finances du régime.

Les services de l'État ont été sollicités sur des travaux législatifs en loi de finances rectificative pour augmenter le plafond de garantie explicite de l'État accordée à l'Unédic et pouvoir mobiliser le programme EMTN en émettant de nouvelles obligations. **Une première revalorisation a permis de porter la garantie à 10 Md€** (*loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020*) **puis une seconde à 15 Md€** (*loi n°2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020*).

**Le déploiement d'un plan de financement d'une telle envergure, comprenant notamment le redimensionnement de la taille des émissions, n'était pas sans risque pour l'Unédic. C'est pourquoi la communication financière et la coordination avec les acteurs des marchés de capitaux ont été adaptées.**

Dans la période, **les échanges avec les agences de notation ont été réguliers** et ont confirmé les analyses de long terme sur la relation de l'Unédic avec l'État dans sa mission nationale stratégique et les capacités du dispositif français à déployer une aide rapide et massive.

Dans ce contexte de période de crise, la **coordination a dû être accrue avec l'Agence France Trésor (AFT) qui gère la trésorerie et la dette de l'État, ainsi qu'avec l'ensemble des agences françaises dans l'intérêt de la dette publique de la France. La diversité des modèles de financement, ainsi que les relations institutionnelles et métiers entre ces entités ont permis de réaliser les émissions dans de bonnes conditions.**

Au total, **huit émissions publiques ont été exécutées en 2020**, pour un montant total de 19 Md€, dont 15 Md€ sur le programme obligataire EMTN garanti par l'État et 4 Md€ sur le programme moyen terme NEU MTN.

TABLEAU 1 – PROGRAMME DE FINANCEMENT 2020

| Date d'exécution | Maturité | Montant  | Spread contre OAT | Taux à l'émission |
|------------------|----------|----------|-------------------|-------------------|
| 27/02            | 10 ans   | 1,25 Md€ | +14 bp            | -0,089%           |
| 25/03            | 8 ans    | 0,75 Md€ | +28 bp            | 0,361%            |
| 15/05            | 6 ans    | 4 Md€    | +36 bp            | 0,112%            |
| 10/06            | 10 ans   | 4 Md€    | +25 bp            | 0,266%            |
| 09/07            | 15 ans   | 2 Md€    | +21 bp            | 0,308%            |
| 08/10            | 8 ans    | 3 Md€    | +19 bp            | -0,218%           |
| 28/10            | 15 ans   | 1,5 Md€  | +15 bp            | 0,042%            |
| 12/11            | 10 ans   | 2,5 Md€  | +15 bp            | -0,124%           |
| <b>19 Md€</b>    |          |          |                   | <b>0,073%</b>     |

Source : Unédic

Lecture : Le taux à l'émission correspond à la somme des deux éléments ci-dessous :

- Le taux de l'emprunt d'État (désigné comme le risque souverain), mesuré par le taux de rendement de l'OAT (Obligation Assimilable du Trésor) de maturité correspondante observé sur les marchés,
- Le spread contre OAT, qui correspond lui-même à la somme des deux éléments ci-dessous :
  - o Une prime de risque associée à l'émetteur, mesurable par l'écart observé sur les marchés entre le rendement des obligations de l'émetteur et les OAT,
  - o Une prime d'émission afin d'attirer les investisseurs institutionnels sur un nouvel emprunt émis sur le marché primaire plutôt que l'acquisition d'un titre comparable parmi ceux disponibles sur les marchés secondaires.

Le taux de financement moyen des émissions de moyen et long terme réalisées en 2020 est de 0,073 %.

**En 2021, la reprise économique en France a engendré une amélioration substantielle de la situation financière de l'Unédic.** En conséquence, le programme de financement a été revu à la baisse par rapport à l'année précédente, à un niveau de 13 Md€, et il n'a finalement pas été nécessaire de le solliciter en totalité. Le programme de financement de l'Unédic a donc été réalisé via huit émissions EMTN bénéficiant de la garantie de l'État pour un montant total de 12,5 Md€.

TABLEAU 2 – PROGRAMME DE FINANCEMENT 2021

| Date d'exécution | Maturité | Montant | Spread contre OAT | Taux à l'émission |
|------------------|----------|---------|-------------------|-------------------|
| 09/02            | 13 ans   | 3 Md€   | +15 bp            | 0,141 %           |
| 24/03            | 10 ans   | 3 Md€   | +13 bp            | 0,045 %           |
| 16/06            | 15 ans   | 2 Md€   | +10 bp            | 0,524 %           |
| 20/07            | 10 ans   | 2 Md€   | +11 bp            | 0,044 %           |
| 13/10            | 5 ans    | 1 Md€   | +14 bp            | -0,139 %          |
| 18/10            | 7 ans    | 1 Md€   | +13,5 bp          | 0,083 %           |
| 24/11            | 2 ans    | 350 M€  | +22 bp            | -0,473 %          |
| 24/11            | 8 ans    | 150 M€  | +16,5 bp          | 0,097 %           |
| <b>12,5 Md€</b>  |          |         |                   | <b>0,119 %</b>    |

Source : Unédic

Le taux de financement moyen des émissions de moyen et long terme réalisées en 2021 est de 0,119 % pour une maturité moyenne à l'émission de 10 ans et 10 mois.

**Les deux programmes de financement réalisés durant la période de crise de Covid-19 sont à mettre en perspective avec l'historique de l'Unédic sur les marchés financiers.** En effet, le montant total des émissions de moyen et long terme réalisées en 2021 est en baisse par rapport à l'année 2020, mais il reste supérieur au programme maximum d'avant crise Covid-19, atteint en 2015. Le nombre d'émissions réalisées reste quant à lui stable en 2021 avec huit émissions, en ligne avec la moyenne des années 2012 à 2017.

L'année 2022 marquant le retour aux excédents pour le régime d'Assurance chômage, le besoin de financement a été largement revu à la baisse. Une seule émission a été réalisée, via le programme EMTN bénéficiant de la garantie de l'Etat pour un montant total de 1 Md€.

TABLEAU 3 – PROGRAMME DE FINANCEMENT 2022

| Date d'exécution | Maturité | Montant | Spread contre OAT | Taux à l'émission |
|------------------|----------|---------|-------------------|-------------------|
| 10/05            | 10 ans   | 1 Md€   | +23 bp            | 1,834 %           |
| <b>1 Md€</b>     |          |         |                   | <b>1,834 %</b>    |

Source : Unédic

GRAPHIQUE 7 – HISTORIQUE DES PROGRAMMES DE FINANCEMENT RÉALISÉS PAR L'UNÉDIC



Source : Unédic, données au 31 décembre 2021

Après treize exercices comptables successifs en déficit, l'Unédic a recouru de manière importante aux financements via les marchés de capitaux. En conséquence, **l'endettement net de l'Unédic est passé de 5 Md€ en 2008 à 37 Md€ fin 2019, puis à 64 Md€ après les deux années de crise de Covid-19.**

**Depuis 2022, la dette du régime d'assurance chômage a amorcé une trajectoire de réduction puisqu'elle est passée en deçà de 60 Md€** et continuerait, selon les dernières prévisions de l'Unédic (février 2023), à se résorber au cours des trois prochaines années.

## Les prévisions financières de l'Assurance chômage pour les années 2023-2025

### Ralentissement économique en 2023 puis reprise à l'horizon 2025

**Après le rebond observé post crise sanitaire, un vent économique contraire devrait affecter le régime d'assurance chômage en 2023.** L'élan constaté depuis la fin des confinements en 2021 est bel et bien rompu : la progression du PIB devrait être faible en 2023 (0,4 %) selon le Consensus des économistes, avant une reprise en 2024 (1,2 %) et une accélération en 2025 (1,7 %). **L'inflation demeure l'élément dominant dans ce paysage et son pic n'aurait toujours pas été atteint.** Elle devrait retrouver des niveaux plus proches de l'avant crise en 2025, mais l'incertitude reste grande.

**Les créations d'emploi, après deux années exceptionnelles, marqueraient le pas en 2023** (+6 000 créations nettes, contre +305 000 en 2022). Les années suivantes connaîtraient un rebond très progressif de l'emploi affilié à l'Assurance chômage : +66 000 en 2024, +152 000 en 2025.

Les effets conjoints des réformes successives de l'Assurance chômage se manifesteraient sur l'horizon de la prévision. La réforme de 2021 a déjà produit l'essentiel de ses effets, qui sont perceptibles dès 2022. La réforme de 2023, également dite « d'adaptation des règles à la conjoncture », devrait aboutir à une réduction du nombre d'allocataires indemnisés de 12 % en rythme de croisière.

Ainsi, en 2023, la conjoncture dégradée devrait jouer à la hausse sur le nombre d'allocataires indemnisés, alors que la fin de la montée en charge de la réforme 2021 jouerait à la baisse : **le nombre de chômeurs indemnisés serait de 2,4 millions en fin d'année. Ce nombre serait stable en 2024 (2,3 millions) et repartirait à la baisse en 2025 (2,2 millions)**, sous l'effet conjugué de l'amélioration de la conjoncture et de l'application des réformes 2021 et 2023.

### Un solde du régime ancré en territoire positif

Malgré une croissance atone en 2023, cette prévision confirme que le solde du régime serait ancré en territoire positif à l'horizon de prévision, avec une augmentation substantielle en 2025 portée par la pleine montée en charge de la réforme de février 2023 (solde de +3,8 Md€ fin 2023, +4,7 Md€ fin 2024, +8,6 Md€ fin 2025). Le solde de l'Unédic devrait encore progresser d'ici 2025, d'une part du fait de l'augmentation des recettes, essentiellement en lien avec le dynamisme des salaires, et d'autre part sous l'effet des réformes d'assurance chômage qui amoindrissent les dépenses d'allocations.

L'accroissement du solde entre 2022 et 2025, lié aux réformes de l'Assurance chômage, est de 3,3 Md€ (3,0 Md€ liés à l'entrée en vigueur de la réforme 2023 et 0,3 Md€ résultant de la fin de la montée en charge de la réforme 2021, (*Schéma 11*). En revanche, la contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi progresserait mécaniquement de 3,9 Md€ en 2022 à 5,0 Md€ en 2025, sous l'hypothèse qu'il reste proportionnel au montant des recettes de l'Unédic de l'année N-2, sans présager des modalités de financement du futur opérateur France Travail.

### SCHÉMA 11 – DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE, EN MD€

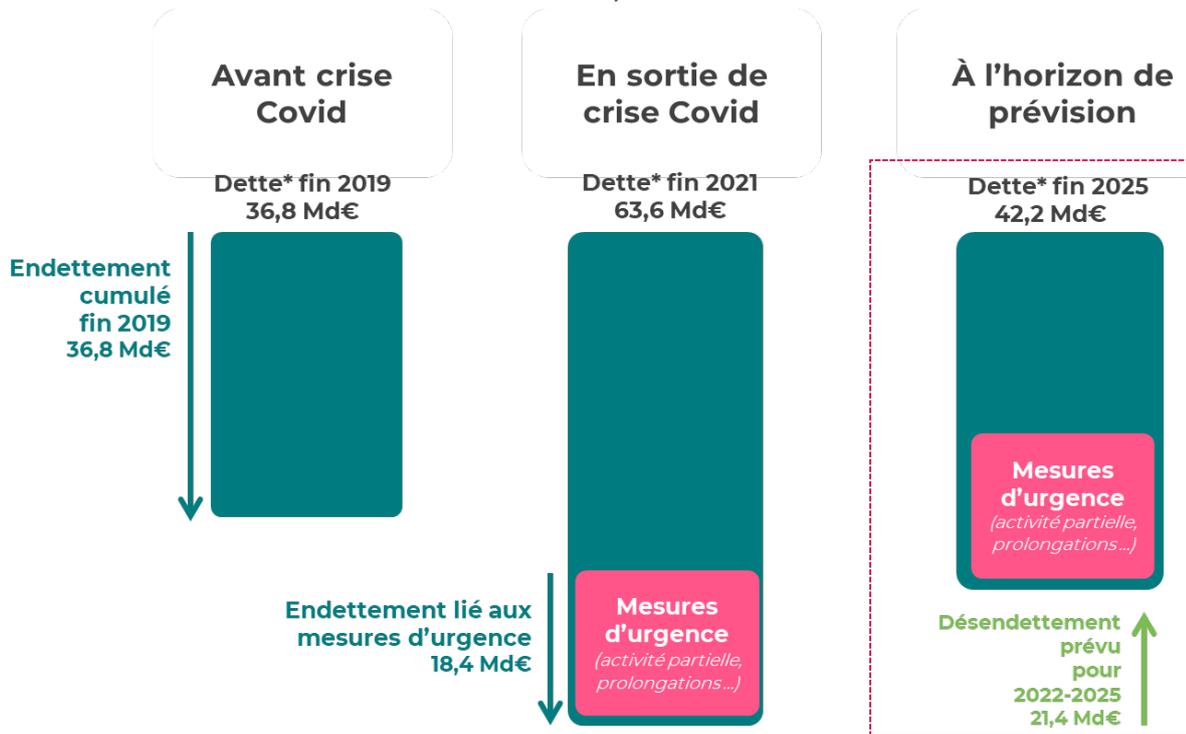


Source : Unédic, prévisions du 21 février 2023

## L'Unédic poursuit son désendettement

Dans ce contexte, l'Unédic serait en mesure d'accélérer le remboursement de sa dette, toujours lestée du coût des mesures de la crise Covid. Fin 2023, la dette devrait ainsi s'établir à 55,5 Md€, puis à 50,8 Md€ fin 2024 et à 42,2 Md€ fin 2025. La dette du régime, qui s'établissait à 36,8 Md€ fin 2019 puis à 63,6 Md€ fin 2021, a amorcé une trajectoire de réduction dès 2022. **Elle s'élevait en effet à 59,3 Md€ fin 2022 et continuerait à se résorber à 55,5 Md€ fin 2023, 50,8 Md€ fin 2024 et 42,2 Md€ fin 2025.** Elle resterait toutefois encore supérieure à son niveau d'avant crise. Hors mesures d'urgence, elle atteindrait néanmoins **23,8 Md€ en 2025** (*Schéma 12*).

SCHÉMA 12 - ENDETTEMENT AVANT CRISE COVID, EN SORTIE DE CRISE ET À L'HORIZON 2025



Source : Unédic, prévisions du 21 février 2023

# Éclairage européen

## Les mesures déployées pendant la crise sanitaire

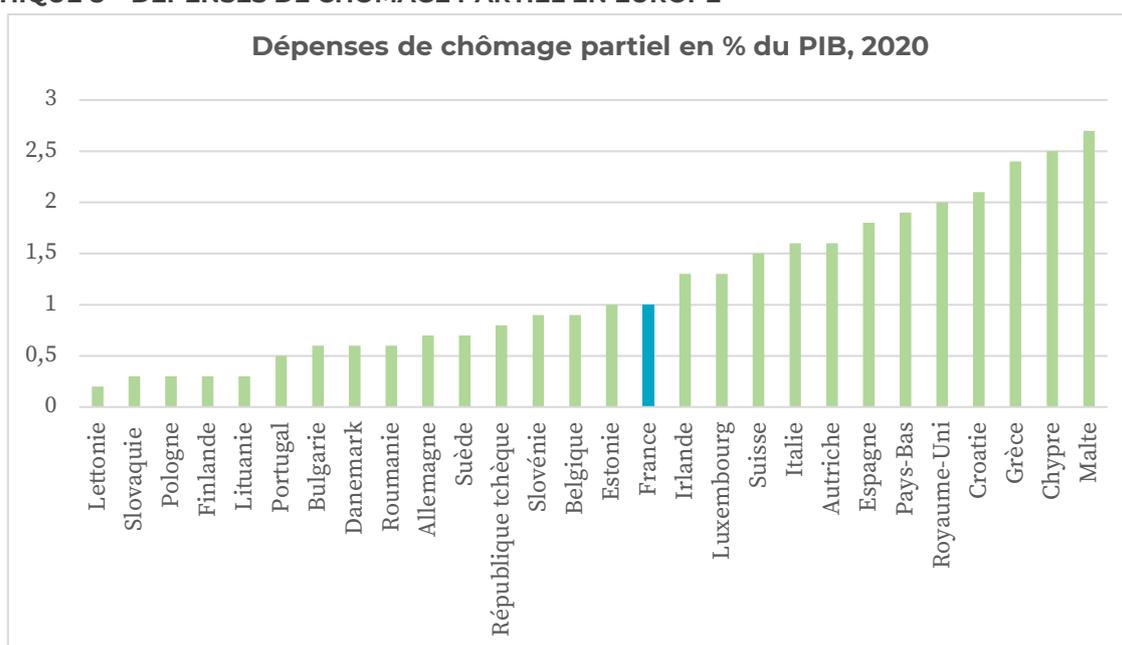
Les pays européens ont introduit de nombreuses mesures dans l'objectif de protéger l'emploi et le revenu des travailleurs en période de crise sanitaire, ainsi que des mesures visant à mieux protéger les personnes sans emploi.

### Activité partielle (ou chômage partiel)

**Dans toute l'Europe, l'activité partielle a constitué la mesure phare face à la crise liée à la Covid-19.** Au cours des années 2020 et 2021, différents dispositifs nationaux d'activité partielle ont été appliqués dans tous les pays de l'Union européenne, ainsi qu'au Royaume-Uni, en Norvège et en Suisse.

Les modes de financement de l'indemnisation du chômage partiel varient d'un pays à l'autre. Ils peuvent être assurés par l'État (Belgique, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni), par les régimes d'assurance chômage (Allemagne, Espagne) ou par une combinaison de contributions sociales dédiées et de contributions de l'État (Italie, France). **Dans cinq pays européens, les dépenses de chômage partiel ont représenté 2 % du PIB ou plus : au Royaume-Uni, en Croatie, en Grèce, à Chypre et à Malte. La France, quant à elle, se situe en position médiane avec des dépenses représentant 1 % du PIB.**<sup>8</sup>

### GRAPHIQUE 8 – DÉPENSES DE CHÔMAGE PARTIEL EN EUROPE



Source : ETUI (European Trade Union Institute), Job Retention Schemes in Europe, juillet 2021

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'enjeu majeur pour la plupart des pays européens a été d'élargir la couverture aux travailleurs précédemment exclus, de simplifier les procédures administratives d'accès aux dispositifs et d'alléger les conditions à remplir – d'affiliation notamment – pour en bénéficier. En conséquence, les populations qui ont bénéficié du dispositif se sont élargies : **le Luxembourg, la France et les Pays-Bas sont les pays où la part de salariés ayant bénéficié du dispositif est la plus élevée, correspondant à environ un tiers de tous les salariés au pic de la crise en 2020.** Ils sont suivis par le Royaume-Uni (31 % des salariés), la Suisse (29 % des salariés) et la Belgique (29 % des salariés au pic de la crise).

<sup>8</sup> ETUI, Job Retention Schemes in Europe, juillet 2021, <https://www.etui.org/fr/publications/les-programmes-de-maintien-dans-lemploi-en-europe>

## Instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)

Les efforts nationaux de protection de l'emploi ont été largement soutenus par la Commission européenne. En mai 2020, elle a créé le programme « Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency » (SURE), s'adressant aux Etats membres ayant besoin de mobiliser des moyens financiers importants pour lutter contre les conséquences économiques et sociales néfastes de la pandémie, notamment via les programmes nationaux de chômage partiel. Cette aide, d'un montant maximal de 100 Md€, prend la forme de **prêts aux États membres à faible taux d'intérêt**. Pour financer l'instrument SURE, la Commission a mis en place un cadre relatif aux obligations sociales et émet, depuis octobre 2020, des *Social Bonds* sur les marchés financiers.

Au total, **l'Union européenne a fourni un soutien financier total de 94,4 Md€ en faveur de 19 États membres**. Dans son troisième rapport relatif à l'incidence de SURE<sup>9</sup>, la Commission européenne a indiqué que, selon ses estimations, les mesures nationales relatives au marché du travail soutenues par SURE ont permis de réduire le nombre de demandeurs d'emploi de près de 1,5 million en 2020. Au cours de toute l'année, l'instrument avait apporté une aide à environ 31 millions de personnes, dont 22,5 millions de salariés et 8,5 millions d'indépendants, ainsi qu'à environ 2,5 millions d'entreprises. Au cours de l'année 2021, l'instrument continuait à soutenir environ 3 millions de personnes et plus de 400 000 entreprises. La notation de crédit élevée dont bénéficie l'Union européenne a **permis aux États membres d'économiser environ 8,2 Md€ de paiement d'intérêts**.

Il est à noter que **la France n'a pas sollicité l'instrument SURE** pour plusieurs raisons :

- La gestion du système d'assurance chômage en France n'est pas opérée par l'Etat mais par les partenaires sociaux au sein de l'Unédic. Or, **SURE est un dispositif de financement à destination des États**. De ce fait, l'Unédic ne pouvait pas directement en bénéficier.
- Sa mise en place par l'Union européenne a pris plusieurs mois. La première émission de la Commission européenne pour le financement de SURE a été réalisée le 20 octobre 2020 et ce n'est que le 27 octobre 2020 que les fonds ont été versés aux premiers États membres bénéficiaires (Italie, Pologne et Espagne). À cette date, **l'Unédic avait déjà sécurisé ses besoins, d'abord par le financement à court terme via son programme NEU CP, puis via des émissions à moyen (NEU MTN) et long terme (EMTN)**. Fin octobre, l'Unédic avait déjà réalisé 87 % de son programme de financement de l'année 2020, avec 16,5 Md€ d'émissions.
- Enfin, le dispositif d'activité partielle en France est financé par deux acteurs pouvant solliciter les marchés pour financer leurs besoins dans d'excellentes conditions. En effet, l'État, à travers l'Agence France Trésor (AFT), en finance deux tiers et l'Unédic le tiers restant. Par conséquent, **il semble raisonnable d'estimer que le coût de financement du dispositif en France est similaire à celui obtenu par la Commission européenne** pour le financement du programme SURE.

## Mesures d'assurance chômage

**Les dispositifs d'activité partielle ont été complétés par des mesures temporaires d'assurance chômage**, permettant d'indemniser les personnes sans emploi qui, sans ces mesures, n'auraient pas bénéficié d'allocations d'assurance chômage, ou d'améliorer l'indemnisation des personnes déjà couvertes par l'assurance chômage.

Ces mesures comprennent, entre autres :

- l'assouplissement de l'accès à l'Assurance chômage (Espagne, Suède) ;
- la création d'une nouvelle prestation pour une catégorie de travailleurs (prestation pour employés de maison en Espagne) ;
- la prolongation de la durée d'indemnisation d'assurance chômage (Allemagne, Italie, Suisse) ;
- la suspension de la dégressivité des allocations (Belgique) ;
- la neutralisation d'une certaine période dans la période de référence affiliation (Belgique) ;
- l'augmentation du montant de l'indemnisation (augmentation de l'allocation de base en Suède et du montant du crédit universel au Royaume-Uni) ;
- l'assouplissement des obligations liées à la recherche d'emploi (Royaume-Uni, Suisse).

<sup>9</sup> Commission européenne, mars 2022, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_22\\_1987](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_1987)

DEUXIÈME PARTIE

—

# Les grands enjeux de l'Assurance chômage

# SITUATION réglementaire

Depuis 1958, **les mesures d'application du régime d'assurance chômage sont fixées par un accord négocié par les organisations syndicales et patronales représentatives au niveau national et interprofessionnel**, auquel l'agrément par l'autorité administrative confère force obligatoire. Si ce principe n'est pas remis en cause par la loi « avenir professionnel » de septembre 2018, **le cadrage des négociations instauré par ce texte a redéfini la ligne de partage entre l'État et les partenaires sociaux**, et ainsi les marges de manœuvre de ces derniers (*point 1.1*).

**La période de carence qui s'est ouverte suite à l'absence d'accord paritaire en 2019** a été l'occasion, pour l'État, de redéfinir sensiblement certaines règles d'indemnisation, allant au-delà des objectifs fixés par la lettre de cadrage (*points 1.2 et 1.3*).

Alors que le terme du décret de carence fixé au 31 octobre 2022 devait préfigurer une nouvelle phase de négociation pour les partenaires sociaux, **le gouvernement a invité le Parlement à adopter un projet de loi visant à suspendre temporairement la délégation de compétences aux partenaires sociaux pour maintenir son pouvoir en matière de détermination des règles d'assurance chômage dans un cadre inédit** (*point 1.4*). Cette démarche s'est inscrite dans la volonté de l'exécutif de poursuivre **la réforme d'assurance chômage, le nouveau volet prévoyant notamment une modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture économique**. Cette dernière mesure est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2023 (*point 1.5*).

## Évolution du cadre de la négociation des accords d'assurance chômage en 2018

Le cadre de la négociation des accords d'assurance chômage, régi dans ses principes fondamentaux par le code du travail, a été modifié par la **loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel** (dite « LAP »), se traduisant notamment par **la transmission par le gouvernement d'un document de cadrage en amont de la négociation** (C. trav., art. L. 5422-20-1 et s. ; R. 5422-10 et s.).

**Ce document de cadrage doit être élaboré à la suite d'une concertation entre l'État et les partenaires sociaux.**

Ce faisant, la loi instaure une sorte d'équilibre dans la répartition des compétences, ce qui constitue un objectif affiché par la LAP. Ainsi, en septembre 2018, plusieurs réunions de concertation avaient précédé la transmission du document de cadrage et l'Unédic (comme Pôle emploi) avait alors fourni « *aux services de l'État toutes les informations nécessaires à l'élaboration du document de cadrage [...]* » (C. trav., art. L. 5422-20-2).

Notons toutefois la nécessité d'un temps de concertation suffisamment long pour permettre de véritables échanges, la première concertation menée en 2018 n'ayant duré qu'un mois.

**Le document de cadrage doit prévoir les objectifs de la négociation en termes de trajectoire financière** du régime d'assurance chômage, le délai dans lequel cette négociation a vocation à aboutir et, le cas échéant, **les objectifs d'évolution des règles du régime**.

La loi laisse une souplesse importante au gouvernement dans la définition du cadrage, il peut alors consentir une marge de manœuvre plus ou moins importante aux négociateurs. En effet, il revient au gouvernement de déterminer les objectifs en matière de trajectoire financière et d'adaptation des règles.

Enfin, **l'agrément de l'accord d'assurance chômage**, désormais **délivré par le Premier ministre** (en lieu et place du ministre du Travail), est conditionné à la conformité de l'accord au cadre défini par le gouvernement (C. trav., art. L. 5422-20 et R. 5422-16).

## La période de carence instaurée en juillet 2019

### Compétence réglementaire temporairement transférée à l'État en matière de réglementation d'assurance chômage

La négociation paritaire qui s'est déroulée entre novembre 2018 et février 2019, sur la base de la nouvelle procédure de cadrage décrite précédemment, ne s'est pas conclue par un accord des partenaires sociaux.

Ainsi, **la compétence en matière de définition des mesures d'application du régime d'assurance chômage est revenue au gouvernement**, conformément à la procédure prévue par le code du travail (art. L. 5422-20 dernier alinéa). Ce dernier est intervenu par décrets successifs et/ou complémentaires<sup>10</sup>.

Concrètement, l'État est alors compétent pour modifier la réglementation ; il peut également choisir de prolonger la réglementation existante, comme cela fut déjà le cas par le passé.

Il est précisé que la procédure prévue en situation de carence, en vigueur depuis 1984, avait été instaurée dans un objectif de continuité du service des prestations de chômage. Par le passé, les périodes de carence ont systématiquement donné lieu à une reprise, par l'État, des règles issues des accords des partenaires sociaux. **En 2019, l'État s'est affranchi de cet usage en modifiant les règles d'assurance chômage, s'écartant sensiblement des dispositions qui préexistaient** (issues de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017) et **allant même au-delà des orientations et objectifs fixés dans le document de cadrage** qui avait été adressé aux partenaires sociaux en septembre 2018.

**Pour autant, cette situation de carence est provisoire et ne remet pas en cause la règle de principe qui réserve aux partenaires sociaux la compétence de la détermination de la réglementation.**

### Dans les faits, l'Unédic et les partenaires sociaux ont conservé un rôle important durant cette période

- S'agissant de la détermination des règles d'assurance chômage, malgré la période de carence, l'Unédic est intervenue pour **sécuriser les règles d'indemnisation** dans le cadre d'échanges techniques avec la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) et Pôle emploi, notamment à l'occasion de la transmission des projets de décret.

Soulignons par ailleurs que l'Unédic, durant la période de carence, a poursuivi **l'élaboration des circulaires d'application réglementaire, publiées sur son site et visant à expliciter la mise en œuvre de la réglementation d'assurance chômage, conformément aux textes en vigueur.**

Enfin, **l'Unédic anticipe les effets de l'évolution des règles et effectue le suivi et l'étude des effets de la réglementation, éléments nécessaires au pilotage du régime.**

- Le transfert de la compétence réglementaire à l'État est circonscrit à la réglementation d'assurance chômage en tant que telle et n'a pas affecté les **prérogatives des partenaires sociaux dans la définition des mesures d'application du contrat de sécurisation professionnelle (CSP).**

En effet, en application de l'article L. 1233-68 du code du travail, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sont compétentes pour définir les modalités de mise en œuvre du CSP et cette négociation n'est pas soumise à l'obligation de respecter un document de cadrage préalable.

<sup>10</sup> À commencer par les trois décrets « sources » : décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage ; décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi ; décret n° 2019-976 du 20 septembre 2019 relatif à l'allocation des travailleurs indépendants.

Aussi, au cours de la période de carence, plusieurs avenants à la convention du 26 janvier 2015 relative au CSP ont été signés :

- aux termes de l'avenant n°4 du 12 juin 2019, les partenaires sociaux ont apporté plusieurs améliorations au dispositif, notamment pour prendre en compte les périodes de congé de maternité et les périodes d'arrêt maladie en cours de CSP, et pour renforcer le suivi et l'accompagnement des bénéficiaires du dispositif.
  - via l'avenant n°5 du 28 juin 2021, et conformément à leur compétence prévue par le code du travail, les partenaires sociaux ont introduit des règles spécifiques au CSP qui diffèrent, sur certains aspects, de la réglementation d'assurance chômage actuellement en vigueur. Un avenant n°6 a ensuite permis de proroger la convention CSP jusqu'au 31 mars 2023, dans l'attente d'un nouveau texte devant préciser les règles à compter du 1<sup>er</sup> avril 2023.
- Il est utile de préciser que même si l'État dispose d'une grande marge de manœuvre sur la réglementation d'assurance chômage en période de carence, **la réglementation spécifique applicable aux intermittents du spectacle n'a pas été modifiée**, l'État ayant repris l'accord relatif au secteur du spectacle conclu par les partenaires sociaux en 2016.
  - L'Unédic continue de **documenter les organisations patronales et syndicales sur les plans juridique, statistique et financier**.
  - L'Unédic conserve ses attributions en matière de **pilotage financier du régime d'assurance chômage et de contrôle de ses opérateurs** dans la mise en œuvre des règles d'assurance chômage. En effet, la période de carence n'affecte pas l'Unédic dans ces prérogatives : quel que soit le prescripteur, le gestionnaire du régime d'assurance chômage demeure responsable de veiller à la viabilité du régime et à la conformité aux règles de ses opérateurs.

## La mise en oeuvre de la réforme d'assurance chômage (2019-2022)

### Une mise en oeuvre percutée par la crise de Covid-19

La réglementation d'assurance chômage issue du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 a fait l'objet d'un certain nombre d'aménagements et de reports successifs, tenant particulièrement compte des conséquences économiques, financières et sociales liées à la crise sanitaire due à l'épidémie de Covid-19.

Initialement prévue au 1<sup>er</sup> avril 2020, **l'entrée en vigueur du second volet de la réforme**, relatif aux modalités de détermination de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), **a été reportée au 1<sup>er</sup> octobre 2020** (décret n° 2020-361 du 27/03/2020), puis au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (décret n° 2020-929 du 29/07/2020), afin, notamment, de différer l'application de certains paramètres (condition d'affiliation minimale, dégressivité de l'allocation) et d'installer provisoirement différentes mesures d'urgence (prolongation de la durée d'indemnisation et neutralisation des périodes de restriction des libertés dans le calcul des droits...).

### L'annulation de certaines dispositions par le Conseil d'État

**Les dispositions relatives au salaire journalier de référence (SJR) ayant été annulées par le Conseil d'État**, dans sa décision du 25 novembre 2020, au motif qu'elles pouvaient conduire à « une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi », **les dispositions correspondantes issues de la convention du 14 avril 2017 ont été maintenues jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021** (décret n° 2020-1716 du 28 décembre 2020).

Par la suite, **le décret n° 2019-797 a été modifié** de manière à introduire un **plafonnement du nombre de jours non travaillés** entrant dans le calcul du salaire journalier de référence et le report de l'entrée en vigueur du second volet de la réforme au 1<sup>er</sup> juillet 2021 (décret n° 2021-346 du 30 mars 2021), puis pour préciser de nouvelles modalités de prise en compte dans le calcul du SJR des périodes de suspension du contrat de travail ayant donné lieu à une rémunération réduite ou à l'absence de rémunération (décret n° 2021-730 du 8 juin 2021).

**L'ordonnance de référé du Conseil d'État du 22 juin 2021, l'entrée en vigueur de la réforme du SJR au 1<sup>er</sup> juillet 2021 a été suspendue**, au motif que les conditions du marché du travail n'étaient pas réunies à la date d'entrée en vigueur des dispositions pour atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi par la réforme ; **les dispositions relatives au calcul de l'allocation de chômage issues de la convention du 14 avril 2017 ont donc été maintenues jusqu'au 30 septembre 2021.**

## Les nouvelles modalités de calcul du salaire journalier de référence (SJR)

**La réforme des modalités de calcul de l'allocation de chômage est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2021, conformément au décret n° 2021-1251 du 29 septembre 2021.** Elle s'applique aux salariés privés d'emploi dont la fin de contrat de travail est intervenue à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2021 ou dont la procédure de licenciement est engagée à compter de cette date.

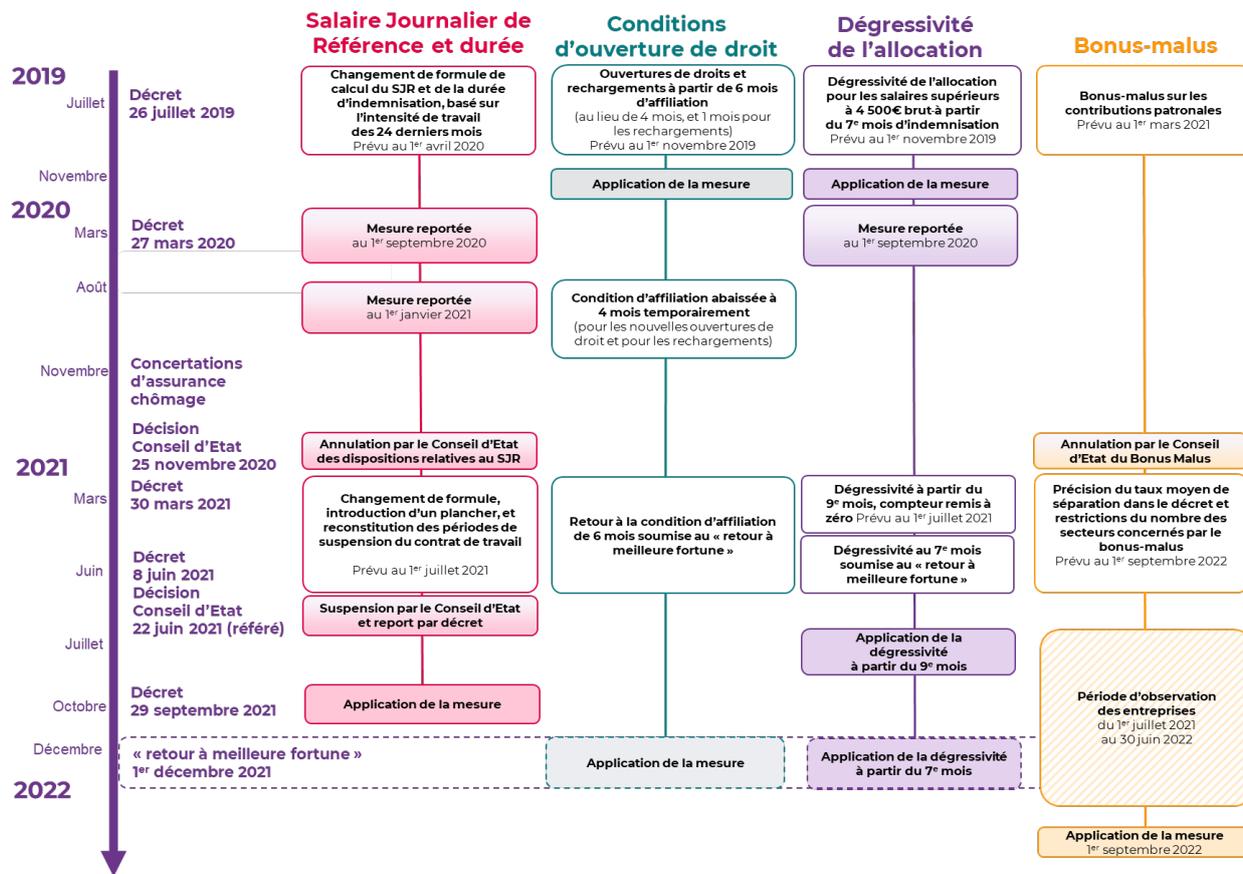
- Concrètement, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2021, **la totalité des salaires perçus au cours des 24 derniers mois est divisée par le nombre de jours identifiés entre le premier jour d'emploi et le dernier jour d'emploi situés sur cette période.** Cette évolution diminue le montant de l'allocation journalière pour les demandeurs d'emploi ayant eu des parcours d'emploi fractionnés puisque leurs salaires seront divisés par les jours d'emploi au titre desquels ils ont été perçus mais également par les jours d'inter-contrats au cours desquels aucun salaire n'a été perçu. **Parallèlement, de manière à maintenir le capital de droit, la durée d'indemnisation est quant à elle prolongée à due proportion.**
- **La mesure de plafonnement** introduite par le décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 a permis de limiter le nombre de jours non travaillés pouvant être retenus dans le calcul de l'allocation. Dès lors, pour les salariés au parcours d'emploi fractionné, le nombre de jours d'inter-contrats pouvant être pris en compte ne peut pas excéder 75 % du nombre de jours travaillés. **Cette adaptation garantit que le salaire journalier de référence (SJR) d'un salarié dont le parcours d'emploi est discontinu ne puisse pas baisser de plus de 43 % par rapport à un salarié en emploi continu ayant perçu la même rémunération.**

S'agissant **de la condition d'affiliation minimale de 6 mois et de la dégressivité de l'allocation journalière**, ces mesures sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2019 mais ont rapidement été aménagées et leur application a été corrélée à **un mécanisme inédit de « retour à meilleure fortune »** (décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 et loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 autorisant le gouvernement à intervenir par ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020).

**Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2021, ces mesures sont de nouveau pleinement applicables.**

Enfin, le dispositif de **bonus-malus** modulant le taux de la contribution patronale d'assurance chômage produit ses effets depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022.

### SCHÉMA 13 - LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME D'ASSURANCE CHÔMAGE (2019 - 2022)



Source : Unédic

## Mise en place d'un régime dérogatoire depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2022

### Un cadre inédit dérogeant au cadre légal prévoyant la compétence des partenaires sociaux en matière d'assurance chômage

**Le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi** a été adopté par le Parlement le 17 novembre 2022. Le Conseil Constitutionnel a jugé le projet de loi conforme à la Constitution le 15 décembre 2022 et la loi a été promulguée le 21 décembre 2022.

La loi prévoit **une période au cours de laquelle il est dérogé à l'application des articles législatifs du code du travail qui prévoient la détermination des règles d'assurance chômage par un accord des partenaires sociaux** (art. L. 5422-20 à L. 5422-24).

Pour rappel, aux termes de l'article L.1 du code du travail, dès lors qu'un projet de réforme du gouvernement porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qu'il relève du champ de la négociation nationale interprofessionnelle, il doit faire l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation. **La procédure prévue par l'article L.1 n'est pas applicable en cas d'urgence.**

**La mesure dérogatoire introduite par le projet de loi a été justifiée par un motif d'intérêt général**, à savoir la continuité du recouvrement des contributions et du service public de l'indemnisation.

Ce projet de loi a ainsi été soumis à une procédure accélérée en raison de l'urgence de la situation à assurer la continuité de la réglementation d'assurance chômage, justifiant que la concertation prévue au titre de l'article L.1 du code du travail ne soit pas engagée (une seule lecture par chambre).

Par ailleurs, dans son avis rendu le 5 septembre 2022, le Conseil d'État a estimé que le régime dérogatoire prévu par le projet de loi ne méconnaissait pas le principe constitutionnel de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail, qui s'applique à la négociation des règles d'assurance chômage puisqu'une phase de concertation avec les partenaires sociaux était tout de même prévue : **le projet de loi mentionnait en effet une concertation *ad hoc*** permettant à l'État et aux partenaires sociaux de discuter des mesures qui figureront dans le futur décret relatif à la réglementation d'assurance chômage.

**En tout état de cause, le recours à un texte de loi était alors nécessaire afin de donner une base légale à l'intervention du gouvernement sur le champ de l'Assurance chômage au-delà de la période de carence**, dont la durée avait été fixée à trois ans (pour mémoire, le document de cadrage transmis aux partenaires sociaux en septembre 2018 fixait une trajectoire financière de 3 ans et le décret de carence lui-même fixait son propre terme au 31 octobre 2022). **La loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi a répondu à cette nécessité en instaurant un régime dérogatoire (article 1)**, distinct du régime de carence, au cours duquel l'État demeure compétent pour maintenir ou faire évoluer les règles d'assurance chômage.

**Les partenaires sociaux ont ainsi été dessaisis temporairement de leur compétence pour négocier et fixer, par une convention, la réglementation d'assurance chômage.**

En complément de l'instauration d'un régime dérogatoire temporaire, la loi n° 2022-1598 du 21 décembre 2022 a prévu **la possibilité de moduler les paramètres d'assurance chômage en fonction d'indicateurs conjoncturels** (*cf. infra*), selon des modalités à préciser par décret, ainsi que **de nouveaux motifs justifiant un refus d'indemnisation par l'Assurance chômage** (abandon de poste par le salarié et refus d'occuper un emploi proposé en contrat à durée indéterminée).

## La compétence de l'État sur la réglementation d'assurance chômage du 1<sup>er</sup> novembre 2022 jusqu'au 31 décembre 2023

La loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 confère à l'État la possibilité de déterminer, à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2022 et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023, via un ou plusieurs décrets en Conseil d'État, les règles relatives à l'Assurance chômage.

L'État demeure alors compétent sur les champs suivants :

- **La fixation des règles d'indemnisation** des salariés relevant du régime général, ainsi que celles applicables aux personnes relevant des annexes au règlement général (y compris les intermittents du spectacle) ;
- **Les règles de financement** du régime d'assurance chômage, y compris le dispositif de bonus-malus dont les règles pourront, exceptionnellement, être modifiées ou maintenues jusqu'au 31 août 2024 (date spécifique) ;
- La réglementation applicable à Mayotte ;
- **La contribution du régime d'assurance chômage au financement du budget de Pôle emploi.** En effet, si la loi fixe le principe d'un niveau minimal de contribution (10% des recettes du régime d'assurance chômage) au financement de l'opérateur, c'est la convention d'assurance chômage conclue par les partenaires sociaux (ou à défaut, dans le cas d'espèce, l'État par voie de décret) qui fixe le montant définitif de cette participation.

C'est sur cette base qu'un premier décret est intervenu à l'automne 2022 : le **décret n°2022-1374 du 29 octobre 2022 a temporairement prorogé les règles d'assurance chômage tout en conservant l'application de la réglementation d'assurance chômage issue du décret du 26 juillet 2019, entre le 1<sup>er</sup> novembre 2022 et le 31 janvier 2023.**

La réglementation applicable à compter du 1<sup>er</sup> février 2023 a ensuite été précisée par **un second décret publié le 27 janvier 2023 : ce texte contient des évolutions substantielles en lien avec le souhait du gouvernement d'introduire une logique de contracyclicité dans les règles d'indemnisation (cf. infra).**

## Instauration d'un dispositif de modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la situation du marché du travail, dans une logique contracyclique

Après la modification, en octobre 2021, du calcul du salaire journalier de référence (SJR), et l'évolution de la durée d'affiliation minimale requise pour le bénéficiaire de l'indemnisation intervenue en décembre 2021, **le gouvernement a souhaité l'adoption d'une nouvelle mesure visant à adapter automatiquement la durée d'indemnisation à la conjoncture économique**, dont l'objectif est d'ajuster le niveau de protection en fonction du contexte économique plus ou moins favorable à une reprise d'emploi.

### Le principe d'une concertation ad hoc avant la publication d'un nouveau décret modifiant les règles d'indemnisation

En plus d'introduire un régime dérogatoire, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi prévoyait que **la publication d'un nouveau décret modifiant les règles d'indemnisation soit précédée d'une concertation ad hoc avec les partenaires sociaux.**

Cette concertation ad hoc, dont le cadre et le contenu n'étaient pas prévus par le projet de loi, devait nécessairement porter sur l'ensemble des sujets susceptibles d'être intégrés au futur décret. En effet, dans son avis du 5 septembre 2022, le Conseil d'État rappelait que « *le contenu du futur décret ne pourra comporter (...) que des mesures en lien avec les questions soumises aux partenaires sociaux dans le cadre de la concertation à venir, et sur lesquelles ceux-ci auront été mis à même de prendre effectivement position* ».

**L'État a adressé une lettre de concertation aux partenaires sociaux le mercredi 12 octobre 2022** les invitant à une première réunion de concertation fixée au lundi 17 octobre 2022. Cette lettre précisait que « *cette concertation sera consacrée à la modulation des règles de l'Assurance chômage en fonction de l'état du marché du travail* ». Deux réunions de concertation ont suivi dans le courant du mois de novembre. Elles n'ont toutefois pas permis d'aboutir à un consensus des participants sur le projet de nouvelle réforme envisagé par l'État.

**L'instauration d'un mécanisme de contracyclicité dans la réglementation d'assurance chômage**, en ce qu'il aboutit à la justification d'une variation de certains paramètres selon un nouveau critère non prévu par le cadre légal, **nécessitait une évolution législative** précédant la publication de tout décret instaurant un tel mécanisme.

Aussi, lors de l'étude du projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi **les sénateurs ont introduit et renforcé la base légale permettant la contracyclicité**. En effet, dans son article 1<sup>er</sup> bis AA 2° B, la loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 prévoit l'ajout dans le code du travail d'un article nouveau L. 5422-2-2 rédigé ainsi : « *Les conditions d'activité antérieure pour l'ouverture ou le rechargement des droits et la durée des droits à l'allocation d'assurance peuvent être modulées en tenant compte d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail.* »

Présenté en CNNCEFP<sup>11</sup> le 12 janvier 2023 et publié au journal officiel le 27 janvier 2023, **le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage modifie les modalités de détermination de la durée d'indemnisation en prévoyant une variation de cette dernière en fonction de l'état de la conjoncture économique**.

## La modulation de la durée d'indemnisation en fonction de critères économiques ou conjoncturels

Le décret n°2023-33 introduit une **modulation** de la durée d'indemnisation en fonction de la situation du marché du travail et, pour ce faire, **modifie principalement l'article 9 du règlement d'assurance chômage**.

### Une réduction immédiate de la durée d'indemnisation

Concrètement, depuis le 1<sup>er</sup> février 2023<sup>12</sup>, **la durée d'indemnisation est réduite par l'application d'un coefficient de 0,75** ; la durée d'indemnisation plancher fixée antérieurement à 6 mois (182 jours) est maintenue.

Cette nouvelle modalité de calcul n'est pas corrélée à l'état de la conjoncture et concerne tous les nouveaux droits. Elle n'est cependant pas applicable aux salariés résidant dans les DROM-COM. Ainsi, que le salarié réside dans un territoire autre que la métropole au moment de son ouverture de droit ou qu'il déménage en Outre-Mer en cours d'indemnisation, sa durée de droit ne sera pas/plus affectée de ce coefficient réducteur.

Il convient de noter que dans la version du projet de décret soumise à l'avis de la CNNCEFP, une seconde valeur de coefficient (0,6) avait vocation à s'appliquer dans une hypothèse où le taux de chômage national descendrait en dessous de 6%. Cette disposition a été supprimée de la version finale du projet de décret.

### Le bénéfice d'un complément de fin de droits selon l'état de la conjoncture

En fonction de l'évolution de la conjoncture économique, et dans l'hypothèse où celle-ci se dégraderait (*cf. infra et schéma 13*), **une durée d'indemnisation supplémentaire pourra être accordée aux allocataires** arrivant en fin de droit : il s'agit du **complément de fin de droits (CFD)** dont la durée correspond au différentiel entre la durée d'indemnisation calculée sans application du coefficient de 0,75 et la durée telle que notifiée lors de l'ouverture de droits, c'est-à-dire affectée du coefficient de 0,75.

<sup>11</sup> Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle

<sup>12</sup> Date de la fin de contrat de travail ou date d'engagement de la procédure de licenciement.

La durée d'indemnisation ainsi allongée ne peut pas excéder les durées maximales d'indemnisation (selon l'âge : 730, 913 ou 1095 jours).

Ce complément de fin de droits constitue une poursuite de l'indemnisation initiale et intervient avant le rechargement de droits.

Ces deux mesures (réduction de la durée d'indemnisation de 25 % et complément de fin de droits) sont en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023.

## Focus sur l'appréciation de l'état de la conjoncture économique

Afin de déterminer si les bénéficiaires de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) arrivant en fin de droit peuvent être éligibles au versement d'un complément de fin de droits, le décret n°2023-33 prévoit d'apprécier **la conjoncture et son évolution, selon qu'elles sont favorables ou défavorables à la reprise d'emploi.**

Ainsi, **l'observation du taux de chômage en France (hors Mayotte) au sens du Bureau international du travail (BIT) permet d'attester d'une conjoncture devenant défavorable lorsque :**

- une évolution à la hausse de 0,8 point ou plus du taux de chômage est constatée sur un trimestre ;
- ou en cas d'atteinte d'un taux de chômage de 9 % ou plus.

Ces indicateurs sont suivis et publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

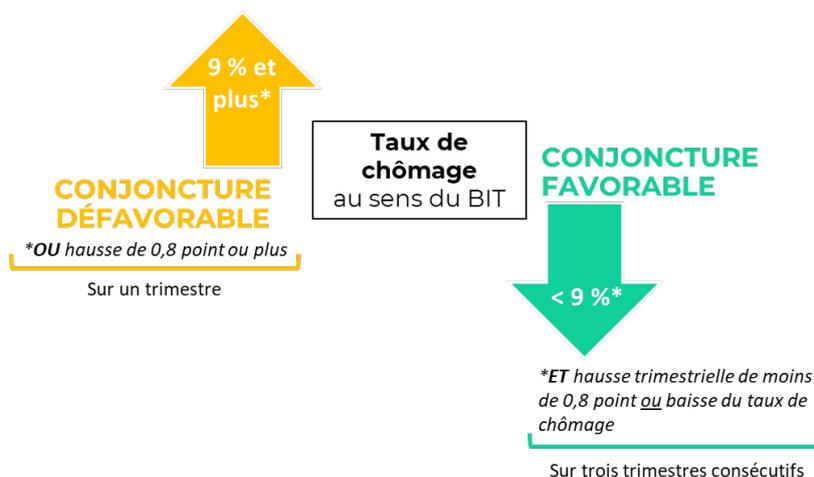
Pour la mise en œuvre du CFD, un arrêté du ministre chargé de l'emploi devra être pris dans un délai maximum de dix jours suivant l'estimation publiée par l'INSEE : le CFD sera alors applicable à compter du premier jour du mois au cours duquel l'arrêté est publié (art 9 2° du règlement d'assurance chômage).

A l'inverse, **en cas d'amélioration de la situation de l'emploi, la conjoncture sera de nouveau jugée favorable lorsque les deux conditions cumulatives suivantes seront satisfaites durant trois trimestres consécutifs :**

- une évolution à la baisse de 0,8 point du taux de chômage est constatée sur un trimestre ;
- et le passage d'un taux de chômage à un niveau inférieur à 9 %.

Dans cette situation, un nouvel arrêté devra être publié dans un délai de 10 jours maximum à compter de la publication de ces indicateurs par l'INSEE. Le CFD cessera d'être applicable au 1<sup>er</sup> jour du mois civil suivant la publication de l'arrêté.

## SCHÉMA 14 - MODULATION DE LA DURÉE D'INDEMNISATION EN FONCTION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE



Source : Unédic

## Création d'un complément de fin de formation et modification du taux de l'ARCE

Par ailleurs, **afin de soutenir la formation des demandeurs d'emploi, un complément de fin de formation (CFF) est créé** : ainsi, les allocataires indemnisés au titre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), qui suivent une formation qualifiante d'au moins 6 mois inscrite au projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), peuvent bénéficier d'un allongement de leur durée d'indemnisation lorsque leur formation est toujours en cours au moment de leur fin de droit et ce, même si la conjoncture est jugée favorable (absence d'éligibilité au complément de fin de droits). Dans ce cas, **le complément de fin de formation permet d'allonger la durée d'indemnisation jusqu'à la fin de la formation**, dans la limite des durées maximales d'indemnisation (selon l'âge, 730, 913 ou 1095 jours). En tout état de cause, le complément de fin de formation ne peut pas excéder la durée du complément de fin de droits auquel le bénéficiaire aurait été éligible en cas de conjoncture défavorable.

Enfin, le décret prévoit une évolution relative au taux de l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) : à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023<sup>13</sup>, les bénéficiaires de l'ARCE percevront 60 % de leurs droits restants sous forme de capital (contre 45 % jusqu'alors), de façon à maintenir le capital versé à un niveau proche de celui qui était versé avant cette réforme.

## Le cas particulier du bonus-malus

Le dispositif de bonus-malus, entré en application au 1<sup>er</sup> septembre 2022, est également précisé par le décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage. En effet, conformément à la loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi, **l'État a la possibilité de préciser ou modifier les mesures relatives au bonus-malus jusqu'au 31 août 2024 au plus tard**. Cette spécificité a été justifiée par le fait que l'enchaînement de deux exercices est nécessaire afin de disposer du recul suffisant pour apprécier les effets du dispositif.

**Les apports du décret n°2023-33 ont donc vocation à encadrer la mise en œuvre de la modulation du taux des contributions patronales d'assurance chômage pour les deux exercices, jusqu'au 31 août 2024**. Ainsi, il est prévu pour chaque exercice, une période d'observation des fins de contrat de travail afférentes à une période de mise en œuvre du bonus-malus (art. 50-7 II et III du règlement AC) :

- pour la période d'application du 1<sup>er</sup> septembre 2022 au 31 août 2023, le taux modulé se calcule à partir du nombre de fins de contrat de travail observé entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 30 juin 2022 ;
- pour la période du 1<sup>er</sup> septembre 2023 au 31 août 2024 (seconde exercice), le taux modulé est calculé sur le nombre de fins de contrats de travail constaté entre le 1<sup>er</sup> juillet 2022 et le 30 juin 2023. Il est utile de préciser que pour cette seconde période de modulation, les entreprises qui avaient été exclues du fait de la crise sanitaire (art. 50-3 III) seront réintégrées dans le champ du bonus-malus.

Les autres paramètres (fins de contrat prises en compte, taux de séparation...) restent inchangés.

En d'autres termes, **les partenaires sociaux ne retrouveront leur compétence pour modifier le dispositif de bonus-malus qu'à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2024, date à laquelle les règles relatives au bonus-malus devraient être fixées par un accord conclu à l'issue d'une négociation paritaire** ; le cas échéant, l'accord d'assurance chômage ne pourrait prévoir une application de nouvelles règles relatives au bonus-malus avant le 31 août 2024.

Il résulte de ce calendrier un décalage entre les règles d'indemnisation qui devraient être négociées et fixées par les partenaires sociaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 *via* une convention d'assurance chômage (dans le cadre légal actuellement en vigueur) et celles relatives au bonus-malus qui continueront de relever d'un décret jusqu'au 31 août 2024.

<sup>13</sup> Date de la fin de contrat de travail ou date d'engagement de la procédure de licenciement.

# Éclairage international

## La modulation des paramètres en fonction de la conjoncture économique

Seuls 4 pays<sup>14</sup> présentent des dispositifs qui modulent les paramètres d'indemnisation et/ou de financement en fonction de la conjoncture économique. Ces ajustements contracycliques visent à assurer **une meilleure protection des demandeurs d'emploi en période de chômage élevé et une protection moindre en période de conjoncture favorable**. Ils visent également à permettre **une modulation des dépenses d'assurance chômage** en fonction du cycle économique. Les grands principes de modulation mis en œuvre aux États-Unis, au Canada, en Suisse et en Pologne sont présentés ci-après.

### États-Unis

Aux États-Unis<sup>15</sup>, le taux de cotisation et la durée d'indemnisation sont modulés en fonction de la conjoncture économique.

#### Taux de cotisation

Dans le cadre du système américain, le taux de cotisation de l'employeur est, au niveau de chaque État, déterminé par un système de bonus-malus<sup>16</sup> (*experience rating*) et par le niveau du solde du fonds d'assurance chômage de l'État<sup>17</sup>.

La législation de chaque État précise à quelle date, une fois par an, les taux de cotisation sont automatiquement révisés :

- date de calcul : date à laquelle l'expérience rating de l'employeur est déterminé, (le plus souvent le 30 juin) ;
- date de déclenchement du fonds : date à laquelle le solde du fonds d'assurance chômage est déterminé pour définir la grille des taux qui sera utilisée ; il s'agit le plus souvent du 30 juin ou du 30 septembre (dans la moitié des États, la date de déclenchement du fonds et la date de calcul sont identiques) ;
- date d'entrée en vigueur des nouveaux taux : date à laquelle les nouveaux taux sont applicables, le 1<sup>er</sup> janvier dans la majorité des États.

En amont des étapes susmentionnées, **chaque État définit des taux de cotisation minimum et maximum applicables en prévision de la « situation la plus favorable » et de la « situation la moins favorable », et les applique en fonction du niveau du solde du fonds à la date de déclenchement du fonds**.

#### Durée d'indemnisation

Dans la plupart des États américains, la durée maximale d'indemnisation est de 6 mois (26 semaines).

**En cas de chômage élevé**, le régime américain prévoit **une prolongation de la durée d'indemnisation**. Ce dispositif d'extension des droits, d'une durée maximale de 3 mois (13 semaines), est **déclenché automatiquement dès que le taux de chômage d'un État fédéré atteint un seuil prédéfini**.

<sup>14</sup> Ces quatre pays sont les seuls pays identifiés à intégrer ce type de mécanisme dans leur législation. Les autres pays de l'Union européenne, ainsi que l'Australie, l'Argentine, l'Autriche, le Brésil, la Chine, l'Inde, Israël, le Japon et la Russie, ne prévoient pas, d'après le site du Cleiss, de modulation de ce type.

<sup>15</sup> Aux États-Unis, chaque État fédéré définit sa propre législation d'assurance chômage, dans un cadre fixé au niveau fédéral.

<sup>16</sup> Selon ce système, les cotisations des employeurs sont modulées en fonction de l'historique des licenciements effectués par l'entreprise.

<sup>17</sup> A noter que dans certains États, le taux de cotisation peut également varier en fonction de la taille d'entreprise ou du secteur d'activité.

Tous les États doivent appliquer un seuil de déclenchement obligatoire de cette prolongation basé sur le **taux de chômage assuré**, c'est à dire le pourcentage de bénéficiaires d'allocations de chômage parmi l'ensemble des personnes assurées. Les États peuvent également choisir d'appliquer des seuils de déclenchement optionnels.

Selon le seuil de déclenchement obligatoire, **l'extension automatique d'indemnisation est déclenchée** lorsque les conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- **le taux de chômage assuré excède 5 %** pendant 3 mois consécutifs<sup>18</sup> (13 semaines),
- **le taux de chômage assuré excède 120 % de la moyenne observée pour ce taux** sur la même période de 3 mois (13 semaines) au cours des deux années précédentes.

## Canada

Au Canada<sup>19</sup>, la durée d'affiliation requise pour une ouverture de droit, la durée d'indemnisation et le montant de l'allocation (période de référence calcul) sont modulés en fonction de la conjoncture économique.

### Durée d'affiliation

**La durée d'affiliation minimale requise varie en fonction du taux de chômage régional** : plus le taux de chômage est élevé, plus le nombre d'heures travaillées requis au cours de la période de référence de presque 12 mois (52 semaines<sup>20</sup>) est bas :

- dans une région où le **taux de chômage est inférieur à 6%**, **il faut avoir travaillé environ 4 mois** (700 heures) pendant la période de référence pour être éligible à l'Assurance chômage ;
- dans une région où le **taux de chômage est supérieur à 13,1%**, **il suffit d'avoir travaillé 2 mois et demi** environ (420 heures) pour être éligible à l'Assurance chômage.

Le taux de chômage régional correspond à la moyenne des taux de chômage désaisonnalisés des trois derniers mois observés dans **la région où le demandeur d'emploi a son lieu de résidence habituel**.

### Durée d'indemnisation

La durée d'indemnisation est déterminée en fonction du taux de chômage régional et du nombre d'heures travaillées au cours de la période de référence. A durée d'affiliation égale, **plus le taux de chômage est élevé, plus la durée d'indemnisation est longue**.

A titre d'illustration, pour une personne ayant travaillé pendant environ 4 mois (700 heures) :

- **la durée d'indemnisation sera fixée à un peu plus de 3 mois** (14 semaines) dans une région où le taux de chômage est inférieur à 6 % ;
- **la durée d'indemnisation sera fixée à un peu plus de 8 mois** (36 semaines) dans une région où le taux de chômage est supérieur à 16 %.

### Montant de l'allocation

La « période de référence calcul » prise en compte afin de déterminer le montant de l'allocation varie également en fonction du taux de chômage régional. **Plus le taux de chômage est bas, plus la « période de référence calcul » est longue et l'allocation potentiellement moins élevée**.

Dans le cadre de ce mécanisme, il est ainsi possible que la période de référence calcul soit plus longue que la durée d'affiliation requise pour une ouverture de droit et qu'elle inclue potentiellement des périodes non travaillées.

<sup>18</sup> Aux États-Unis, le taux de chômage est mesuré de manière hebdomadaire.

<sup>19</sup> La législation canadienne est définie au niveau fédéral et s'applique de la même manière sur tout le territoire.

<sup>20</sup> Pour les demandeurs d'emploi ayant bénéficié des indemnités de chômage au cours des 52 dernières semaines, la période de référence est plus courte.

Ainsi, dans les régions où le taux de chômage est supérieur à 13,1 %, le calcul sera basé sur les 14 meilleures semaines<sup>21</sup> ; dans les régions où le taux de chômage est inférieur à 6 %, le calcul sera basé sur les 22 meilleures semaines (rappelons que, dans ces régions, il faut avoir travaillé environ 17,5 semaines au minimum pour être éligible à l'indemnisation du chômage).

## Suisse

En Suisse, seul le taux de cotisation est modulé en fonction de la conjoncture économique.

### Taux de cotisation

Le système d'assurance chômage suisse comprend **un mécanisme de « frein à l'endettement », déclenché automatiquement** et permettant de revenir plus rapidement à un équilibre financier.

La loi suisse prévoit ainsi, que si à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation (soit un plafond de dette égal à 8 milliards de francs suisses pour l'année 2020), le Conseil fédéral a l'obligation de présenter une nouvelle réglementation du financement dans un délai d'un an. Il doit, au préalable, augmenter le taux de cotisation de 0,3 % maximum et étendre l'obligation de cotiser aux tranches de salaires supérieures au plafond du salaire de référence. Cette hausse du taux de cotisation s'applique à parts égales aux employeurs et aux salariés, l'augmentation de 0,3 % correspond ainsi à une augmentation de 0,15 % pour les cotisations patronales et de 0,15 % pour les cotisations salariales.

Dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le Conseil fédéral a néanmoins décidé d'octroyer un financement supplémentaire de 14,2 milliards de francs au régime d'assurance chômage. Cette décision adoptée par le Parlement a permis d'empêcher le déclenchement du frein à l'endettement et, ainsi, d'éviter une hausse des cotisations et un effet procyclique.

## Pologne

En Pologne, seule la durée d'indemnisation est modulée en fonction de la conjoncture économique.

### Durée d'indemnisation

L'ajustement de la durée d'indemnisation est basé sur **le rapport entre le taux de chômage d'une zone (d'un « powiat<sup>22</sup> ») et le taux de chômage national**. Si le taux de chômage d'une zone est inférieur à 150 % de la moyenne nationale, la durée d'indemnisation est de **6 mois** ; si le taux de chômage d'une zone est égal ou supérieur à 150 % de la moyenne nationale, la durée d'indemnisation est de **12 mois**.

Le taux de chômage des zones polonaises est comparé à la moyenne nationale une fois par an, le 30 juin. Les durées d'indemnisation ajustées sont ensuite appliquées pendant une durée d'un an, jusqu'au 30 juin de l'année suivante.

<sup>21</sup> Les « meilleures semaines » sont les semaines au cours desquelles la rémunération est la plus élevée de la période de référence.

<sup>22</sup> Le *powiat*, en français « district » ou « arrondissement », est, en Pologne, la division administrative et collectivité territoriale intermédiaire entre la région et la commune.

# LES PERSPECTIVES

## du régime d'assurance chômage

En parallèle de la nouvelle réforme d'assurance chômage et faisant écho aux déclarations du Président de la République lors de sa campagne en vue des élections présidentielles d'avril 2022, **une mission de « préfiguration » de France Travail a débuté le vendredi 23 septembre 2022.**

La lettre de mission précise ainsi que « *la création de France Travail suppose une transformation de Pôle emploi et de tous les acteurs du service public de l'emploi, ainsi qu'une mise en commun des compétences de l'État, des collectivités locales et de l'ensemble des acteurs économiques et associatifs pertinents, en lien notamment avec les partenaires sociaux* ».

Dans le même temps, à l'automne 2022 et alors que la concertation sur la modulation des règles d'indemnisation selon l'état de la conjoncture était en cours, le **ministre du Travail**<sup>23</sup> **évoquait la perspective d'une négociation sur la gouvernance de l'Assurance chômage.**

La concordance de ces deux chantiers (création de France Travail et négociation sur la gouvernance de l'Assurance chômage) devrait prochainement amener les partenaires sociaux et l'État à engager des réflexions en vue de **repenser la gouvernance actuelle.**

### Repenser la gouvernance du régime d'assurance chômage

Les partenaires sociaux assurent la définition, la gestion et le pilotage du régime d'assurance chômage depuis plus de 60 ans. Forts de l'antériorité et de l'expérience qu'ils ont du pilotage d'un régime de protection sociale, ils ont toujours su agir avec réactivité, que la conjoncture économique soit favorable ou défavorable.

La loi n°2008-126 du 13 février 2008 a posé les bases d'une nouvelle organisation du service public de l'emploi, faisant intervenir, dans des temporalités et sur des champs bien définis, trois acteurs principaux : **les partenaires sociaux et l'Unédic** en tant qu'instrument d'action sur le champ du régime d'assurance chômage d'une part et, d'autre part, **l'État** sur le champ de la solidarité nationale et les **Régions** sur le champ de la formation professionnelle ; ce système devant s'animer et s'articuler au moyen d'un opérateur unique qu'est **Pôle emploi**.

Si la mise en place des conventions tripartites<sup>24</sup> pluriannuelles entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi vise à renforcer le dialogue entre ces acteurs, **un déséquilibre des prérogatives des partenaires sociaux ne peut être nié** : alors que l'Unédic contribue majoritairement et de façon croissante au budget de fonctionnement de Pôle emploi, les pouvoirs publics ne considèrent pas la convention tripartite comme le principal espace de gouvernance de l'opérateur (*cf. infra La place prépondérante de l'Unédic dans le financement de Pôle emploi*).

<sup>23</sup> Notamment par voie de presse : article du Monde « *Chômage : le gouvernement précise sa réforme* » 1<sup>er</sup> septembre 2022

<sup>24</sup> Depuis 2009, l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi concluent une convention tripartite pluriannuelle (sur 3 à 4 ans) qui fixe les grandes orientations et objectifs de Pôle emploi. Le suivi de ces conventions est assuré par un comité de suivi tripartite se réunissant au moins une fois par an. [Convention tripartite État - Unédic - Pôle emploi \(2019-2022 signée\) \(unedic.org\)](#)

La loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a accru l'influence de l'État en lui conférant un rôle inédit dans les décisions prises sur les évolutions des règles d'assurance chômage : le Premier ministre dispose désormais d'un pouvoir d'initiative en matière de négociations d'assurance chômage au moyen de la transmission d'un document de cadrage, lequel contraint les partenaires sociaux en termes de mesures à adapter, de trajectoire financière et de délai dans lequel un accord paritaire doit intervenir. Cette nouvelle modalité réduit encore un peu plus la compétence des partenaires sociaux sur un champ sur lequel ils assurent seuls le pilotage du régime. L'absence d'accord à l'issue de la seule négociation d'assurance chômage « encadrée » (2018-2019) est, à ce titre, instructive.

Depuis 2019, l'État est intervenu de façon unilatérale sur la définition des règles d'assurance chômage au moyen de deux réformes successives (2021 et 2023) auxquelles les partenaires sociaux n'ont été que très peu associés.

Si la période de « carence » qui s'ouvre en l'absence d'accord paritaire est communément acquise puisque inscrite de longue date dans le cadre légal, le « régime dérogatoire » voté par le Parlement en décembre 2022, à l'initiative du gouvernement, compromet fortement et singulièrement la capacité des partenaires sociaux à réaffirmer leurs attributions sur le régime d'assurance chômage.

**Cette progression du rôle de l'État s'est assortie d'une dégradation des prérogatives des partenaires sociaux et de l'Unédic sans que la responsabilité de la maîtrise du régime d'assurance chômage n'ait été réinterrogée.**

Le cadre légal actuel pourrait permettre d'envisager le retour à une négociation d'assurance chômage en vue d'aboutir à un accord paritaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024. Cependant, l'État qui est censé avoir l'initiative d'un tel rendez-vous (invitation à une concertation préalable à la transmission d'un document de cadrage) n'a, à ce jour, partagé aucun calendrier.

Enfin, notons que, dans le cadre des différents groupes de travail, la mission de préfiguration de France Travail lancée en septembre 2022 a évoqué des pistes de préconisations, parmi lesquelles figure notamment la transformation de Pôle emploi en un opérateur France Travail dont les responsabilités seraient étendues. La création de ce nouvel opérateur en lieu et place de Pôle emploi réinterroge le cadre de la convention tripartite actuelle et accélère l'importance qu'il y a à clarifier l'avenir de la gouvernance du régime d'assurance chômage.

## Les enjeux liés à la clarification des responsabilités du régime d'assurance chômage

En perspective des discussions à venir sur la gouvernance du régime d'assurance chômage, plusieurs sujets prégnants (*développés ci-après*) pourraient être évoqués. Parmi eux figurent **la pérennité des ressources** du régime d'assurance chômage et **la capacité de sa gouvernance à en garantir la soutenabilité financière**, à court et long terme, mais aussi les préoccupations induites par **la part croissante des dépenses « périphériques »** pour lesquelles la gouvernance de l'Assurance chômage n'est pas en pleine responsabilité (budget de Pôle emploi, frontaliers, activité partielle), ainsi que les moyens **d'exercer pleinement le pilotage du régime**.

**Également, l'orientation et le positionnement de l'Assurance chômage, en tant que corollaire du régime de solidarité, pourraient faire l'objet d'une clarification.** Assoir les principes et fondamentaux qui délimitent le périmètre d'intervention du régime et redonner du sens à la protection des travailleurs contre le risque du chômage seraient alors des préalables à ces échanges.

### Le périmètre du régime et le sens donné à la protection

Historiquement, le régime d'assurance chômage a vocation à assurer les salariés involontairement privés d'emploi contre le risque de chômage. Toutefois, face aux mutations du marché de l'emploi (nouvelles formes de travail, augmentation du nombre de contractuels dans le secteur public, développement des besoins en reconversion professionnelle face aux mutations du travail, etc.), une évolution du champ de l'Assurance chômage est à l'œuvre ces dernières années.

Cet élargissement de périmètre s'est ainsi traduit par un **assouplissement de la condition de chômage involontaire**, répondant à des objectifs de sécurisation et de développement de l'emploi, par **l'ouverture de nouveaux droits à de nouveaux publics** nécessitant des modalités d'indemnisation spécifiques.

C'est notamment le cas pour **l'allocation des travailleurs indépendants (ATI)** créée spécifiquement en 2019 au bénéfice de certains travailleurs indépendants. Pour mémoire, le Conseil d'État<sup>25</sup> avait considéré que l'ATI constituait un « régime particulier distinct du régime d'assurance » et, au regard de la « nature d'allocation de solidarité de ce revenu », avait demandé que ses principales règles d'application soient fixées par décret en Conseil d'État.

Plus récemment encore, la **loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire** prévoit, entre autres dispositions, l'ouverture de l'Assurance chômage aux anciens détenus, au titre du travail effectué en détention. **Le bénéfice de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) au titre d'un contrat d'emploi pénitentiaire qui ne constitue pas un contrat de travail pourrait réinterroger tant la nature assurantielle de l'allocation versée que sa gestion par le régime d'assurance chômage**, par nature réservé aux salariés titulaires d'un contrat de travail et dont l'objectif est de servir un revenu de remplacement, différent d'une allocation de solidarité, visant à la réinsertion professionnelle.

## La sécurisation des ressources fiscales et le poids des dépenses pour lesquelles les partenaires sociaux ne sont pas décideurs

Le régime d'assurance chômage est confronté à différents enjeux, par sa dépendance aux ressources fiscales (CSG) et la diversité de ses dépenses, au-delà de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, avec notamment un important financement de Pôle emploi, un déséquilibre du régime d'indemnisation des travailleurs frontaliers et une hausse des dépenses liées à la prise en charge de l'activité partielle pendant la crise sanitaire de 2020-2021.

### Financement via la CSG activité

La fiscalisation partielle des ressources de l'Unédic constitue un changement substantiel (*cf. partie I, 2.1 Financement du régime et ressources*). Elle a été pensée comme un **mode de compensation** de la suppression des contributions salariales d'assurance chômage. **Cependant, cette persistance du lien avec la suppression des contributions salariales ne peut constituer une justification pérenne du niveau d'affectation d'une quote-part de CSG.**

Lors de la présentation du [rapport d'information de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur l'évaluation de la loi LAP de 2018](#), le rapporteur de l'opposition a résumé le paradoxe : « *c'est l'État qui impose la CSG à l'Unédic et il lui dirait maintenant que du fait de la CSG, il n'a pas d'autre choix que d'en prendre le contrôle* »<sup>26</sup>. Pour autant, lors de l'examen du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), une mesure d'extension du périmètre normatif des LFSS à l'assurance chômage a été introduite par voie d'amendement sénatorial mais n'a pas été votée. En tout état de cause, il demeure que le niveau de CSG affecté au régime reste **exclu du champ de négociation des accords d'assurance chômage** fixé par le code du travail<sup>27</sup>.

L'assiette, le taux et la répartition du produit de la CSG entre les différents attributaires sont fixés par le législateur<sup>28</sup>. **L'affectation à l'Unédic d'une part de la CSG est décidée par une loi de financement de la sécurité sociale.** Ainsi, une partie des ressources de l'Unédic dépend directement du législateur et ne peut être discutée qu'une fois dans l'année (au cours de débats parlementaires limités, car consacrés principalement aux mesures relatives aux branches de la sécurité sociale).

Dans un courrier de la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, en décembre 2018, il avait été indiqué sur la définition de la quote-part de CSG, que « *des échanges réguliers seront organisés chaque année entre les services de l'État et l'Unédic pour préparer au mieux la détermination de la fraction de CGS affectée au régime d'assurance chômage* ». La fraction de 1,47% est restée stable depuis la LFSS pour 2019, correspondant à la part de contributions salariales supprimées. Néanmoins, il n'existe pas de garantie pluriannuelle de financement quant à la fraction de CSG affectée à l'Unédic et aucun cadre juridique ne permet de sécuriser les modalités de calcul de cette ressource.

<sup>25</sup> Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi « Avenir professionnel », point 52, p. 14.

<sup>26</sup> [Compte rendu n° 28 de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du 19 janvier 2022](#) (p.8)

<sup>27</sup> [Article L.5422-20 du code du travail](#)

<sup>28</sup> [Article 34 de la Constitution](#)

## Dispositifs d'exonération élargis aux contributions d'assurance chômage

En principe, **dès lors que des exonérations et des allègements résultent de politiques décidées par l'État, leur compensation est nécessaire pour éviter un transfert de charges entre l'État et les régimes et organismes de protection sociale.**

**Un principe général de compensation, issu de la loi Veil de 1994** et depuis codifié dans le Code de la sécurité sociale<sup>29</sup>, prévoit que l'État doit **compenser intégralement** aux caisses des régimes de base de la Sécurité sociale **toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale** pendant la durée de leur application. Sur le plan juridique, l'Unédic n'est donc pas visée ; pour autant dans les faits, les dispositifs d'exonération ont systématiquement été compensés.

En tout état de cause, le législateur peut lister un certain nombre d'exceptions, qui doivent être votées en LFSS. Parmi ces exceptions figure la réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale. Depuis 2011, la perte de recettes pour la Sécurité sociale résultant de la réduction générale de cotisations fait l'objet d'une compensation par l'État, via l'affectation d'une fraction de TVA « pour solde de tout compte ».

Il s'agit d'une dérogation au principe de compensation intégrale au sens où le montant de cette recette n'est désormais plus ajusté en fonction des pertes de recettes constatées en fin d'exercice. En revanche, l'Unédic bénéficie toujours du mécanisme de compensation intégrale. Ainsi, pour un même dispositif d'exonération, les modalités de compensation peuvent varier en fonction de l'attributaire.

C'est un point que souligne le rapporteur de l'opposition (p. 163) eu égard au « caractère nécessairement **fragile** des modalités de compensation décidées par l'État, qui a déjà prouvé par le passé, s'agissant de la sécurité sociale, qu'il pouvait **revoir unilatéralement ce cadre**, s'il l'estimait nécessaire, et **supprimer des dispositifs de compensation**. Au moins, le taux des cotisations salariales d'assurance chômage était fixé par les partenaires sociaux ».

Par ailleurs, la récente loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale<sup>30</sup> renforce l'information des parlementaires sur la situation des finances du régime d'assurance chômage : une **annexe relative aux perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage**, pour l'année en cours et l'année à venir, est désormais jointe au **PLFSS**<sup>31</sup>.

Enfin, au-delà du maintien des ressources du régime, **l'élargissement systématique des dispositifs d'exonération aux contributions d'assurance chômage interroge sur leur articulation avec les paramètres du RAC** : à titre d'exemple, on peut noter que certains employeurs qui bénéficieront d'un taux de contribution majoré (4,05% + 1% max. de majoration) dans le cadre du dispositif de bonus-malus pourront simultanément bénéficier d'une exonération du taux de la contribution de base (exonération des 4,05%).

## La place prépondérante de l'Unédic dans le financement de Pôle emploi

Le financement de Pôle emploi est principalement assuré par une subvention pour charges de service public (SCSP) de l'État et une **contribution obligatoire** versée par l'Unédic. De plus, des financements se rapportant à des actions spécifiques, notamment dans le cadre de conventions (État, conseils régionaux, conseils départementaux, Fond social européen) abondent de manière variable chaque budget annuel. Durant la crise de covid-19, Pôle emploi a également bénéficié de crédits européens supplémentaires versés au titre du plan de relance européen.

<sup>29</sup> Article L 131-7 du Code de la sécurité sociale

<sup>30</sup> Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale

<sup>31</sup> Article LO 111-4-4 III du Code de la sécurité sociale

TABLEAU 4 - CONTRIBUTIONS DE L'UNÉDIC ET DE L'ÉTAT AU FINANCEMENT DE PÔLE EMPLOI

| Montants en M€                                    | Année de paiement |       |       |       |       |       |
|---|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | 2017              | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
| Taux Unédic<br>(part des recettes de l'année n-2) | 10 %              | 10 %  | 10 %  | 11 %  | 11 %  | 11 %  |
| Unédic  | 3 348             | 3 419 | 3 521 | 4 075 | 4 255 | 3 855 |
| Subvention État pour charges de service public    | 1 508             | 1 458 | 1 362 | 1 215 | 1 129 | 1 093 |

Nota : ces montants n'incluent pas les financements alloués par l'État dans le cadre du plan de relance, du PIC, du plan métiers en tension de recrutement (soit environ 880 M€ pour 2022). Ils n'incluent pas non plus les cofinancements attendus dans le cadre de crédits européens (336 M€ en 2022) ni le cofinancement de l'Unédic à l'accompagnement du CSP (64 M€ prévus en 2022).

A la création de Pôle emploi en 2008<sup>32</sup>, le législateur a fixé dans le code du travail<sup>33</sup> la contribution de l'Unédic à **10 % minimum** de l'ensemble des contributions finançant le régime d'assurance chômage de l'année n-2. Cette contribution forfaitaire est destinée à financer la section « Intervention » (placement, formation des demandeurs d'emploi, etc.) et la section « Fonctionnement et investissement » (charges de personnel, etc.) du budget de Pôle emploi.

**Dans la dernière convention d'assurance chômage négociée par les Partenaires sociaux en 2017, ces derniers avaient exprimé leur volonté de rééquilibrer à parts égales le financement** de Pôle emploi entre la SCSP<sup>34</sup> de l'État et la part de l'Unédic. Ils souhaitaient déterminer, pour leur part, une trajectoire financière pluriannuelle pour Pôle emploi tenant compte des perspectives économiques, des objectifs fixés à Pôle emploi et des résultats obtenus<sup>35</sup>.

Dans le cadre du régime de carence, le gouvernement a **décidé par voie réglementaire<sup>36</sup> une hausse d'un point** de la contribution annuelle de l'Unédic à compter de 2020, **qui s'élève désormais à 11 % des ressources de l'Unédic**. Comme le rappelle la Cour des comptes dans son [rapport public thématique sur la gestion de Pôle emploi de 2020](#) (p. 34), « les partenaires sociaux indiquent avoir appris par voie de presse l'augmentation de ce prélèvement, alors que les négociations de la nouvelle convention tripartite étaient en cours. [...] Les modalités de calcul qui ont abouti à déterminer le montant de la contribution supplémentaire attendue de l'organisation paritaire n'ont pas été explicitées par l'État ».

Le [rapport public annuel de 2021 de la Cour des comptes](#) (p. 252) relève que « entre 2009 et 2020, la contribution de l'Unédic au budget de Pôle emploi a augmenté de 52 %, passant de 2,7 Md€ à 4,1 Md€, en raison du dynamisme de la masse salariale et de l'augmentation du taux de financement en 2020. En parallèle, le montant de la subvention pour charges de service public versée par l'État à Pôle emploi diminue depuis 2017 (-18 %). **On observe ainsi un transfert de financement entre le budget de l'État et les ressources de l'Unédic**. Sur l'ensemble de la période 2009-2019, le coût supplémentaire total pour l'Unédic dû à la différence de taux de financement (entre 7,25 % et 10 % des recettes) est estimé à 10 Md€. **Le principe de financement de Pôle emploi par l'Unédic, fondé sur la dynamique des contributions collectées, entraîne une augmentation des ressources de Pôle emploi sans lien direct avec les besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi de l'année considérée**. [...] La Cour des comptes réitère la recommandation de son [rapport public thématique sur la gestion de Pôle emploi de 2020](#) (p. 14) : « la définition d'une **trajectoire financière pluriannuelle** pour l'établissement permettrait de mieux adapter les conditions de son financement au contexte économique et de maintenir une gestion exigeante de ses dépenses ».

<sup>32</sup> Article 4 II de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi

<sup>33</sup> Article L 5422-24 du Code du travail

<sup>34</sup> Subventions pour charges de service public

<sup>35</sup> Article 9 de la Convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage

<sup>36</sup> Article 3 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage

Cette majoration temporaire devait prendre fin au 31 octobre 2022, date du terme de l'application du décret de carence. Toutefois, **le maintien de la compétence réglementaire de l'État** en matière de règles d'assurance chômage envisagé par le projet de loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi au-delà du 31 octobre 2022 remet en cause cette logique : en effet, **l'État pourra, par voie de décret, maintenir ou modifier (à la hausse ou à la baisse dans la limite d'un plancher fixé à 10 %) le niveau de cette contribution jusqu'au terme du régime dérogatoire (au plus tard le 31 décembre 2023).**

### Le déséquilibre du régime d'indemnisation des travailleurs frontaliers

Les règles actuelles d'indemnisation des travailleurs frontaliers sont régies par le règlement communautaire CE 883/2004, qui s'applique aux pays de l'Union européenne depuis mai 2010 et à la Suisse depuis avril 2012.

Un travailleur frontalier français cotise dans le pays dans lequel il exerce son activité et bénéficie, quand il est au chômage, de droits identiques à ceux dont bénéficie une personne ayant exercé son activité en France. La charge de l'indemnisation du travailleur frontalier en période de chômage revient actuellement à son État de résidence. Les règles de coordination prévoient que l'État du dernier emploi rembourse ensuite à l'État de résidence une partie du montant des allocations versées. **La réglementation en vigueur n'est pas favorable à la France et entraîne un déficit récurrent pour l'Unédic** : sur la période 2011-2021, le surcoût total est estimé à 6,4 Md€<sup>37</sup>.

Comme le souligne la [note de l'Observatoire français des conjonctures économiques \(OFCE\) de 2022](#), l'accord européen n'est pas signé par les partenaires sociaux mais par l'État. Aussi, il serait davantage logique que l'État supporte le surcoût. Pour rappel, ce surcoût était estimé, avant 2020, à 700 M€ annuels.

La Commission européenne a proposé, fin 2016, une révision de la réglementation relative à la coordination de la sécurité sociale plus équitable pour la France. Ce projet de révision est examiné dans le cadre de la procédure législative ordinaire<sup>38</sup>.

Deux accords provisoires obtenus en trilogue en 2019 et 2021, sous les présidences roumaine et slovène du Conseil de l'Union, n'ont pu obtenir la majorité au Comité des Représentants Permanents des États membres. **Les travaux pour réformer les transferts financiers liés aux travailleurs frontaliers se poursuivent actuellement.**

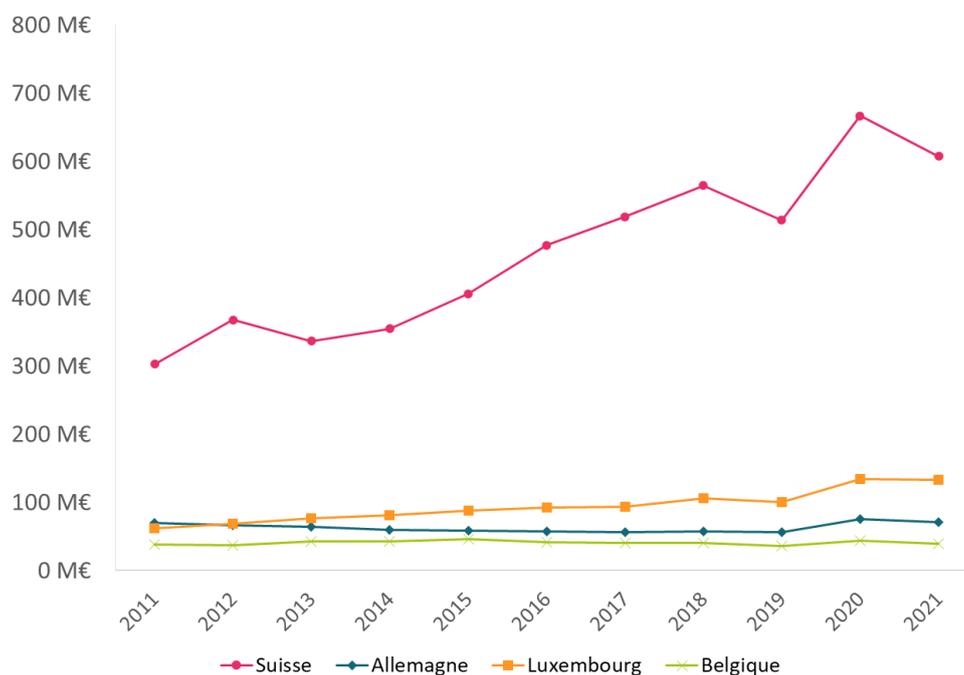
Dans l'hypothèse où un nouveau règlement viendrait à être adopté, ce dernier sera directement applicable au sein des États membres de l'Union européenne au terme de la période transitoire qu'il aura définie.

**En revanche, il convient de noter que ses nouvelles dispositions ne s'appliqueront pas immédiatement à la Suisse**, la transposition d'une décision européenne nécessitant une décision du Comité Mixte institué par l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération Suisse, d'autre part.

<sup>37</sup> Dossier de synthèse Unédic « L'indemnisation des frontaliers par l'Assurance chômage » de décembre 2021

<sup>38</sup> Après proposition de la Commission européenne, les projets de textes révisés sont examinés au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen. Une fois les positions du Conseil et du Parlement arrêtées, les représentants des trois institutions se réunissent en « trilogue » en vue de s'entendre sur un texte de compromis. Tout accord provisoire conclu en trilogue est informel et doit encore être approuvé suivant les procédures formelles applicables au sein de chacune des deux institutions.

## GRAPHIQUE 9 - ÉVOLUTION DU SURCÔÛ ANNUEL POUR L'UNÉDIC, SELON LE PAYS D'EMPLOI



Source : Fichier national des allocataires (FNA), calculs Unédic ; SISF, Pôle emploi

Note : le surcoût représente la différence entre les dépenses d'indemnisation et les demandes de remboursement émises par la France auprès des États frontaliers de 2011 à 2021.

La Suisse applique le règlement CE n° 883/2004 depuis le 1er avril 2012.

Le Luxembourg bénéficie d'une dérogation s'agissant des 5 mois de remboursement à effectuer lorsque le travailleur frontalier a travaillé au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois. L'application et la durée de cette période peuvent faire l'objet d'un accord bilatéral entre la France et le Luxembourg (Règlement CE n° 883/2004, art. 86).

### Le financement accru de l'activité partielle

Créée à l'initiative des partenaires sociaux, l'activité partielle (antérieurement nommée chômage partiel) est un dispositif de prévention des licenciements économiques qui permet aux entreprises qui connaissent une baisse exceptionnelle d'activité, de faire prendre en charge une partie du coût de la rémunération de leurs salariés par l'État et l'Unédic, sous certaines conditions. **L'État est le seul à pouvoir définir et prescrire ce dispositif.** Avec la crise sanitaire, l'activité partielle a été un vecteur majeur de protection pour les employeurs et les salariés, afin de préserver les emplois et soutenir les entreprises.

Depuis mars 2020, le dispositif d'activité partielle a eu d'importantes répercussions financières pour l'Unédic :

- L'allocation d'activité partielle, qui était forfaitaire, **a évolué dès le mois de mars 2020 en une allocation proportionnelle** à la rémunération brute de référence, dont le taux varie selon les secteurs d'activité. Cette évolution, associée au volume de salariés concernés, a généré un accroissement majeur des dépenses.
- Le dispositif est également **élargi à de nouveaux bénéficiaires** : notamment les entreprises publiques en auto-assurance, les salariés employés à domicile par des particuliers employeurs et les assistantes maternelles. Les salariés placés en arrêt de travail pour garde d'enfant ou considérés comme personnes vulnérables ont également pu en bénéficier, dérogeant au principe initial de l'activité partielle visant à procurer un revenu à des salariés qui ne peuvent pas travailler en raison de la baisse d'activité de leur entreprise.
- Enfin, l'Unédic finance les dépenses liées à l'activité partielle **sans affectation de ressources supplémentaires dédiées**. En outre, l'indemnité d'activité partielle versée par l'employeur au salarié n'est soumise ni aux contributions d'assurance chômage, ni à la CSG activité. L'Agence de services et de paiement (ASP) assure le versement de l'allocation d'activité partielle aux employeurs, pour le compte de l'État et de l'Unédic, sur la base de conventions financières.

Malgré le changement des règles d'indemnisation des employeurs et de dimension du recours à l'activité partielle, **le financement du dispositif a été maintenu dans les mêmes proportions qu'avant la crise sanitaire**, à hauteur de 33 % pour l'Unédic et de 67 % pour l'État<sup>39</sup>.

Pour plus d'éléments, se reporter à la partie 1 de ce dossier, sous-partie **Le soutien financier de l'Unédic pendant la crise de Covid**.

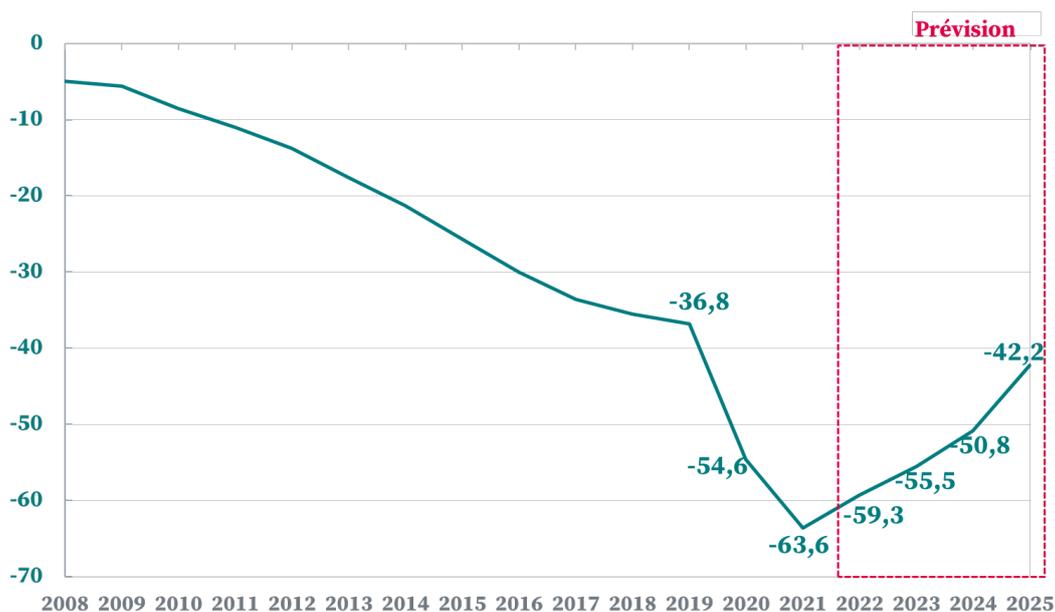
## La question de la dette

La crise sanitaire a fortement impacté les finances du régime d'assurance chômage puisque fin 2021, la dette du régime s'élevait à 63,6 Md€ dont 18,7 Md€ au titre des mesures d'urgence. Le retour aux excédents en 2022 et le niveau d'endettement du régime actuel **interrogent sur les modalités de traitement de la dette liée à la crise de la Covid-19**.

De plus, si **le coût de la dette demeure faible** pour le régime, du fait notamment d'emprunts contractés à taux fixe dans un environnement de taux bas en zone euro, et malgré un recours accru aux financements de marché depuis le printemps 2020, **la hausse des taux d'intérêt qui s'est accélérée en 2022 pourrait toutefois avoir un impact sur le coût de la dette de l'Unédic à moyen terme**.

Par ailleurs, la dette du régime, qui s'établissait à 36,8 Md€ fin 2019 puis à 63,6 Md€ fin 2021, a amorcé une trajectoire de réduction dès 2022. **Elle s'élevait en effet à 59,3 Md€ fin 2022 et continuerait à se résorber à 55,5 Md€ fin 2023, 50,8 Md€ fin 2024 et 42,2 Md€ fin 2025**. Elle resterait toutefois encore supérieure à son niveau d'avant crise. Hors mesures d'urgence, elle atteindrait néanmoins **23,8 Md€ en 2025** (*Schéma 1*).

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



Source : Unédic, prévisions Unédic de février 2023

## Pilotage et accès aux données

La question de l'accès aux données occupe depuis quelques années une place de plus en plus prégnante dans les modes de pilotage des régimes de protection sociale, notamment celui du régime d'assurance chômage. En effet, l'information attachée aux individus (actifs) et aux entreprises (employeurs) est une composante incontournable d'un régime de protection sociale centré sur le parcours d'emplois des salariés.

<sup>39</sup> Avenant n° 1 du 18 décembre 2020 à la Convention État-Unédic du 1<sup>er</sup> novembre 2014 relative à l'activité partielle

## Les enjeux induits par l'utilisation de la DSN

La déclaration sociale nominative (DSN), instituée par la loi Warsmann du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, avait pour objectif de remplacer progressivement les déclarations périodiques ou événementielles adressées par les employeurs aux organismes de protection sociale et à l'administration, et de contribuer à la prévention de la fraude.

Au niveau du régime d'assurance chômage, la DSN recouvre les enjeux suivants :

- Accompagner la simplification et la fiabilisation de l'accès au droit

Il s'agit d'abord pour les employeurs d'un nouveau canal déclaratif obligatoire par lequel les **contributions d'assurance chômage et cotisations AGS sont déclarées**, calculées et acquittées à terme échu.

Grâce aux déclarations mensuelles de la paye des salariés, **la DSN se substitue progressivement aux données de l'attestation employeur** portant signalement d'une fin de contrat de travail et recensant l'ensemble des **données utiles à l'examen des droits à l'Assurance chômage**. Pour les salariés, cet apport est de nature à fiabiliser la transmission de données nominatives attachées à leur parcours d'emploi.

- Disposer d'une capacité d'évaluation afin de pouvoir proposer des outils d'analyse et d'aide à la décision

Pour le régime d'assurance chômage, la DSN est un moyen d'acquisition de données communautaires partagées, déclarées au plus près des éléments de paye, permettant l'observation des parcours d'emploi et susceptibles d'aider à l'anticipation des évolutions du marché du travail.

## La poursuite des efforts engagés pour disposer des données de la DSN

Lors de la mise en place de la DSN, le régime d'assurance chômage s'était fixé des objectifs en termes de simplification, de qualité et d'usage de la donnée, objectifs qui demeurent toujours d'actualité.

Aujourd'hui, deux moyens principaux sont identifiés pour permettre au régime d'assurance chômage l'atteinte de ses objectifs :

- Assurer à l'Unédic une place plus large dans la gouvernance de la DSN et de ses données

C'est dans le cadre d'une participation active et intégrée de l'Unédic au sein de la gouvernance de la DSN que la sensibilisation aux enjeux liés aux données nécessaires à la détermination des droits à l'Assurance chômage pourra être efficacement menée.

Aujourd'hui l'Unédic siège au Conseil d'administration du GIP-Mds<sup>40</sup>. Cependant, elle ne participe pas directement au Comité de pilotage DSN, instance d'arbitrage présidée par la Direction de la sécurité sociale, puisque c'est la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui assure sa représentation ainsi que celle de Pôle emploi. L'absence d'implication directe de l'Unédic au sein de cette instance décisionnaire rend difficile la compréhension des enjeux et la prise en compte des besoins de l'Assurance chômage. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a lancé une mission sur la gouvernance de la DSN au printemps 2022.

La Présidence de l'Unédic a été entendue dans le cadre de ces travaux et a défendu la place de l'Unédic mais aussi de Pôle emploi dans la gouvernance de la DSN.

- Construire un cadre juridique pérenne

À ce jour, l'Unédic ne fait pas partie des organismes habilités à être destinataires des données de la DSN (organismes visés par le décret n° 2013-266 du 28 mars 2013 relatif à la déclaration sociale nominative).

Afin de pallier ce déséquilibre, le Directeur de la sécurité sociale a adressé, en novembre 2021, une lettre de couverture pour permettre à l'Unédic l'accès aux données des DSN réceptionnées par Pôle emploi.

Cette solution précaire suppose, à terme, d'établir un cadre réglementaire pérenne garantissant au régime d'assurance chômage l'accès aux données indispensables à la réalisation d'études et analyses, notamment sur le champ de l'Assurance chômage et sur les parcours d'emploi.

Enfin, outre l'accès aux données issues de la DSN, l'Unédic dispose d'autres sources de données dont la connaissance et la maîtrise sont tout aussi nécessaires au pilotage du régime<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Groupement d'intérêt public – Modernisation des déclarations sociales

<sup>41</sup> Il s'agit notamment de données relatives au dispositif d'activité partielle, de données issues du flux du Répertoire Commun des Déclarants (RCD) ou encore de données provenant du Répertoire de Gestion des Carrières Unique (RGCU), autant de champs sur lesquels l'Unédic doit pouvoir être associée

Suivez-nous sur **unedic.org**



Unédic