

Suivi des effets du Covid-19 sur l'Assurance chômage

Premiers effets observés et estimations pour les prochains mois

Réunion du Bureau du 28 avril 2020

AUTEUR

Direction des Etudes et Analyses

CORRESPONDANTS

Les membres du Bureau de l'Unédic

Depuis mi-mars, l'Assurance chômage est plus que jamais sollicitée pour son rôle de stabilisateur économique et social. Les mesures d'urgence intervenues sur le champ de l'emploi et du chômage pour faire face aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie de Covid-19 représentent d'importantes dépenses pour l'Assurance chômage et affectent assez largement ses ressources :

- augmentation de la prise en charge financière de l'activité partielle et extension du champ des employeurs éligibles,
- possibilité de report du paiement des cotisations sociales par les employeurs,
- prolongation de l'indemnisation des chômeurs arrivant en fin de droit et report de certaines règles d'assurance chômage devant s'appliquer en avril ou mai.

Cette note s'attache à suivre les premiers effets de la crise sanitaire en termes financiers pour l'Assurance chômage, un mois et demi après le début du confinement. A partir des informations connues au 23 avril, l'Unédic estime les répercussions à court terme, pour les mois d'avril et de mai.

Ces analyses indispensables au pilotage financier du régime ne se substituent néanmoins pas aux travaux de prévision qui seront conduits d'ici l'été, travaux qu'il n'est pas possible de réaliser dans le contexte d'incertitude dans lequel se trouve aujourd'hui l'économie française.

Synthèse

- La baisse de l'activité et la diminution de la masse salariale soumise à cotisation chômage (activité partielle, arrêts maladie) conduisent à une baisse des recettes d'assurance chômage. De plus, le report des échéances de paiement de cotisations par les employeurs a des effets de trésorerie immédiats pour l'Unédic, limités en mars mais plus importants à partir d'avril.
- S'agissant du financement de l'activité partielle, l'Unédic a versé une avance de 1 Md€ à l'ASP, dont un peu plus de la moitié a été utilisée au 21 avril. Les remboursements des indemnités d'activité partielle aux entreprises devraient s'accélérer dans les semaines à venir puisqu'un grand nombre d'entreprises a fait des demandes d'autorisation préalables. On estime le coût total du dispositif à 2,3 Mds€ par semaine soit 23 Mds€ au total d'ici fin mai, dont 7,7 Mds€ pour l'Unédic. Ces estimations ne tiennent pas compte du basculement des indemnités d'assurance maladie vers l'activité partielle, prévu le 1^{er} mai.
- En termes d'indemnisation chômage, la hausse des dépenses constatée est pour l'instant modérée car les dépenses du mois d'avril correspondent aux allocations du mois de mars, mois qui a été en partie seulement affecté par la crise. On estime en revanche que les dépenses supplémentaires à verser en mai au titre des allocations d'avril pourraient s'élever à 1,1 Md€ et à 1,4 Md€ pour mai, sous l'effet conjoint des moindres reprises d'emploi des allocataires, des mesures de prolongement des droits (y compris pour les intermittents du spectacle et les bénéficiaires du CSP) et des nouvelles entrées en indemnisation.

Tableau – Estimation des effets à court terme de la crise du Covid-19 pour l'Assurance chômage

	Mars	Avril	Mai
Financement de l'activité partielle - TOTAL	4,6 Mds€	9,2 Mds€	9,2 Mds€
Financement de l'activité partielle - part Unédic	1,6 Mds€	3,1 Mds€	3,1 Mds€
Dépenses supplémentaires d'allocations – Unédic			
Moindre activité des allocataires (cumul emploi/chômage)	370 M€	620 M€	620 M€
Moindres sorties vers l'emploi des allocataires	5 M€	130 M€	280 M€
Prolongement des fins de droit*	20 M€	100 M€	190 M€
Nouvelles entrées au chômage indemnisé	ns	50 M€	100 M€
Dispositions relatives aux intermittents (A8A10)	80 M€	80 M€	90 M€
Report des règles d'Assurance chômage	0	30 M€	30 M€
Versements aux caisses de retraites complémentaires	35 M€	60 M€	60 M€
Total	510 M€	1 070 M€	1 370 M€
Effets sur les recettes – Unédic			
Manque à gagner / moindres recettes liés...			
... à l'activité partielle	400 M€	800 M€	800 M€
... aux arrêts maladie	70 M€	140 M€	140 M€
... à une moindre activité	70 M€	110 M€	110 M€
Total	540 M€	1 050 M€	1 050 M€
Décalage de trésorerie			
Risque de décalage lié à des reports de contributions	500 M€	> 1,5 Md€	> 1,5 Md€

* Prolongement pour les allocataires arrivant en fin de droit à partir du 12 mars sans possibilité de recharger leur droit

ns : non significatif

Source : Unédic, estimations au 22 avril 2020

1- Baisse sensible des recettes d'assurance chômage

Le décalage des échéances de paiement de cotisations par les employeurs a des effets de trésorerie immédiats pour l'Unédic, et aura sans doute encore des effets à moyen terme car le recouvrement de ces cotisations pourrait s'avérer faible, voire nul pour certains secteurs exonérés ultérieurement tels que la restauration.

A terme, au-delà des reports de cotisations sociales et indépendamment du recouvrement ultérieur de ces sommes, l'Unédic s'attend à une baisse de ses recettes. Une baisse de l'activité et donc de la masse salariale soumise à cotisation chômage (cotisations patronales et CSG) engendre des moindres recettes. De plus, la substitution d'indemnités d'activité partielle ou d'indemnités maladie, non soumises à cotisations sociales, à la rémunération des salariés, représente également un manque à gagner en termes de recettes.

Dès le mois de mars, les effets ont été perceptibles en termes de recettes non perçues. Les recettes de mars ont été inférieures de 500 M€ à celles attendues.

S'agissant d'avril, au 22 avril, 600 M€ de recettes ont été perçues. Des régularisations peuvent néanmoins intervenir prochainement, ces montants sont donc provisoires à ce stade.

En mai comme en avril, les recettes non perçues pourraient dépasser 1,5 Md€ chaque mois.

2- Activité partielle

Estimations

Parmi les mesures les plus importantes de soutien à l'économie figure le renforcement du financement de l'activité partielle au plus proche du montant versé par les employeurs aux salariés placés en situation d'activité partielle. Cette mesure est co-financée par l'Etat et l'Unédic et représentera un surcoût important pour l'Unédic dans les semaines et mois à venir.

Les estimations de l'Unédic ont été actualisées par rapport aux premières estimations réalisées le mois dernier pour tenir compte des précisions apportées depuis sur le champ des secteurs concernés par les fermetures et l'extension du champ aux particuliers employeurs et aux employeurs publics notamment.

Les dépenses d'activité partielle s'élèveraient au total à **2,3 Mds€ par semaine de confinement (soit 800 M€ pour l'Unédic)**. **D'ici fin mai, elles pourraient donc représenter 23 Mds€ au total, dont 7,7 Mds€ pour l'Unédic.**

Pour l'Unédic, à ces dépenses s'ajoute un manque à gagner en termes de recettes d'environ 200 M€ de pertes de cotisations sociales chaque semaine, portant **le surcoût net total de l'activité partielle pour l'Unédic à environ 1 Md€ par semaine.**

Ces estimations n'incluent pas à ce stade le transfert, à partir du 1^{er} mai prochain, des indemnités journalières d'assurance maladie vers l'activité partielle des personnes actuellement en arrêt de travail pour garde d'enfant ou parce qu'étant vulnérables, prévu dans le projet de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020¹. Selon la commission des finances du Sénat, cette mesure pourrait concerner 2 millions de personnes et son coût global est estimé à 1,8 Md€². Si ce coût s'entend pour des prises en charge entre le 1^{er} et le 11 mai, cela revient à un surcroît de dépenses pour l'Unédic de 300 M€ par semaine au titre de l'activité partielle, portant à 1,1 Md€ pour l'Unédic le coût d'une semaine d'activité partielle en période de confinement (hors perte de cotisations sociales).

Des dépenses importantes à venir

Le 31 mars, l'Unédic a versé une première avance de 1 Md€ à l'Agence de Services et de Paiement (ASP) en charge de l'indemnisation des entreprises ayant recours à l'activité partielle. De son côté, l'Etat lui a versé 2 Mds€ pour faire face aux dépenses attendues.

Au 21 avril, environ 570 M€ ont été utilisés sur l'avance de l'Unédic. Les demandes d'indemnisation validées et payées par l'ASP représenteraient donc environ 1,7 Md€ au total.

Néanmoins, au 21 avril 2020, 821 000 entreprises ont déposé des demandes d'autorisation préalables d'activité partielle en raison du coronavirus³. Elles concernent 10,2 millions de salariés pour un total de 4,3 milliards d'heures chômées demandées.

Le remboursement des indemnités aux entreprises s'étalera vraisemblablement sur plusieurs semaines, suivant le rythme de traitement des demandes des employeurs qui pourrait néanmoins s'intensifier prochainement. Il s'agit donc à présent de regarder quelle proportion de ces heures demandées sera réellement consommée par les employeurs de chaque secteur et surtout à quel rythme, afin d'anticiper les avances à verser à l'ASP et les besoins en trésorerie de l'Unédic. Ce rythme dépendra également des modalités de déconfinement.

¹ Texte en cours d'examen par le Parlement au 23 avril 2020.

² Rapport n°46 de la commission des finances, 21 avril 2020.

³ « Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire au 21 avril 2020 », Dares, DGEFP, Pôle emploi, avril 2020.

3- Une forte augmentation des dépenses d'allocations à partir d'avril

La hausse des dépenses d'indemnisation s'observera principalement début mai

Les dépenses observées ce mois-ci correspondent en effet majoritairement aux allocations versées au titre du mois de mars, mois affecté en partie seulement par la crise sanitaire et les mesures de confinement.

Au 23 avril, les dépenses sont supérieures d'environ 300 M€ à ce qui était attendu d'après nos prévisions de février dernier⁴. Ce surplus de dépenses correspondrait principalement aux allocations versées aux allocataires qui ont habituellement une activité au moins une partie du mois mais travaillent moins en mars en raison de la crise sanitaire, et, dans une moindre mesure, aux premiers prolongements de droit.

Les données détaillées ne sont cependant pas encore disponibles pour décomposer les dépenses et identifier plus précisément celles qui correspondent aux prolongements de droit ou pour estimer l'augmentation de la part des allocataires qui n'ont pas travaillé en mars et auront été indemnisés tout le mois. Si Pôle emploi observe une forte augmentation du nombre d'inscriptions au cours de la deuxième quinzaine de mars, en raison du délai d'attente de 7 jours et des éventuels différés d'indemnisation, ces nouvelles entrées au chômage se traduiront par un surcroît de dépenses qui s'observera surtout à partir de mai au moment où elles seront versées⁵.

Moindre activité des allocataires et moindres sorties du chômage vers l'emploi

Les allocataires qui travaillent tout en restant inscrits à l'Assurance chômage ne perçoivent qu'une partie de leur allocation mensuelle, voire aucune indemnisation, lorsqu'ils exercent une activité rémunérée. Nous estimons qu'une partie d'entre eux n'accède plus à l'emploi depuis le début du confinement. Leurs allocations seront donc mécaniquement plus élevées pour compenser cette perte de revenu.

Sous l'hypothèse qu'en avril la quasi-totalité des contrats les plus courts des allocataires n'ont pas lieu et que les contrats plus longs sont moins nombreux qu'à l'habitude, on estime que les dépenses supplémentaires pourraient s'élever jusqu'à 620 M€ au titre d'avril, et se prolonger à l'identique au titre de mai⁶.

De même, le gel et le report de nombreuses embauches limite en ce moment les sorties du chômage qui auraient eu lieu en l'absence de crise sanitaire. Sous l'hypothèse que les allocataires qui seraient sortis du chômage restent indemnisés jusqu'au 31 mai et n'ont aucune activité entre temps, les dépenses supplémentaires d'allocations seraient d'environ 130 M€ en avril et de 280 M€ en mai⁷.

Prolongement de l'indemnisation des allocataires arrivant en fin de droits

On estime qu'environ 210 000 allocataires arrivent en fin de droit entre le 12 mars et fin mai sans possibilité de recharger leur droit (240 000 entre le 1^{er} mars et le 31 mai)⁸.

⁴ Unédic, « Situation financière de l'Assurance chômage, prévisions pour les années 2020 à 2022 », février 2020.

⁵ Situation au 21 avril 2020 citée plus haut.

⁶ A noter que ce chiffre inclut une partie des dépenses liées au prolongement des droits, car les allocataires consomment leurs droits plus rapidement en l'absence de reprise d'emploi. Certains d'entre eux arriveront en fin de droit au cours de la période de confinement et bénéficieront aussi du prolongement de leur droit.

⁷ A noter que certaines de ces personnes atteignent la fin de leur droit pendant cette période et bénéficient alors d'un prolongement de droit.

⁸ A noter que les bénéficiaires du CSP qui arrivent en fin de droit en cours de dispositif et les personnes en AREF sont inclus dans cette estimation.

Le prolongement de l'indemnisation des allocataires arrivant enfin de droit à partir du 12 mars 2020 représente **environ 100 M€ en avril et 190 M€ en mai**⁹. Si la mesure devait s'appliquer dès le 1^{er} mars, le **surcoût serait d'environ 130 M€ en avril et 220 M€ en mai**.

Adaptation des règles pour les intermittents du spectacle

Une grande majorité des intermittents du spectacle ne travailleront pas pendant toute la durée du confinement. Les allocataires exerçant ordinairement un emploi et qui se voyaient appliquer des jours de décalage, à savoir environ 100 000 personnes un mois donné, vont être indemnisés par l'Assurance chômage. Sous l'hypothèse d'une activité totalement interrompue en avril et mai dans leurs secteurs, le surplus de dépenses pourrait atteindre environ 70 M€ en avril, et 80 M€ en mai.

Par ailleurs, le report de la date anniversaire des intermittents pour lesquels cette date intervenait entre le 1^{er} mars et le 31 mai, pourrait concerner environ 27 000 allocataires. Parmi eux environ 80 % auraient réouvert un droit sur la période. Les dépenses d'allocations supplémentaires correspondant aux autres allocataires (environ 20 000), qui voient leur droit prolongé, représentent environ 10 M€ pour le mois d'avril, idem en mai.

Nouvelles ouvertures de droit et effet total sur le nombre d'allocataires

Le fort recul de l'activité à partir de mi-mars 2020 aura aussi des répercussions en termes d'entrées au chômage, en dépit des mesures d'urgence. Des dispositions exceptionnelles ont par ailleurs été décrétées avec de nouveaux cas légitimes de démissions pour les démissionnaires dont l'embauche ne se concrétiseraient pas dans la période.

Le nombre d'inscriptions observé par Pôle emploi a fortement augmenté la deuxième quinzaine de mars¹⁰. On estime que cela représente environ 40 000 allocataires supplémentaires couverts par l'Assurance chômage sur 1 mois. En ajoutant les allocataires qui restent indemnisés au-delà de leur fin de droit (environ 80 000 prolongements de droit et 20 000 intermittents) ou parce qu'ils ne reprennent pas d'emploi (environ 120 000 sortants en moins sur le premier mois), ainsi que les quelques cas de nouvelles démissions légitimes introduites récemment¹¹, on peut estimer que le nombre d'allocataires couverts par l'Assurance chômage augmenterait de 260 000 sur un mois. Or, d'après la prévision de février dernier, on s'attendait à une baisse de 20 000 allocataires en fin de mois, sous l'effet de la conjoncture comme des mesures du 1^{er} novembre. On peut donc estimer que l'effet net de la crise COVID-19 serait une hausse de 280 000 allocataires sur le premier mois, dont une plus grande proportion est indemnisée en fin de mois.

A noter que cette évolution n'est pas nécessairement représentative de celle des mois à venir. La forte hausse des inscriptions de mars liée à l'arrêt net de l'activité d'un grand nombre de personnes, et notamment les salariés qui étaient en contrat à durée limitée, ne se reproduira pas forcément chaque mois. En revanche, au cours des prochains mois, Pôle emploi pourrait voir s'inscrire de nouveaux chômeurs à la suite cette fois de la rupture de contrats de plus longue durée comme des CDI (licenciements...).

⁹ Les personnes qui pourraient bénéficier d'un rechargement ne sont pas incluses car, sous l'hypothèse qu'elles rechargeraient leur droit et seraient indemnisées au titre de ce nouveau droit, le prolongement de leur indemnisation en mars ou avril ne représente pas, en première approximation, un surcoût pour l'Unédic à court terme. A long terme, le prolongement de droit pour ces personnes représentera des dépenses supplémentaires pour l'Unédic dès lors que ces allocataires épuiseront ce nouveau droit.

¹⁰ Situation au 21 avril 2020 citée plus haut.

¹¹ Tout salarié ayant démissionné pour pourvoir un emploi dont l'employeur rompt de manière anticipée le nouveau contrat de travail ou renonce à l'embauche effective du salarié en raison de la crise sanitaire est considéré comme involontairement privé d'emploi. Décret n°2020-425 du 14 avril 2020.

Autres effets

- Report des règles de détermination du SJR : les mesures relatives au nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR), base de calcul de l'allocation chômage, qui devaient entrer en vigueur au 1^{er} avril ont été décalées au 1^{er} septembre 2020. Elles devaient produire environ 250 M€ de moindres dépenses en 2020¹². En lien avec ce report de 5 mois, on estime qu'environ 30 M€ moindres dépenses ne se réaliseront pas au cours de chaque mois de décalage.
- Report de la dégressivité : si quelques centaines d'allocataires sont concernés dans les mois qui viennent, la suspension du compteur de jours indemnisés déclenchant la dégressivité des allocations a peu d'effet financier en mai pour l'Assurance chômage, car elle ne concernera que quelques centaines d'allocataires.
- Neutralisation de la période de confinement dans le calcul de l'affiliation : qu'il s'agisse des intermittents du spectacle ou des ouvertures de droit au régime général, cette mesure n'a pas ou peu d'effets financiers pour l'Unédic à court terme.
- De plus, certaines mesures opérationnelles prises par Pôle emploi pour adapter l'activité de ses agents dans le contexte de la crise sanitaire (suspension de la notification des indus, mises en place de traitements automatiques...) peuvent avoir des répercussions financières à court ou moyen terme pour l'Unédic. Il conviendra d'en mesurer les effets, le moment venu, quand l'activité pourra reprendre dans les conditions habituelles.
- Enfin, les dépenses supplémentaires se traduiront également par des versements supplémentaires aux caisses de retraites complémentaires estimés à environ 60 M€ par mois.

¹² Unédic, « Impact de la réforme de l'Assurance chômage 2019 », septembre 2019