

Continuité et maîtrise du pilotage de l'Assurance chômage

Repères sur les mesures COVID19 et leurs effets

Réunion du Bureau du 26 mars 2020

AUTEUR

Unédic

CORRESPONDANTS

Les membres du Bureau de l'Unédic

Contexte

La présente note s'attache à **inventorier les mesures** réglementaires et opérationnelles intervenues dans le contexte du COVID19 sur le champ de l'Assurance chômage :

- Mesures sur le champ de l'activité partielle et de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)
- Mesures d'ordre opérationnel en termes de recouvrement des contributions et en matière d'organisation du service d'indemnisation.

La note vise à **recenser leurs effets à date**. Ces mesures étant en cours de construction et d'adoption concernant les salariés et les employeurs, demandeurs d'emplois et allocataires, le document dresse par conséquent **un panorama établi au 25 mars**. Il constitue ainsi un inventaire des effets à très court terme et ne se substitue, ni ne s'apparente, aux travaux de prévisions qui seront conduits, et présentés pour partie lors du Bureau d'avril 2020.

Enfin, y sont évoquées **plusieurs dispositions visant à maintenir la soutenabilité des financements** du régime **et le pilotage sécurisé** de sa trajectoire financière.

Cela vise à **permettre à l'assurance chômage de continuer à jouer pleinement dans la période sa fonction de stabilisateur économique et social** auprès des ménages et des entreprises.

I. Les mesures réglementaires et leurs effets

Dans le contexte actuel de crise sanitaire, des mesures exceptionnelles relatives à l'Assurance chômage, d'ores et déjà prises ou envisagées de l'être, auront par nature un impact financier pour l'Unédic.

a. L'activité partielle

Mesure 1

- BASE JURIDIQUE

- Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – article 11, I, 1° b, premier tiret.

- Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle

Attente de l'ordonnance => les premiers éléments sont communiqués ci-dessous sous réserve de ce texte.

- OBJECTIF DE LA MESURE

Limiter les ruptures des contrats de travail et atténuer les effets de la baisse d'activité entraînés par la crise sanitaire, en facilitant et en renforçant le recours à l'activité partielle pour toutes les entreprises.

- RESUME DE LA MESURE

Dans l'optique de faciliter le maintien des travailleurs subissant les conséquences de la crise sanitaire, l'Etat aurait retenu les dispositions suivantes, avec effet rétroactif au 1er mars 2020 :

- Simplification des démarches de recours au dispositif

- Amélioration de la prise en charge financière avec des modalités de cofinancement Etat/Unédic à aménager.

- Extension du bénéfice du dispositif à de nouvelles populations.

- IMPACT DE LA MESURE

En fonction du scénario retenu, le coût total estimé (Etat et Unédic) varierait entre 800 M€ et 2 Mds€ par semaine de confinement.

En considérant que le coût pour l'Unédic représenterait un tiers des dépenses de chômage partiel, le coût pour l'Unédic serait entre 270 et 670 M€ par semaine de confinement.

b. L'allocation d'aide au retour à l'emploi – Mesures 2 à 5

Mesure 2 : Report d'entrée en vigueur au 1/09/2020 de différentes dispositions issues du décret n° 2019-797 du 26/07/2019

- BASE JURIDIQUE

– Projet de décret modifiant le décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage [« version CNNEFP 18/03/2020 »], sous réserve de sa version finale.

- OBJECTIF DE LA MESURE

Conserver les règles existantes de détermination du droit à l'allocation d'assurance (durée, montant, date de versement) pendant la période de crise sanitaire.

- RESUME DE LA MESURE

De nouvelles modalités de détermination du droit à l'allocation (durée, montant, date de versement) issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019, devaient entrer en vigueur au 1er avril 2020.

Pour tenir compte de la crise sanitaire, l'entrée en vigueur de ces nouvelles modalités de détermination du droit est reportée au 1er septembre 2020 ; à cette même date, un certain nombre d'ajustements des règles prévues par le décret de juillet 2019 entreront également en vigueur.

Jusqu'au 1er septembre 2020, les règles correspondantes (allocataires dont la fin de contrat de travail ou dont la procédure de licenciement intervient avant le 1er septembre 2020), telles qu'issues de la convention relative à l'indemnisation du chômage du 14 avril 2017 et ses textes d'application, restent applicables.

- IMPACT DE LA MESURE

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 1er avril ont été décalées au 1er septembre 2020. Elles devaient produire environ 250 M€ de moindres dépenses en 2020 (source : « Impact de la réforme de l'Assurance chômage 2019 », Unédic, septembre 2019).

En lien avec ce report de 5 mois, les moindres dépenses de 30 M€ environ par mois ne se réaliseront pas en avril.

Mesure 3 : Prolongement exceptionnel des droits à l'assurance chômage (Cas général – bénéficiaires de l'ARE)

- BASE JURIDIQUE

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – article 11, I, 1° b, dernier tiret.

Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail

Projets de décret et arrêté ministériel à paraître => les premiers éléments de mise en œuvre du prolongement des droits sont communiqués ci-dessous sous réserve de la version finale de ces textes.

- OBJECTIF DE LA MESURE

Garantir la continuité de l'indemnisation pendant la période de crise sanitaire impactant le marché de l'emploi et la recherche d'emploi, sans perte de ressources pour les allocataires pendant cette période.

- RESUME DE LA MESURE

A titre exceptionnel, la durée de versement de différents revenus de remplacement (ARE, ARE A8/A10, ARE Mayotte, ATI, ASS, allocations de solidarité spécifiquement destinées aux intermittents du spectacle) est prolongée.

La mesure est destinée aux allocataires épuisant leur droit, à compter du 12 mars 2020 et jusqu'à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'emploi, et au plus tard jusqu'au 31 juillet 2020 ; elle leur permet ainsi de prolonger le versement du droit en cours jusqu'à l'issue, au minimum, du confinement généralisé.

Tous les allocataires épuisant leur droit sont concernés et ce indépendamment du fait qu'ils puissent être susceptibles de bénéficier d'une prise en charge ultérieure au titre de l'allocation d'assurance (rechargement, réadmission) ou d'une autre prestation (allocations de solidarité).

La durée effective de la prolongation de versement sera fixée par arrêté, avec une durée maximale fixée par décret.

L'application et la mise en œuvre concrète de la mesure, et par voie de conséquence son impact financier pour l'Unédic, restent néanmoins soumis notamment aux contraintes opérationnelles de Pôle emploi.

- IMPACT DE LA MESURE

Le report des droits des personnes arrivant en fin de droit en mars ou en avril représente environ 20 M€ au titre de mars et 120 M€ au titre d'avril.

Mesure 4 relative aux allocataires relevant des annexes 8 et 10 (Intermittents du spectacle)

- BASE JURIDIQUE

- Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – article 11, I, 1° b, dernier tiret.
- Projet d'ordonnance portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L.5421-2 du code du travail.
- Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail
Attente décret, arrêté => les premiers éléments de mise en œuvre des mesures d'urgence spécifiques aux intermittents du spectacle sont exposés ci-dessous sous réserve de ces textes.

- OBJECTIF DE LA MESURE

- Garantir la continuité de l'indemnisation des intermittents du spectacle pendant la période de crise sanitaire impactant fortement le marché de l'emploi et la recherche d'emploi dans ce secteur, sans perte de ressources pour ces allocataires pendant cette période.
- Tenir compte des impacts spécifiques de la période de crise sanitaire pour le secteur du spectacle et ses salariés intermittents lors des prises en charge ultérieures (ouvertures de droits / réadmissions) au titre de l'Assurance chômage (« neutralisation » de période).

- RESUME DE LA MESURE

A titre exceptionnel, la durée de versement de l'ARE A8/A10 est prolongée.

La mesure est destinée aux allocataires A8/A10 épuisant leurs droits (atteinte de la date anniversaire) à compter du 12 mars 2020 et jusqu'à une date fixée par arrêté du ministre chargé de l'emploi et au plus tard jusqu'au 31 juillet 2020 ; elle leur permet de continuer à bénéficier du versement de leur allocation même s'ils pouvaient bénéficier d'une nouvelle prise en charge (réadmission).

La durée de la prolongation de versement sera fixée par arrêté, avec une durée maximale fixée par décret. L'application et la mise en œuvre concrète de la mesure, et par voie de conséquence son impact financier pour l'Unédic, restent néanmoins soumis notamment aux contraintes opérationnelles de Pôle emploi. En parallèle, ces allocataires bénéficieraient d'un allongement de la période de référence dans laquelle leur affiliation est recherchée pour permettre une prise en charge de l'assurance chômage, se traduisant par un report de la date anniversaire.

- **IMPACT DE LA MESURE**

En se basant sur les données 2019, on estime que le maintien en indemnisation des personnes ayant une date anniversaire entre le 15 mars et le 30 avril – soit environ 16 000 allocataires- représente un surcoût faible, dans la mesure où une majorité aurait ouvert un nouveau droit à cette date anniversaire. Les coûts supplémentaires pour l'Assurance chômage s'élèveraient à 2 M€ pour le mois de mars et à 7 M€ pour le mois d'avril.

La neutralisation de la période de confinement dans la période de référence répond au fait qu'une grande majorité des intermittents du spectacle ne travailleront pas pendant cette phase. En se basant sur les données 2019, environ 96 000 allocataires par mois pourraient ne plus travailler sur la période de confinement.

Cette absence d'activité conduirait à un surplus de dépenses de 75 M€ en mars et 70 M€ en avril.

Mesure 5 en faveur des demandeurs d'emploi en formation

- **BASE JURIDIQUE**

Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 – article 11, I, 1° b, dernier tiret.

Ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421 2 du code du travail

Attente décret => les premiers éléments de mise en œuvre des mesures d'urgence spécifiques aux demandeurs d'emploi en formation sont exposés ci-dessous sous réserve de ce texte.

- **OBJECTIF DE LA MESURE**

Garantir la continuité de l'indemnisation des demandeurs d'emploi dont la formation est suspendue pour une durée supérieure à 15 jours en raison de la crise sanitaire.

- **RESUME DE LA MESURE**

Les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle dont la formation est interrompue dans la période de crise sanitaire pour une durée excédant 15 jours bénéficieront d'un maintien en catégorie D.

- **IMPACT DE LA MESURE**

Cette mesure a peu d'effet à court terme puisque l'allocation demeure versée.

c. Les mesures sur les contributions

Mesure 6

- BASE JURIDIQUE

Attente ordonnance, décret => les premiers éléments sont exposés ci-dessous sous réserve de ces textes.

- OBJECTIF DE LA MESURE

Mesures exceptionnelles prises par le réseau des Urssaf afin d'accompagner les entreprises et les travailleurs indépendants dans les difficultés liées à la crise sanitaire.

- RESUME DE LA MESURE

Des mesures exceptionnelles du réseau des Urssaf doivent intervenir pour accompagner les employeurs, en leur permettant de reporter le paiement de leurs cotisations de sécurité sociale pendant 3 mois et en suspendant les procédures de recouvrement forcé. Cette procédure s'applique également aux contributions d'assurance chômage et cotisations AGS recouvrées par les Urssaf et CGSS en application de l'article L. 5427-1 du code du travail.

- IMPACT DE LA MESURE

Les reports représenteraient pour l'Unédic un montant de 325 M€ fin mars et de plus de 2 Mds€ fin avril en fonction du volume constaté par les opérateurs de recouvrement.

d. Autres effets et synthèse des estimations d'impact financier pour l'Unédic

S'agissant des **dépenses**, les effets attendus les plus importants à court terme sont les suivants :

- ▶ **Financement de l'activité partielle** : 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.
- ▶ **Indemnisation à 100% des allocataires qui habituellement travaillent dans le mois (près de la moitié d'entre eux en temps normal)** : les demandeurs d'emploi inscrits à l'Assurance chômage et qui travaillent sur des contrats ou des missions d'intérim courts n'auront pour la plupart pas d'activité jusqu'à la fin de la durée de confinement ; ils ne bénéficieront pas du cumul allocation salaire, et seront indemnisés la totalité du mois.
- ▶ **Moindres sorties des allocataires de l'Assurance chômage vers l'emploi** : le gel de nombreuses activités économiques limitera fortement les sorties du chômage qui auraient eu lieu en l'absence de crise sanitaire. De plus, 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.
- ▶ **Prolongement de l'indemnisation de certaines catégories de demandeurs d'emploi (allocataires arrivant en fins de droits, intermittents du spectacle...).**
- ▶ **Enfin, les dépenses supplémentaires se traduiront également par des versements supplémentaires aux caisses de retraites complémentaires.**

S'agissant des **recettes**, plusieurs effets se combinent également :

- ▶ **Moindres recettes de cotisations chômage et CSG activité** : le financement de l'Assurance chômage reposant sur ces recettes, une baisse de l'activité et donc de la masse salariale soumise à cotisation chômage engendre un manque à gagner en termes de recettes.
- ▶ **Décalage de paiement** : le décalage des échéances de paiement de cotisations par les employeurs a des effets de trésorerie immédiats, avant même de pouvoir estimer combien ces reports auront d'effet à moyen terme.

Tableau – Estimation à fin mars des premiers effets à court terme pour l'Assurance chômage, en millions d'euros

	Au titre de mars	Au titre d'avril*
Financement de l'activité partielle - part Unédic	500 - 1 300 M€	1 100 – 2 700 M€
Dépenses supplémentaires d'allocations – Unédic		
Moindre activité des allocataires (cumul emploi/chômage)	370 M€	620 M€
Prolongement des fins de droit	20 M€	120 M€
Moindres sorties vers l'emploi des allocataires	5 M€	130 M€
Nouvelles entrées au chômage indemnisé	0	Informations non disponibles à ce jour
Intermittents – moindre activité	75 M€	70 M€
Intermittents – prolongement/date anniversaire	< 5 M€	< 10 M€
Report mesures du 1 ^{er} avril au 1 ^{er} septembre	0	30 M€
Répercussion des hausses d'allocations sur les versements aux caisses de retraites complémentaires	35 M€	60 M€
Effets sur les recettes – Unédic		
Décalages de trésorerie liés à des report de contributions	325 M€	> 2 000 M€
Manque à gagner / moindres recettes liés...		
... à l'activité partielle	100-240 M€	200-500 M€
... aux arrêts maladie	200 M€	400 M€
... à une moindre activité des allocataires (cumul, intermittents, non-sorties vers l'emploi)	70M€	100 M€
Pôle emploi - pas de régularisation d'acomptes des paiements par avance	0	30 M€
Pôle emploi - pas de notification d'indus	0	25 M€

* si la période de confinement dure jusqu'à la fin du mois d'avril 2020.

II. Les mesures opérationnelles

a. Organisation des opérateurs du recouvrement

En application des consignes gouvernementales et face à l'urgence, des mesures exceptionnelles ont été mises en place par les opérateurs de recouvrement.

Accoss et réseau URSSAF

Il a été annoncé :

- Le report de tout ou partie des contributions d'assurance chômage dues au mois de mars 2020, sur une durée maximum de 3 mois et sans majoration ni pénalité de retard¹;
- La suspension des prélèvements prévus sur le mois de mars 2020 ;
- Dans le cas du paiement de l'échéance par l'employeur, l'échelonnement possible des sommes dues selon des modalités habituelles ;
- La suspension de toutes les procédures de recouvrement et de relance antérieures au mois de mars, sauf pour les cas de travail dissimulé.
- Toute l'information relative aux mesures exceptionnelles liées à la crise du Coronavirus est disponible sur une page dédiée du site internet urssaf.fr. L'Accoss a confirmé à l'Unédic la mise en place d'une plateforme téléphonique dédiée aux conséquences de la crise du Coronavirus, dès l'annonce des premières mesures gouvernementales.
- Le ministre de l'Action et des Comptes publics ouvre la possibilité, dans un communiqué du 22 mars 2020, du report du paiement des cotisations sociales dues au 5 avril 2020.

Organisation du recouvrement opéré par Pôle emploi

Il a été demandé par Pôle emploi de pouvoir appliquer les mêmes décisions que celles mises en œuvre par l'Accoss. Par ailleurs, Pôle emploi demande l'autorisation de rembourser le télépaiement effectué par des entreprises qui, à la suite des annonces gouvernementales, souhaiteraient se faire rembourser les sommes payées en vue d'un report de 3 mois.

Organisation du recouvrement opéré par la CCMSA

Il a été annoncé :

- Le report des contributions dues pour le mois de mars 2020, sans majoration de retard, ni pénalité ;
- La suspension des prélèvements prévus au mois de mars 2020 ;
- En cas du non-respect d'un plan de paiement existant, les caisses de MSA veilleront à ce que le plan ne soit pas dénoncé d'office et à proposer au cotisant une adaptation des échéances ;
- Une prise en charge possible de tout ou partie de cotisations (hors part ouvrière et prélèvement à la source) par l'action sanitaire sociale ;
- La suspension du recouvrement amiable et forcé.

¹ Les employeurs ont disposé d'un délai supplémentaire allant jusqu'au 19 mars 2020 leur permettant de modifier leur DSN du 15 mars 2020, en conséquence. Les prélèvements programmés à cette échéance ont également été suspendus. Concernant les indépendants, l'échéance du 20 mars 2020 n'a pas été prélevée mais sera lissée sur les prochaines échéances d'avril à décembre.

b. Organisation de Pôle emploi

A partir du 23 mars 2020, Pôle emploi a annoncé passer au « *tout dématérialisé* » avec la fermeture de ses agences au public. L'opérateur met en œuvre son plan de continuité d'activité qui liste les activités essentielles dans ses communications.

Les activités essentielles relatives à l'offre de services de Pôle emploi sont les suivantes :

- i. L'accueil des demandeurs d'emploi pour inscription ou actualisation est suspendu.** Les modes de contact à distance par mél ou par téléphone sont cependant maintenus.
- ii. Activités réalisées à distance pour l'indemnisation :**
 - L'inscription et l'actualisation des demandeurs d'emploi ;
 - Le traitement des demandes d'allocations, des pièces justificatives, des réclamations urgentes, des réponses aux emails et au 3949 et le traitement des attentes ;
 - Le paiement des allocations des demandeurs d'emploi ;
 - Les rendez-vous avec les demandeurs d'emploi réalisés à distance.
- iii. Accompagnement à distance des demandeurs d'emploi (mais tous les GDD² ne sont pas équipés) :**
 - À la suite d'inscription, les conseillers sont chargés de prendre contact avec les demandeurs d'emploi pour expliquer le mode de fonctionnement actuel, promouvoir les services en ligne et le 3949, et répondre à leurs questions ;
 - Les entretiens de situation, les packs de démarrage, et la contractualisation via le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) sont suspendus ;
 - La gestion des sollicitations des demandeurs d'emploi via le 3949 (file « placement ») ou par mél à destination des conseillers référents continue à être gérée par Pole emploi ;
 - Les entretiens d'accompagnement seront réalisés à distance ;
 - Les ateliers et prestations internes sont suspendus (des solutions à distance sont à l'étude avec les prestataires et les organismes de formation).
- iv. Accompagnement à distance des entreprises :**
 - Validation des espaces recruteurs ;
 - Veille sur les offres ;
 - Recherche de personnel soignant et de personnes exerçant des professions qui pourraient faire l'objet d'une forte mobilisation dans la gestion de la crise sanitaire (distribution de produits de première nécessité notamment) ;
 - Réponse au 3995 (file « entreprise ») et aux mails des entreprises.

Les activités « support » essentielles de Pôle emploi maintenues sont les suivantes :

- i. La gestion de crise et continuité de la gouvernance de Pôle emploi.
- ii. Le pilotage opérationnel des activités essentielles (téléphone, email...)
- iii. La paye des salariés de Pôle emploi ;
- iv. Le paiement des allocations, des fournisseurs, des prestataires et des aides ;

² GDD : Conseillers « Gestion Des Droits »

- v. La gestion de la trésorerie ;
- vi. La réception et dispatching du courrier ;
- vii. La sécurité/sûreté et soutien au réseau (notamment informatique et gestion des commandes) ;
- viii. La gestion des habilitations ;

Impacts sur l'indemnisation

Compte tenu de l'urgence, à la suite d'échanges avec Pôle emploi et après accord de la présidence de l'Unédic, l'Unédic a confirmé à Pôle emploi son accord concernant la mise en œuvre de certaines mesures opérationnelles de gestion de crise.

- **Suspension des instances paritaires :**
 - Il a été confirmé la suspension des instances régionales politiques. Concernant les instances paritaires techniques (IPT) traitant des dossiers personnels, l'Unédic encourage en premier lieu les services de Pôle emploi à utiliser pleinement les pouvoirs conférés par la délégation. Dans le cas des rejets potentiels, pour lesquels il serait difficile de surseoir à statuer par les instances, il est demandé à Pôle emploi de prévoir au moins 2 réunions dématérialisées des instances paritaires techniques par mois, sur avril et mai 2020. Les services de l'Unédic participeront à certaines réunions et se rendront disponibles pour accompagner Pôle emploi dans cette mise en œuvre.
- **Suspension de la procédure relative à la gestion des indus :**
 - Les procédures de gestion des indus sont suspendues pour la période de confinement. En cas de prolongation de cette période au-delà du 13 avril 2020, Pôle emploi doit revenir vers l'Unédic afin de permettre d'étudier et proposer une reprise des procédures incluant *a minima* la notification par courriel automatique des indus supérieurs à 650€. Dans l'intervalle, l'Unédic a demandé la fourniture d'un tableau de bord permettant de suivre les détections automatiques d'indus et les montants afférents.
- **Maintien des rémunérations RFF et RFPE :**
 - Il a été décidé de maintenir la rémunération de fin de formation (RFF) et la rémunération de formation de Pôle emploi (RFPE) pour les formations suspendues et annulées pendant la durée de confinement, et ce, jusqu'au terme de la formation. S'agissant des stagiaires en AREF, l'Unédic a confirmé à Pôle emploi son accord permettant la continuité des rémunérations selon les mêmes modalités que celles pour la RFF et RFPE.

D'autres mesures potentielles sont en cours d'analyse et d'échanges avec l'Unédic :

- **Démarches d'actualisation facilitée envisagées par Pôle emploi :**
 - Prévoir des modalités d'actualisation automatique en fin de période pour les demandeurs d'emploi n'ayant pas pu effectuer leur actualisation en ligne ou par téléphone ;
 - Surseoir à l'application de la procédure des paiements provisoires en ne compensant pas les allocations et en permettant un second paiement provisoire même si le premier n'est pas régularisé.
- **Procédures relatives à la fraude :**
 - Une réponse de Pôle emploi est attendue concernant le maintien des activités liées à la fraude.

III. Pilotage du régime et décisions du Bureau

Les conséquences des mesures exposées sont complexes à évaluer et à suivre compte tenu des réflexions qui se poursuivent sur leur champ d'application. En réponse, deux impératifs émergent :

- ▶ la sécurisation des capacités de financement du régime pour la période à venir,
- ▶ la mise en place d'un comité de pilotage traitant des mesures envisagées ou prises dans le cadre d'une activité réduite des opérateurs, dans leurs composantes politique, opérationnelle et financière.

a. Stratégie financière en situation de COVID19

Le conseil d'administration de janvier 2020 a approuvé la stratégie financière de l'Unédic dans la perspective d'un cycle économique positif. Le Coronavirus et les décisions politiques récentes visant à endiguer sa propagation impactent l'économie dans des proportions inédites.

Cette perturbation de l'activité, et de l'emploi en particulier, aura des effets difficiles à anticiper sur le montant des contributions et sur le montant des dépenses d'indemnisation en 2020.

En y ajoutant les effets précités des mesures du « plan d'urgence », dont les montants sont déjà significatifs le maintien de la soutenabilité des finances de l'Unédic est un enjeu majeur dans la période qui s'ouvre, en particulier avec des mesures de confinement qui pourraient être prolongées.

Pour faire face à cette situation, **l'Unédic dispose de ses outils de financement et d'un coussin de liquidité.**

i. Trois outils de financement pouvant mobiliser près de 5 Mds€ d'ici juin

<p>▶ Programme NEU CP</p> <p>Finalité : Titre de Créance Négociable (TCN) de court-terme pour la couverture des besoins de trésorerie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encours maximum de 10 Mds€ - Encours à date : 7Mds€ - Maturité maximale de 1 an - Ne bénéficie pas de la garantie explicite de l'Etat - Notation : P-1 (Moody's) / - / F-1+ (Fitch) 	<p>▶ Programme NEU MTN</p> <p>Finalité : TCN de moyen-terme flexibles</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encours maximum de 10 Mds€ - Encours à date : 3,7Mds€ - Maturité des titres : 1 an à 7 ans - Ne bénéficie pas de la garantie explicite de l'Etat - Notation : Aa2 (Moody's) / - / AA (Fitch) 	<p>▶ Programme obligataire EMTN :</p> <p>Finalité : Financement de la dette de l'Assurance chômage permettant la couverture des déficits prévisionnels et le refinancement des emprunts obligataires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Encours maximum de 34 Mds€ - Montant restant autorisé à l'émission pour 2020 : 750M€ (réalisé le 25 mars). - Maturité des titres : 8 ans à 15 ans - Bénéficie de la garantie explicite de l'Etat - Notation : Aa2 (Moody's) / - / AA (Fitch)
---	--	---

La limitation des maturités autorisées sur les programmes de moyen-terme NEU MTN et obligataire EMTN relèvent de décisions de gestion prises par le Conseil d'administration, qui visent à clarifier pour les investisseurs l'utilisation de chacun des programmes de financement.

Au niveau règlementaire, les programmes n'ont pas de limite maximale de maturité. Seul le programme NEU MTN est limité par la réglementation sur la maturité minimale qui ne peut pas être inférieure à un an (réservé au format NEU CP).

A date, les sources de financement possibles jusqu'à fin juin permettent d'envisager un programme de financement d'urgence de près de 5 Mds€ d'ici juin.

Cependant, il est à noter que la réalisation d'un programme de financement de cette ampleur est significative y compris dans des conditions habituelles de marché. L'Unédic devra pouvoir assurer une communication claire et pertinente dans la période, tandis que tous les dispositifs de protection sociale et de soutien de l'économie sont fortement sollicités en Europe et dans le monde.

Les perturbations du marché, rendu volatile par l'actualité économique, et les risques pesant sur les équilibres financiers de l'Unédic, conduiront à envisager des primes d'émission plus significatives. A date, les taux de financement sont situés à des niveaux similaires à ceux des emprunts réalisés ces trois dernières années.

En outre, il est probable que l'Unédic sollicite le coussin de liquidités si les besoins de financement continuaient de s'accroître au-delà des montants évoqués dans la présente note ou si les effets financiers se matérialisaient plus rapidement.

ii. Un coussin de liquidités de plus de 4 Mds€

Le coussin annuel de liquidités a été mis en place fin 2012 par l'Unédic en substitution des lignes de « back-up » de son programme de Billets de Trésorerie qui étaient coûteuses et peu pertinentes.

Ce montant de liquidités, appelé également « Buffer de liquidité », doit être maintenu à un niveau au moins égal à l'équivalent d'un mois de dépenses techniques, soit 2 Mds€.

Compte tenu de la situation, les agences de notations ont été informées de l'éventualité de la sollicitation du coussin de liquidités. Il est à ce jour de 3,75 Mds€ et sera augmenté fin mars de 750 M€ résultant de l'émission effectuée le 25 mars 2020.

iii. Une capacité de financement à acter

En conclusion, les possibilités de l'Unédic permettent d'envisager de mobiliser jusqu'à 9 Mds€ de liquidités en plus des recettes qui seront perçues d'ici fin juin. Cela permet de couvrir les besoins connus à date.

Des autorisations préalables du Conseil d'administration, ou a minima du Bureau dans le cadre d'une gestion de crise, seraient à envisager dans le cas contraire.

A compter du second semestre, la stratégie pour sécuriser le financement de besoins additionnels pourrait passer par une augmentation des plafonds des différents programmes de financement permettant à l'Unédic de conserver, ou reconstituer au besoin, un *buffer* de liquidité suffisant tout au long de l'année.

Afin de pouvoir émettre en 2020 un montant d'émissions obligataires bénéficiant de la garantie explicite de l'Etat sur le programme EMTN qui serait supérieur aux 2 Mds€ autorisés à date, une demande a été effectuée auprès du ministère des Finances. Cette demande est en cours d'analyse et devra être accompagnée d'une précision en Loi de Finances Rectificative pour assurer la couverture des dépenses supplémentaires des décisions d'urgence prises par les pouvoirs publics.

b. La mise en place d'un comité de pilotage avec l'Etat

Les annonces et initiatives du gouvernement sur le champ de l'emploi, des contributions et de l'indemnisation ont un effet sur le régime au niveau de ses bénéficiaires, au niveau des salariés et des entreprises, mais également de ses finances. L'ampleur des effets et le besoin de réactivité éclairée dans une période incertaine et inédite de gestion de crise semblent plaider pour un pilotage inclusif et réactif des acteurs impliqués dans la gestion du régime.

L'activité partielle illustre, à elle seule, les enjeux d'un tel pilotage tant dans la conception de dispositifs que dans la durée. Lors de la réunion du 19 mars, les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic ont ainsi proposé la mise en place d'un comité de pilotage.

Cette demande a trouvé une issue favorable dans l'acceptation de ce principe sous l'égide du cabinet de la Ministre du travail et de son conseiller spécial. Une proposition de l'Unédic doit lui être faite d'ici le 27 mars en vue de l'installation rapide de ce comité qui pourrait inclure la DGEFP, Pôle emploi et les représentants du ministère de l'économie, voire du cabinet du Premier ministre, en tant que de besoin.

Ce comité de pilotage aurait pour objet le suivi régulier de l'activité partielle et de l'indemnisation du chômage, ainsi que les échanges sur l'évolution des dispositifs, notamment en raison des impacts financiers sur l'Unédic.

A titre d'illustration, les premiers sujets qui seraient traités par ce comité de pilotage porteraient sur la clé de financement de l'activité partielle et la signature de la convention correspondante entre l'Etat et l'Unédic. Concernant l'indemnisation, ils porteraient par exemple sur les modalités de prolongement des droits des demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits et la gestion des situations de chômage involontaire à la suite d'une démission.

Ce comité aborderait ainsi nécessairement les questions réglementaires et les modalités de gestion. Une configuration proche de celle prévue pour le suivi des engagements de la convention tripartite pourrait ainsi être proposée avec une représentation de l'Unédic reposant sur son Président et sa Vice-Présidente accompagnés de la direction générale.

Les éléments présentés à l'ordre du jour seraient préalablement partagés avec les membres du Bureau qui pourraient contribuer à l'alimenter, le cas échéant, des demandes complémentaires concernant l'activité partielle et l'Assurance chômage.

Enfin, ce comité permettrait la mise en place et le partage d'un tableau de bord en temps réel des situations de recours à l'activité partielle, de versement des contributions, d'indemnisation et d'inscription sur les listes de Pôle emploi.

IV. Proposition de décisions du Bureau concernant la période du 26 mars au 30 juin 2020 (date du prochain Conseil d'administration de l'Unédic)

Au regard des éléments présentés dans cette note. Il est ainsi demandé aux membres du Bureau de se prononcer sur les décisions suivantes qui seraient valables jusqu'au 30 juin prochain :

- 1. Prendre acte des mesures d'urgence opérationnelle prises par les opérateurs et valider les aménagements proposés sous réserve de l'analyse et de la prise en compte des propositions de l'Unédic.**
- 2. Mandater l'Unédic pour utiliser tous les outils à sa disposition pour assurer le financement du régime en toutes circonstances et dans toutes les hypothèses.**
- 3. Mandater l'Unédic pour demander d'étendre la garantie explicite de l'Etat notamment au regard des impacts résultant des dispositifs qu'il a lui-même mis en place.**
- 4. Valider le principe d'un comité de pilotage et donner mandat à l'Unédic pour mettre en œuvre cette proposition dans les conditions proposées dans cette note.**