



**L'UNÉDIC,  
PARTENAIRE SOCIAL DE  
NOTRE BIEN COMMUN**

Unédic

**2019**



**L'Assurance chômage est un amortisseur économique et social.**

Parce qu'elle **limite la pauvreté** des personnes privées d'emploi, parce qu'elle **maintient le pouvoir d'achat** des ménages et **soutient la consommation**, elle est indispensable au bien commun.

**Grâce à elle**, des millions de Français sans emploi perçoivent un **revenu de remplacement** selon un modèle contributif et **solidaire** face aux aléas de la conjoncture : en 2020, comme déjà en 2008.

**Grâce à elle**, des millions d'entreprises et leurs salariés bénéficient de **l'activité partielle** en évitant les licenciements.

**Grâce à elle**, **l'impact de la crise** sur l'économie française a été non seulement **couvert** mais aussi **atténué**.

Depuis 1958, l'association **paritaire** qu'est l'Unédic, dirigée par les **partenaires sociaux**, accompagne les mutations du pays. Elle agit au service de la **démocratie sociale** grâce à un pilotage maîtrisé, une vision à long terme et des analyses éclairées.





## En bref 6-9

- AU CŒUR DU SERVICE AUX  
DEMANDEURS D'EMPLOI ..... 6
- BRÈVES ..... 7

## En perspective 10-19

INTERVIEWS :

- ÉRIC LE JAOUEN, PRÉSIDENT ..... 10
- PATRICIA FERRAND, VICE-PRÉSIDENTE ..... 13
- PIERRE CAVARD,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL AD INTERIM ..... 14
- RÉMY MAZZOCCHI,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT ..... 16
- LA GOUVERNANCE ..... 18

## Un amortisseur social, pérenne et solidaire 22-31

PAROLES D'EXPERTS :

- DOMINIQUE MÉDA, PHILOSOPHE ..... 24
- CHRISTINE ERHEL, ÉCONOMISTE ..... 25
- JÉRÔME FOURQUET, POLITOLOGUE ..... 25
- UN AMORTISSEUR SOCIAL ..... 26
- LES NOUVELLES RÈGLES  
D'ASSURANCE CHÔMAGE ..... 27
- COVID-19 : À CRISE INÉDITE,  
SOUTIEN HISTORIQUE ..... 28
- LE CHÔMAGE DANS L'OPINION ..... 30



## Un expert éclairé du marché de l'emploi 32-39

PAROLES D'EXPERTS :

- DIDIER DEMAZIÈRE, SOCIOLOGUE ..... 34
- BERTRAND HÉBERT,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'APEC ..... 35
- LÉONIE HÉNAUT, SOCIOLOGUE ..... 35
- UNÉDIC : LA NEUTRALITÉ  
POUR AIDER À LA DÉCISION ..... 36
- QUI SONT LES ALLOCATAIRES ? ..... 38



## Un acteur engagé de notre démocratie sociale 40-45

PAROLES D'EXPERTS :

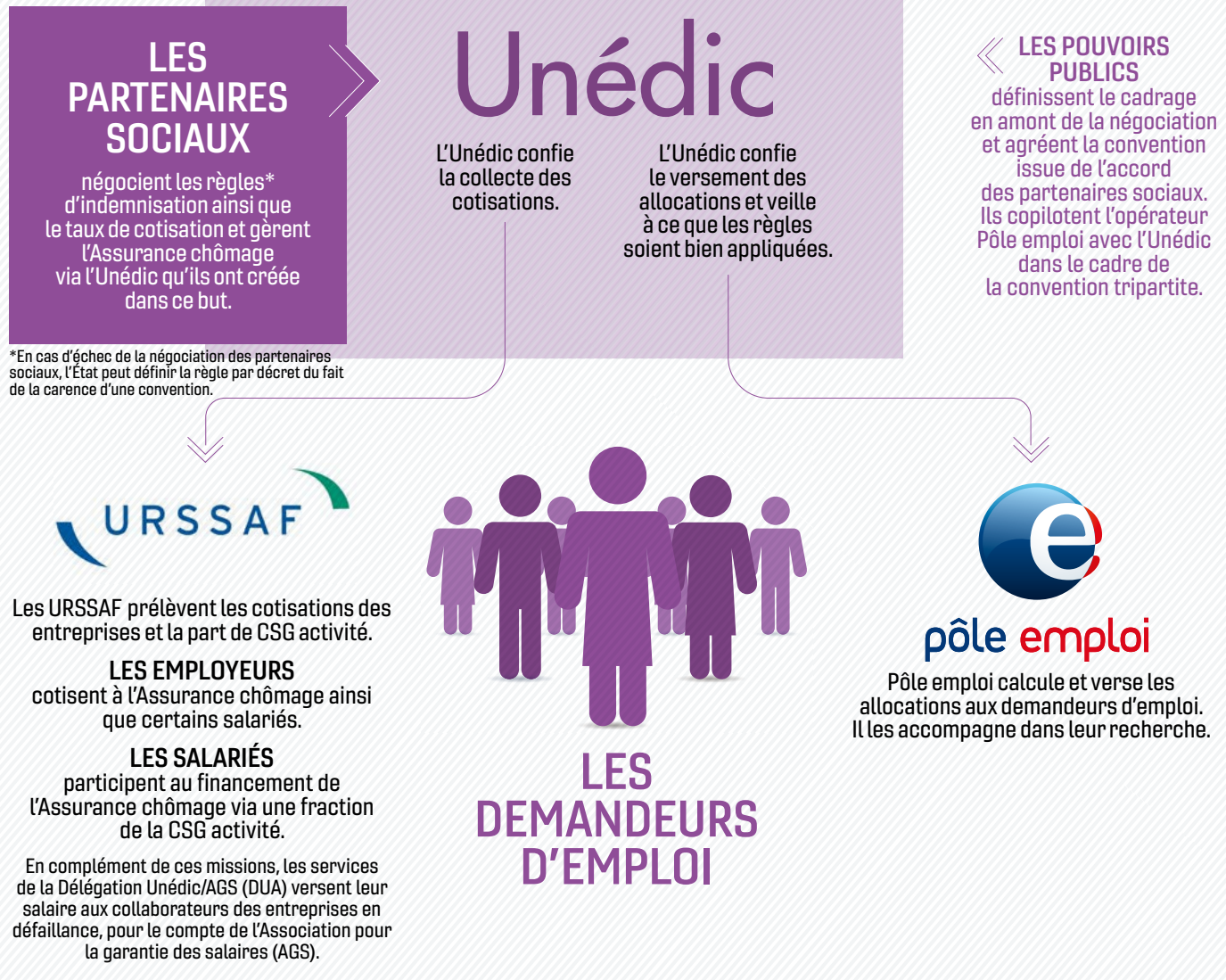
- DOMINIQUE LHUILIER, PSYCHOLOGUE ..... 42
- SYLVAIN REYMOND,  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PRO BONO LAB ..... 43
- GUY GROUX,  
DIRECTEUR DE RECHERCHES AU CEVIPOF ..... 43
- L'UNÉDIC, ACTEUR CLÉ  
DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE ..... 44

## Un gestionnaire efficient et vigilant 46-54

PAROLES D'EXPERTS :

- NADINE LEVRATTO, ÉCONOMISTE ÉCONOMIX ..... 48
- ÉRIC HEYER, ÉCONOMISTE OFCE ..... 49
- PATRICK ARTUS, ÉCONOMISTE NATIXIS ..... 49
- UN RÉGIME ASSURANTIEL  
GÉRÉ AVEC VIGILANCE ..... 50
- CHIFFRES CLÉS ..... 52
- COMPTE DE RÉSULTAT ..... 54

# QUI FAIT QUOI AU SERVICE DES DEMANDEURS D'EMPLOI?



Grâce à l'Assurance chômage, les salariés qui perdent leur emploi peuvent percevoir un revenu de remplacement pour maintenir leurs ressources durant leur recherche d'emploi. Piloté par l'Unédic, ce régime est financé par la masse salariale et provient de deux sources : les cotisations des employeurs et une part de la CSG activité. Le pilotage et la gestion du régime sont assurés par les partenaires sociaux. Le Bureau et le Conseil d'administration de l'Unédic sont en effet composés, à parité, de représentants de syndicats de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, FO) et d'employeurs (Medef, CPME, U2P). Le rôle de l'Unédic est d'ajuster et sécuriser les règles d'assu-

rance chômage, ainsi que de veiller au recouvrement des contributions et au paiement des allocations chômage, en empruntant sur les marchés lorsque c'est nécessaire. Elle contribue aussi au financement des retraites (Cnav, Agirc-Arrco) des chômeurs indemnisés. Sur le plan opérationnel, l'Unédic assure le suivi des opérateurs : ceux qui collectent les cotisations (Acos, CMSA...) et ceux qui versent les allocations (Pôle emploi). En complément de ces missions, les services de la Délégation Unédic/AGS (DUA) versent leur salaire aux collaborateurs des entreprises en défaillance, pour le compte de l'Association pour la garantie des salaires (AGS).

# Une année au cœur de l'intérêt général



18 JUIN 2019

## Le gouvernement annonce les nouvelles règles d'assurance chômage

**A**près le gel des négociations sur la réforme de l'Assurance chômage fin février, le gouvernement annonce les grandes lignes de la nouvelle réglementation le 18 juin 2019. À partir du 1<sup>er</sup> novembre, il faut avoir travaillé 6 mois au lieu de 4 pour ouvrir des droits, le montant des allocations baisse au 7<sup>e</sup> mois au-delà de 4 500 € mensuels de salaire moyen, et des droits peuvent être ouverts sous certaines conditions aux salariés démissionnaires en reconversion professionnelle et aux indépendants. Entrent également en vigueur : une taxe forfaitaire sur les CDD d'usage dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, ainsi qu'un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi qui alternent les périodes d'emploi et de chômage. Un deuxième volet de mesures prévu au 1<sup>er</sup> avril a été reporté au 1<sup>er</sup> septembre. Il prévoit des allocations calculées sur le revenu mensuel moyen et non plus sur les jours travaillés. Enfin, au premier trimestre 2021, un bonus-malus sur les contrats courts est instauré. L'objectif financier de ces mesures est d'économiser 3,4 Mds€ sur la période 2019-2021.

## 26 JUILLET La réforme de l'Assurance chômage adoptée par décret

**A**brogeant la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017, le décret entérinant la réforme de l'Assurance chômage est publié le 26 juillet 2019. Il précise les nouvelles règles annoncées par le gouvernement le 18 juin. Sur la base de ce décret, les équipes de la direction des affaires juridiques et de la direction des études et analyses de l'Unédic lancent le chantier de l'étude d'impact de la réforme, en vue notamment d'actualiser les perspectives financières de l'Assurance chômage à 3 ans.

## 24 SEPTEMBRE L'Unédic évalue l'impact des nouvelles règles d'assurance chômage

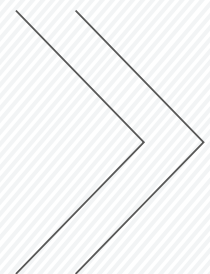
**P**our apporter un éclairage objectif des effets produits par les nouvelles règles, l'Unédic présente son étude d'impact au Bureau de septembre. L'étude montre qu'un allocataire sur deux serait concerné par au moins une des mesures de la réforme.

Du fait de la modification des conditions d'affiliation, 710 000 personnes n'ouvriraient plus de droit, l'ouvriraient plus tard ou pour moins longtemps. 4 allocataires sur 10, soit 850 000 personnes, verraient leur allocation baisser en moyenne de 22 %. 70 000 allocataires percevant des revenus moyens supérieurs à 4 500 € seraient concernés par une baisse de leur allocation dès le 7<sup>e</sup> mois. Enfin, près de 30 000 indépendants et 30 000 salariés démissionnaires pourraient bénéficier d'une indemnité. Les prévisions financières, également présentées au Bureau, prévoient une amélioration du solde financier accélérée par la réforme et anticipent un retour à l'équilibre au second semestre 2020, ainsi qu'une situation excédentaire à partir de 2021.

# 1/2

**1 ALLOCATAIRE SUR 2  
SERAIT IMPACTÉ  
PAR LA RÉFORME  
DE L'ASSURANCE CHÔMAGE**

*L'ÉTUDE DE L'UNÉDIC SUR L'IMPACT DES NOUVELLES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE EST LE PREMIER CHIFFRAGE PRÉCIS DES CONSÉQUENCES SOCIALES ET FINANCIÈRES DE LA RÉFORME DE JUILLET 2019*





1<sup>ER</sup> NOVEMBRE

## L'Unédic rédige et publie deux circulaires pour préciser les nouvelles règles

**D**ans le sillage du décret du 26 juillet 2019, l'Unédic publie deux circulaires pour préciser la première partie des nouvelles règles d'assurance chômage qui entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre. L'une est consacrée aux indépendants qui perdent leur activité et vont toucher l'allocation des travailleurs indépendants (ATI). L'autre est composée de 15 fiches techniques relatives aux nouvelles modalités pour les salariés en recherche d'emploi, à savoir : les conditions d'accès, le rechargement des droits, la dégressivité de l'allocation à partir du 7<sup>e</sup> mois pour les revenus moyens supérieurs à 4500 € et l'ouverture de droits pour les démissionnaires en reconversion professionnelle.

## 20 DÉCEMBRE L'Unédic signe une nouvelle convention tripartite avec l'État et Pôle emploi

**L'**État, l'Unédic et Pôle emploi aboutissent à un accord sur la convention pluriannuelle 2019-2022.

Avec trois objectifs pour Pôle emploi : mieux connaître, anticiper et répondre aux besoins de chaque demandeur d'emploi ; prévenir et lutter contre les difficultés de recrutement des entreprises ; développer les compétences et les qualifications des demandeurs d'emploi, notamment grâce au plan d'investissement dans les compétences (PIC). Ces orientations répondent aux attentes du mandat paritaire que les partenaires sociaux ont confié à l'Unédic en novembre 2018 pour la négociation. Plus qualitatif, le pilotage de cette convention repose sur 15 indicateurs stratégiques et la tenue d'un comité d'études tripartite (CET). Dans le même temps, l'Unédic se voit imposer une augmentation de près de 400 M€ de sa contribution annuelle au fonctionnement de Pôle emploi.

## 8 JANVIER 2020 Les partenaires sociaux adaptent le CSP

**S**oulignant le bilan positif du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), les organisations d'employeurs et

de salariés trouvent un accord pour préserver ses spécificités, tout en le mettant en conformité avec les nouvelles règles de l'Assurance chômage. Les anciennes conditions d'affiliation et d'indemnisation sont maintenues. Ainsi, pour bénéficier du CSP, il faut avoir travaillé 4 mois (88 jours) au cours des 24 derniers mois. L'allocation est calculée sur la base des salaires du dernier emploi et elle n'est pas dégressive à partir du 7<sup>e</sup> mois.

## 29 JANVIER Un nouveau Conseil d'administration et une alternance pour la présidence de l'Unédic

**C**omme tous les deux ans, les administrateurs de l'Unédic se sont réunis pour renouveler le Conseil d'administration (CA) et élire leur président, un poste attribué tour à tour au collège salariés et au collège employeurs. Élu président, Éric Le Jaouen (Medef) a remercié Patricia Ferrand (CFDT), la présidente sortante et désormais vice-présidente, « pour le travail accompli dans un contexte difficile où elle a su rassembler et créer les conditions d'un travail constructif et continu » et a assuré qu'il mènerait sa présidence « avec la conviction que le paritarisme sait être responsable sur la durée, engagé et solidaire ».

# 12 millions

POUR FAIRE FACE À LA CRISE SANITAIRE,  
L'UNÉDIC A COUVERT 9 MILLIONS DE SALARIÉS  
EN ACTIVITÉ PARTIELLE ET PLUS DE 3 MILLIONS  
DE DEMANDEURS D'EMPLOI



19 MARS

## Bureau exceptionnel, l'Unédic répond massivement face à la crise de la Covid-19

Lors d'une réunion exceptionnelle des membres du Bureau le 19 mars, la gouvernance de l'Unédic prend l'initiative de demander la création d'un comité de pilotage «Covid-19» avec le ministère du Travail, les autres services de l'État concernés ainsi que Pôle emploi, pour gérer le partage de l'information et contribuer au pilotage des mesures nécessitées par la crise dans les meilleures conditions. En tant que gestionnaire de l'Assurance chômage et cofinancier du dispositif d'activité partielle depuis 2014, l'Unédic est au cœur de sa mission d'amortisseur social et économique. Lors du Bureau du 26 mars, les équipes de l'Unédic présentent aux administrateurs un premier panorama des effets financiers des mesures d'urgence. Les premiers chiffres évaluent notamment un surcoût lié à l'activité partielle de l'ordre de 700 à 800 M€ par semaine, un chiffre affiné par la suite.



27 MARS

## Le volet 2 de la réforme, reporté au 1<sup>er</sup> septembre

Le gouvernement décide de reporter au 1<sup>er</sup> septembre les mesures devant entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> avril, dont le nouveau mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR). Dans l'intervalle, la convention d'assurance chômage de 2017 reste en vigueur sur ce point. D'autres mesures temporaires s'appliquent pour les demandeurs d'emploi en fin de droits : leur indemnisation est prolongée jusqu'au déconfinement, et la période du confinement ne sera pas prise en compte dans le calcul des droits et la durée d'indemnisation.

15 AVRIL

## Plus de 12 millions de Français protégés par l'Unédic

À la suite des mesures de confinement pour cause de Covid-19, les salariés dont l'activité est suspendue durant cette période bénéficient de l'activité partielle. Ils perçoivent pour la plupart 84 % de leur salaire net et 100 % s'ils sont rémunérés à hauteur du Smic. Jouant son rôle d'amortisseur social et économique, l'Unédic finance le tiers de ce dispositif. Au 1<sup>er</sup> mai, les salariés en arrêt de travail pour garder leurs enfants intègrent le dispositif. Ce qui porte à plus de 12 millions le nombre de Français protégés par l'Unédic au plus fort de la crise : 9 millions de salariés au chômage partiel, plus de 3 millions

de demandeurs d'emploi indemnisés et environ 100 000 personnes prolongées en indemnisation de plus chaque mois, de mars à mai.

# 1,3 Md€

C'EST LA CHARGE DE L'UNÉDIC PAR SEMAINE DE CONFINEMENT

28 AVRIL

## L'Unédic injecte plus de 10 Mds€ pour soutenir les ménages et l'économie

Les mesures d'urgence, dont l'activité partielle, conjuguées aux effets de la crise coûtent à l'Unédic plus d'1,3 Md€ par semaine de confinement. Dans le même temps, ses ressources diminuent en raison d'une masse salariale en baisse et du report des échéances de paiement des cotisations. Pour financer les mesures d'urgence destinées à protéger les salariés en chômage partiel et les demandeurs d'emploi durant la crise sanitaire, l'Unédic a pris plusieurs décisions de gestion. Couvrir ses besoins immédiats de financement par davantage de dette de court terme, avec un nouveau plafond de 18 Mds€ au lieu de 10 Mds€. Et emprunter à plus long terme, avec un total d'émissions de 8 Mds€ d'obligations d'ici à septembre, grâce à une garantie de l'État accrue.

**400 M€ DE CONTRIBUTION  
SUPPLÉMENTAIRE ANNUELLE  
AU FINANCEMENT DE PÔLE EMPLOI**



# Éric Le Jaouen

président de l'Unédic

« LES PARTENAIRES SOCIAUX ONT TOUJOURS SU ACCOMPAGNER LES CHOCS ET LES MUTATIONS DE L'ÉCONOMIE DEPUIS 1958. DANS UNE PÉRIODE D'URGENCE COMME LE RÉGIME N'EN AVAIT JAMAIS CONNU, ILS ONT PRIS TOUTES LEURS RESPONSABILITÉS, AVEC RÉACTIVITÉ ET AGILITÉ »

# « L'Unédic a su faire face très vite, en adaptant ses outils de financement »

**É**lu président de l'Unédic le 29 janvier 2020, Éric Le Jaouen détaille la feuille de route de son mandat et revient sur les temps forts de ces dix-huit derniers mois, en particulier sur les conséquences économiques de la crise sanitaire.

**Vous avez été élu président de l'Unédic en janvier 2020. Quelle est votre feuille de route pour ce mandat ?**

**Éric Le Jaouen :** Ma feuille de route, qui était liée à la mise en place des volets 2 et 3 de la réforme d'assurance chômage, n'est plus d'actualité : entre fin janvier et aujourd'hui, la situation a radicalement changé. Les éléments fondateurs de la réforme n'existent plus. Dans la période d'urgence, ma mission est plutôt d'assurer la soutenabilité financière du régime. Puis, dans un deuxième temps, nous verrons avec les partenaires sociaux comment alimenter une réflexion sur l'Assurance chômage de demain, en tenant compte des éléments nouveaux liés à la crise.

**Cette crise a-t-elle prouvé que le paritarisme de gestion est responsable sur la durée, engagé et solidaire ?**

Les partenaires sociaux ont toujours su accompagner les chocs et les mutations de l'économie depuis 1958. Dans une période d'urgence comme le régime n'en avait jamais connu, les partenaires sociaux ont non seulement pris toutes leurs responsabilités, mais ils ont aussi fait preuve de réactivité et d'agilité. Avec à la fois une vision très concrète des besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi, et une vision à long terme pour une prise de décision équilibrée entre le social et le financier. Ce sera leur constante dans les échanges qui s'annoncent avec le gouvernement au sujet des règles d'assurance chômage. Ces règles ont en effet été décidées à un moment où le chômage était en baisse, dans un contexte très prégnant de contrats courts – or, y ont recours les secteurs aujourd'hui les plus impactés par la crise – et avec un objectif de désendettement, notion qui est

désormais interrogée de façon très différente. Les paramètres ont totalement changé.

**Dans quelle mesure l'Unédic a-t-elle joué son rôle de stabilisateur social et économique face à cette crise ?**

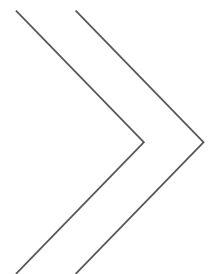
Jamais dans l'histoire du régime, le rôle d'amortisseur social n'a été aussi fort. Le rôle de l'Assurance chômage est à la fois de maintenir le pouvoir d'achat des ménages et de soutenir la consommation. S'y est rajouté, avec l'activité partielle, le soutien aux entreprises. En 2008, nous avons injecté à peu près 10 Mds€ dans l'économie française en une année. Aujourd'hui, nous venons d'injecter plus de 10 Mds€ en 3 mois de confinement. Grâce à ce soutien, des millions de Français ont pu percevoir un revenu de remplacement et plus d'1 million d'entreprises ont pu bénéficier de l'activité partielle.

**Le coût de l'activité partielle conjugué aux effets de la crise sur la conjoncture économique va peser sur la dette de l'Unédic. Cela représente-t-il un risque pour le régime ?**

Je ne parlerais pas de risque mais de paramètre nouveau. La trajectoire d'un désendettement enclenché dès 2022, qui aurait ramené la dette à 32 Mds€, s'est éloignée. Nous allons devoir faire face à une dette accrue, en partie à cause de l'activité partielle qui nous a coûté à fin juin plus de 8,5 Mds€. Puisqu'aucune recette ne finance ce dispositif, ce surcoût est couvert uniquement par l'endettement. S'y ajoutent les reports de cotisations, les surcroûts d'allocations, les prolongations de droits, etc. Mais l'Unédic a su y faire face très vite, en adaptant ses outils de financement. Nous n'avons donc aucune inquiétude sur la soutenabilité de la dette pour les mois à venir. Pour sa soutenabilité à moyen et long terme, il va falloir nous atteler rapidement à sa structure, dont un tiers sera de la dette nouvelle créée par l'activité partielle et la crise sanitaire. D'autant qu'elle est amenée à se prolonger dans des modalités qui restent à définir, durant au moins quelques mois, voire

1/3

DE LA DETTE DE L'UNÉDIC À  
MOYEN TERME SERA DE LA DETTE  
NOUVELLE, LIÉE POUR MOITIÉ AU  
FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE



quelques années. Se pose d'ores et déjà la question de la pérennité de ce dispositif qui ne dispose pas de recettes. Cette nouvelle forme de protection sociale, en amont de la perte d'emploi, doit-elle être maintenue dans le régime d'assurance chômage ? Adossée ? Indépendante ? Il appartiendra au gouvernement et aux partenaires sociaux de se prononcer à ce sujet. Notons que ce dispositif a été rendu possible car l'« outil Unédic » était là. Aucun pays au monde n'a eu cette réactivité.

### Quelles ont été et sont les priorités pour bien financer cette dette ?

Une dette maîtrisable est avant tout une dette dont les taux d'intérêt sont bas. C'est le cas aujourd'hui avec un ratio extrêmement satisfaisant, le même depuis dix ans, avec une charge faible. Le coût de notre dette est maîtrisé et optimisé. C'est le cadre des émissions que nous avons faites pour financer les mesures d'urgence, début avril, mi-mai et en juin, dont les taux restent très compétitifs. Mais une dette utile c'est aussi une dette qui a du sens.

### Est-ce le cas des « Social bonds » émis en mai et juin derniers qui ont rencontré un grand succès sur les marchés financiers ?

Cet emprunt social de 4 Mds€ à 0,1 % sur 6 ans est remarquable à plus d'un titre. Tout d'abord parce qu'il s'agit de l'émission la plus importante faite à ce jour dans le monde, avec ce type de produit. Cette émission s'est faite sans la garantie de l'État. Ce qui prouve que, même sans cette garantie, les marchés financiers font confiance à l'Unédic. Le second « Social bond », d'un montant de 4 Mds€, a lui aussi rencontré un vif succès auprès des investisseurs. Confiance dans ses équipes, confiance dans sa gouvernance et confiance dans son modèle de pilotage et sa capacité à jouer demain un rôle majeur dans le système de protection sociale en France. Nos partenaires financiers nous ont identifiés comme l'acteur qui porte le plus les mesures d'urgence. Un acteur dont le rôle dépasse l'Assurance chômage, qui assure de manière transparente et publique le suivi de ses financements et leurs effets sur l'économie, les entreprises et les Français. Mais aussi un acteur d'une grande antériorité qui fait ses preuves depuis plus de 60 ans et qui est fiable.

### Au vu de ce rôle qui est nouveau mais qui s'appuie sur votre légitimité historique, l'Unédic s'inscrit-elle déjà au cœur de la relance ?

Si l'activité partielle s'installe et que l'Unédic y participe, elle sera forcément au cœur de la relance, même s'il s'agit plutôt d'une

convalescence. Car qui dit plan de relance dit politiques et mesures sectorielles, ce qui diffère de la solidarité interprofessionnelle de notre régime. L'Unédic est au cœur du soutien d'urgence à l'économie et aux ménages. La relance appartient davantage aux acteurs économiques.

### Dès le début de la crise, l'Unédic a été proactive et agile. Quel a été son rôle dans le comité de pilotage État-Unédic ?

Nous avons été à l'initiative de ce comité, et c'est heureux qu'il se soit réuni tous les 15 jours. Et nous y avons joué notre rôle habituel : instruire les nombreuses problématiques qui se posent, de chiffrage et d'études en partage avec la Dares et la DGEFP. L'Unédic œuvre pour trouver des consensus opérationnels et techniques entre les acteurs afin que les arbitrages soient faits avec tous les paramètres. Notre rôle est enfin de sécuriser les décisions politiques au regard de leurs déclinaisons opérationnelles.

### En décembre, l'Unédic a signé une nouvelle convention tripartite avec l'État et Pôle emploi. En quoi renforce-t-elle les missions de l'Unédic ?

Cette convention est plus engageante pour Pôle emploi, notamment dans le suivi de ses performances en matière de retour à l'emploi. L'articulation entre l'Unédic et Pôle emploi s'est renforcée. Mais compte tenu de la remontée brutale du chômage dès septembre, les missions de Pôle emploi devront être revues et la convention réaménagée. À la clé, une nouvelle feuille de route pour l'opérateur à discuter.

### Sur un autre dispositif, comme le CSP, les partenaires sociaux ont montré leur capacité à aboutir. Pensez-vous que ce dialogue va perdurer ?

Il n'y a pas de raison que le dialogue ne perdure pas, le CSP en a été l'illustration. L'appui technique de l'Unédic a permis de trouver une voie de passage. Plébiscité par toutes les organisations gestionnaires du régime, qui l'ont renouvelé à plusieurs reprises, le CSP est un dispositif qui a fait ses preuves pour accompagner les licenciés économiques. Alors que le nombre de bénéficiaires baissait depuis 2 ans, il devrait augmenter rapidement, hélas, à cause de la crise. Le fait que nous ayons réussi à le préserver, tout en l'adaptant à la marge aux nouvelles règles, nous donne finalement raison. Plus globalement, ce n'est pas au moment où le CSP va retrouver tout son sens, que le dialogue entre ceux qui le pilotent va s'arrêter. Je sais pouvoir compter sur l'expertise des équipes de l'Unédic, plus que jamais mobilisées. ■

0,1 %  
D'INTÉRÊTS SUR 6 ANS, TELLES  
SONT LES CONDITIONS DES  
« SOCIAL BONDS » ÉMIS PAR  
L'UNÉDIC EN MAI 2020

« UNE BONNE DETTE EST À LA FOIS  
UNE DETTE AUX TAUX D'INTÉRÊT BAS  
ET UNE DETTE QUI A DU SENS »

# « L'apport de l'Unédic aux partenaires sociaux dans l'aide à la décision a été essentiel »

**Patricia Ferrand**  
vice-présidente de l'Unédic



**Après le décret de juillet 2019 sur l'Assurance chômage, comment l'Unédic a-t-elle confirmé le rôle qu'elle tient pour éclairer le débat public ?**

**Patricia Ferrand :** L'Unédic a apporté, dès septembre, des informations précises sur les conséquences humaines et financières de la réforme. Communiquée de façon transparente, cette analyse a éclairé le débat public, de façon objectivée et concrète. C'est un rôle de vigie que l'Unédic a joué de tout temps. En amont comme en aval des conventions d'assurance chômage, ses analyses sont indispensables aux partenaires sociaux pour bien négocier et construire des règles équitables qui tiennent compte des intérêts de tous. L'apport de l'Unédic aux partenaires sociaux dans l'aide à la décision a été essentiel ces dernières années.

**Quel rôle a joué l'Unédic pour faire face à la crise ?**

Alors que l'économie s'est brutalement arrêtée, l'Unédic a tout d'abord joué pleinement son rôle d'amortisseur social, en indemnisant les personnes qui avaient perdu leur emploi. Elle a aussi financé un tiers de l'activité partielle, ce qui lui a coûté 1 Md€ par semaine. En couvrant 9 millions de salariés en activité partielle et

plus de 3 millions de salariés au chômage, elle a assuré la continuité de protection pour tous. Elle a pu le faire avec autant de réactivité et d'efficacité grâce aux services de l'Unédic qui se sont mobilisés pour emprunter sur les marchés financiers à des taux très compétitifs. Et ils l'ont fait dans un contexte compliqué. Car la majeure partie de ces dépenses est issue de décisions prises par l'État, sans discussion avec les partenaires sociaux. Ce qu'on peut comprendre dans l'urgence, mais moins après. C'est pourquoi, il faut aujourd'hui absolument clarifier les rôles et les responsabilités de chacun dans le régime d'assurance chômage. Ce besoin de clarification existait déjà à la suite de la loi de septembre 2018 qui imposait le cadrage des négociations par l'État. Il s'est amplifié avec la crise.

**Comment voyez-vous l'avenir de la réforme ?**

Cette réforme a été décidée dans une conjoncture économique à l'opposé de celle d'aujourd'hui. Elle doit évoluer, sur le plan de la couverture sociale comme de l'accompagnement. Alors que le nombre de demandeurs d'emploi risque d'exploser et que la situation des personnes en contrat à durée déterminée, particulièrement visées par la réforme, a totalement changé, les discussions avec l'État sont indispensables et urgentes, mais pas uniquement sur la réglementation. Elles doivent également inclure le portage et le financement de l'activité partielle, et interroger le sens du régime et la nature du risque chômage qu'il doit couvrir. Les partenaires sociaux seront exigeants sur la clarification des responsabilités.

**Avec le renouvellement du CSP et la nouvelle convention tripartite, les partenaires sociaux ont su converger.**

**Qu'est-ce que cela dit du paritarisme ?**

Ces deux accords ont prouvé que les partenaires sociaux pouvaient trouver un compromis pour préserver un dispositif qui a fait ses preuves, pour définir les orientations de Pôle emploi. Cela alors même que leurs intérêts peuvent diverger et qu'ils n'ont pas trouvé d'accord sur la réforme de l'indemnisation. Bien que malmenés, ils ont une conscience aiguë de leur responsabilité dans l'Assurance chômage, et agissent au service du bien commun.

**Quel a été et quel sera l'apport des Instances paritaires régionales au pilotage du régime ?**

Ces instances, dont le rôle premier est de traiter les recours des demandeurs d'emploi en région, veillent aussi à la bonne application des règles et participent à des diagnostics locaux sur l'emploi et la formation. Ce lien entre les réalités du terrain et les instances nationales est essentiel au pilotage du régime. Pour mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi, cette dimension territoriale va sans doute se renforcer dans les années à venir, sans, bien sûr, remettre en cause l'unicité de la règle d'assurance chômage. ■

# « Aujourd'hui plus que jamais, l'Unédic est indispensable à notre bien commun »

**E**ntretien avec Pierre Cavard, directeur général ad interim de l'Unédic depuis juillet 2019. À l'heure où le monde traverse une crise sans précédent, Pierre Cavard revient sur le rôle d'amortisseur économique et social de l'Unédic : pour que les demandeurs d'emploi, les salariés et l'économie en général, puissent faire face, pour que les partenaires sociaux et les pouvoirs publics puissent, ensemble, prendre les bonnes décisions.

**Depuis mars 2020, le monde traverse une crise d'une ampleur inédite. En quoi l'utilité sociale de l'Unédic s'est-elle démontrée ?**

**Pierre Cavard :** Avec la crise économique qui s'annonce, et qui va durer quelque temps, l'Unédic a plus que jamais toute sa raison d'être. Habituellement, au cours de ces dernières années, l'Unédic assure un revenu de remplacement à 2,5 millions de demandeurs d'emploi et sécurise leurs parcours professionnels. Elle fluidifie ainsi le marché du travail, pour les entreprises comme pour les actifs ou les demandeurs d'emploi. Elle est aussi un facteur de redistribution qui réduit les inégalités. Avec la crise, cette protection s'est renforcée naturellement. Parce qu'il y a eu moins ou peu d'embauches et davantage de contrats non renouvelés, donc plus de demandeurs d'emploi à protéger. Et parce que les allocataires qui travaillent (soit 1 sur 2) ont moins travaillé, ou malheureusement pas du tout, perdant ainsi toute possibilité d'un cumul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et d'une rémunération liée à une activité salariée. Ils ont alors perçu moins de salaire sur la période et plus d'allocations chômage, lorsque c'était possible. Dès les premiers jours du confinement, l'Unédic est intervenue aux côtés des pouvoirs publics en soutien des mesures d'urgence : extension du chômage partiel, que l'Unédic a financé à 33 %, prolongement des droits pour les chômeurs en fin de droits et report des cotisations des entreprises. Par ailleurs, le champ de l'activité partielle, le montant de l'indemnité versée et les modalités de recours ont été modifiés dans le sens d'un soutien plus fort et plus rapide aux entreprises et per-

sonnes concernées. Ces décisions urgentes, aux impacts financiers et sociaux de grande ampleur, ont été pilotées par l'État, les partenaires sociaux et l'Unédic au sein d'un comité « Covid-19 », mis en place à notre demande. À fin juin, nous avons ainsi injecté plus de 10 Mds€ pour protéger l'ensemble des actifs, salariés et demandeurs d'emploi, ainsi que les entreprises.

**L'année 2019 a été marquée par la réforme de l'Assurance chômage, adoptée par décret au mois de juillet. Comment l'Unédic a-t-elle su s'adapter à la situation et reprendre pleinement son rôle ?**

Les négociations cadrées par l'État s'étant arrêtées en février 2019, la réforme de l'Assurance chômage a en effet été promulguée par décret le 26 juillet. L'Unédic s'est alors mobilisée sans attendre. Les équipes ont réinvesti leurs missions. Moins de deux mois après la parution du décret, et comme à chaque changement de réglementation, nous avons publié une étude d'impact : le premier chiffrage précis des effets de la réforme sur les publics concernés et les finances du régime, mesure par mesure. L'important relais de cette étude a prouvé que nous avons pleinement repris notre rôle d'éclairer le débat public, comme à chaque nouvelle convention, quant aux effets sur les personnes des changements de règle à venir, ainsi que concernant la trajectoire financière de l'Assurance chômage. En novembre, nos habituelles prévisions financières ont, pour la première fois, tenu compte des effets de la réforme sur les finances de l'Unédic. Enfin, sur le plan juridique, il fallait aussi sécuriser la règle, pour l'entrée en vigueur du premier volet de la réforme au 1<sup>er</sup> novembre. Ce qui s'est traduit par deux circulaires réglementaires.

**Quels travaux et études de l'Unédic ont documenté et accompagné les décisions des partenaires sociaux ?**

Il est bon de rappeler que ce ne sont pas les services de l'Unédic qui prennent des décisions. Leurs travaux alimentent la réflexion des partenaires sociaux et évaluent les effets de leurs décisions. De façon

# 100%

DES SALARIÉS DE L'UNÉDIC  
EN TÉLÉTRAVAIL PENDANT  
LA CRISE SANITAIRE

**Pierre Cavard**  
directeur général adjoint de l'Unédic



rigoureuse, claire, réactive et indépendante, en tant que fournisseur d'objectivité, au service des partenaires sociaux. À travers des simulations ou des évaluations, ou via des études sur le marché du travail : les demandeurs d'emploi récurrents, les allocataires qui travaillent, les relations de travail suivies, etc. Ces travaux ont non seulement éclairé les partenaires sociaux dans leurs décisions mais ils ont aussi éclairé le débat public. Ainsi, grâce à nos évaluations régulières du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), les partenaires sociaux ont pu prendre la pleine mesure de son efficacité et ont décidé, en janvier 2020, de préserver ses acquis, tout en l'adaptant à la réforme. Même chose pour la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, que les partenaires sociaux ont signée fin 2019. L'étude que nous avons publiée sur l'autonomie des demandeurs d'emploi et, de façon plus générale, nos travaux de 2019 sur la récurrence du chômage ont permis d'intégrer à la convention, un accompagnement des demandeurs d'emploi plus personnalisé et des indicateurs de pilotage plus qualitatifs. Aujourd'hui, en pleine crise de la Covid-19, nos évaluations et simulations alimentent aussi bien les partenaires sociaux que les pouvoirs publics, dans le cadre des mesures d'urgence. Elles sont en outre indispensables à tous pour chiffrer l'impact financier de la crise, et optimiser la gestion de la dette

qui en résulte. Et elles le seront encore plus pour relancer l'économie, notamment dans certains secteurs ou certains territoires.

**Votre rôle est aussi de sécuriser les règles de l'Assurance chômage, que vous soyez prescripteur ou non. Quel rôle les juristes de l'Unédic ont-ils joué avant et pendant la crise ?**

À chaque fois que la règle change, nos juristes doivent non seulement la décrire de manière détaillée, mais aussi veiller à sa cohérence, à sa mise en œuvre conforme. Et ce, de manière extrêmement fine, pour qu'elle puisse s'appliquer à tous les cas. C'est sur la base de nos deux circulaires du 1<sup>er</sup> novembre qu'ont été formés tous les conseillers de Pôle emploi, soit plusieurs dizaines de milliers de personnes. Au-delà des règles d'indemnisation, nos sources de financement aussi ont changé, avec des mécanismes de décision complexes pour la part de CSG activité qui a remplacé les cotisations salariales. Là aussi, nos juristes sont intervenus pour sécuriser les nouvelles règles. Aujourd'hui, ils sont en veille permanente sur les différentes mesures d'urgence prises par l'État et alimentent les partenaires sociaux au quotidien. Sans oublier le volet juridique de notre endettement à long terme, avec l'extension de la garantie d'État de 2 à 10 Mds€.

**2019 a été à la fois une année de transition managériale et de forte mobilisation. Expliquez-nous.**

Plusieurs événements se sont conjugués : le départ de notre directeur général en juin, le renouvellement d'une partie du comité de direction et la remobilisation des équipes à la suite de l'arrêt des négociations. Nous nous sommes donc réinventés, en organisant un « hackathon » à l'Unédic, une démarche collaborative qui nous a fait prendre conscience que nous étions une entité assez unique, indépendante, experte et profondément utile à ce pays. Le mot n'est pas trop fort. Il en est sorti un esprit nouveau, pleinement assumé parce que partagé, des circuits d'information plus fluides et des collaborations plus transversales. En parallèle, notre comité de direction a évolué dans son fonctionnement, notre gouvernance paritaire s'est rapprochée des services de l'Unédic. Autant d'atouts qui nous ont permis de passer, le 17 mars dernier, du jour au lendemain, au télétravail à 100 %, avec une grande efficacité, dans la bienveillance et la convivialité. Alors merci à nos équipes, dont je suis très fier !

**On parle beaucoup du monde d'après, comment l'imaginez-vous ?**

Il n'y aura pas un avant et un après. Il y aura et il y a un « désormais ». Car le monde d'après a déjà commencé. Un monde dans lequel l'Unédic sera indispensable à la société française, comme elle l'a prouvé plus que jamais, avec neutralité et engagement, en amont et en aval de la perte d'emploi. Nous y sommes prêts. ■

89/100

C'EST L'INDICE ÉGALITÉ  
FEMME-HOMME DE L'UNÉDIC

# « Malgré les incertitudes, la vocation sociale de nos financements est un atout »

**A** lors que la conjoncture s'est brutalement retournée, plongeant le monde dans la récession, Rémy Mazzocchi, directeur général adjoint de l'Unédic et directeur de la maîtrise des risques et de la performance, revient sur les temps forts de 2019 et les effets financiers de la crise sur le régime.

**Depuis mars 2020, le monde traverse une crise inédite affectant le pilotage du régime. Comment l'Unédic s'est-elle mobilisée ?**

**Rémy Mazzocchi :** Cette crise a affecté le pilotage du régime par son caractère d'urgence. Des mesures ont été prises dans l'immédiateté, dont certaines avaient un impact direct sur les règles et le service rendu aux usagers. Nous avons donc dû réagir très vite, comme nous en avons l'habitude lors de chaque crise. Nous avons rapidement chiffré l'impact des mesures, dont le recours massif à l'activité partielle, et nous avons, dès fin mars, été à l'initiative d'un comité de pilotage avec l'État. Avec pour objectif de coordonner les décisions prises avec les opérateurs dans trois domaines : l'activité partielle, devenue une mission prépondérante, à l'impact financier lourd mais déconnectée de l'Assurance chômage ; l'indemnisation des demandeurs d'emploi ; la soutenabilité du régime, face à ces décaissements massifs. Au plus fort de la crise, plus de 12 millions de Français ont perçu des revenus financés, en tout ou partie, par l'Unédic.

**Avec ce retournement brutal de conjoncture, l'Unédic est passée d'un désendettement progressif à un nouvel endettement soudain...**

Avant la réforme de 2019, la conjoncture était favorable. La masse salariale et le PIB de la France augmentaient, ce qui a un impact fort sur les finances de notre régime. Dans une période où il y a plus de salariés et moins de demandeurs d'emploi, les perspectives sont positives. Le désendettement devait s'amplifier avec la réforme, pour passer de 37 à moins de 30 Mds€ en 2022. La crise a balayé ces perspectives. Mais dès le premier semestre 2020, il y a eu 10 Mds€ de dette nouvelle, soit

presque un tiers de la dette accumulée en 10 ans, dont 8,5 Mds€ pour financer le chômage partiel. Une protection qui n'est couverte par aucune recette et dont les règles ont changé pour augmenter le nombre de bénéficiaires et les indemniser davantage. Viennent s'y ajouter les impacts de la crise sur le régime d'assurance chômage lui-même. Avec une double baisse des cotisations, due au nombre moins élevé de salariés qui cotisent et au nombre accru de salariés en activité partielle qui ne cotisent pas non plus. Mais aussi une double hausse des dépenses, due aux allocataires qui travaillent mais n'ont pas pu le faire à cause de la crise et aux nouveaux allocataires indemnisés. Toutes ces mesures d'urgence avaient pour but de limiter le choc économique de la crise sanitaire. En cela, l'Unédic a joué pleinement son rôle de stabilisateur économique et social.

**Pour encaisser ce choc, vous avez emprunté. Dans quelles modalités ? Comment amortir cette dette ?**

L'Unédic emprunte sur les marchés financiers à des conditions très favorables. Ainsi, la charge de notre dette, c'est-à-dire son coût annuel, représente moins de 1 % de nos recettes. Comme tous nos emprunts servent à financer des mesures ayant un impact social et économique positif en période de crise, nous avons la confiance des marchés. Pour faire face à nos dépenses, nous avons eu recours à trois types d'emprunts. Pour passer le pic de l'activité partielle, nous avons tout d'abord emprunté à court terme en relevant notamment notre plafond de 10 Mds€ à 18 Mds€. À moyen terme, nous avons franchi un cap mi-mai avec l'émission sociale la plus importante jamais réalisée au monde : un « Social bond » de 4 Mds€ sur 6 ans à 0,1 %. Enfin, nous avons obtenu de l'État qu'il augmente sa garantie de 2 à 10 Mds€ pour nos émissions obligataires à long terme. L'amortissement de cette dette devra bien entendu être différencié par sa nature : entre celle qui est adossée à des recettes et celle qui ne l'est pas comme l'activité partielle. Sans quoi, on risque de mettre en danger notre régime assurantiel.

## 0,3 Md€

LA CHARGE DE LA DETTE  
DE L'UNÉDIC REPRÉSENTE CHAQUE ANNÉE MOINS  
DE 1 % DE SES RECETTES, SOIT 0,3 MD€



**Rémy Mazzocchi**  
 directeur général adjoint de l'Unédic et de la maîtrise  
 des risques et de la performance



**En 2019, l'Unédic a signé une nouvelle convention tripartite avec l'État et Pôle emploi. Que faut-il en retenir ?**

L'Unédic s'est fortement mobilisée, avec un texte qui suit les orientations et la volonté des partenaires sociaux, fixe des engagements à la fois très clairs et ambitieux sur le champ de l'emploi. Cela se traduit notamment par quatre objectifs : 1 - Favoriser le retour rapide à l'emploi durable. 2 - Améliorer les services aux entreprises qui peuvent rencontrer des difficultés de recrutement. 3 - Améliorer l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi dès leur inscription et notamment ceux qui sont au chômage depuis longtemps. 4 - Maintenir, voire optimiser, la qualité du service d'indemnisation, grâce à des démarches simplifiées et un niveau de sécurisation accru. Autant d'objectifs qui ont été voulus par les partenaires sociaux et portés par l'Unédic. Cette convention clarifie les missions de chacun et renforce le rôle de supervision de l'Unédic dans le pilotage, comme l'accès aux données. La crise aura cependant des impacts tels sur le marché de l'emploi que certains objectifs et plus précisément leur déclinaison opérationnelle devront être revus.

**En quoi le pilotage des opérateurs a-t-il été particulièrement important durant l'année écoulée ?**

L'année 2019 a été particulièrement propice à l'émergence de risques opérationnels post-réforme. Car le nouveau mode de calcul des droits impacte à la fois les systèmes d'information et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il a fallu donc sécuriser la façon dont la règle se mettait en place et limiter les aléas : rester vigilant sur le déploiement au 1<sup>er</sup> novembre et émettre des circulaires indiquant aux opérateurs comment s'organiser et adapter leur système d'information. Mais 2019 a aussi été l'année de nouvelles règles de financement à sécuriser avec les opérateurs : pour la CSG activité, pour les exonérations de contributions et leur compensation, ainsi que pour les nouveaux circuits de versement à l'Unédic. Nos relations avec les opérateurs en ont bénéficié, avec plus de transparence, un meilleur suivi de la performance et de nouveaux conventionnements.

**Piloter le régime, c'est aussi piloter les données. Que pouvez-vous nous dire de votre nouvelle plateforme big data ?**

Comme tout organisme de gestion, l'Unédic pilote le régime d'assurance chômage grâce aux données collectées au niveau des affiliés et des publics couverts : salariés, entreprises et demandeurs d'emploi. Historiquement, les données anonymisées étaient exploitées via le fichier national des allocataires (FNA). Mais à l'ère du digital, de la protection des données personnelles (RGPD) et surtout du *big data*, il fallait moderniser notre système d'information à la fois pour sécuriser davantage les données et augmenter notre capacité de traitement. C'est dans ce but que nous avons lancé cette plateforme, aujourd'hui opérationnelle et évolutive. Enrichies, sécurisées et massifiées, ces données nous permettent d'être beaucoup plus précis, de faire des simulations à grande échelle, tout en étant dix fois plus rapides et autonomes pour pouvoir éclairer les décideurs. En témoignent l'étude d'impact de la réforme ou les chiffrages sur les mesures d'urgence face à la Covid-19.

**Et dans les territoires, quelle a été l'actualité des Instances paritaires régionales (IPR) ?**

En cette période de profonds changements, nous avons formé lors d'un séminaire les 1 000 mandatés de ce réseau. Pour qu'ils puissent examiner le cas de certains demandeurs d'emploi et apprécier le droit en fonction de chacun et du territoire, en connaissant les nouvelles règles. Et ce, dans un contexte particulier, puisque les changements n'avaient pas été décidés par les partenaires sociaux mais par l'État. Pendant le confinement, ces instances ont été fortement sollicitées dans des conditions inhabituelles. Pôle emploi ayant suspendu ses activités sur site et les demandeurs d'emploi ayant été confrontés à une privation générale d'emploi, les instances se sont mobilisées avec agilité, souvent en visioconférence, pour continuer d'instruire les recours dans la période. ■

« L'UNÉDIC EMPRUNTE SUR LES MARCHÉS  
 POUR FINANCER DES DISPOSITIFS À FORT  
 IMPACT SOCIAL ET ÉCONOMIQUE »



**ASSESEUR**  
Hubert Mongon  
Medef

**ASSESEUR**  
Michel  
Beaugas  
FO

**3<sup>e</sup> VICE-PRÉSIDENT**  
Éric Courpotin  
CFTC

**TRÉSORIER  
ADJOINT**  
Patrick Liébus  
U2P

**VICE-  
PRÉSIDENTE**  
Patricia  
Ferrand  
CFDT

**PRÉSIDENT**  
Éric Le Jaouen  
Medef

**ASSESEUR**  
Élisabeth  
Tomé-  
Gertheinrichs  
Medef

**ASSESEUR**  
Denis Gravouil  
CGT

**2<sup>e</sup> VICE-PRÉSIDENT**  
Jean-Michel Pottier  
CPME

**TRÉSORIER**  
Jean-François Foucard  
CFE-CGC

## LES MEMBRES DU BUREAU

# La gouvernance de l'Unédic, le paritarisme de gestion en action

**P**our piloter le régime d'assurance chômage, les partenaires sociaux ont fondé l'Unédic. Une association loi 1901, qu'ils dirigent à travers des instances paritaires depuis 1958. L'Unédic éclaire les organisations dans leur prise de décision en posant les bases d'un dialogue objectif, veille à la bonne application de leurs décisions par les différents opérateurs (Acos, Pôle emploi) et mesure les effets des différents dispositifs mis en œuvre. Les instances de l'Unédic se composent d'un Conseil d'administration de 50 membres et d'un Bureau de 10 membres issus du Conseil d'administration. Élus pour deux ans, ces membres sont pour moitié des représentants de salariés (CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FO) et pour moitié des représentants d'employeurs (Medef, CPME, U2P). Il en va de même pour la présidence et la vice-présidence de l'Unédic, attribuées à tour de rôle à l'un des deux collèges. Depuis le 29 janvier 2020 et jusqu'en janvier 2022, l'Unédic est ainsi présidée par Éric Le Jaouen (Medef), et a pour vice-présidente Patricia Ferrand (CFDT).

## **Un Conseil d'administration, un Bureau, un directeur général**

Le Conseil d'administration décide des grandes orientations de l'Unédic, valide sa stratégie financière, vote les évolutions du montant des allocations, élit le Bureau et le président pour deux ans, alternativement entre les collèges employeurs et salariés. Il se réunit deux fois par an et approuve les comptes de l'Assurance chômage. Le Bureau, qui se réunit une fois par mois, suit la bonne application de la réglementation d'assurance chômage. Il prend toute décision de gestion la concernant, veille au bon fonctionnement de l'Unédic et nomme son directeur général. Trois fois par an, il adopte les prévisions de recettes et de dépenses de l'Unédic pour anticiper ses besoins de financement. Un contrôleur général, économique et financier, assure la liaison avec les pouvoirs publics.

Il participe aux réunions du Conseil d'administration et de l'Unédic à titre consultatif. L'équipe de direction de l'Unédic met en œuvre les décisions du Bureau en s'appuyant sur les équipes de l'Unédic, pilotées depuis le 15 juin 2020 par Christophe Valentie, directeur général, nommé par le Bureau.

## **Un millier de mandatés dans les IPR**

Les Instances paritaires en région (IPR) se réunissent au sein des directions régionales de Pôle emploi. Ce sont les partenaires sociaux, environ un millier de mandatés issus des deux collèges, qui interviennent dans ces instances. L'Unédic et Pôle emploi en assurent conjointement l'animation et l'appui.

Les IPR veillent à la bonne application des règles d'assurance chômage, en suivent la mise en œuvre et alimentent les rapports sur la réglementation que l'Unédic publie à l'attention des partenaires sociaux. En cas de difficulté d'interprétation de la réglementation d'assurance chômage, les IPR jouent un rôle de veille et alertent l'Unédic. Les IPR statuent également sur les situations individuelles nécessitant un examen particulier : départ volontaire d'un emploi, appréciation des rémunérations majorées ou de certaines conditions d'ouverture de droit, par exemple.

Parce que l'application stricte des règles d'assurance chômage peut parfois entraîner des difficultés pour certains demandeurs d'emploi et freiner leur retour à l'emploi, les instances paritaires peuvent apprécier la situation de ceux qui le demandent et statuer de manière dérogatoire sur chaque cas : d'une part avec une marge d'appréciation en fonction de l'analyse de la situation individuelle et de son contexte, et d'autre part avec le souci de cohérence et d'harmonisation du cadre de décision sur tous les territoires. Les observations que les instances paritaires font dans ce cadre viennent nourrir la veille sur l'application de la réglementation d'assurance chômage, et au besoin l'ajuster. ■



*CHRISTOPHE VALENTIE,  
NOUVEAU DIRECTEUR GÉNÉRAL  
DE L'UNÉDIC*

# L'UNÉDIC, INDISPENSABLE À NOTRE BIEN COMMUN

Qu'il s'agisse de l'action de sa gouvernance paritaire, de son rôle d'aide à la décision ou la maîtrise du pilotage financier et opérationnel du régime, **l'Unédic a su mobiliser ses ressources pour réaliser pleinement sa vocation de stabilisateur économique et social.** Et cela a été accompli face aux aléas de la conjoncture et tout particulièrement face au choc qu'a engendré la crise sanitaire de la Covid-19. Ayant amorti, dans une ampleur inégalée, les conséquences de cette crise sur l'économie française et les ménages, l'Unédic vient de prouver qu'elle demeure aujourd'hui plus que jamais un acteur indispensable à notre bien commun.

*ÉTUDES D'IMPACT, ÉVALUATIONS, PRÉVISIONS...  
L'EXPERTISE DE L'UNÉDIC ÉCLAIRE LES DÉBATS  
SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE*

## UN AMORTISSEUR SOCIAL, PÉRENNE ET SOLIDAIRE

L'Assurance chômage procure un revenu de remplacement aux salariés qui perdent leur emploi, ce qui leur permet de vivre et de chercher du travail dans de bonnes conditions. Contributif et solidaire, ce régime réduit les inégalités, puisque tous les actifs cotisent et les allocations sont redistribuées à ceux qui sont exposés au chômage. Cette protection se renforce en cas de crise, lorsque le marché du travail se contracte. Depuis plus de 60 ans, l'Assurance chômage accompagne les grandes mutations de l'économie française et a su s'adapter aux crises qu'elle a traversées, comme celles de 2008-2009 et de 2020.

Pour faire face au choc économique inédit qui a suivi la crise sanitaire de 2020, l'Assurance chômage a joué un rôle sans précédent, en injectant 11,5 Mds€ dans l'économie française en 8 semaines, pour couvrir les 9 millions de salariés en activité partielle et les 3 millions de demandeurs d'emploi : ceux dont les droits ont été prolongés jusqu'à la fin du confinement, ceux qui d'ordinaire travaillent mais n'ont pas pu reprendre d'activité pendant la crise et les salariés qui ont perdu leur travail.

## UN ACTEUR ENGAGÉ DE LA DÉMOCRATIE SOCIALE

Depuis 1958, les pouvoirs publics ont confié la gestion du régime d'assurance chômage aux partenaires sociaux. Ils négocient les règles d'assurance chômage et pilotent le régime, à travers l'Unédic, une association qu'ils dirigent de façon paritaire. Sa gouvernance est équilibrée entre représentants des salariés et des employeurs.

Depuis 60 ans, ce paritarisme a fait ses preuves. Connectés au terrain en région, comme dans les branches, les partenaires sociaux sont un gage de conviction, de pérennité et de solutions efficaces, indépendantes. Partenaires de l'État durant la crise sanitaire, ils ont copiloté et financé les mesures déployées pour aider les ménages et les entreprises à faire face.

## UN FOURNISSEUR D'OBJECTIVITÉ POUR CRÉER LES CONDITIONS D'UN DÉBAT ÉQUILIBRÉ

De la négociation à la mise en œuvre des règles, l'Unédic apporte aux partenaires sociaux les éléments leur permettant une prise de décision éclairée car assise sur des faits concrets et des analyses objectives et transparentes. Une expertise nourrie du marché du travail et des mécanismes économiques, que l'Unédic rend accessibles à tous.

En 2019, cette mission s'est traduite par la publication d'une étude d'impact de la réforme d'assurance chômage chiffrant les effets sur les publics concernés et les économies générées. C'est aussi grâce aux évaluations de l'Unédic que les partenaires sociaux ont pu trouver un accord pour préserver les spécificités du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) et qu'ils ont pu introduire dans la convention tripartite avec l'État et Pôle emploi de nouveaux indicateurs pour un pilotage plus qualitatif. C'est enfin grâce aux alertes, études et prévisions financières de l'Unédic qu'un plan de financement exceptionnel a pu être adopté pour faire face à l'urgence économique issue de la crise sanitaire.

## UN RÉGIME ASSURANTIEL GÉRÉ AVEC EFFICACITÉ ET VIGILANCE

L'Assurance chômage est une assurance obligatoire à laquelle cotisent tous les employeurs du secteur privé ainsi que certains du secteur public, pour protéger leurs salariés lorsqu'ils perdent leur emploi. Grâce aux contributions prélevées sur les revenus d'activité, les salariés qui perdent leur emploi de façon involontaire peuvent percevoir un revenu sous forme d'une allocation proportionnelle au salaire perçu. Il s'agit d'une protection universelle, avec des règles communes à tous les demandeurs d'emploi, quels que soient leur secteur d'activité ou leur région.

Plus encore que d'autres régimes de protection sociale, l'Assurance chômage est sensible à la conjoncture et se pilote sur des cycles longs. Lorsque le dynamisme de l'emploi et des salaires se dégrade ou s'améliore, les conséquences s'observent à la fois sur le niveau des recettes et sur celui des dépenses.

Le financement massif des mesures d'urgence pendant la crise, notamment le chômage partiel, a remis en cause l'équilibre du régime. L'Unédic a su trouver des solutions de financement pour faire face, grâce à la confiance des marchés financiers, afin de sécuriser le régime d'assurance chômage.

# 40,2 Mds€

C'EST LE MONTANT PRÉVISIONNEL  
DES RECETTES QUE L'UNÉDIC AURA  
À GÉRER EN 2020



UN AMORTISSEUR  
SOCIAL, PÉRENNE  
ET SOLIDAIRE

À l'heure où **la crise sanitaire devient également une crise économique** et tandis que certaines analyses anticipent **un taux de chômage supérieur à 10 %** en France, dès la rentrée 2020, **le modèle social de notre pays, dont l'Assurance chômage est l'un des piliers,** joue pleinement son rôle d'amortisseur. Confinement d'une partie des salariés et ralentissement ou interruption de l'activité des entreprises, inégalités renforcées entre territoires et entre secteurs, mais aussi soutien à la relance, **nécessité de garantir la cohésion sociale et la solidité économique du pays**, etc. Quelle est l'ampleur du chantier qui nous attend ? Comment les différents pays se sont-ils adaptés ? Quelles fractures la crise a-t-elle ravivées ? Pour décrypter ces nouveaux enjeux, **l'Unédic est allée à la rencontre d'une sociologue, d'une économiste et d'un politologue.** Autant de regards qui éclairent la contribution de **l'Assurance chômage sous un jour nouveau.**

# PAROLE D'EXPERTS

Retrouvez l'intégralité des interviews des podcasts « Point de suspension(s) » sur [unedic.org](http://unedic.org)



« C'EST UN  
CHANTIER COLOSSAL  
QUI NOUS ATTEND »

**Dominique Méda**

**Philosophe et sociologue. Professeur  
à l'Université Paris Dauphine**

« Au XIX<sup>e</sup> siècle, la France était un pays très en retard en matière de protection sociale. Et puis il y a eu une série de rapports et de moments très importants : en 1942, le rapport de Beveridge<sup>1</sup> qui parlait du Welfare State (État Providence); en 1944, la déclaration de Philadelphie<sup>2</sup> et le programme du Conseil national de la Résistance. Ces textes visaient à mettre en place un plan complet de sécurité sociale, avec la volonté de redistribuer le revenu national, et des politiques très structurantes, par exemple de santé. Depuis les années 1970-1980, on remet en cause la protection sociale, on la considère comme un poids, comme un coût. Je pense que c'est sur l'ensemble de ce processus qu'il faut revenir : il faut remettre le réel et les besoins sociaux au cœur de nos raisonnements. Aujourd'hui, il faut que nos sociétés se reconvertissent complètement, il faut rebâtir notre économie, relocaliser nos productions, rendre nos territoires moins dépendants de l'extérieur. C'est un chantier colossal qui nous attend. Ce sont évidemment des changements qui doivent se faire à l'échelle nationale et internationale, parce que le changement de mentalité, de perception et de comportement des individus, ne suffira pas s'il se heurte à un système qui, lui, n'a pas changé. »

1. Rapport parlementaire britannique publié en novembre 1942, sous la direction de l'économiste libéral William Beveridge, intitulé « Report on Social Insurance and Allied Services » (« Assurance sociale et les services connexes ») 2. La Déclaration de Philadelphie, adoptée le 10 mai 1944, redéfinit les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail.

« IL FAUT REMETTRE LE RÉEL  
ET LES BESOINS SOCIAUX AU CŒUR  
DE NOS RAISONNEMENTS »  
Dominique Méda





« Le confinement est un choc totalement inédit pour les entreprises et pour le marché du travail, de manière générale. Le fait d'être obligé d'arrêter son activité de cette façon, cela ne s'était jamais produit. Parmi les premières adaptations, on a vu des baisses de durée du travail, parfois partielles : certains salariés ne travaillaient plus à temps plein ; d'autres ont été arrêtés totalement, soit grâce au chômage partiel, soit via des dispositifs de congés ou d'arrêts maladie, notamment pour garder leurs enfants. Des adaptations de ce type ont eu lieu à peu près partout en Europe, surtout dans les pays les plus riches, car ces mesures-là coûtent cher. Et puis, il y a aussi d'autres types d'interventions, informelles, des échanges d'expériences, de l'ordre de l'apprentissage mutuel. On s'est inspiré des expériences réussies d'un pays à l'autre. Mettre en commun des expériences qui fonctionnent, échanger sur des dispositifs qui font leurs preuves, c'est quelque chose qui pourrait être intéressant en sortie de crise. À condition que cela se mette en place rapidement. »

« Nous avons vu apparaître des lignes de failles nouvelles qui sont totalement liées au contexte qu'a créé cette pandémie. Dans un même collectif de travail, selon qu'on était encore en première, en seconde, ou en troisième ligne, le vécu de ce confinement n'a pas été le même. Nous aurons à faire face à de très nombreuses défaillances d'entreprises, notamment dans l'univers des TPE/PME. Les entreprises déjà fragiles avant la crise auront sans doute les plus grandes peines du monde, en dépit des aides gouvernementales, à passer le cap. Et donc on aura de nouveau un chômage en hausse. Et un monde du travail qui sera segmenté, d'un côté, entre salariés du public et salariés de grandes entreprises, qui seront sereins quant à la perspective de garder leur emploi ; et de l'autre, beaucoup de salariés de secteurs fragilisés comme l'hôtellerie/restauration, le commerce, les services, qui seront nettement plus inquiets. »

\*Directeur du département opinion et stratégie d'entreprise à l'IFOP

« METTRE EN COMMUN DES EXPÉRIENCES QUI FONCTIONNENT, ÉCHANGER SUR DES DISPOSITIFS QUI FONT LEURS PREUVES POURRAIT ÊTRE INTÉRESSANT EN SORTIE DE CRISE »  
Christine Erhel

# Un amortisseur social, pérenne et solidaire qui sécurise et revitalise

**B**ouclier utile, l'Assurance chômage a sécurisé les Français en 2008 comme début 2020, en leur permettant de percevoir un revenu de remplacement, en amortissant les effets de la crise pour maintenir le pouvoir d'achat des ménages, mais aussi en fluidifiant le marché du travail (*lire page 26*).

Les Français sont les premiers à le souligner : l'Assurance chômage est un bouclier indispensable. 66 % y sont attachés, convaincus à 87 % que les chômeurs ne pourraient pas vivre dignement sans les allocations chômage. C'est ce que dévoile le Baromètre de la perception du chômage, que l'Unédic a publié en avril 2020, réalisé avant la crise liée à la Covid-19. Des allocations qu'ils considèrent comme un droit (87 %) et qui permettent à la fois de lutter contre la pauvreté (5 %) et de percevoir un revenu de remplacement entre deux emplois (82 %).

## Sécuriser

Les faits confirment cette perception. Chaque mois, 2,6 millions de demandeurs d'emploi ont en effet perçu des allocations chômage en 2019, en moyenne 910 € par mois. Allocations qui ont remplacé leur ancien salaire à hauteur de 72 % en moyenne et jusqu'à 79 % pour un Smic. Ce qui leur a permis de vivre et de chercher du travail en toute sécurité. Mais aussi ce qui a sécurisé l'économie et fluidifié le marché du travail. Fondée sur un modèle assurantiel, l'Assurance chômage opère comme un facteur de redistribution qui amortit et réduit les inégalités. Le financement du régime est assis sur



des recettes (contributions prélevées et CSG activité) proportionnelles aux salaires, qui sont ensuite redistribuées sous forme d'allocations aux personnes privées d'emploi. C'est notamment en période de crise, quand l'emploi se contracte, comme en 2009, ou pendant l'actuelle crise sanitaire, que l'utilité sociale de l'Assurance chômage prend toute sa dimension.

## Revitaliser

Au gré des aléas conjoncturels et politiques, l'Assurance chômage prouve depuis 1958 sa solidité en traversant les crises et en s'adaptant aux évolutions structurelles du marché du travail : les mutations de l'industrie, l'explosion des services et du tertiaire, et plus récemment la digitalisation de l'économie. À chaque fois, elle a su anticiper et adapter

ses règles, sous l'impulsion des partenaires sociaux grâce à leur connaissance fine du marché de l'emploi, pour soutenir financièrement les demandeurs d'emploi, leur permettre de s'adapter et revitaliser l'économie. L'Assurance chômage sait aussi faire preuve d'anticipation et de rigueur dans sa capacité à pérenniser son équilibre financier sur une longue période et ainsi continuer à indemniser les demandeurs d'emploi. Cette expertise, à la fois sociale et économique, et même financière, est mise en permanence au service des partenaires sociaux qui négocient ou ajustent les règles, et au service d'un débat public éclairé. En 2019, cela s'est particulièrement vérifié, à travers l'étude d'impact de la réforme, publiée en septembre.

## Pérenniser

Et qui dit solidité dit pérennité. Si l'Assurance chômage a conservé ses fondamentaux tout au long des années, si elle a toujours su adapter ses règles et gérer ses finances en anticipant, c'est en grande partie grâce à l'indépendance et à la pérennité de sa gouvernance paritaire. Une gouvernance équilibrée, composée de représentants des employeurs et des salariés, sensibles aux besoins du terrain parce qu'ils le connaissent et le représentent. Attachés à une vision concrète et documentée des sujets, un pied dans le social et un pied dans le réalisme économique, connaissant les contraintes opérationnelles et financières en jeu, ils ont comme priorité notre bien commun. Leurs décisions de 2019 et 2020 le confirment. ■

## À RETENIR

■ **2,6 MILLIONS** DE DEMANDEURS D'EMPLOI ONT PERÇU DES ALLOCATIONS CHÔMAGE CHAQUE MOIS EN 2019

■ **910 €** C'EST LE MONTANT MOYEN DE L'ALLOCATION MENSUELLE PERÇUE

■ **JUSQU'À 79 % DU SALAIRE** CES ALLOCATIONS ONT REPRÉSENTÉ EN MOYENNE 72 % DE L'ANCIEN SALAIRE ET JUSQU'À 79 % POUR UN SALARIÉ AU SMIC

### LES MESURES ENTRANT EN VIGUEUR AU 1<sup>ER</sup> NOVEMBRE 2019

#### CONDITIONS D'AFFILIATION ET RECHARGEMENT

(Mesure gelée jusqu'au 31 mai 2020)

➔ **La mesure** Pour accéder à l'Assurance chômage, il faut avoir travaillé 6 mois durant les 24 derniers mois (ou 36 à partir de 53 ans) au lieu de 4 mois sur les 28 derniers mois (ou 36 à partir de 53 ans). Les rechargements de droit sont désormais possibles après 6 mois de travail, contre 1 mois avant la réforme.

➔ **Son impact sur les bénéficiaires** 710 000 personnes, soit 27 % de celles qui auraient ouvert un droit, sont concernées dès la première année. Elles sont plus jeunes que la moyenne, ont des droits plus courts et des salaires plus bas. Parmi elles, 200 000 n'ouvriront plus de droit au cours de la première année, 210 000 ouvriront un droit en moyenne 5 mois plus tard et 300 000 verront la durée de leur droit diminuer.

➔ **Son impact financier** 900 M€ d'économies dès 2020, puis 1 Md€ par an en 2021 et en 2022.

#### MONTANT DE L'ALLOCATION ET DÉGRESSIVITÉ

(Mesure gelée jusqu'au 31 mai 2020)

➔ **La mesure** Les allocataires de moins de 57 ans dont le salaire moyen brut mensuel dépassait 4 500 € voient leur allocation réduite de 30 % à partir du 7<sup>e</sup> mois.

➔ **Son impact sur les bénéficiaires** 70 000 personnes, soit 4 % des allocataires sont concernés, à terme, sur une année pleine.

➔ **Son impact financier** 140 M€ d'économies en 2021, puis 220 M€ par an dès 2022.

#### ALLOCATION DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

➔ **La mesure** Les indépendants en liquidation ou redressement judiciaire, dont l'activité a généré au moins 10 000 € par an, peuvent percevoir une

## QUELS EFFETS POUR LES NOUVELLES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE ?

Intervenues par décret du 26 juillet 2019, les nouvelles règles d'assurance chômage devaient se mettre en place en quatre temps : au 1<sup>er</sup> novembre 2019, au 1<sup>er</sup> janvier puis au 1<sup>er</sup> avril 2020 et enfin au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Comme à chaque évolution de règles, l'Unédic a analysé leur impact sur les allocataires, les entreprises ainsi que sur la trajectoire financière de l'Unédic. Publiée en septembre 2019, cette étude indique qu'1 allocataire sur 2 serait affecté et que l'effet net sur le solde financier du régime serait de 2,3 Mds€ sur la période 2019-2021. Le report au 1<sup>er</sup> avril des mesures qui devaient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril a modifié la situation. Explications.

allocation d'environ 800 € par mois pendant 6 mois. À condition d'avoir exercé pendant au moins 2 ans, d'avoir cessé leur activité depuis moins d'un an et de percevoir moins de 560 € par mois.

➔ **Son impact sur les bénéficiaires** 300 000 indépendants par an devraient être concernés.

➔ **Son impact financier** 140 M€ de dépenses supplémentaires dès 2020.

#### INDEMNISATION DES SALARIÉS DÉMISSIONNAIRES EN RECONVERSION PROFESSIONNELLE

➔ **La mesure** Les demandeurs d'emploi qui ont démissionné pour poursuivre un projet professionnel peuvent percevoir une allocation chômage. À condition d'avoir travaillé en continu pendant 5 ans avant leur démission, d'avoir été accompagnés par un conseil en évolution professionnelle et d'avoir un projet que la commission paritaire interprofessionnelle régionale,

« Transitions pro », a jugé sérieux.

➔ **Son impact sur les bénéficiaires** de 17 000 à 30 000 démissionnaires par an seraient concernés.

➔ **Son impact financier** En moyenne 300 M€ de dépenses supplémentaires dès 2020.

#### LES MESURES ENTRANT EN VIGUEUR AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2020 (Mesure gelée jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2020)

#### TAXATION DES CDD D'USAGE (CDDU)

➔ **La mesure** Les entreprises ayant recours à des CDDU doivent verser une taxe forfaitaire de 10 € par contrat, sauf ceux qui emploient des intermittents du spectacle. Ces derniers voient leur contribution augmenter de 0,5 point.

➔ **Son impact sur les bénéficiaires** 8 millions de CDDU sont concernés dont 3 à 4 millions de contrats intermittents du spectacle.

#### ➔ **Son impact financier attendu**

50 M€ de recettes supplémentaires dès 2020.

#### LES MESURES ENTRANT EN VIGUEUR AU 1<sup>ER</sup> AVRIL 2020 (Mesure gelée jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2020)

#### DURÉE D'INDEMNISATION ET CALCUL DU SALAIRE JOURNALIER DE RÉFÉRENCE (SJR)

➔ **La mesure** La durée d'indemnisation n'est plus calculée à partir du nombre de jours travaillés lors des 24 ou 36 derniers mois mais correspond au nombre de jours calendaires entre le début du premier contrat de travail et la fin du dernier contrat. Le calcul du salaire journalier de référence s'appuie sur le revenu mensuel moyen au cours de cette période de référence et non plus sur le revenu des seuls jours travaillés au cours des 12 derniers mois.

➔ **Son impact sur les bénéficiaires** 4 allocataires entrants sur 10, soit 37 %, voient leur allocation baisser dès la première année. Cela concerne

ceux qui alternent périodes de chômage et périodes d'emploi. Leur allocation diminue en moyenne de 22 %.

➔ **Son impact financier** 250 M€ d'économies en 2020, puis 1,1 Md€ en 2021 et 1,3 Md€ en 2022.

#### LES MESURES ENTRANT EN VIGUEUR AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2021

#### BONUS-MALUS SUR LES CONTRATS COURTS

➔ **La mesure** Le taux des cotisations patronales, normalement de 4,05 %, pourra varier entre 3 % et 5,05 %, selon le niveau de recours des entreprises aux contrats courts. Cette mesure concerne les entreprises de plus de 11 salariés de 7 secteurs d'activité.

➔ **Son impact** Financièrement neutre, cette mesure entraînera un transfert maximal de 400 M€ entre les entreprises de ces secteurs.

# 1/2

1 ALLOCATAIRE SUR 2 SERA CONCERNÉ PAR AU MOINS UNE DES NOUVELLES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE. AVEC UN REVENU EN BAISSE, UNE COUVERTURE MOINS LONGUE OU UNE OUVERTURE PLUS TARDIVE DES DROITS, VOIRE AUCUN DROIT

# Covid-19 : à crise inédite, soutien historique

**P**our faire face à une crise sans précédent, l'Unédic a contribué à la mise en œuvre de mesures d'urgence d'une ampleur historique, aux côtés des pouvoirs publics. Le caractère assurantiel du régime a pris une dimension inédite avec une forte contribution de l'Assurance chômage en amont de la perte d'emploi. À la clé, un recours massif à un endettement ponctuel important afin que l'économie puisse repartir au plus vite.

## **Un choc sanitaire et économique sans précédent**

La pandémie de Covid-19 a provoqué un choc économique inédit. Une crise sanitaire d'une telle ampleur ne trouve de comparaisons que dans l'épidémie de peste à Marseille en 1720 ou la grippe espagnole de 1918. Selon les sources, la chute du produit intérieur brut (PIB) en 2020 serait probablement comprise entre 10 % et 15 %. Inédite par son ampleur, la crise l'est aussi par l'envergure et l'étendue du soutien apporté à l'économie, de la part de l'Unédic : pour prévenir les pertes d'emploi des salariés (extension de l'activité partielle), au-delà de la durée des droits prévus (prolongement pour les demandeurs d'emploi en fin de droits et pour les intermittents), report voire exonération de cotisations des entreprises, etc.

Prévoir ce qui se va passer d'ici à la fin de l'année 2020 et au-delà, reste difficile, compte tenu des incertitudes qui persistent. À quel rythme et avec quelle intensité la pandémie va-t-elle évoluer dans le monde et changer ou accélérer les mutations des métiers de plusieurs secteurs d'activité ? Quelles en seront les conséquences sur les échanges interna-

tionaux, liées à cette diffusion progressive ? Comment les économies vont-elles réagir aux stratégies de soutien aux entreprises ? Que ce soit en France ou à l'international, les prévisionnistes sont confrontés à un environnement incertain et inconnu qui complique leurs travaux.

Concrètement, ceux de l'Unédic restent en veille permanente pour anticiper les différents scénarios de reprise et nourrir la réflexion des partenaires sociaux, en étudiant ce qui se sera passé, au cours des prochains mois sur l'emploi et le chômage, par secteur économique et selon les caractéristiques des personnes concernées. Ainsi, une première prévision a été élaborée mi-juin.

## **Un triple défi pour l'Unédic face à l'urgence**

Face à cette crise, le premier enjeu, et non des moindres : continuer à indemniser les allocataires de l'Assurance chômage, alors que ses finances sont très sollicitées par le chômage partiel. Sans rompre sa qualité de service, en empruntant avec réactivité et efficacité sur les marchés financiers, l'Unédic a sécurisé ses ressources à court terme et, ce faisant, les publics concernés par les différentes mesures d'urgence. Le deuxième enjeu a été pour l'Unédic de jouer son rôle, en partenariat avec les pouvoirs publics, sur la base d'un partage de l'information opérationnelle et technique afin d'alimenter au mieux les nombreux arbitrages à opérer. Via un comité de pilotage État-Unédic constitué à l'initiative de l'Unédic, pour suivre et ajuster au plus près les dispositifs et en partager

les enjeux financiers. Le dernier enjeu a été de continuer à éclairer les décisions et de décrypter une situation en perpétuelle évolution. De façon continue, l'Unédic a produit des chiffrages et des analyses avec agilité, riche de son savoir-faire, en s'appuyant sur les expertises internes : statisticiens, économistes, juristes, analystes, financiers, trésoriers, experts des circuits opérationnels et des flux de données avec les opérateurs, tous fortement mobilisés, sans oublier ceux qui sont en veille perpétuelle sur les annonces de nouvelles mesures et l'évolution des textes et du débat public. Cet engagement a permis aux différents acteurs de piloter dès le début les mesures d'urgence avec acuité, sur le plan social comme sur le plan financier.

## **Un impact économique et social auprès de plus de 12 millions de Français**

Pour permettre à l'économie et aux ménages de résister à ce choc inédit, plusieurs mesures d'urgence sont intervenues sur le champ du chômage. Certaines ont été financées intégralement par l'Unédic comme la prolongation des droits pour les allocataires en fin de droits durant le confinement ou le report de la date anniversaire du droit pour les intermittents<sup>1</sup>. D'autres l'ont été en partie, comme l'activité partielle. Suite à un décret du 1<sup>er</sup> mars 2020, la part du financement de l'Unédic atteint le tiers des allocations versées jusqu'à 4,5 Smic. D'une ampleur inédite, le soutien de l'Unédic aux salariés en activité partielle a permis de couvrir 9 millions de Français au plus fort de la crise, leur assurant un revenu de remplacement égal à 84 % de leur salaire net.

*INÉDITE PAR SON AMPLEUR, LA CRISE  
L'EST AUSSI PAR L'ENVERGURE  
ET L'ÉTENDUE DU SOUTIEN APPORTÉ  
À L'ÉCONOMIE, DE LA PART DE L'UNÉDIC*

## LA CONTRIBUTION DE L'UNÉDIC



En parallèle, 380 000 demandeurs d'emploi supplémentaires ont dû être indemnisés entre fin février et fin avril 2020. Quant aux allocataires qui travaillent – 1 sur 2 habituellement, soit 1,8 million environ chaque mois –, une grande partie d'entre eux sont empêchés dans leur reprise d'activité, leur contrat n'ayant pas été renouvelé et les embauches en contrats courts ayant fortement baissé. Côté employeurs, le report des cotisations est venu affecter les recettes de l'Unédic, créant un décalage de trésorerie important dès le mois d'avril.

### **1,3 Md€ injecté chaque semaine**

Conséquence de ces différentes mobilisations : les dépenses de l'Unédic ont doublé. En 8 semaines de confinement, l'Unédic aura injecté 10 Mds€ dans l'économie française,

pour l'essentiel au titre de l'activité partielle, à hauteur de 1,3 Md€ par semaine de confinement, soit 8,5 Mds€ au total.

Bien que la consommation effective d'activité partielle semble pour l'instant en retrait<sup>3</sup> par rapport aux demandes initiales des entreprises, les modalités du financement de l'activité partielle dans les mois à venir seront nécessairement à traiter au vu de l'importante sollicitation dans la période de cet outil de prévention du chômage.

Le reste des dépenses, soit 2 Mds€, a couvert l'indemnisation de 2,3 millions de demandeurs d'emploi sur la période, qu'ils soient allocataires en emploi (1 million de personnes), demandeurs d'emploi arrivés en fin de droits dans la période ou intermittents du spectacle.

À titre de comparaison, les sommes injectées sont équivalentes à ce que l'Unédic avait investi dans l'économie au plus fort de la crise en 2009, sur plusieurs années.

### **Des « Social bonds » pour sécuriser le financement des mesures d'urgence**

Pour faire face à cette situation, l'Unédic a mobilisé différents leviers de financement. Pour sécuriser sa trésorerie, le plafond de son endettement de court terme a été augmenté, passant de 10 Mds€ à 18 Mds€. Mobilisant les outils de financement de moyen et long terme, elle a émis le 15 mai et le 4 juin 2020, pour la première fois de son histoire, deux « Social bonds » (émission sociale) de 4 Mds€ chacun, à des taux avantageux, pour financer les mesures d'urgence, au premier rang desquelles l'activité partielle.

Enfin, pour les emprunts à long terme, la garantie de l'État pour 2020 est passée de 2 Mds€ à 10 Mds€. Ce qui permettra à l'Unédic de séquencer, avant fin septembre, 8 Mds€ d'émissions obligataires nouvelles.

Ce recours accru à l'emprunt, d'abord à court terme, puis sur le moyen et long terme, s'effectue à des taux d'intérêt qui restent maîtrisés.

Au total, d'ici la fin 2020, seul un tiers de la dette de l'Unédic se sera constitué dans le cadre initial de la gestion du régime d'assurance chômage. Le deuxième tiers se sera constitué sur la seule année 2020 du fait du financement de l'activité partielle et de la récession économique résultant de la crise sanitaire. Et le dernier demeure issu de décisions antérieures hors du champ du régime d'assurance chômage (niveau de financement de Pôle emploi, règles de remboursement des pays frontaliers...). ■

1 - Mesure en discussion à mi-mai 2020.

2 - Unédic : Note de conjoncture du 28 avril 2020.

3 - Unédic : Premiers enseignements sur l'activité partielle, publiés le 14 mai 2020.

# 10 Mds€

**EN 8 SEMAINES DE CONFINEMENT, L'UNÉDIC AURA INJECTÉ 10 MDS€ DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE, DONT 2 MDS€ POUR INDEMNISER LES DEMANDEURS D'EMPLOI ET 8 MDS€ AU TITRE DU CHÔMAGE PARTIEL**

# Le chômage dans l'opinion, à l'épreuve des faits

**Q**uel regard les Français portent-ils sur le chômage et les chômeurs ? Et comment les chômeurs eux-mêmes se perçoivent-ils ? C'est pour objectiver les opinions respectives et continuer à alimenter la connaissance sur le chômage que l'Unédic a publié fin avril 2020 son premier baromètre sur la perception du chômage. Une étude inédite en France qu'il est intéressant de confronter à la réalité sur le terrain, à la lumière des travaux que l'Unédic conduit chaque année.

Réalisée avant la crise sanitaire de la Covid-19, avec l'institut Elabe, cette première vague du baromètre sera complétée à la rentrée 2020 pour mesurer l'impact du confinement et du chômage partiel sur les ressentis.

## Tous attachés au travail, tous concernés par le chômage

Pour 8 Français sur 10, le travail est important. Avant tout, parce qu'il permet de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille (63%). Mais aussi parce qu'il permet de s'épanouir : faire ce que l'on aime (50%), se sentir utile (43%) ou développer de nouvelles compétences (27%). Points sur lesquels plus de 7 Français sur 10 se disent comblés.

Corollaire du travail, le chômage occupe une place tout aussi centrale. 94% des Français sont convaincus qu'il peut « frapper » tout le monde et que personne n'est à l'abri d'un épisode de chômage à un moment ou à un autre de sa carrière. Et ce quel que soit son âge, son genre, son niveau d'études ou son lieu de vie. La situation de l'emploi se dégrade, selon 46% des Français, et il n'y a pas de « chômeur type ».

S'ils tournent le dos aux stéréotypes, c'est sans doute parce que la plupart d'entre eux ont vu le chômage de près. C'est le cas de 7 Français sur 10. Soit parce qu'ils sont eux-mêmes demandeurs d'emploi (10%), soit parce qu'ils l'ont déjà été à un moment de leur vie professionnelle (49%), soit parce qu'un de leurs proches est au chômage (10%).

## Un chômage perçu comme subi, non choisi

Pour une grande majorité de Français (78%), le chômage est une situation subie, qui abîme et fragilise, voire une fatalité ou un coup du sort (67%) mais pas un choix. Une situation dont les responsables ne sont pas les chômeurs eux-mêmes mais les grandes évolutions de la société, comme les délocalisations ou la robotisation, ou encore les entreprises, réticentes à embaucher ou trop exigeantes. Cette empathie avec les plus fragiles a cependant tendance à s'atténuer, dès lors qu'il s'agit d'aborder la question du comportement des chômeurs.

## Un regard suspicieux sur les chômeurs qui résiste mal aux faits

Si le caractère subi du chômage est reconnu, la volonté des chômeurs d'en sortir l'est moins. Un soupçon latent qu'une partie des demandeurs d'emploi décrivent très bien. Ils se sentent dénigrés au quotidien. 23% d'entre eux déclarent s'entendre dire qu'ils sont paresseux, 22% assistés et 21% se sentent même méprisés. 47% racontent qu'on leur pose souvent et avec insistance des questions sur leur recherche d'emploi, et

46% pensent qu'on ne les croit pas lorsqu'ils affirment chercher activement un travail. Et quand on leur demande d'imaginer ce que les Français pensent d'eux, ils citent spontanément les termes péjoratifs de « fainéants » (23%), « profiteurs » (19%), ou encore « assistés » (14%).

Ce regard suspicieux se confirme dans l'étude de l'opinion des Français. 43% considèrent en effet que la plupart des chômeurs ne cherchent pas vraiment à retrouver un emploi. Et plus d'1 sur 2 estime que, si les chômeurs ne trouvent pas de travail, c'est parce qu'ils ne font pas assez de concessions (55%) ou parce qu'ils ont peur de perdre leur allocation chômage (52%).

La réalité diffère, comme le confirment plusieurs études<sup>1</sup> de l'Unédic parues en 2019.

L'enquête sur les allocataires qui travaillent nous apprend ainsi qu'1 allocataire de l'Assurance chômage sur 2 travaille, ce qui représente 1,6 million de personnes. Et ce, pour diverses raisons : pour gagner de l'argent (61%), pour avoir plus de chances d'être embauché par la suite (40%) ou tout simplement pour se sentir actif, utile (32%).

On y apprend aussi que, sur 100 allocataires qui ont travaillé en juin 2018, 40 ont travaillé au moins 150 heures, ce qui équivaut à un temps plein et 41 ont travaillé moins mais auraient voulu travailler plus. Et que, parmi ceux qui ont travaillé en CDD ou en intérim, les deux tiers auraient préféré un CDI.

On apprend, enfin, dans ces études, que la reprise du travail peut être rapide, voire très rapide : près d'1 demandeur d'emploi sur 2 reprend une activité dans les 3 mois qui

## À RETENIR

➔ Selon cette première vague de réponses, les Français se rejoignent sur l'importance du travail et sur le fait que le chômage reste subi, que personne n'est à l'abri et qu'il n'y a pas de « chômeur type ».

➔ Sur l'image des chômeurs, les perceptions diffèrent. Ces derniers se disent combattifs mais se sentent dénigrés au quotidien. Quant aux Français, beaucoup estiment que les chômeurs ne cherchent pas vraiment à s'en sortir. Un jugement qui ne tient pas à l'épreuve des faits, objectivés par les travaux<sup>1</sup> de l'Unédic sur le terrain.

➔ Dernier grand enseignement de l'étude : le rôle de l'Assurance chômage, perçu comme un bouclier utile. Paradoxe : les Français y sont très attachés mais la connaissent mal.



suivent son ouverture de droits. Quant aux droits eux-mêmes, les demandeurs d'emploi en consomment en moyenne 68 %, ce qui représente environ 10 mois d'allocations.

### **Un bouclier indispensable mais mal connu**

2 Français sur 3 se disent attachés au système d'assurance chômage et le jugent indispensable. Ainsi, 87 % sont convaincus que les demandeurs d'emploi ne pourraient pas vivre dignement sans. Pour 87 % c'est un

droit et pour 75 % un moyen de lutter contre la pauvreté.

Malgré cet attachement manifeste, le système d'assurance chômage, tout comme la situation du chômage en France restent mal connus. Avec de nombreuses approximations, voire d'idées reçues notamment sur l'indemnisation des chômeurs : la majorité des Français surestime le taux de chômage (53 %), mais sous-estime le temps moyen passé au chômage, l'évaluant à moins de 12 mois (59 %).

La crise sanitaire devrait probablement faire évoluer le regard que les Français portent sur le chômage et les chômeurs, et peut-être améliorer leur connaissance de l'Assurance chômage. La deuxième vague du baromètre, que l'Unédic publiera à la rentrée, le dira. ■

1 – Les « Chiffres qui comptent », septembre 2019 ; « Les allocataires qui travaillent », mars, mai et décembre 2019 ; « L'autonomie des demandeurs d'emploi », juillet 2019.

**7/10**  
C'EST LE NOMBRE DE  
FRANÇAIS  
CONCERNÉS DE PRÈS OU DE  
LOIN PAR LE CHÔMAGE

## **UN PREMIER BAROMÈTRE POUR OBJECTIVER LES PERCEPTIONS DU CHÔMAGE**

Cette étude quantitative de l'Unédic, réalisée avec l'institut Elabe, est une première pour l'Unédic et une première en France. Elle a été administrée en ligne, du 24 février au 9 mars 2020, auprès d'un échantillon de 4 514 individus, représentatif de la population française âgée de 15 ans et plus. Au sein de cet échantillon ont été surreprésentés 1 503 demandeurs d'emploi (représentatifs des inscrits à Pôle emploi) pour permettre une lecture en miroir des résultats. La représentativité de l'échantillon a été assurée par la méthode des quotas. Une deuxième vague sera publiée à l'automne pour évaluer comment l'opinion a évolué durant la crise sanitaire.



UN EXPERT  
ÉCLAIRÉ  
DU MARCHÉ  
DE L'EMPLOI



Si la crise et le confinement ont bouleversé le rapport des Français au travail et au chômage, des tendances de fond semblent se dessiner depuis longtemps. Les carrières, les métiers, **la place du travail et la façon de l'exercer sont en pleine mutation**, tout comme les attentes des citoyens. L'entrepreneuriat à petite échelle s'est développé, le nombre de travailleurs indépendants est en croissance. **On exerce désormais plusieurs métiers au cours d'une même vie**, voire en même temps. On se reconvertit, même tard, dans sa vie professionnelle. La durée des carrières s'allonge, ce qui pose la question de l'emploi des seniors. On alterne périodes d'emploi et de chômage, dans une situation de récurrence au chômage. Pour en savoir plus sur ces nouvelles formes de travail ou les effets du travail «empêché», l'Unédic a donné la parole à deux sociologues et à un acteur majeur de l'emploi des cadres. Leur vision conforte la nécessité de rester en veille. **C'est à cette mission que s'emploie l'Unédic auprès des partenaires sociaux, en créant les conditions d'un débat équilibré entre les organisations.**

# PAROLE D'EXPERTS

Retrouvez l'intégralité des interviews des podcasts « Point de suspension(s) » sur [unedic.org](http://unedic.org)



« **POUR LES PERSONNES AU CHÔMAGE, LA DISTANCIATION EST SYMBOLIQUE AVANT D'ÊTRE PHYSIQUE** »

**Didier Demazière**  
Sociologue. Directeur de recherche au CNRS

« La socialisation au travail a été fragilisée par le confinement. Pour ce qui est des contacts, qui ont été empêchés ou ralentis, ils sont passés par d'autres voies : la voie électronique, notamment. Toutefois, le confinement n'a pas fait disparaître les relations avec les autres, même dans le travail. Il n'a pas fait disparaître non plus le sentiment de participer à quelque chose de collectif, donc il l'a affaibli sans le faire disparaître. La fonction socialisatrice du travail demeure, elle est plus latente, plus intermittente, mais elle demeure. Les salariés qui sont confinés conservent en fait leur emploi. La distanciation pour les personnes qui sont au chômage, les demandeurs d'emploi, est d'abord symbolique avant d'être physique. Car la privation d'emploi est marquée par une dévalorisation sociale. Être au chômage, c'est souvent vécu comme être dans une situation infériorisée par rapport au fait d'avoir un emploi. La question n'est pas celle de la distance physique. C'est un confinement qui est beaucoup plus difficile à supporter, parce que le chômage est aussi beaucoup plus difficile à communiquer. »

« LA PRIVATION D'EMPLOI EST MARQUÉE PAR UNE DÉVALORISATION SOCIALE. ELLE EST PLUS DIFFICILE À SUPPORTER QUE LE CONFINEMENT, PARCE QU'ELLE EST PLUS DIFFICILE À COMMUNIQUER »  
Didier Demazière



**« LES BESOINS  
EN CADRES SONT  
FONDAMENTAUX QUELLE  
QUE SOIT L'ENTREPRISE »**

**Bertrand Hébert**

**Ancien directeur général de l'APEC**

« On note aujourd'hui un vrai besoin de mise en perspective de carrière et de gestion de carrière. Et ce n'est pas une gestion de carrière à l'ancienne, où l'on rentrait dans une entreprise pour y faire sa vie. Ce modèle-là est mort depuis longtemps. Les cadres, aujourd'hui, réfléchissent à ce qu'ils vont faire à un instant T, comment ils vont rebondir, comment ils vont changer d'entreprise, quel type de projet ils ont envie d'investir, comment ils vont être davantage associés à la gestion de l'entreprise. C'est vraiment leur première demande. Même s'il y a aussi des critères de réussite, dont le fait d'actualiser ses compétences, d'être sûr que l'on est toujours bien positionné sur le marché. Aujourd'hui, sur des marchés mondiaux, ou même nationaux, l'avenir des entreprises passe par la capacité à se différencier, à se positionner sur des segments à forte valeur ajoutée. Donc le besoin de cadres, le besoin de compétences, de spécialisation, de capacité à englober et de vision stratégique sont des enjeux fondamentaux pour toutes les entreprises, pas seulement les grandes. Pour les PME/PMI, voire les TPE aussi, qui aspirent à grandir ou avoir une position plus dynamique sur le marché. »



**« L'INDÉPENDANCE  
EST UN CHOIX,  
ELLE PEUT AUSSI  
ÊTRE SUBIE »**

**Léonie Hénaut**

**Sociologue au centre  
de sociologie des  
organisations  
(CNRS/SciencesPo)**

« De quoi s'agit-il quand on parle de travailleurs indépendants ? C'est une population de professionnels qui partagent le fait d'être dirigeants d'une entreprise, soit une entreprise individuelle, soit une entreprise sans salarié. Quand ils parlent de leur statut, ils disent : « Je suis indépendant, je travaille en freelance, je suis freelancer, je travaille à mon compte. » Il s'agit de guides conférenciers, de graphistes, de journalistes, de traducteurs, d'interprètes, mais aussi de chargés d'études, de formateurs qui vont intervenir dans les entreprises, d'animateurs qui proposent des ateliers pour enfants, de webdesigners, etc. Ce sont des milliers de professionnels, avec des niveaux d'études et de diplômes plutôt élevés. Et souvent, c'est vrai que leur indépendance est un choix. Mais cette indépendance peut aussi parfois être subie. Dans certains secteurs d'activité, la structure de l'emploi est telle qu'il n'y a pas d'autre solution que de s'installer à son compte, pour exercer à la sortie de sa formation. »

**« DANS CERTAINS SECTEURS D'ACTIVITÉ,  
LA STRUCTURE DE L'EMPLOI EST  
TELLE QU'IL N'Y A PAS D'AUTRE SOLUTION  
QUE DE S'INSTALLER À SON COMPTE »**  
*Léonie Hénaut*

## Unédic : la neutralité pour aider à la décision

**A**u gré des sursauts de la conjoncture et de l'évolution du contexte économique et social, les évaluations et études de l'Unédic viennent éclairer les partenaires sociaux et les pouvoirs publics dans leurs échanges. Des études fiables, claires, réactives, et conduites en toute indépendance.

En 2019, l'Unédic a poursuivi ses analyses du marché du travail et des trajectoires des demandeurs d'emploi qui s'y dessinent à tra-

vers plus d'une quinzaine d'études quantitatives et qualitatives : leur autonomie face au numérique, les situations de récurrence au chômage, les relations de travail suivies ou encore le cas des travailleurs frontaliers.

Pour objectiver les réalités du chômage, le vécu et les besoins des demandeurs d'emploi, l'Unédic a notamment mené une enquête et publié une étude en 3 volets sur « Les allocataires qui travaillent ». Qu'ils éclairent les négociations ou fassent écho à l'actualité

sociale et économique, ces travaux à l'initiative de l'Unédic viennent nourrir la connaissance des partenaires sociaux, contribuant ainsi à une prise de décision éclairée. Outre les études et analyses portant sur le marché du travail, l'Unédic publie aussi des travaux d'évaluation sur les effets des règles d'assurance chômage. Ce fut le cas en 2019 avec la publication du bilan des trois premières années des droits rechargeables, mis en place dans la convention relative à l'indemnisation



# 150 chiffres

PRODUITS, EN PÉRIODE DE NÉGOCIATION,  
PAR LES EXPERTS DE L'UNÉDIC  
EN QUELQUES MOIS POUR ÉCLAIRER  
LES PARTENAIRES SOCIAUX

du chômage de 2014. Enfin, les travaux portant sur les effets de la nouvelle réglementation d'assurance chômage mise en place au 1<sup>er</sup> novembre 2019, et des mesures d'urgence face à la crise sanitaire ont marqué l'année écoulée.

### **Une vigie attentive : focus sur les effets de la nouvelle réglementation et les mesures d'urgence**

Dans la période qui a suivi le décret de réforme de l'Assurance chômage du 26 juillet 2019, l'Unédic s'est concentrée sur ses missions et s'est très vite mobilisée pour analyser l'impact social et financier des nouvelles règles. En moins de deux mois, elle a publié, fin septembre 2019, un premier chiffrage précis de la réforme, au global et mesure par mesure. Cette étude a mis en évidence un impact net de 2,3 Mds€ d'économies dès 2021 en détaillant les conséquences engendrées pour chacune des mesures de la réforme. Au-delà des effets financiers, l'étude d'impact a aussi mis en lumière qu'1 demandeur d'emploi sur 2 serait affecté par au moins une des mesures. Scrutée mais non remise en cause dans l'acuité de ses analyses, l'Unédic demeure référente sur son champ d'expertise. Un savoir-faire dont elle a pu apporter la preuve dans le cadre des travaux de suivi des différents dispositifs : les droits rechargeables (octobre 2019) ou le bilan du contrat de sécurisation professionnelle - CSP (juin 2019). C'est d'ailleurs en s'appuyant sur ces données objectives, qui montraient toute l'efficacité du CSP, que les partenaires sociaux ont convergé vers un accord, en janvier 2020, pour le préserver et ainsi permettre aux licenciés économiques un retour accéléré et durable vers l'emploi. Sous l'impulsion des partenaires sociaux, ses conditions d'affiliation et d'indemnisation ont été maintenues.

Avec la crise sanitaire, l'Unédic a poursuivi son rôle de vigie à travers les prévisions

financières relatives au recours au chômage partiel, au report des fins de droits ou au report des contributions patronales. Ces prévisions ont aidé les pouvoirs publics à piloter les mesures d'urgence, avec l'Unédic et les partenaires sociaux. Elles ont aussi permis à l'Unédic de chiffrer leur impact financier pour emprunter sur les marchés. En tant que pilote du régime, l'Unédic a estimé ses dépenses supplémentaires : elles s'élèvent à 1 Md€ puis à 1,3 Md€ par semaine pour l'activité partielle et à 1 Md€ par mois pour les demandeurs d'emploi et les employeurs. Ces dépenses seront revues en fonction de la consommation réelle du chômage partiel et de la conjoncture. Sans oublier d'éventuelles évaluations plus ciblées, à la demande des branches et des territoires les plus touchés. Enfin, dans un contexte redouté de forte contraction de l'emploi, les évaluations seront précieuses dans la concertation annoncée pour fin juin 2020 entre l'exécutif et les partenaires sociaux, que l'Unédic est venue enrichir d'un dossier de situation sur l'Assurance chômage.

### **Analyser pour mieux accompagner les demandeurs d'emploi**

En s'intéressant aux trajectoires des demandeurs d'emploi, l'Unédic a confirmé la dualité croissante du marché de l'emploi et fait émerger une tendance de fond : la récurrence emploi/chômage. Phénomène qu'elle avait déjà abordé en 2018, à travers son étude sur « Le recours aux contrats courts ». On apprend grâce à ces travaux que plus d'1 allocataire sur 2 travaille, percevant une partie de ses allocations quand il a des contrats de courte durée ou alternant les mois chômeurs et travaillés. Une situation qui peut perdurer au début par choix, puis s'installer très vite de façon subie faute de solution alternative. C'est en s'appuyant sur ces constats, documentés et chiffrés que les partenaires sociaux ont orienté les objectifs de Pôle

emploi vers un accompagnement renforcé de ces publics, dans la convention tripartite signée, fin 2019, entre l'État, l'Unédic et l'opérateur. Un accompagnement qui va se révéler particulièrement utile pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire, puisque ces demandeurs d'emploi récurrents ont été et seront aussi parmi les plus touchés.

Au-delà des dispositifs, la perception du chômage est aussi un facteur déterminant de retour à l'emploi. C'est pourquoi l'Unédic a investi, pour la première fois, le champ de l'opinion. Avec un baromètre publié en avril 2020 mais réalisé avant la crise, intitulé « Quel regard les Français portent-ils sur le chômage et les chômeurs ? ». Inédit en France, il nous apprend notamment que la majorité des Français est d'accord pour dire que le travail est important, reconnaît que le chômage reste subi et que personne n'est à l'abri d'y être un jour confronté. Une deuxième vague sera publiée à la rentrée pour mesurer l'impact du confinement et du chômage partiel dans l'opinion.

### **En toute indépendance et impartialité**

Qu'il s'agisse des évaluations ou des analyses sur le marché du travail, les études de l'Unédic sont conduites en toute indépendance, avec une exigence constante d'alimenter de manière impartiale les partenaires sociaux. Elles reposent sur des données objectivées, issues du fichier national des allocataires, des tableaux de bord financiers de l'Unédic, de prévisions validées par le Consensus des économistes ou d'enquêtes qualitatives conduites avec des instituts.

À cette indépendance et cette hauteur de vue, s'ajoute une réactivité qui a fait ses preuves, puisqu'en période de négociation les experts de l'Unédic produisent jusqu'à 150 chiffrages en quelques mois. Autant d'atouts précieux qui confirment l'utilité de l'Unédic dans le pilotage à l'aune de la crise liée à la Covid-19. ■

*C'EST EN S'APPUYANT SUR LES ANALYSES DE L'UNÉDIC, QUE LES PARTENAIRES SOCIAUX ONT ORIENTÉ LES OBJECTIFS DE PÔLE EMPLOI VERS UN ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ*

## QUI SONT LES ALLOCATAIRES?

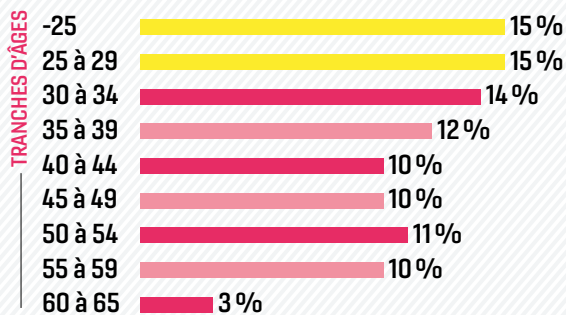
Âge, sexe, niveau de diplôme, durée et montant d'indemnisation, type d'emploi perdu...

Pour éclairer les partenaires sociaux et, plus largement, tous les acteurs qui s'intéressent à l'emploi, l'Unédic publie régulièrement une étude pour mieux comprendre qui sont les allocataires de l'Assurance chômage. Il en ressort notamment que la proportion de femmes augmente (52% contre 48% en 2014), que les moins de 30 ans représentent le tiers des allocataires et sont plus souvent indemnisés (car étant davantage en contrat à durée limitée). Enfin, les allocataires sont moins diplômés que le reste de la population active.

JUIN 2019

## RÉPARTITION PAR TRANCHES D'ÂGE

30 % des allocataires ont moins de 30 ans. Les jeunes sont plus souvent embauchés en contrat à durée limitée, et ouvrent donc plus fréquemment des droits à l'Assurance chômage.



## RÉPARTITION HOMMES/FEMMES

La proportion de femmes parmi les allocataires indemnisés est en augmentation depuis 2014.

**48%**  
de femmes en 2014

**50%**  
de femmes en 2016

**52%**  
de femmes en 2019

## RÉPARTITION PAR NIVEAUX DE DIPLÔME

Les allocataires de l'Assurance chômage  
**50%**



La population active  
**61%**

Les allocataires sont moins diplômés que le reste de la population active. 50% des allocataires ont un diplôme inférieur au bac vs 39% parmi l'ensemble de la population active

JUIN 2019

1/3

LES MOINS DE 30 ANS  
REPRÉSENTENT UN TIERS  
DES DEMANDEURS D'EMPLOI  
INDEMNISÉS

## NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

Nombre total de demandeurs d'emploi  
(toutes catégories confondues)

**6,4 millions\***

Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge  
par l'Assurance chômage

**3,7 millions\***

Nombre de demandeurs d'emploi qui perçoivent  
une allocation chômage

**2,6 millions\***

\* En moyenne chaque mois.

## DERNIER CONTRAT AVANT LE CHÔMAGE

**45%**

perçoivent une allocation chômage  
après une fin de contrat à durée limitée  
(CDD, intérim, apprentissage)

**32%**

après un licenciement

**20%**

après une rupture d'un commun accord  
(dont ruptures conventionnelles)

**3%**

après une démission

## DURÉE DU DROIT

**50% bénéficient  
d'un droit à  
l'indemnisation de  
2 ans ou plus**

Il faut distinguer la durée du droit  
de la consommation effective du droit. Les  
allocataires consomment en moyenne 68%  
de leurs droits, soit 10 mois en moyenne.  
La moitié d'entre eux ouvre un droit de 2 ans ou plus  
(source Unédic - « Les chiffres qui comptent » –  
septembre 2019).

## MONTANT DES ALLOCATIONS

**910€**  
net/mois  
en moyenne

Les allocataires qui ne travaillent  
pas perçoivent en moyenne 1040 €/mois

Les allocataires qui travaillent perçoivent en  
moyenne 610 €/mois, mais perçoivent un revenu net  
moyen de 1350 €/mois avec leur salaire  
complémentaire

JUIN 2019

*LA PROPORTION DE FEMMES PARMIL  
LES ALLOCATAIRES INDEMNISÉS  
AUGMENTE RÉGULIÈREMENT DEPUIS 6 ANS*



UN ACTEUR  
ENGAGÉ DE NOTRE  
DÉMOCRATIE  
SOCIALE



**La crise et le sentiment de vulnérabilité qu'elle a engendré ouvriront-ils la voie à un monde nouveau ?** Signera-t-elle l'émergence d'un dialogue social rénové ? La crise va-t-elle amplifier les initiatives pour un monde plus équitable et solidaire ou au contraire accélérer la course à la performance. Au risque de creuser les inégalités ? **Dans le « monde d'avant »,** nombreuses étaient les aspirations de nos concitoyens à plus de bien commun et de **démocratie toujours plus « participative », voire directe.** À l'heure où le modèle français de démocratie sociale, dont l'Unédic est un acteur clé, est ausculté et questionné, le regard d'un politologue, d'un acteur de l'économie sociale et solidaire, et d'une psychologue du travail éclairent le débat.

# PAROLE D'EXPERTS

Retrouvez  
l'intégralité des  
interviews  
des podcasts  
« Point de  
suspension(s) »  
sur [unedic.org](http://unedic.org)



« LA VULNÉRABILITÉ  
EST AUJOURD'HUI  
GLOBALEMENT PARTAGÉE »

**Dominique Lhuillier**

Professeur émérite en psychologie  
du travail au CNAM

« Le développement de l'engagement au service d'activités d'entraide, de solidarité, le « prendre soin » des autres semblent prendre plus de place que dans nos vies antérieures, avant la crise. Peut-être parce que le contexte nous a conduits à penser que la vulnérabilité ne peut plus être appréhendée comme une vulnérabilité différentielle. Avec un monde où il y aurait d'un côté des performants, combattants, productifs, et de l'autre côté, des faibles, des seniors, des personnes en difficulté dans leur travail et qui ont du mal à s'insérer socialement. Non. La vulnérabilité, aujourd'hui, se découvre et s'éprouve comme quelque chose de globalement partagé. Elle nous a conduits à réévaluer nos priorités dans la vie, nos valeurs. Et c'est ce qui a vraisemblablement développé une plus grande attention au « prendre soin ». Prendre soin de soi, mais aussi prendre soin des autres, du lien avec les autres. »

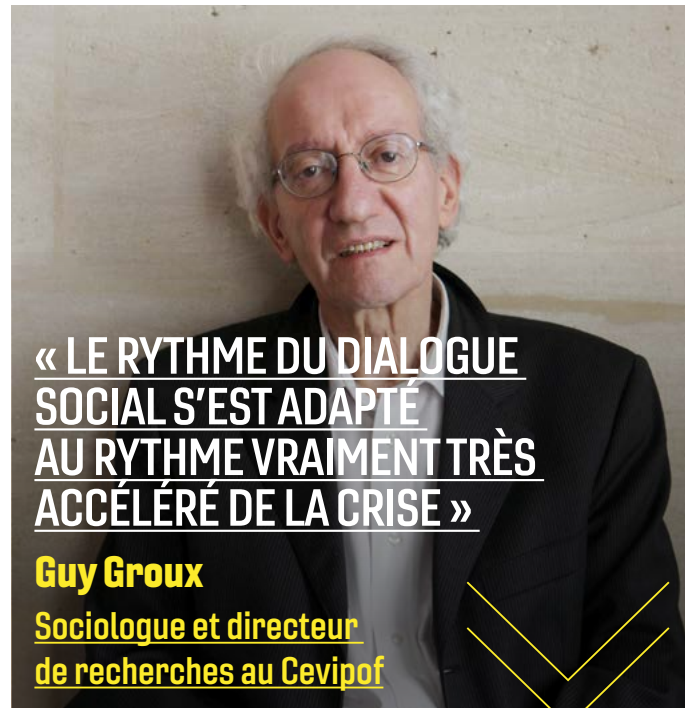
« LE "PRENDRE SOIN" DES AUTRES SEMBLE  
OCCUPER PLUS DE PLACE QUE DANS NOS VIES  
ANTÉRIEURES, AVANT LA CRISE »  
Dominique Lhuillier



**« UN DIALOGUE  
S'EST RENOUÉ ENTRE  
DES ACTEURS AUX  
CULTURES TRÈS OPPOSÉES »**

**Sylvain Reymond**

**Directeur général de Pro Bono Lab**



**« LE RYTHME DU DIALOGUE  
SOCIAL S'EST ADAPTÉ  
AU RYTHME VRAIMENT TRÈS  
ACCÉLÉRÉ DE LA CRISE »**

**Guy Groux**

**Sociologue et directeur  
de recherches au Cevipof**

« Notre métier, c'est de faire en sorte qu'une entreprise ou une organisation exprime sa citoyenneté. La crise qu'on traverse a créé un sentiment de mobilisation générale autour de sujets complètement désidéologisés, au-delà des clivages de la concurrence. Cette mobilisation générale a permis à des acteurs aux cultures habituellement très opposées de renouer le dialogue : les associations, les entreprises, la force publique. Tous ces gens sont en train d'essayer de comprendre comment ils peuvent innover autour d'une cause, qui renforce aussi un certain nombre d'évidences. On entre dans une ère où la règle est : celui qui donne, plutôt que celui qui paye. Et ça nous intéresse beaucoup ! Cette philosophie qui consiste à donner gratuitement de sa personne, vient transformer les entreprises de l'intérieur. Elles se disent : « OK, c'est le moment pour moi d'aller au-delà des codes du travail classiques, de nos logiques de performance. » Cette transformation profonde qui consiste à se mettre au service de l'intérêt général, au moment où l'intérêt général est par définition la première des préoccupations. »

« Le dialogue social au sein des entreprises s'est développé de façon très conséquente pendant la crise. Dans un premier temps, pour prendre des mesures de protection poussées des salariés. Puis, il a eu pour objet de régler la question de l'organisation du travail, et notamment du travail à distance. Comment réorganiser beaucoup de tâches et de rapports entre les salariés et l'entreprise dans le contexte de la crise sanitaire. Enfin, il s'est attaché aux conditions de la reprise. Alors si je devais faire un constat général, c'est qu'on entend souvent dire, et c'est parfois vrai, que le dialogue social a un rythme beaucoup plus lent que le rythme de la production. Certains disent qu'il agit comme un frein. Or là, les syndicalistes comme les DRH tombent d'accord sur le fait que le rythme du dialogue social s'est adapté au rythme vraiment très accéléré des conditions de la crise. Et ça, c'est un fait nouveau. Dans les entreprises, ce dialogue social s'est non seulement intensifié, mais il a aussi adopté des modalités nouvelles, assez inattendues et inédites. »

**« ON ENTRE DANS UNE ÈRE OÙ LA RÈGLE EST :  
CELUI QUI DONNE, PLUTÔT QUE CELUI QUI PAYE.  
ET ÇA NOUS INTÉRESSE BEAUCOUP ! »**  
*Sylvain Reymond*

# L'Unédic, acteur clé de la démocratie sociale

**D**epuis la parution du décret sur la réforme de l'Assurance chômage en juillet 2019, les partenaires sociaux ont pleinement joué leur rôle, en sécurisant les nouvelles règles, en lien avec les opérateurs. La gouvernance paritaire de l'Unédic est intervenue en faisant évoluer la réglementation de l'Assurance chômage, en signant notamment un accord sur le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), en janvier 2020. Sur le terrain, le travail des Instances paritaires régionales (IPR) s'est poursuivi pour adapter au mieux les règles en fonction des situations locales. L'Unédic a en outre piloté la mise en œuvre des nouvelles règles, tout en assumant pleinement ses responsabilités ainsi que son rôle de vigie constructive en produisant de nombreuses analyses. Un positionnement qui s'est renforcé durant la crise sanitaire pour mettre en œuvre les mesures d'urgence, aux côtés de l'État. Ainsi, le décret pris par le gouvernement en juillet 2019, qui a réformé les règles d'assurance chômage à la place des partenaires sociaux en raison de l'échec de la négociation constaté en février, n'a cependant pas affecté ni interrompu les autres travaux des partenaires sociaux dans le cadre de leur mission de gestion du régime.

## **Une instance démocratique animée par l'utilité sociale de ses missions**

Fondée en 1958 par les partenaires sociaux, l'Assurance chômage est pilotée par une gouvernance qui associe, à parité, des représentants de salariés (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, FO) et des représentants des

employeurs (Medef, CPME, U2P). En sont issus le président et le vice-président, élus en alternance, tous les 2 ans. Dotés du pouvoir législatif (après agrément de la convention par l'État), les partenaires sociaux négocient et définissent les règles d'assurance chômage. Ainsi, les conventions de 2014 ou de 2017 sont le fruit d'accords issus de négociations paritaires interprofessionnelles entre les partenaires sociaux en charge de l'Assurance chômage. En 2019, les partenaires sociaux n'ont pas été à l'initiative des nouvelles règles, mais ils ont poursuivi leurs travaux et sont arrivés à un accord sur le CSP.

Cette indépendance vis-à-vis du pouvoir politique et une connaissance concrète du terrain confèrent au régime sa stabilité, sa pertinence et une pérennité dans ses décisions. Paritaire dans sa gouvernance, le régime d'assurance chômage est aussi porté par la solidarité interprofessionnelle. Les règles d'assurance chômage ont une portée universelle qui repose sur des compromis respectant les intérêts de tous, dans une logique d'équilibre.

Un pied dans le social et l'autre dans le réalisme économique, ils négocient de nouvelles règles afin de proposer des solutions qui protègent les demandeurs d'emploi et dynamisent les entreprises, tout en assurant la soutenabilité financière du système. À la fois proche des réalités du monde du

travail et des pouvoirs publics, l'Unédic, en tant qu'organisme paritaire, est un acteur indispensable à la cohésion sociale, qui a su apporter les preuves de son efficacité sur le temps long.

## **Le paritarisme, solide face aux chocs**

Parfois questionné, le paritarisme n'a de cesse de se réinventer et de s'adapter aux situations. Que ce soit face aux profonds changements de réglementation induits par les décrets de 2019 ou face à la crise, les partenaires sociaux ont administré la preuve de leur responsabilité.

Pour mettre en œuvre les mesures d'urgence et préserver l'emploi et les entreprises, ils ont tenu leur place, aux côtés des pouvoirs publics. Les partenaires sociaux ont répondu présent et ont fait preuve d'agilité et de réactivité dans l'urgence.

En quelques semaines, pour soutenir le pays, l'Unédic a en effet injecté 10 Mds€ dans l'économie française. En 8 semaines de confinement, une somme qui a pu être débloquée dans l'urgence et à des taux intéressants, grâce à la confiance des marchés financiers en l'Unédic.

Au préalable, durant l'année 2019, les partenaires sociaux ont veillé à ce que les règles issues des décrets de juillet 2019 soient applicables. Pour nourrir le débat public de façon impartiale et éclairée, l'Unédic s'est mobilisée très vite après la parution du

**PARFOIS  
QUESTIONNÉ,  
LE PARITARISME  
N'A DE CESSÉ DE  
SE RÉINVENTER ET  
DE S'ADAPTER AUX  
SITUATIONS.**

*EN 2019, LE DIALOGUE PARITAIRE S'EST  
CONCRÉTISÉ PAR DEUX ACCORDS : UNE NOUVELLE  
CONVENTION TRIPARTITE AVEC L'ÉTAT ET  
PÔLE EMPLOI, ET UN ACCORD QUI RECONDUIT LE CSP*



décret. Dès septembre 2019, elle publiait la première étude d'impact chiffrant précisément les effets des nouvelles règles. Entre juillet 2019 et mai 2020, elle a en outre publié plusieurs études pour mieux comprendre le marché du travail, et évaluer les effets des règles d'assurance chômage. Ses travaux sur la récurrence au chômage, la réembauche, la situation des frontaliers ou encore l'autonomie des demandeurs d'emploi ont aidé les partenaires sociaux à prendre les bonnes décisions.

En région, les réunions des Instances paritaires régionales (IPR) se sont tenues, y compris pendant la crise. Les mille mandats par leurs organisations nationales ont continué à examiner le cas de certains demandeurs d'emploi et à apprécier le droit en fonction de chacun.

Le dialogue paritaire s'est en outre poursuivi et concrétisé à travers deux accords. Une nouvelle convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi pour la période 2019-2022, signée fin 2019, qui traduit les orientations

et la volonté des partenaires sociaux, en renforçant notamment l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Et un accord en janvier 2020 qui reconduit les fondamentaux du CSP, les partenaires sociaux convergeant vers le maintien d'un dispositif efficace et essentiel à mobiliser en cas de crise. La situation actuelle leur donne raison. Cet accord atteste de la capacité des partenaires sociaux à continuer d'assurer leur rôle concernant l'évolution des règles dans la période, malgré le régime de carence. ■

*LES RÈGLES D'ASSURANCE CHÔMAGE ONT  
UNE PORTÉE UNIVERSELLE QUI REPOSE  
SUR DES COMPROMIS RESPECTANT LES INTÉRÊTS  
DE TOUS, DANS UNE LOGIQUE D'ÉQUILIBRE*



UN  
GESTIONNAIRE  
EFFICIENT  
ET VIGILANT

La question est lancinante, dans tous les pays, notamment les plus riches, qui ont pu soutenir leur économie, leur système de santé et leur protection sociale. **Quelles conséquences économiques auront les deux mois de quasi-inactivité** sur les millions de salariés en activité partielle et les centaines de milliers de demandeurs d'emploi ?

**Jusqu'où ira l'endettement contracté en quelques semaines ?** Jusqu'à quel point les finances publiques tiendront-elles ? Les trois économistes qu'a rencontrés l'Unédic font un pas de côté : **l'ampleur de la crise ne se lit pas tant à l'ampleur de l'endettement qu'à l'aune du coût de l'endettement**, en générant le moins de charges et donc une moindre exposition au risque pour les États emprunteurs à court terme. À l'heure où l'Unédic a émis deux « Social bonds » historiques et massifs pour financer les mesures d'urgence mises en place par l'État, le point de vue de ces experts éclaire les développements économiques prochains.

# PAROLE D'EXPERTS

Retrouvez l'intégralité des interviews des podcasts « Point de suspension(s) » sur [unedic.org](http://unedic.org)



« LA REPRISE SERA DIFFÉRENCIÉE SELON LES TERRITOIRES »

**Nadine Levratto**

Economiste, directrice du Laboratoire Economix

« Dans aucun pays et à aucune période, les conditions macroéconomiques ne se sont déclinées exactement de la même manière dans tous les départements, les zones d'emploi ou les différents territoires. De même que les chocs ne se produisent pas partout avec la même violence, la reprise va se faire différemment selon les territoires. Le choc comme le « recovery », ou la résilience des économies, dépendent de leurs caractéristiques propres : du type de secteurs d'activité présents sur le territoire et du type d'entreprises. Y trouve-t-on surtout quelques grands groupes ou, au contraire, un tissu de PME ? L'économie y est-elle plutôt de type résidentiel, c'est-à-dire orientée vers les ménages, ou plutôt de type productif, orientée vers des relations avec d'autres entreprises ? Et puis, cela dépend aussi des politiques publiques. Politiques qui sont mises en œuvre au niveau national, mais sont déclinées aussi au niveau local. »

« LA RÉSILIENCE DES ÉCONOMIES DÉPEND DE LEURS CARACTÉRISTIQUES PROPRES : DU TYPE DE SECTEURS D'ACTIVITÉ PRÉSENTS SUR LE TERRITOIRE ET DU TYPE D'ENTREPRISES »  
Nadine Levratto





« ON PEUT  
S'ENDETTER, MAIS  
SE POSE LA QUESTION  
SUR LE MOYEN  
ET LONG TERME »

**Éric Heyer**

**Économiste. Directeur  
du département analyse  
et prévision à l'OFCE**



« LA DETTE,  
EN RÉALITÉ,  
N'EXISTE PAS »

**Patrick Artus**

**Économiste. Directeur  
de la recherche  
et des études de Natixis**

« Le chômage partiel ne sera pas suffisant pour éviter les faillites. Mais il sera, à court terme en tout cas, suffisant pour limiter la hausse du chômage. Grâce au chômage partiel, ce sont les finances publiques qui vont absorber le choc, en grande partie; mais il y aura bien sûr des angles morts, et donc une augmentation du chômage. La Banque centrale européenne est aujourd'hui beaucoup plus présente qu'en 2007 et assure qu'il n'y aura pas de hausse des taux d'intérêt. Les taux d'intérêt étaient déjà extrêmement faibles sur les dettes publiques avant la crise, voire négatifs à dix ans pour la France. La question se pose donc plutôt sur le moyen et long terme. Soit on considère que l'endettement supplémentaire lié à la crise sera pris en charge par la Banque centrale européenne, pour tous les pays de la zone euro, sous forme de dette perpétuelle. Soit ce n'est que transitoire et, dans ce cas, ce sera aux États de mettre en place des stratégies pour rassurer les marchés financiers. »

« Cette crise est beaucoup plus violente en profondeur que celle de 2008-2009. Mais la vraie question est : que va-t-elle nous apprendre? Il ne faut pas que les entreprises aient des inhibitions pour embaucher ou pour investir, parce qu'évidemment il ne faut pas que les ménages aient de l'inhibition pour consommer. Il va donc falloir régler le problème de la confiance des ménages, comme celui de la capacité des entreprises à investir et à embaucher, bien qu'elles se soient beaucoup plus endettées. On peut estimer à juste titre que le taux d'endettement public de la France sera de l'ordre de 116 % du PIB fin 2020, alors qu'il aurait dû être de 99 %. Mais si on s'arrête là, on fait une grosse erreur d'analyse, parce qu'une partie très importante de cette dette n'existe pas. Elle sera détenue par la banque centrale. Ce qui est problématique, c'est la dette détenue par le secteur privé qui, lui, peut demander des intérêts plus élevés et s'inquiéter de la solvabilité de l'État. Donc, le vrai taux d'endettement de la France, c'est la dette non détenue par la banque centrale, par un système européen de banque centrale. »

« LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE EST  
AUJOURD'HUI BEAUCOUP PLUS PRÉSENTE  
QU'EN 2007 ET ASSURE QU'IL N'Y AURA PAS  
DE HAUSSE DES TAUX D'INTÉRÊT »  
*Éric Heyer*

# Un régime assurantiel géré avec vigilance, réactivité et efficacité



**E**n période de désendettement comme en période de crise, l'Unédic a sécurisé le caractère assurantiel de l'Assurance chômage, grâce à l'acuité de ses prévisions, à sa réactivité et à la confiance des marchés financiers qu'elle a su entretenir depuis plusieurs années.

Si durant la crise, l'Assurance chômage a été amenée à couvrir d'autres risques que la perte d'emploi, son modèle reste celui d'un régime assurantiel, contributif et solidaire. C'est-à-dire que ce sont les contributions versées par les employeurs en proportion du salaire perçu par les salariés, qui financent les allocations

de ceux qui ont perdu leur emploi. Le fait que, depuis janvier 2019, les cotisations salariales aient été remplacées par une part de CSG activité n'a pas fait évoluer sa nature. Ce régime offre une protection universelle, avec des règles communes à tous les demandeurs d'emploi, quels que soient le territoire et leur secteur d'activité, dans une logique de solidarité interprofessionnelle.

Comme la plupart des régimes de protection sociale, l'Assurance chômage se pilote sur des cycles longs, en fonction de la conjoncture économique. Pour couvrir les périodes où le risque est élevé, avec des dépenses supérieures aux recettes, il faut pouvoir compenser ces besoins de financement par des périodes où les dépenses sont inférieures aux recettes, selon un modèle contracyclique.

## **Un régime assurantiel renforcé face à la crise**

Fidèle à sa vocation, lors de la crise Covid-19, l'Assurance chômage a renforcé son rôle de protection en continuant à verser un revenu de remplacement à plus de 3 millions de personnes privées d'emploi. Parmi elles, certaines ont perdu leur emploi ou n'ont pu en trouver à cause de la crise, d'autres ont bénéficié d'une prolongation de leurs droits et d'autres encore n'ont pas pu cumuler salaire et allocations car leur contrat s'est interrompu ou n'a pas été renouvelé.

S'y est ajoutée l'activité partielle qui ne relève pas du principe assurantiel et dont la protection a été étendue dans le cadre des mesures d'urgence décidées par l'État. L'Unédic en a financé un tiers, exclusivement par de la dette puisque

*L'ASSURANCE CHÔMAGE SE PILOTE SUR DES CYCLES LONGS, EN FONCTION DE LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE*

## LA CONTRIBUTION DE L'UNÉDIC

ce dispositif n'a pas de ressources affectées. Compte tenu de son plafond (jusqu'à 4,5 Smic) et de son ampleur (jusqu'à 9 millions de personnes couvertes), l'activité partielle a généré une dette importante en quelques semaines, jusqu'à atteindre un tiers de l'endettement total du régime.

Cette situation a remis en cause l'équilibre du régime d'assurance chômage. En temps normal, les revenus d'activité des salariés servent à financer les allocations d'un demandeur d'emploi. Or, le renforcement de la protection fournie par l'activité partielle modifie cet équilibre et amplifie ses effets conjoncturels.

Une réflexion entre l'État et les partenaires sociaux doit préciser comment s'organisent à l'avenir le financement et le pilotage du dispositif d'activité partielle, dont l'utilisation devrait se prolonger au-delà de fin 2020.

### Qui dit régime assurantiel pérenne dit gestion efficiente

Pour sécuriser à long terme l'Assurance chômage, pour qu'elle assure pleinement son rôle de régime général solidaire et universel, il faut non seulement sécuriser ses recettes et ses dépenses mais aussi piloter sa gestion financière avec réactivité. Et ce, en temps normal comme en période de crise. Ces deux périodes se sont succédé entre juillet 2019 et mai 2020. L'Unédic les a gérées avec vigilance et efficacité.

En 2019, le mode de financement du régime a changé. Pour s'assurer que toutes les contributions dues seraient bien versées, l'Unédic a conclu des accords avec tous les opérateurs de recouvrement et a sécurisé ses processus, notamment pour la part de CSG activité et pour la compensation de toutes les exonérations, dont l'allègement général des charges sociales, inférieures à 1,6 Smic. C'est avec la même rigueur, que ces échanges se sont poursuivis, au moment de la crise. Puisqu'elle s'est traduite par une baisse des ressources liées à la fois à

la hausse du chômage, au chômage partiel et aux mesures de report de charges, dont il a fallu sécuriser l'impact sur les finances du régime. Même chose pour sécuriser l'indemnisation des demandeurs d'emploi, à la suite de la réforme de l'Assurance chômage, en 2019. L'Unédic a œuvré avec Pôle emploi pour que les nouvelles règles soient correctement déployées, tout en améliorant le service rendu aux demandeurs d'emploi. Ce lien étroit s'est renforcé durant la crise pour piloter la mise en œuvre des mesures d'urgence : suspension des notifications d'indus et souplesse dans les modalités d'actualisation.

### Une gestion de l'endettement maîtrisée

En matière de gestion financière, l'Unédic est passée, en quelques semaines, d'une phase de désendettement progressif à un recours massif à l'endettement. Avant la crise, la conjoncture était favorable : la masse salariale et le PIB de la France augmentaient, ce qui se traduisait par un impact positif sur les finances du régime. La réforme devait accélérer le retour à l'équilibre, avec une dette qui devait passer de 37 Mds€ en 2019 à 32 Mds€ fin 2022. La crise a balayé ces perspectives, avec un endettement exceptionnel accru de 11,5 Mds€ pour faire face aux dépenses du régime général et financer l'activité partielle. Avec une dette initiale accrue d'un tiers et constituée hors de son cadre historique de couverture du risque chômage, l'Unédic a su être réactive et susciter de façon continue la confiance des marchés pour maîtriser le coût de son endettement. Réactive, l'Unédic l'a tout d'abord été en analysant la répartition de sa dette par nature de protection. D'un côté, les ressources sécurisées de l'Assurance chômage

pour éviter un chômage massif, et de l'autre, l'activité partielle, sans ressource adossée, mais avec une action déterminante attendue sur la protection et le maintien des emplois. Pour chacune de ces dépenses, l'Unédic a su placer en miroir les ressources et les gains attendus pour les publics concernés, ce qui est de nature à susciter la confiance des investisseurs.

Cette confiance des marchés financiers a permis à l'Unédic de lever rapidement les fonds nécessaires sans augmentation sensible du coût de sa dette qui n'excède pas 1 % de ses recettes, comme depuis dix ans. Pour ce faire, elle a activé trois leviers : des emprunts à court terme (moins d'1 an) pour passer le pic imposé par l'activité partielle et sécuriser sa trésorerie ; des programmes à moyen terme (jusqu'à 7 ans), dont deux émissions sociales (« Social bonds ») record en mai et juin 2020 ; et des émissions obligataires (au-delà de 10 ans) garanties par l'État. Pour augmenter cette capacité à long terme, l'Unédic a sollicité et obtenu des pouvoirs publics que la garantie d'État passe de 2 Mds€ à 10 Mds€.

Cet investissement socialement responsable a permis à l'Unédic d'emprunter 4 Mds€ sur 6 ans à un taux de 0,1 %. L'ensemble de ces emprunts, contractés sur les marchés et non auprès des banques, a été souscrit à des taux très compétitifs, inférieurs à 0,4 %.

Tous ces emprunts, contractés dans l'urgence, à distance et avec efficacité, ont permis à l'Unédic de verser des allocations et des rémunérations à 12 millions de personnes. Ils témoignent de la performance et de la capacité de l'Unédic à jouer son rôle d'amortisseur économique et social, même dans le contexte d'une crise d'une soudaineté et d'une ampleur inédites. ■

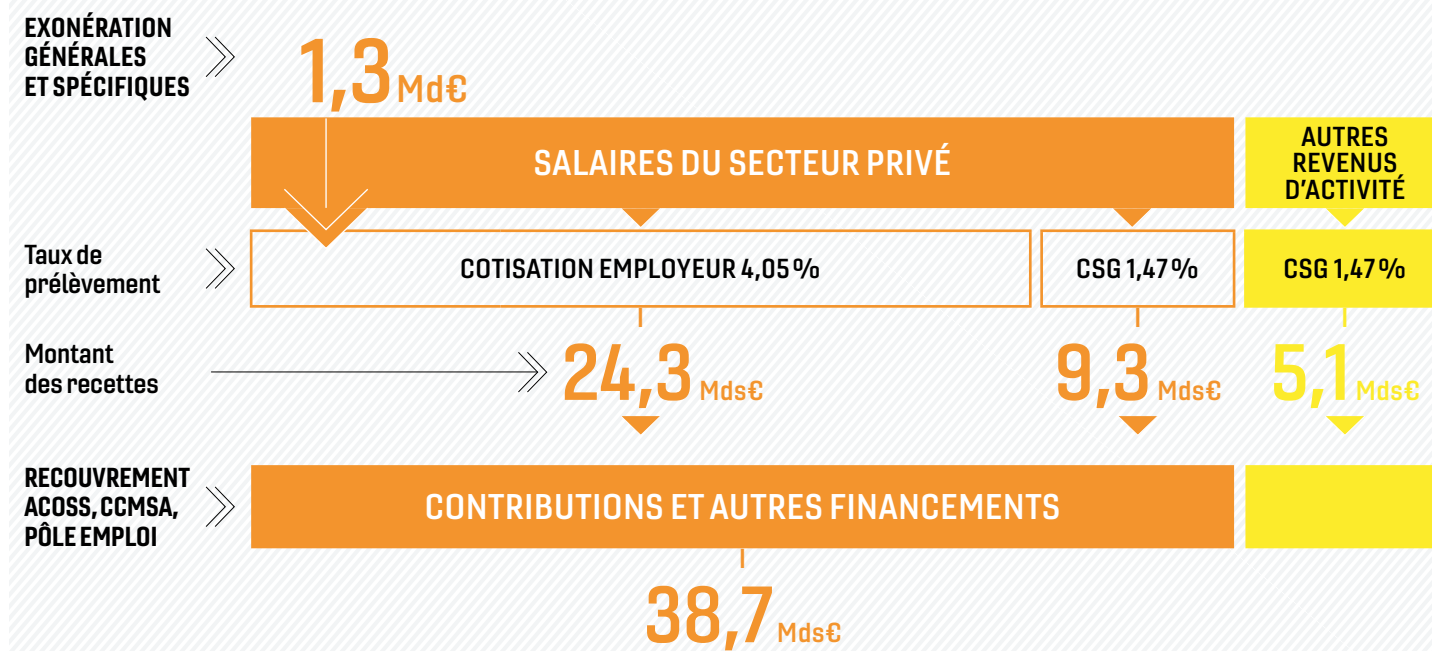
25,7 MDS€ DE DÉFICIT FIN 2020 CONTRE 0,9 MD€ ANTICIPÉ EN FÉVRIER, SOIT 24,8 MDS€ DE PLUS

51

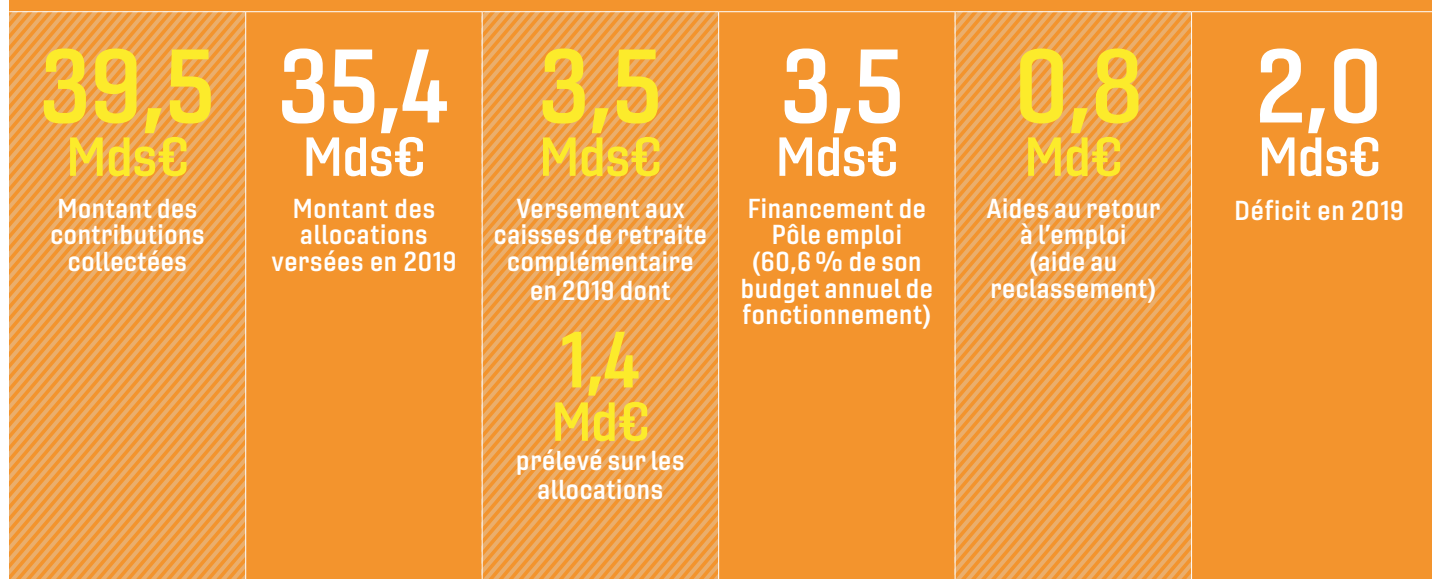
— de 0,4 %

TOUS LES EMPRUNTS CONTRACTÉS PAR L'UNÉDIC SUR LES MARCHÉS FINANCIERS PENDANT LA CRISE ONT ÉTÉ SOUSCRITS À DES TAUX TRÈS COMPÉTITIFS, INFÉRIEURS À 0,4 %

## FINANCEMENT DE L'ASSURANCE CHÔMAGE EN 2019



## RECETTES ET DÉPENSES DE L'UNÉDIC EN 2019

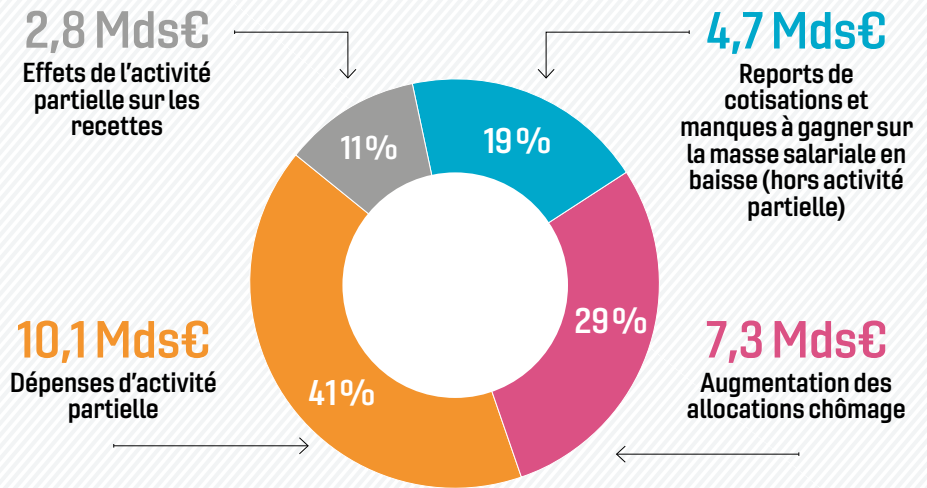


# 11,8 Mds€

C'EST LE MONTANT DE LA DETTE SUPPLÉMENTAIRE DE L'UNÉDIC APRÈS LA CRISE SANITAIRE COVID-19

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

FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ PARTIELLE  
**12,9 Mds€**  
 soit 52% du total du déficit induit par la crise de la COVID-19



## CHIFFRES CLÉS RESSOURCES HUMAINES

<p><b>104 salariés</b>                      (CDI + CDD)                      fin 2019                      (au 31/12/19)                      1 doctorant en contrat CIFR                      2 contrats d'apprentissage                      1 contrat de professionnalisation</p>	<p><b>89/100</b>                      Score de l'Unédic à l'index égalité femme-homme</p>	<p><b>79%</b>                      de cadres ou cadres dirigeants                      57% de femmes                      43% d'hommes                      42 ans d'âge moyen (de 22 à 63 ans)                      11 ans d'ancienneté à l'Unédic en moyenne</p>	<p><b>67%</b>                      des salariés environ ont suivi une formation au cours de l'année 2019</p>	<p><b>750 kg</b>                      de denrées collectées par les salariés de l'Unédic pour les banques alimentaires</p>	<p><b>100%</b>                      de salariés en télétravail durant la période de confinement</p>
--	---	--	--	--	---

## RAPPORT DE GESTION DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

COMPTE DE RÉSULTAT DE L'EXERCICE			
En millions d'euros	2018	2019	ÉVOLUTION EN %
Contributions principales et autres financements	37 138	38 666	4,1%
Contributions particulières	457	439	
Autres produits	239	428	
<b>Total des produits techniques</b>	<b>37 834</b>	<b>39 533</b>	<b>4,5 %</b>
Allocations de retour à l'emploi - ARE	- 30 927	- 31 550	2,0%
Autres allocations	- 2 338	- 2 480	
Aides au reclassement	- 678	- 765	
Validation des points retraites	- 2 073	- 2 105	
Contributions 10 % Pôle emploi	- 3 419	- 3 521	
Autres charges	- 671	- 726	
<b>Total des charges techniques</b>	<b>- 40 105</b>	<b>- 41 147</b>	<b>2,6 %</b>
<b>Résultat de gestion technique</b>	<b>- 2 271</b>	<b>- 1 614</b>	<b>- 28,9 %</b>
<b>Résultat de gestion administrative</b>	<b>- 33</b>	<b>- 31</b>	
<b>Résultat financier</b>	<b>- 365</b>	<b>- 334</b>	<b>- 8,5 %</b>
<b>Résultat exceptionnel</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	
Impôt sur les sociétés	- 2	- 3	
<b>RÉSULTAT NET</b>	<b>- 2 658</b>	<b>- 1 970</b>	<b>- 25,9 %</b>

L'évolution des contributions principales et autres financements est de 4,1 % en 2019, sous l'effet de l'augmentation de la masse salariale affiliée en 2019 (+ 3,1 %) combinée à une dynamique de la CSG sur les revenus d'activité de + 3,4 %. La croissance en moyenne des effectifs salariés de + 1,1 % en 2019 (après + 1,5 % en 2018) et la progression du salaire moyen par tête (SMPT) de + 1,6 % en 2019 (après + 2,0 % en 2018) soutiennent la dynamique de la masse salariale.

Les contributions particulières sont en légère baisse du fait de la diminution du nombre de défaillances d'entreprises et du moindre recours au contrat de sécurisation professionnelle (CSP). Les autres produits sont, quant à eux, en hausse, en raison d'une augmentation des produits accessoires de contributions (majorations de retard, pénalités, autres), de reprises de provisions sur créances douteuses et d'une émission décalée en 2019 de demandes de remboursement antérieures aux États membres dans le cadre du règlement européen 883/2004.

Le total des produits techniques progresse ainsi de 4,5 % entre 2018 et 2019.

Les allocations de retour à l'emploi (ARE) évoluent de + 2,0 %, cette évolution s'explique principalement par la progression de l'allocation journalière moyenne versée de 2,27 % atténuée par une baisse de 0,16 % du nombre de journées payées.

Le nombre moyen de demandeurs d'emplois indemnisés baisse de 0,57 % et passe de 2 761 448 allocataires moyen mandatés en 2018 à 2 745 607 en 2019.

Les autres allocations (essentiellement AREF et ASP) sont globalement en hausse (+ 6 %), avec une nette progression de l'AREF (+ 12 %) et une baisse de l'ASP de 2 % (recul du nombre de journées payées). Après prise en compte de la contribution de l'Assurance chômage au fonctionnement de Pôle emploi (3,521 Mds€), l'évolution des charges de gestion technique est ainsi de + 2,6 % entre 2018 et 2019.

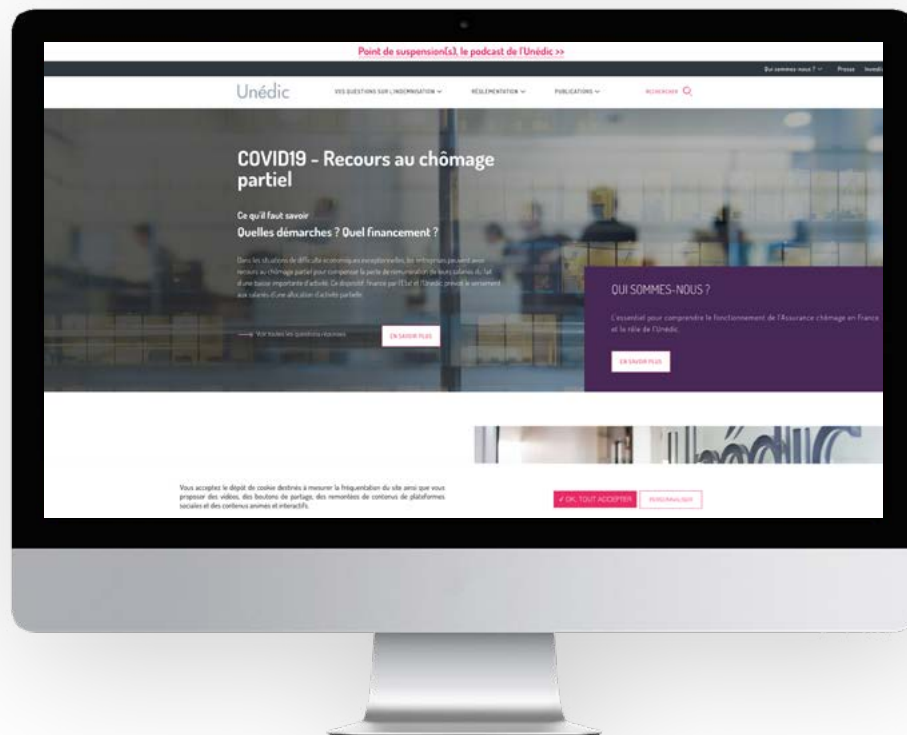
Le résultat de gestion technique est déficitaire à hauteur de 1,614 Md€, en amélioration comparativement au déficit de 2018 de 2,271 Mds€, du fait de la dynamique plus forte observée sur les contributions que sur l'évolution des allocations versées et des effets de la convention de 2017.

Après imputation du résultat de la gestion administrative de 31 millions d'euros, de la gestion financière de 334 millions d'euros, du résultat exceptionnel et de l'impôt sur les loyers immobiliers, le résultat net comptable de l'exercice est déficitaire à hauteur de 1,970 Md€.

Sur le plan du financement 2019 de l'Assurance chômage, l'Unédic a levé un total de 2,5 Mds€ sur le marché obligataire, ces émissions bénéficiant de la garantie explicite de l'État français.



# POUR EN SAVOIR PLUS SUR L'ASSURANCE CHÔMAGE UNEDIC.ORG



Les textes réglementaires et leurs  
décryptages pratiques, les prévisions financières,  
les études et indicateurs ainsi que les podcasts  
produits par l'Unédic sont disponibles sur unedic.org

Suivez notre actualité sur



unedic



@unedic



unedic.org