

DOCUMENT-CADRE

# D'ÉMISSIONS SOCIALES

*Protéger et accompagner  
dans l'emploi durable*

Mai 2020

## Sommaire du cadre d'émissions sociales de l'Unédic

I- Mission et contribution socio-économique de l'Unédic.....	3
1. Introduction .....	3
1. Présentation de l'Unédic.....	3
2. Les fondamentaux de l'Assurance chômage en France.....	4
3. Le régime d'assurance-chômage : un régime paritaire encadré .....	5
4. Le modèle de financement de l'Assurance chômage .....	8
5. Des organes de contrôle garantissant une gestion sincère et efficiente.....	9
2. Principes d'action et missions de l'Unédic.....	10
1. Trois principes d'action : le recueil et le partage d'informations, la neutralité, l'écoute et l'ouverture .....	10
2. Les missions de l'Unédic .....	11
3. Un ajustement régulier au contexte et aux besoins .....	12
4. Les données au cœur du fonctionnement de l'Unédic et du ciblage des besoins .....	12
5. L'évaluation au cœur du fonctionnement de l'Assurance chômage .....	13
3. Bénéfices socio-économiques de l'Assurance chômage.....	13
1. Un rôle de stabilisateur macro-économique .....	13
2. Un mécanisme redistributif par construction.....	15
3. Soutien et ajustement au marché du travail .....	17
4. Bénéfices sociaux pour les demandeurs d'emploi.....	18
5. Contribution à l'Agenda 2030 et aux Objectifs de Développement Durable (ODD) .....	19
II. Cadre d'émissions sociales – Social Bond Principles.....	22
1. Utilisation des fonds .....	22
2. Sélection et évaluation des dépenses.....	27
3. Gestion des fonds .....	28
4. Reporting.....	29
5. Vérificateurs Externes.....	32
ANNEXES.....	34
Annexe 1 : Présentation des dispositifs financés par l'Unédic .....	34

## I- Mission et contribution socio-économique de l'Unédic

### 1. Introduction

#### 1. Présentation de l'Unédic

L'Unédic est une association de loi 1901, organisme de gestion paritaire, dont la mission de gestion de l'Assurance chômage est organisée par la loi.

Depuis 1958, l'Assurance chômage protège tous les salariés du secteur privé et certains du secteur public lorsqu'ils perdent leur emploi. Elle leur verse une allocation et favorise leur retour à l'emploi grâce à des aides. Fonctionnant comme une assurance, elle les indemnise en fonction de leur ancien salaire. Mais elle est aussi solidaire, puisqu'elle mutualise les risques et compense proportionnellement mieux la perte d'un bas salaire que d'un salaire élevé. Elle finance aussi les points de retraite complémentaire des chômeurs et le budget de Pôle emploi, l'opérateur qui assure l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi et répond aux besoins de recrutement des entreprises<sup>1</sup>.

La mission d'intérêt général de l'Unédic s'inscrit en cohérence avec l'action des autres acteurs du service public de l'emploi, dans l'un des dispositifs incontournables de la protection sociale et économique en France.

Huit organisations syndicales et patronales siègent à la gouvernance de l'Unédic pour en assurer le pilotage et la gestion.

Au travers d'un large panel d'expertise, l'Unédic conseille les partenaires sociaux qui négocient les règles de l'Assurance chômage. Elle sécurise, d'une part, la règle par la rédaction des textes réglementaires, et d'autre part, le financement pour garantir le versement des allocations. Elle pilote l'indemnisation en relation avec les opérateurs (en charge du recouvrement des contributions et du versement des allocations) et évalue les dispositifs de l'Assurance chômage par le biais d'indicateurs et d'études. Les partenaires sociaux veillent à ce que l'Unédic exerce ses missions en respectant des principes de rigueur, de neutralité et de transparence pour un pilotage exemplaire et responsable de l'Assurance chômage<sup>2</sup>.

L'Unédic est dirigée par un Conseil d'administration et un Bureau. Formées d'un nombre égal de représentants des salariés et des employeurs, ces instances paritaires gèrent le régime d'assurance chômage et font fonctionner l'Unédic. S'y ajoutent deux commissions chargées de garantir la rigueur de la gestion.

---

<sup>1</sup> Pôle emploi est l'interlocuteur des demandeurs d'emploi. L'opérateur assure l'accompagnement des demandeurs d'emploi et est en charge, pour le compte de l'Unédic, du calcul ainsi que du versement des allocations chômage et de l'allocation des travailleurs indépendants. Pôle emploi détermine les sanctions applicables aux demandeurs d'emploi en cas de manquements à leurs obligations.

<sup>2</sup> Conformément à l'accord de modernisation du paritarisme de 2012.

Le versement de prestations (allocations chômage, aides, participation à d'autres dispositifs sociaux) représente plus de 90% des dépenses de l'Unédic. Les autres dépenses permettent notamment de financer 65% du budget de Pôle emploi, le reste étant financé par l'Etat.

La situation financière de l'Assurance chômage est particulièrement sensible à la croissance, à l'emploi et au chômage. Pour garantir le paiement des allocations, l'Unédic fait appel à l'emprunt pendant les périodes de déficit.

## 2. Les fondamentaux de l'Assurance chômage en France

L'organisation et la mission de l'Assurance chômage sont inextricablement liées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui sont conditionnées par l'accès à un emploi. Le lieu de travail est un lieu de socialisation, de complémentarité collective tout en étant un lieu de production économique.

Non couvert par l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, l'indemnisation des chômeurs relève, à partir de 1945 et jusqu'en 1958, de l'assistance des fonds communaux.

Le 31 décembre 1958, sous l'impulsion du Général De Gaulle, un accord national interprofessionnel est signé par les Organisations syndicales représentatives des salariés et le Conseil National du Patronat Français. Il crée un Régime d'Allocations spéciales aux Travailleurs sans emploi de l'Industrie et du Commerce sur des bases proches de la logique contributive et des principes d'assurance sociale initiés par le chancelier Otto Von Bismarck en Allemagne à la fin du XIXème siècle<sup>3</sup>.

L'Assurance chômage est ainsi une assurance sociale 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. Il s'agit donc d'un système contributif, fondé sur la solidarité interprofessionnelle dans la mesure où les contributions, proportionnelles aux salaires, sont mises en commun tous secteurs et professions confondus et que l'Assurance chômage indemnise mieux la perte d'un bas salaire que d'un haut salaire.

**Figure n°1 : Modèle de l'Assurance chômage pour la protection des salariés et de l'emploi**



Grâce à ces ressources, les salariés involontairement privés d'emploi peuvent bénéficier d'un revenu de remplacement prenant la forme d'une allocation à condition d'avoir travaillé assez longtemps. Son

<sup>3</sup> Pour aller plus loin dans la compréhension des modèles bismarckien et beveridgien voir : <https://www.unedic.org/publications/bismarck-beveridge-deux-modeles-de-lindemnisation-du-chomage-en-europe>

montant est déterminé en appliquant un taux de remplacement au salaire perçu durant une période de référence précédant la fin du contrat, période qui varie selon l'âge des allocataires. Le taux de remplacement est proportionnel au salaire : les bas salaires ont un meilleur taux que les hauts salaires. En moyenne, le revenu de remplacement représente 72 % de l'ancien salaire net. Il est versé mensuellement pour une durée pouvant aller jusqu'à 2 ans, voire 3 ans pour les allocataires les plus seniors. L'Assurance chômage sécurise ainsi les parcours professionnels. Elle assure aux actifs un revenu de remplacement pendant les périodes de perte d'emploi et facilite les reconversions professionnelles.

Outre les allocations en cas de perte d'emploi, d'autres dispositifs existent afin de répondre à la pluralité des situations et aspirations professionnelles : accompagnement personnalisé pour favoriser la reconversion des licenciés économiques, versement d'allocations aux personnes suivant une formation pour se reconvertir, ou aides à la création ou reprise d'entreprises. L'indemnisation permet de libérer du temps pour les bénéficiaires qui peuvent ainsi mieux s'investir dans la recherche d'emploi. L'accompagnement et les conseils fournis par les conseillers de Pôle emploi et la formation professionnelle aident les personnes à accéder à des emplois plus durables et en adéquation avec les besoins des entreprises. L'accompagnement humain est une préoccupation essentielle de l'Assurance chômage en France.

En outre, la mise en place du dispositif des droits rechargeables en 2014 contribue à la sécurisation des parcours professionnels en valorisant les périodes de travail par une continuité de prise en charge et d'accompagnement par l'Assurance chômage sur de plus longues périodes.

Le financement de Pôle emploi est défini par la loi. Ses moyens sont essentiels au fonctionnement de la principale entité publique du marché du travail, dotée de 55 000 salariés sur 900 agences réparties sur le territoire. Le financement de Pôle emploi par l'Unédic, en augmentation continue depuis sa création, contribue à une meilleure personnalisation des services et un accompagnement renforcé pour ceux qui en ont le plus besoin. Une convention tripartite pluriannuelle entre l'Unédic, l'Etat et Pôle emploi fixe les priorités et les objectifs en matière retour à l'emploi, de qualité de service de l'indemnisation, d'accompagnement des demandeurs d'emploi et d'offre de service aux entreprises. La convention tripartite actuelle couvre la période 2019-2022<sup>4</sup>.

### 3. Le régime d'assurance-chômage : un régime paritaire encadré

La loi fixe les principes régissant l'Assurance chômage et prévoit que la mise en œuvre de ces principes relève d'un accord conclu par les organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

Depuis 1958, l'Etat a en effet confié aux partenaires sociaux le soin de gérer le régime d'Assurance chômage (gestion assurée au travers de l'Unédic) et également de définir de façon paritaire les règles d'assurance chômage. Les règles ainsi définies sont notamment la fixation du taux des contributions, les conditions à remplir par les salariés privés d'emploi pour bénéficier des allocations, ou encore le montant et la durée d'indemnisation.

---

<sup>4</sup> [Lien](#) vers la Convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2019-2022

Les organisations interprofessionnelles représentatives au niveau national sont concernées :

- 5 organisations syndicales de salariés : la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC, la CGT et FO ;
- 3 organisations professionnelles d'employeurs : la CPME, le Medef et l'U2P.

Ces organisations négocient, généralement tous les 2 ou 3 ans, les règles d'indemnisation et de contribution à l'Assurance chômage ; la renégociation régulière permet d'adapter les règles aux évolutions du marché du travail en tenant compte du contexte économique et social.

Avant la tenue de la négociation, le gouvernement transmet aux partenaires sociaux un document de cadrage qui précise les objectifs en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai de négociation et, le cas échéant, les objectifs d'évolution portant sur la règlementation<sup>5</sup>.

En cas d'accord à l'issue du processus de négociation, l'accord politique des partenaires sociaux (accord national interprofessionnel) est transposé et décliné dans une convention d'assurance chômage et plusieurs textes associés. Pour entrer en application et être opposables, les textes doivent être agréés par le Premier ministre. En l'absence d'accord issu de la négociation des partenaires sociaux, le gouvernement détermine les règles d'assurance chômage par décret en Conseil d'Etat.

L'importance de l'Unédic dans le dispositif de service public de l'emploi l'a conduit à s'organiser en entretenant des échanges réguliers avec l'Etat :

- Le gouvernement est directement impliqué dans le cadrage et l'approbation des décisions de gestion sur l'Assurance chômage ;
- Le Parlement examine les données de l'Unédic tant pour la mise en œuvre du régime que pour apprécier les déterminants de sa situation financière ; Les émissions d'emprunt obligataires de l'Unédic bénéficient de la garantie de l'Etat, nécessaire du fait de son statut juridique et de son rôle dans la gestion financière de l'assurance chômage. Le parlement et le ministère des finances s'assurent du respect du cadre de gestion de la dette
- Les opérateurs assurant le déploiement des prestations et des allocations, ou le recouvrement des cotisations sont des établissements publics pour la quasi-totalité.
- Les corps de contrôle de l'Etat vérifient la bonne gestion

Au cœur du Service public de l'emploi, l'Unédic assure la gestion de l'assurance chômage pour le compte des partenaires sociaux auxquels l'Etat a confié la négociation des accords d'assurance chômage.

L'Unédic délègue, à son tour, les activités de versement des allocations et des aides à Pôle emploi et le recouvrement des contributions principalement à l'ACOSS.

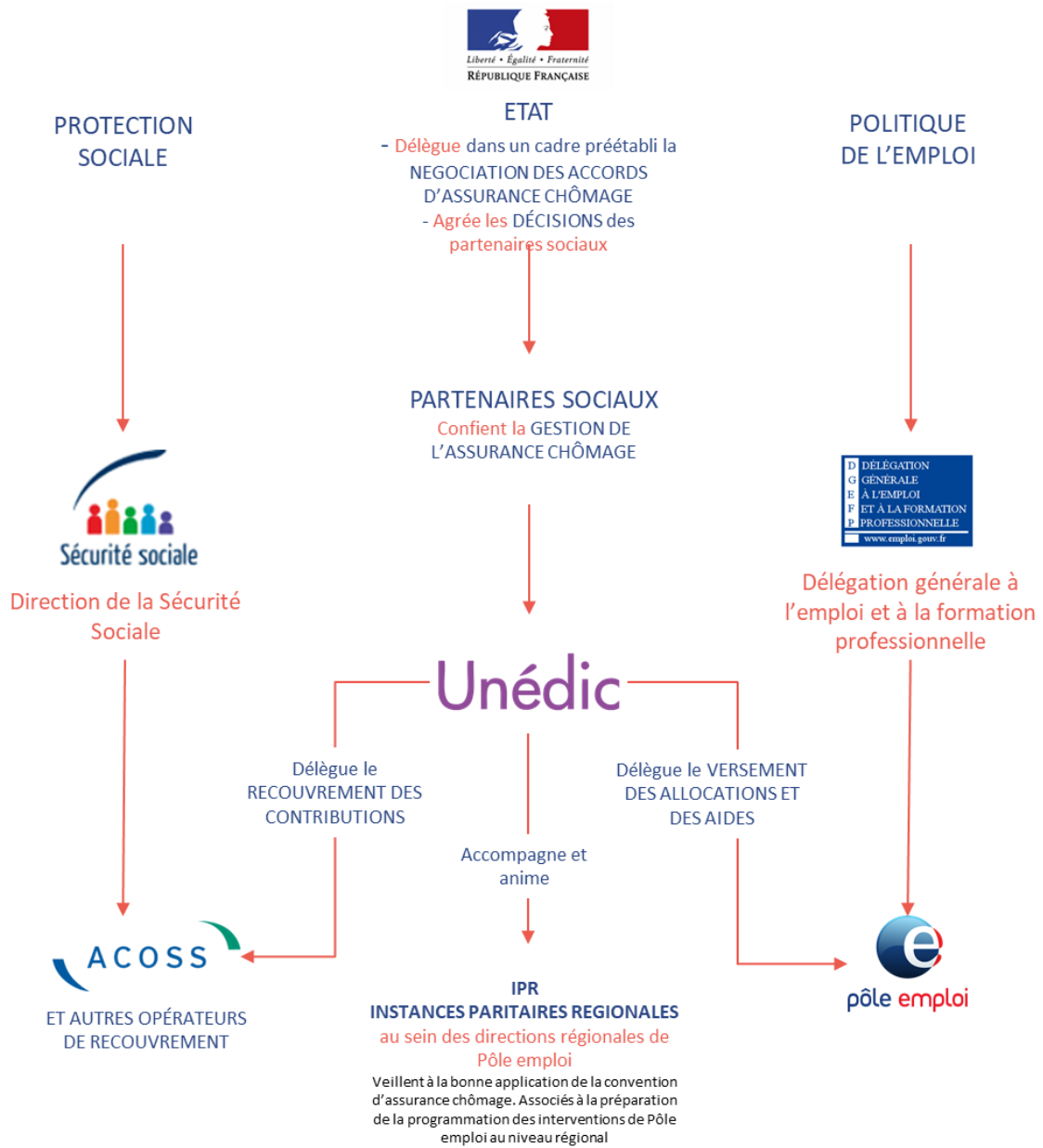
La convention tripartite signée par l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi définit les orientations stratégiques et les objectifs fixés à Pôle emploi par l'Etat et l'Unédic.

Une convention bipartite entre l'Unédic et Pôle emploi décline certaines modalités de la convention tripartite d'un point de vue opérationnel et renforce la coopération institutionnelle entre l'Unédic et Pôle emploi.

---

<sup>5</sup> Cette procédure de négociation encadrée a été introduite par la loi Avenir professionnel du 5 septembre 2018.

Figure n°2 : Positionnement de l'Unédic au sein du service public de l'emploi

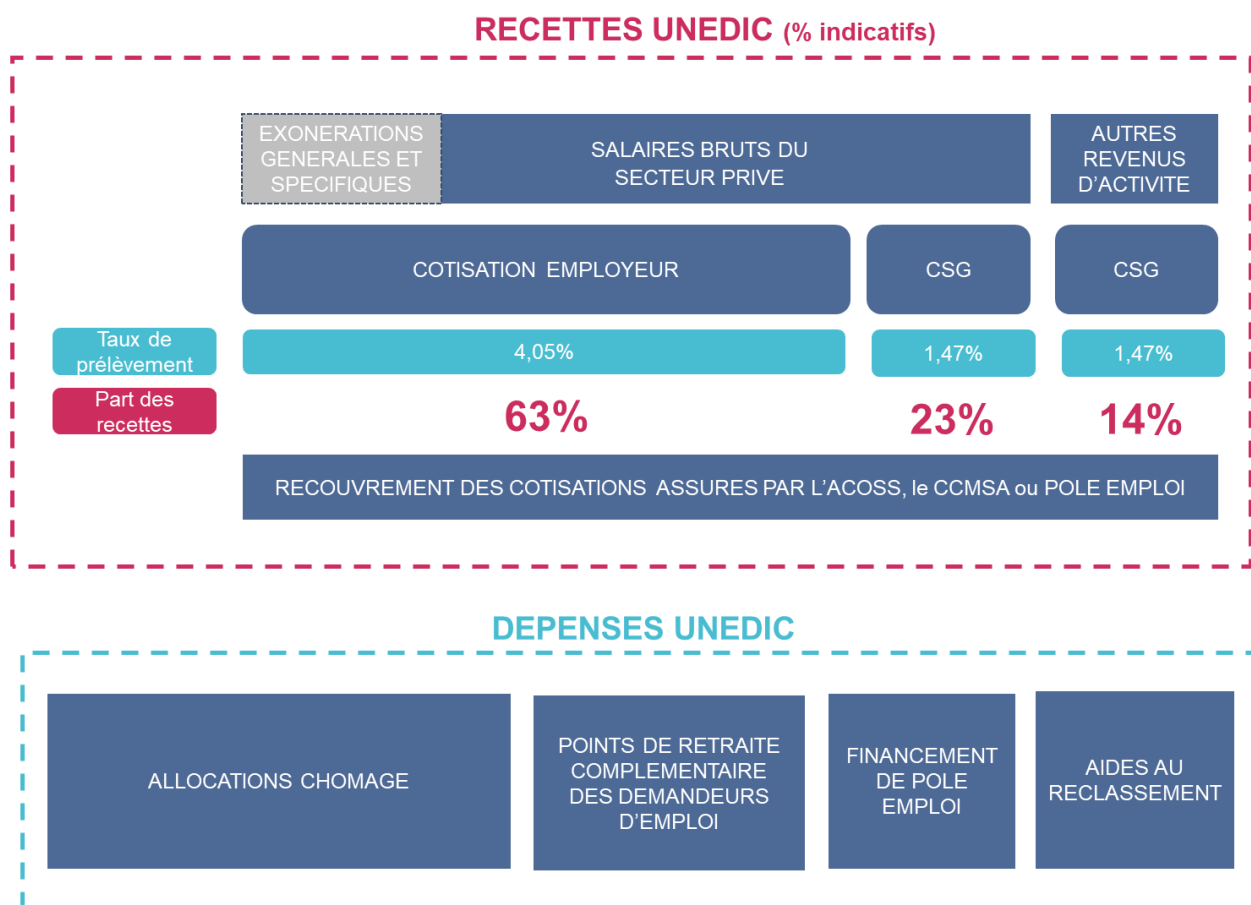


#### 4. Le modèle de financement de l'Assurance chômage

Les financements de l'Assurance chômage sont issus des revenus d'activité. Jusqu'en 2019, l'Unédic était financée par des contributions salariales et patronales du secteur privé.

Depuis 2019, les salaires du secteur privé financent toujours plus de 85% des recettes de l'Unédic, par les cotisations employeur et la Contribution Sociale Généralisée (CSG)<sup>6</sup>. Le recouvrement des contributions est principalement assuré par l'ACOSS, organisme central du réseau des Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF) et d'autres opérateurs de recouvrement<sup>7</sup>.

Figure n°3 : Schéma de financement de l'Assurance chômage



Les dépenses de l'Unédic sont essentiellement consacrées au versement de prestations sociales par le paiement d'allocations aux demandeurs d'emploi, des cotisations aux caisses de retraite

<sup>6</sup> La CSG est qualifiée d'imposition de toute nature en droit français et assimilée à une cotisation sociale en droit de l'Union européenne.

<sup>7</sup> Parmi lesquels : Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole, Pôle emploi, Caisse Sociale de Monaco.



complémentaire et au financement du principal opérateur de l'emploi, Pôle emploi. Moins de 1% des dépenses est consacré au paiement des intérêts d'emprunt pour la dette de l'Unédic.

L'Unédic est soumise, par son statut juridique d'association émettrice d'obligations, aux dispositions spécifiques du Code monétaire et financier visées à l'article L.213-15. Ces dispositions fixent le régime des émissions d'obligations réalisées par les associations et prévoient notamment une interdiction d'émettre de nouveaux emprunts obligataires en cas de dégradation et de non-reconstitution des fonds propres de l'association. L'article 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 précise que, par exception, cette interdiction ne s'applique pas aux « émissions d'emprunt de l'Unédic qui bénéficient de la garantie de l'Etat ».

La garantie de l'Etat est ainsi nécessaire du fait du statut juridique de l'Unédic et de son rôle dans la gestion financière de l'Assurance chômage. Le recours à la dette dans les périodes de difficulté économique s'inscrit dans un pilotage financier particulier lié à la spécificité de gestion de l'Assurance chômage assurée par les partenaires sociaux dans le cadre plus global des finances publiques guidé par la recherche d'un équilibre financier de moyen terme sur plusieurs cycles économiques.

La mise en place de la garantie en lois de finances, couplée aux rapports qui lui sont transmis annuellement permet au parlement d'avoir un regard sur la gestion des finances de l'Assurance chômage.

Le pilotage de la dette est maîtrisé et rigoureux, et il s'opère dans un cadre défini avec le ministère des finances et les corps de contrôle de l'Etat.

## 5. Des organes de contrôle garantissant une gestion sincère et efficiente

Toutes les dépenses de l'Unédic au service des demandeurs d'emploi, des entreprises ou d'autres dispositifs sociaux, sont organisées dans des conventions de gestion précises qui sécurisent le bon traitement des flux dans un dispositif opérationnel fiabilisé, rapide et parfaitement traçable.

L'Unédic est soumise à plusieurs organes de contrôle externe dans le cadre de différentes procédures de contrôle, notamment :

**La Cour des comptes** qui examine notamment le rapport sur les perspectives financières publié par l'Unédic. La Cour des comptes évalue en particulier l'efficacité des dispositifs d'assurance chômage (exemple du contrat de sécurisation professionnelle) et des mesures d'accompagnements des demandeurs d'emploi, l'organisation de Pôle emploi et, récemment les conséquences financières de l'activité partielle (dans le contexte de la crise covid-19).

**Les comptes de l'Unédic sont certifiés sans réserve depuis 1994** par un collège de 2 cabinets indépendants de Commissariats aux Comptes. Son audit est soumis à des **principes d'indépendance et d'éthique**.

Un **cabinet d'audit indépendant** réalise un audit externe lors de chaque renouvellement du conseil d'administration de l'Unédic<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Les rapports d'audit sont publics. Le dernier rapport d'audit est publié ici : <https://www.unedic.org/sites/default/files/2020->

L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) réalisent conjointement une évaluation de la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi<sup>9</sup>.

## 2. Principes d'action et missions de l'Unédic

**L'Unédic veille au bon fonctionnement du dispositif de l'Assurance chômage, assure son financement et contrôle l'application de la réglementation.** Elle gère les relations avec les opérateurs et garantit la qualité du service délivré aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux employeurs.

Elle appuie les partenaires sociaux dans le pilotage de l'Assurance chômage et veille à préserver leur autonomie et leur capacité de gestion, depuis la négociation jusqu'à la mise en œuvre des règles.

Enfin, **l'évaluation des dispositifs et des interventions de l'Assurance chômage**, les publications d'études et analyses du marché du travail, et la mise à jour régulière de ses prévisions financières permettent d'éclairer le dialogue entre les décideurs politiques et mettre à disposition du public des informations importantes sur son champs d'intervention.

### 1. Trois principes d'action : le recueil et le partage d'informations, la neutralité, l'écoute et l'ouverture

L'Unédic agit selon trois principes d'action :

- **Le recueil et le partage d'informations** : l'Unédic recueille et analyse des données qu'elle partage auprès des partenaires sociaux, du Parlement, comme du grand public, en rendant compte de son action de façon transparente, à travers ses publications (rapports annuels, synthèses publiques de Bureau et du Conseil d'administration, dossiers de négociation, etc.). Le présent document-cadre sur la base duquel seront réalisées les futures émissions sociales s'inscrit dans cette logique de transparence, de pédagogie et de redevabilité auprès des différentes parties prenantes de l'Unédic.
- **La neutralité** : l'Unédic reste neutre et objective afin d'aider les partenaires sociaux à la prise de décision en s'appuyant toujours sur des faits objectivés et des analyses équilibrées.
- **L'écoute et l'ouverture** : l'Unédic entretient un lien constant avec les opérateurs pour permettre aux partenaires sociaux d'évaluer la faisabilité et l'impact d'une mesure en période de négociation. Au cœur du Service public de l'emploi, elle construit un lien permanent avec son environnement, en nouant des partenariats de recherche notamment.

---

[02/Un%C3%A9dic\\_Audit%20externe%20de%20fin%20de%20mandat%202018-2019\\_Rapport%20PwC\\_29%20janvier%202020\\_VD%C3%A9f2.pdf](http://www.unedic.fr/Un%C3%A9dic_Audit%20externe%20de%20fin%20de%20mandat%202018-2019_Rapport%20PwC_29%20janvier%202020_VD%C3%A9f2.pdf)

<sup>9</sup> Les rapports d'évaluation des conventions tripartites sont publiés. Le dernier rapport sur la période 2015-2018 est accessible ici :

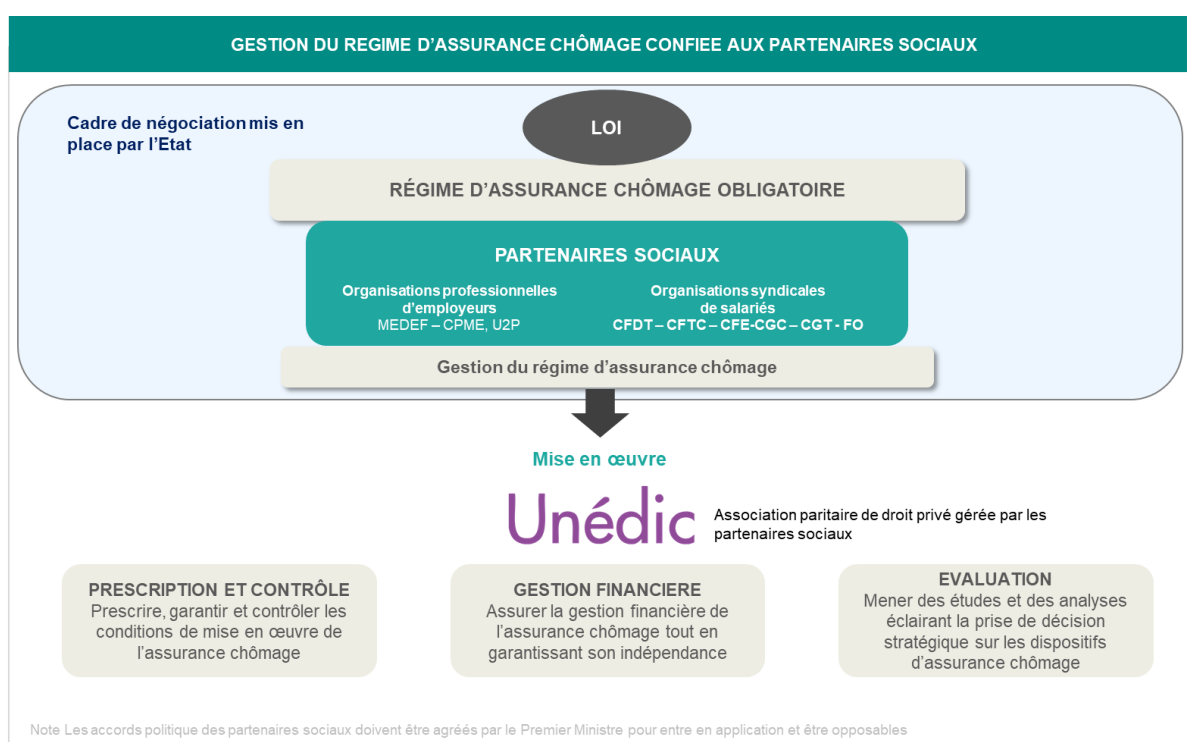
<http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2018/2018-M-035-04-Convention%20tripartite%202015-2018%20entre%20l%20Etat%20l%20Un%c3%a9dic%20et%20P%c3%b4le%20emploi.pdf>

## 2. Les missions de l'Unédic

Les partenaires sociaux veillent à ce que les règles de l'Assurance chômage soient adaptées à la réalité des trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi, au plus près du terrain. L'Unédic sécurise la mise en œuvre de ces règles en garantissant notamment le financement du système de manière pérenne.

Elle s'assure, ce faisant, de la conformité et la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi, grâce au suivi d'indicateurs, à la réalisation d'audits et la production d'études et d'évaluation. Pour améliorer le suivi des parcours individuels pour le retour à l'emploi, l'Unédic investit également dans des nouvelles technologies de traitement des données, de façon à mieux éclairer les partenaires sociaux, lors des négociations sur la convention d'Assurance chômage et l'établissement de nouvelles règles.

**Figure n°3 : Mission de l'Unédic dans la mise en œuvre des règles de l'Assurance chômage**



- **Conseiller les partenaires sociaux dans leurs négociations :** Simulation des changements de règles, analyses juridiques, études des relations entre l'Assurance chômage et le marché du travail, comparatifs européens, étude sur la faisabilité d'une mesure... C'est avec ces informations que l'Unédic aide les partenaires sociaux lorsqu'ils négocient les règles de l'Assurance chômage et fixent le taux des cotisations.
- **Sécuriser les règles en les inscrivant dans les textes :** Une fois les règles définies, l'Unédic formalise les décisions des partenaires sociaux pour qu'elles puissent être appliquées, en lien avec ses opérateurs. Ce qui se traduit par des textes réglementaires comme les conventions d'assurance chômage, le règlement général ou les accords d'application mais aussi des circulaires.

- **Sécuriser le financement pour garantir les allocations :** Pour que les demandeurs d'emploi perçoivent leurs allocations chaque mois, il faut que leur financement soit assuré à court comme à long terme. Ce qui suppose de prévoir les recettes comme les dépenses et de faire éventuellement appel à l'emprunt, si besoin.

### 3. Un ajustement régulier au contexte et aux besoins

La renégociation régulière des règles d'indemnisation permet aux partenaires sociaux d'adapter l'Assurance chômage aux caractéristiques du marché du travail. Par exemple, la possibilité de cumuler allocation et salaire a été introduite dans les années 1980 pour mieux tenir compte d'un cas de figure devenu fréquent : la reprise d'un emploi dont la durée est très variable au sein d'une période de chômage plus longue.

Les partenaires sociaux en région interviennent au sein des instances paritaires de Pôle Emploi (IPR) et veillent à la bonne application de la convention d'assurance chômage. Ils peuvent également statuer sur les situations individuelles nécessitant un examen particulier (départ volontaire d'un emploi, appréciation des rémunérations majorées ou certaines conditions d'ouverture des droits, etc.)

Les dispositifs sont adaptés lorsque c'est nécessaire à la situation économique et sociale du pays. Compte tenu du caractère inédit de la crise covid-19, et des conséquences sur l'emploi des restrictions des déplacements et d'activités, le prolongement des versements pour les personnes en fin de droits par exemple en est une illustration (extension exceptionnelle de la durée d'indemnisation).

### 4. Les données au cœur du fonctionnement de l'Unédic et du ciblage des besoins

La digitalisation des services publics et de la protection sociale démultiplie les données relatives à l'emploi, à la formation et à l'accès aux différents revenus de remplacement. En particulier, la déclaration sociale nominative (DSN)<sup>10</sup> permet d'accélérer la collecte de données, notamment celles relatives aux contrats de travail.

Pour connaître les allocataires, leur parcours et leurs besoins, l'Unédic réalise des travaux sur les données collectées dans le Fichier National des Allocataires (FNA) mis en place dès 1993. Aujourd'hui, l'Unédic et Pôle emploi collectent et rassemblent les données dans le respect des principes de protection des données (RGPD, loi informatique et liberté, secret statistique), notamment *via* le traitement anonymisé des données.

L'Unédic décline une stratégie pluriannuelle visant à mettre en place une plateforme de données en partenariat avec d'autres institutions, et exploiter ces données de masse pour le pilotage de l'Assurance chômage.

Ainsi, l'Unédic a lancé en 2018 une plateforme « *big data* » pour l'analyse des données de ses bénéficiaires dans un espace sécurisé conforme à l'enjeu et à la sensibilité d'une telle activité.

---

<sup>10</sup> La déclaration sociale nominative (DSN) est un fichier mensuel, produit à partir de la paie, destiné à communiquer les informations nécessaires à la gestion de la protection sociale des salariés aux organismes et administrations concernées. Il permet de remplacer l'ensemble des déclarations périodiques ou événementielles et diverses formalités administratives. La DSN est obligatoire depuis janvier 2017.

Grâce aux données d'emploi qu'elle peut accueillir en toute sécurité, elle facilitera l'étude des parcours professionnels individuels en permettant de reconstituer des trajectoires emploi-chômage plus complètes. Cela facilite notamment l'évaluation des dispositifs de reclassement, la collaboration institutionnelle et l'innovation. Cette plateforme permet des modélisations plus complexes, plus rapides et plus précises.

L'année 2020 marque un tournant dans la capacité de l'Unédic à exploiter les données, et ainsi de répondre à une attente des partenaires sociaux en matière d'optimisation du pilotage.

## 5. L'évaluation au cœur du fonctionnement de l'Assurance chômage

La connaissance des bénéficiaires et de leur parcours professionnel est au cœur du fonctionnement de l'Assurance chômage qui repose sur un cycle perpétuel d'évaluation et d'ajustement des règles aux réalités du marché du travail.

L'Unédic procède à des évaluations des dispositifs au fil de l'eau et parfois de manière ex post, elles peuvent être qualitatives (approfondie avec des enquêtes individuelles), quantitatives et financières. Ces évaluations permettent d'essayer de distinguer les effets de la conjoncture économique des effets de chacune des mesures.

L'Unédic mène régulièrement des études sur le profil et le devenir des bénéficiaires d'allocations chômage<sup>11</sup> (demandeurs d'emploi vivant des situations de récurrence du chômage<sup>12</sup>, allocataires de l'Assurance chômage qui travaillent<sup>13</sup>, demandeurs d'emploi face au numérique<sup>14</sup>, etc.) ou de dispositifs spécifiques (contrat de sécurisation professionnelle destiné à des licenciés économiques, aide à la reprise ou création d'entreprise). En amont des décisions, ces études visent à établir un diagnostic partagé. En aval des décisions, l'Unédic produit des études d'impact ex ante qui portent aussi bien sur les impacts financiers que sur les bénéficiaires concernés par l'évolution des règles (impact des dernières conventions d'Assurance chômage, de la réforme 2019). Elle suit la mise en œuvre des règles et produit des évaluations ex post susceptibles d'alimenter les cycles de négociations suivant ainsi que le débat public de façon générale.

Son expertise, sa neutralité et la précision de ses travaux sont reconnues. Tous ces travaux sont publiés et librement accessibles sur son site Internet.

## 3. Bénéfices socio-économiques de l'Assurance chômage

### 1. Un rôle de stabilisateur macro-économique

Les bénéfices socio-économiques de l'Assurance chômage résultent de la capacité collective des entreprises et des travailleurs, salariés ou demandeurs d'emploi, à générer une valeur sociale et économique positive.

---

<sup>11</sup> Les publications de l'Unédic sont disponibles [ici](#).

<sup>12</sup> Etude Les demandeurs d'emploi récurrents : quel vécu ? quels besoins d'accompagnement ? disponible [ici](#)

<sup>13</sup> Enquête sur les allocataires qui travaillent : quel accompagnement ? disponible [ici](#)

<sup>14</sup> Etude Les demandeurs d'emploi face au numérique disponible [ici](#)

Depuis 2012, les ressources de l'Assurance chômage augmentent à un rythme soutenu grâce notamment à la progression de la masse salariale du secteur privé. La démographie, les compétences, les entreprises, le dialogue social, les politiques publiques, l'investissement, la recherche et le développement sont quelques-uns des nombreux déterminants favorables aux revenus d'activité qui constituent le socle financier de l'Unédic. Cette hausse permet la mise en œuvre des dispositifs d'assurance chômage de plus en plus importants en montant (voir le tableau n°1 ci-dessous).

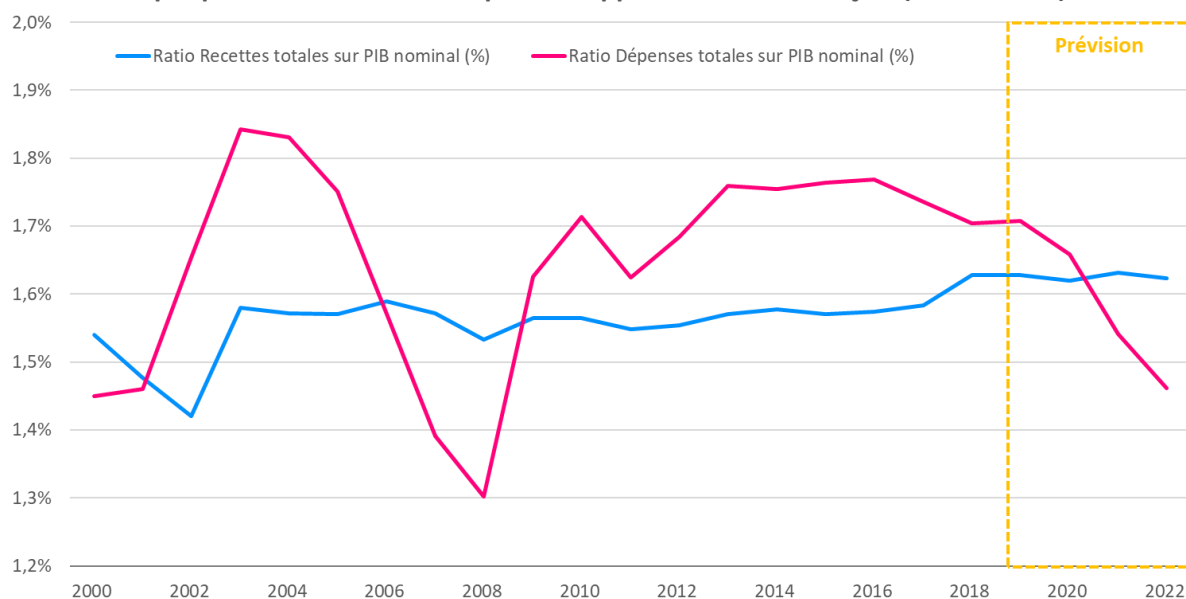
**Tableau n°1 : évolution de la croissance et du chômage en France (2012-2019)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Croissance du PIB (en volume)	0,4%	0,6%	1,0%	1,0%	1,0%	2,4%	1,7%	1,2%
Coissance de la masse salariale	2,1%	1,2%	1,5%	1,7%	2,4%	3,6%	3,5%	3,2%
Taux de chômage (BIT)	10,1%	10,1%	10,4%	10,2%	10,0%	9,0%	8,8%	8,1%

Sources : Insee, Acoiss (Champ : France entière. Données CVS.)

L'Assurance chômage est par construction sensible à la conjoncture économique. En phase basse du cycle économique, le ralentissement de l'activité et la hausse du chômage conduisent simultanément à une baisse des recettes de contributions et à un surcroît des dépenses d'indemnisation. A l'inverse, une croissance élevée engendre à la fois un surplus de recettes et des dépenses moindres). En outre, à la différence des autres régimes de protection sociale, l'Assurance chômage a la particularité d'être impactée par la conjoncture non seulement au niveau de ses recettes, mais plus fortement encore, au niveau de ses dépenses de prestations.

La part des dépenses et recettes de l'Unédic rapportées à au PIB de la France illustre l'ampleur et la puissance du mécanisme d'amortisseur au niveau macroéconomique.

**Graphique n°1 : Recettes et Dépenses rapportées au PIB français (2000 – 2022)<sup>15</sup>**

Source : Unédic, prévisions Unédic Février 2020

L'importance de la masse salariale française permet de déployer un amortisseur social et économique qui agit en fonction de la conjoncture. Les investissements financiers en allocations, en aides ou en interventions dans des dispositifs de soutien au marché du travail soutiennent en retour la consommation et donc l'économie. Le dynamisme de l'emploi joue favorablement sur les équilibres financiers de l'Assurance chômage. Ainsi, en février 2020, avant la propagation de la situation de crise sanitaire à l'échelle mondiale, les finances de l'Assurance chômage suivaient une trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sous l'effet conjoint des décisions de gestion et de l'évolution positive de la situation de l'emploi.

Chaque année, l'Unédic publie un rapport sur ses perspectives financières à 3 ans et qui précise les déterminants structurels et conjoncturels de sa situation financière dans une logique de transparence financière avec l'objectif de rendre toutes les informations qui sont produites, accessibles et compréhensibles.

## 2. Un mécanisme redistributif par construction

Le système d'assurance chômage consacre un principe de redistribution en vertu duquel plus le salaire antérieur est faible, plus le taux de remplacement (indemnisation nette par rapport au salaire de référence net) est élevé.

Chaque mois, environ 47 % des personnes indemnisables (1,74 million) travaillent tout en étant inscrites à Pôle emploi. Parmi ces allocataires qui travaillent, 49% soit 847 000 (au 30 juin 2018) cumulent allocation et salaire et bénéficient donc d'une partie de leur allocation.

Les dispositifs sont orientés vers des populations les plus précaires qui recourent le plus massivement à l'Assurance chômage. En moyenne le montant de l'allocation perçue selon la situation est reprise

<sup>15</sup> Les prévisions présentées dans le graphique ci-dessus sont issues de travaux publiés en février 2020 ne prenant par conséquent pas en compte les conséquences de la crise sanitaire et économique due au covid-19

dans le tableau n°2 ci-dessous, ainsi que les répartitions des allocataires par âge, par sexe et par niveau de diplôme :

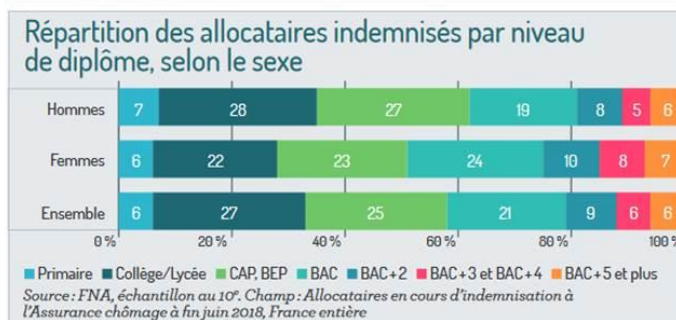
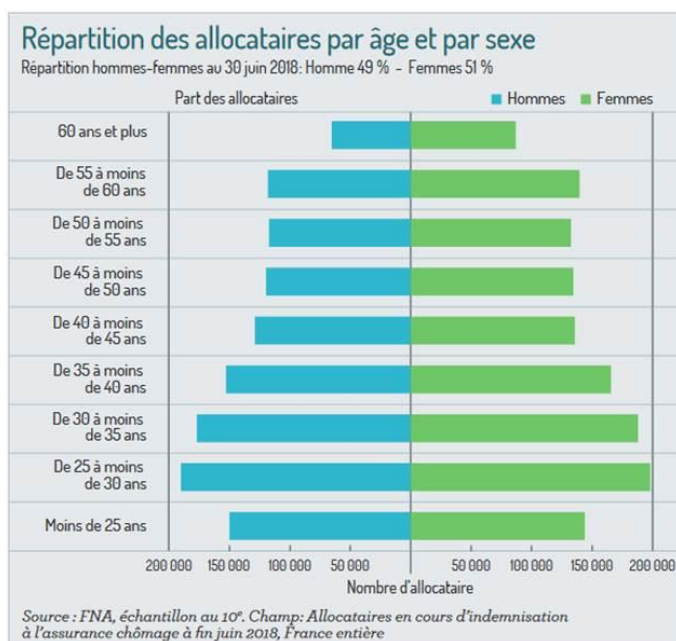
**Tableau n°2 : Taux de remplacement et montant d'allocations en fonction des situations antérieures à la période de chômage**

Cas de figures	L'ensemble des allocataires	Salariés à temps partiel (cumulant allocation et salaire)	Allocataire ayant perdu un emploi à temps complet rémunéré au SMIC (1 530€)	Allocataire ayant perdu un emploi à temps complet rémunéré à 3 000€
Taux de remplacement net (%)	72%	77%	79%	64%
Montant moyen d'allocation mensuelle (€)	960€	600€	746€	1920€

Source : Unédic, FNA



Figure n°4 : Répartition des allocataires de l'Assurance chômage par âge et par sexe



Source : Unédic, Rapport d'activité 2018

### 3. Soutien et ajustement au marché du travail

Les organisations de salariés ou d'employeurs agissent dans le cadre de la délégation que la loi leur a conférée pour la protection des salariés. Cette gestion est assurée par les partenaires sociaux en responsabilité du régime depuis son instauration. Acteur du dialogue social en entreprise, leur connaissance du fonctionnement du marché du travail se situe au plus près des réalités de terrain.

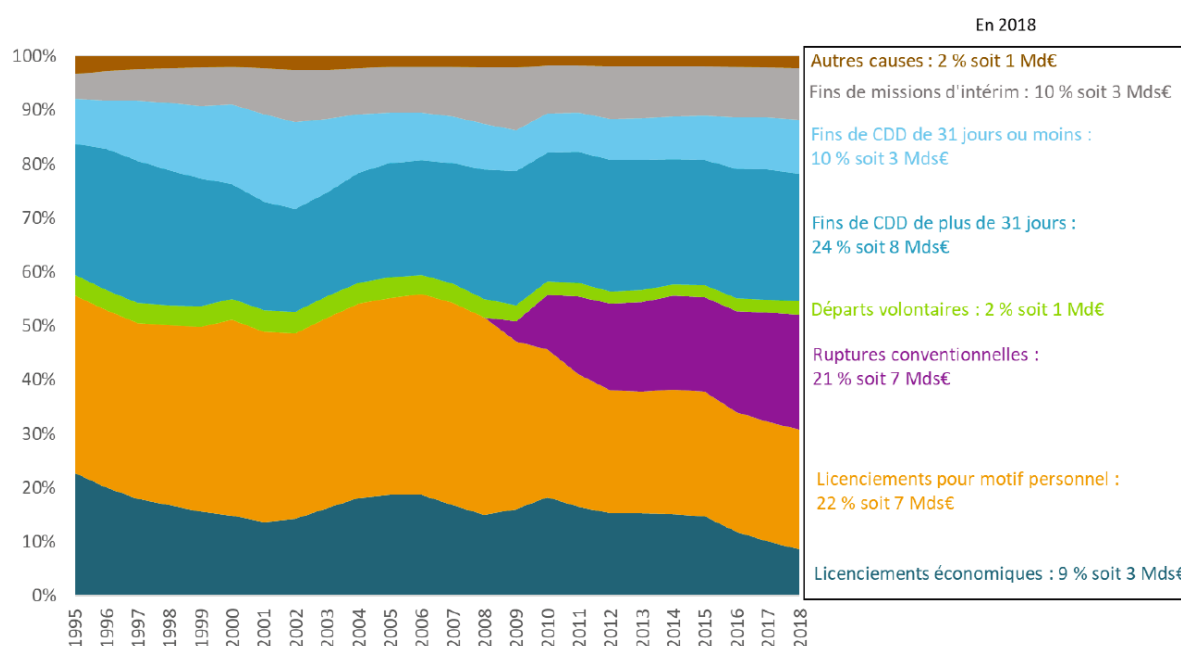
L'engagement des partenaires sociaux est essentiel afin de faire évoluer le régime d'Assurance chômage et de garantir l'équité de l'indemnisation entre salariés et ce, en complément des interventions de l'Etat ou d'autres dispositifs de la protection sociale. Entre les périodes de négociation, les organisations patronales et syndicales veillent à évaluer les résultats des décisions tant sur le plan social que financier et à actualiser leur connaissance du marché du travail.

Ces dernières années, le marché du travail a connu des évolutions significatives et parfois paradoxales : alors que la répartition entre contrat à durée indéterminée (CDI), emplois à durée définie (contrats

à durée déterminée) et activité non salariée reste stable, les trajectoires individuelles ne cessent de se diversifier, tout en pérennisant une forme de dualité. En parallèle, de « nouvelles formes d'emploi » apparaissent et la multi-activité se développe.

On observe une évolution des motifs de rupture de contrat. Cela illustre la multiplicité des parcours professionnels. La compréhension de ces évolutions est essentielle pour adapter les règles de l'Assurance chômage. Dans une situation de forte incertitude économique, les mutations forcées à attendre sur le marché du travail solliciteront les capacités d'analyse et d'évaluation.

**Graphique n°2 : Dépenses par motif de rupture de contrat (Juillet 2019)**



Notes : les autres causes incluent notamment les fins de mandat, de service national, de contrat d'apprentissage, les mises à pied temporaires à la suite d'une réduction d'activité. La catégorie « licenciements économiques » inclut les Contrats de Sécurisation Professionnelle (CSP).

Source : Fichier National des Allocataires (Unédic / Pôle emploi).

Champ : France entière, y compris versements d'aides à la création d'entreprise (ARCE).

Lecture : en 2018, les dépenses liées aux ruptures conventionnelles représentent 21 % des dépenses d'allocations de l'Assurance chômage, soit 7 Mds€.

#### 4. Bénéfices sociaux pour les demandeurs d'emploi

Les champs d'interventions de l'Unédic constituent des investissements au sens proprement financier car ils dégagent des bénéfices économiques liés au retour à l'emploi. Mais ils délivrent aussi des bénéfices sociaux et humains essentiels qui valorisent la force de la solidarité au service de conditions de vie décentes et de protection contre les aléas de la vie. En période de choc économique propice à la mutation des métiers et à la réorganisation des chaînes de production, une meilleure adéquation entre besoin des entreprises et compétences est nécessaire. La capacité de l'Assurance chômage à accompagner ces mutations sera déterminante dans sa contribution à une protection sociale adaptée aux besoins de la société.

L'indemnisation est un facteur d'insertion et d'appartenance au monde du travail du chômeur qui perçoit une indemnité qui lui vient d'un droit acquis par son travail et pour lequel il a donc contribué. Le suivi personnalisé permet d'apporter une aide adaptée à la diversité des situations, et, le cas échéant, de transformer la période entre deux emplois en une fenêtre d'opportunité pour le développement de compétences, une réorientation professionnelle, la reprise ou la création

d'entreprise. L'accompagnement par les conseillers qualifiés de Pôle emploi permet d'appréhender plus sereinement et avec un soutien humain et moral, facteur de confiance. Les démarches professionnelles liées à la recherche d'emploi favorisent le développement des savoir-être professionnels « soft-skills » des demandeurs d'emploi. Les dispositifs de formation professionnelle permettent le maintien voire le développement des compétences, permis par le cumul des allocations avec un salaire. L'Unédic co-finance Pôle emploi, le premier opérateur du service public de l'emploi. La contribution de l'Unédic à Pôle emploi est définie par la loi. Elle est en augmentation constante en absolu et en proportion du financement de Pôle emploi depuis sa création en 2008. Cette ressource financière soutient largement le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Les travaux de l'Unédic s'inscrivent dans une perspective d'écoute des allocataires. En cohérence avec la mission d'aide à la décision des partenaires sociaux, l'Unédic a réalisé une étude en partenariat avec ELABE entre le 24 février et le 9 mars 2020 sur les perceptions des Français et des demandeurs d'emploi, premiers concernés (issus du fichier national des allocataires)<sup>16</sup>. Ce projet pilote de baromètre alimente la connaissance sur le chômage en objectivant les opinions respectives.

## 5. Contribution à l'Agenda 2030 et aux Objectifs de Développement Durable (ODD)

En septembre 2015, les 193 États membres de l'ONU ont adopté le programme de développement durable à l'horizon 2030, intitulé Agenda 2030. Il porte un modèle de développement intégral combinant justice sociale et environnementale et requiert une transformation profonde des sociétés. Plusieurs des 17 objectifs de développement durable contenus dans l'Agenda 2030 (couramment appelés « ODDs ») sont relatifs aux questions de pauvreté, d'éducation et de formation, d'emploi ou d'inégalités. Le modèle de protection sociale en France et l'Assurance chômage en particulier, sont une source d'inspiration majeure de cet accord international.



Pour assurer la mise en œuvre de ces 17 objectifs, la France a publié en septembre 2019 sa feuille de route pour l'Agenda 2030<sup>17</sup> où sont détaillées ses priorités et les voies et moyens pour les atteindre. Tous les acteurs sont invités à se mobiliser, l'Etat certes, mais aussi les associations, entreprises, syndicats, chercheurs, citoyens, collectivités territoriales. L'Unédic a donc pleinement son rôle à jouer. A travers cette feuille de route, les acteurs français se sont engagés autour de 6 enjeux considérés comme particulièrement prégnants et cruciaux afin de garantir une atteinte effective. Ils sont déclinés sous la forme d'engagements et de propositions.

Ce document-cadre illustre la contribution du système d'assurance chômage à la feuille de route de la France pour la mise en œuvre l'Agenda 2030. L'Unédic entend mettre en valeur et améliorer sa contribution à l'atteinte des objectifs de développement durable en France à travers ses futures émissions sociales. Sont en particulier ciblés les enjeux n°1 et n°3 de la feuille de route de la France.



<sup>16</sup> Elabe, Unédic (28 avril 2020), « Baromètre Unédic : Quel regard les Français portent-ils sur le chômage et les chômeurs ? ». Disponible *via* le [lien suivant](#).

<sup>17</sup> Les 893 000 autres ne perçoivent pas d'allocation, leur rémunération ce mois-là étant suffisamment élevée pour qu'ils ne reçoivent pas d'allocations chômage.

Tableau n°3 : Contribution de l'Unédic à l'atteinte des objectifs de développement durable en France

Objectifs de Développement Durable des Nations unies	Enjeux et priorités de la feuille de route de la France pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030	Propositions de la feuille de route et contributions de l'Unédic <sup>18</sup>
<p><b>Objectifs et cibles officielles des Nations unies les plus pertinents du point de vue de l'assurance chômage</b></p>  <p>1.3 Mettre en place des systèmes et mesures de protection sociale pour tous, [...] y compris des socles de protection sociale, et faire en sorte que, d'ici à 2030, une part importante des pauvres et des personnes vulnérables en bénéficient</p> <p>1.b.1 Proportion des dépenses publiques [...] consacrée aux secteurs répondant plus particulièrement aux besoins des femmes, des pauvres et des groupes vulnérables</p>  <p>10.1 D'ici à 2030, faire en sorte [...] que les revenus des 40 pour cent les plus pauvres de la population augmentent plus rapidement que le revenu moyen national, et ce de manière durable</p>	<p><b>Enjeu n°1 de la feuille de route</b> : « <i>Agir pour une société juste en éradiquant la pauvreté, en luttant contre toutes les discriminations et inégalités et en garantissant les mêmes droits, opportunités et libertés à toutes et à tous</i> »</p> <p><b>Priorités françaises fixées dans la feuille de route</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lutte contre le non-recours aux droits par l'information, l'accompagnement ou l'attribution systématiques des droits</li> <li>- Prise en compte de la diversité des territoires nationaux, en métropole et en outre-mer</li> <li>- Assurer une meilleure répartition des richesses, à travers la montée en charge des revalorisations exceptionnelles des minima sociaux (AAH et ASPA) et les travaux relatifs à la mise en place d'un revenu universel d'activité.</li> <li>- Zéro « pauvreté en conditions de vie »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositifs d'indemnisation du chômage plus généreux avec les populations ayant un faible niveau de revenus</li> <li>- Solidarité nationale interprofessionnelle : mobilisation plus forte des dispositifs dans les zones et territoires en difficultés économiques, organisation des ressources de Pôle emploi adaptées à ces spécificités géographiques</li> <li>- Adaptation des dispositifs pour certains territoires (exemples : Mayotte ARE, CSP Mayotte)</li> <li>- Travaux pour documenter la situation des populations précaires (temps partiel, contrats courts, nouvelles formes d'organisation du travail non salariées) et confrontées à des difficultés d'accès à un emploi (jeunes NEET, illettrisme)</li> <li>- Expertise pour étudier l'articulation des prestations de l'Unédic avec les autres aides et prestations publiques (dont minimas sociaux)</li> <li>- Points de retraites complémentaires afin de neutraliser l'effet négatif des périodes de chômage pour le calcul des droits</li> <li>- Faciliter l'accès aux dispositifs et services de protection des droits fondamentaux (soutien spécifique aux demandeurs d'emploi en difficulté avec les outils numériques, simplification des démarches et des courriers)</li> </ul>

<sup>18</sup> Pour les acronymes désignant des aides ou allocations, voir les Annexes

<p><b>Objectifs et cibles officiels des Nations unies les plus pertinents du point de vue de l'assurance chômage</b></p>  <p>4.4 D'ici à 2030, augmenter considérablement le nombre de jeunes et d'adultes disposant des compétences, notamment techniques et professionnelles, nécessaires à l'emploi, à l'obtention d'un travail décent et à l'entrepreneuriat</p>  <p>8.5 D'ici à 2030, parvenir au plein emploi productif et garantir à toutes les femmes et à tous les hommes, y compris les jeunes et les personnes handicapées, un travail décent et un salaire égal pour un travail de valeur égale.</p> <p>8.6 D'ici à 2020, réduire considérablement la proportion de jeunes non scolarisés et sans emploi ni formation</p>	<p><b>Enjeu n°3 de la feuille de route</b> : « <i>S'appuyer sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, pour permettre une évolution des comportements et modes de vie adaptés au monde à construire et aux défis du développement durable</i> »</p> <p><b>Priorités françaises fixées dans la feuille de route:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Education et formation pour « ne laisser personne de côté »</li> <li>- Garantir le droit des jeunes à des parcours personnalisés et choisis de qualification professionnelle</li> <li>- Augmenter le soutien aux jeunes au-delà de leur majorité (jeunes sortant d'Aide Sociale à l'Enfance...).</li> <li>- Prioriser les populations les moins qualifiées et les « décrocheurs » dans l'offre de formation professionnelle nationale et territoriale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La formation au cœur des politiques d'emploi et d'insertion (objectif n°3 de la Convention tripartite 2019-2022 : « Développer les compétences et les qualifications des demandeurs d'emploi afin de favoriser leur recrutement, en s'appuyant notamment sur le plan d'investissement dans les compétences »</li> <li>- Financement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi formation (Aref), activation des dépenses</li> <li>- Contrats de sécurisation professionnelle (CSP)</li> <li>- Financement de l'Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE)</li> <li>- Financement des dépenses d'intervention de Pôle emploi</li> </ul>
---	--	--

## II. Cadre d'émissions sociales – Social Bond Principles

L'Unédic a élaboré ce document-cadre d'émissions sociales conformément aux Social Bond Principles (SBP, 2018) de l'International Capital Market Association (ICMA)<sup>19</sup>.

Pour chacune de ses émissions sociales, l'Unédic s'engage à respecter les quatre principes clés des Social Bond Principles :

- L'utilisation des fonds
- La sélection et l'évaluation des dépenses
- La gestion des fonds
- Le reporting

Sous ce document-cadre d'émissions sociales, l'Unédic peut émettre des titres de créances négociables et des obligations sous ses programmes EMTN et NEU MTN<sup>20</sup>.

### 1. Utilisation des fonds

Les fonds levés par les émissions sociales seront utilisés par l'Unédic pour mener à bien sa mission d'indemnisation, de protection et d'accompagnement dans l'emploi des travailleurs ou le soutien des entreprises pour préserver les emplois en cas de choc économique ou sanitaire, mais aussi de neutralisation des périodes de perte d'emploi avec la contribution aux régimes de retraite complémentaire.

Les tableaux n°4 et n°5 présente pour chacune des catégories de dépenses sociales éligibles :

- L'appartenance aux catégories de dépenses et aux publics cibles des Social Bond Principles de l'ICMA
- Leur contribution à la feuille de route de la France pour l'Agenda 2030
- Des exemples de bénéficiaires cibles
- Des exemples de dispositifs spécifiques existants  
(NB : une liste exhaustive des dispositifs et un lien vers les fiches explications en ligne sont présentés en Annexe, étant entendu cependant que ce sont les catégories éligibles qui font foi pour définir l'éligibilité).

<sup>19</sup> ICMA (Juin 2018), « Social Bond Principles. Voluntary Guidelines for Issuing Social Bonds », disponible [ici](#)

<sup>20</sup> Une description des programmes de financement disponible [ici](#)

Les dépenses sociales éligibles (i.e. dispositifs Unédic et contribution au fonctionnement de Pôle emploi) au titre de ce document-cadre sont réparties en deux catégories reflétant les deux missions sociales principales de l'Unédic :



- i) **Protéger socio-économiquement contre les aléas du marché de l'emploi** (licenciements, chômage, baisse d'activité, contrats précaires et formes d'emploi dites atypiques, i.e. contrats courts et à temps partiel) en assurant une sécurité économique et financière (revenu de remplacement), et
- ii) **Accompagner les individus dans leur (ré)insertion professionnelle** à travers notamment le développement de leurs compétences et qualifications ou le soutien à leurs projets entrepreneuriaux, ou des changements de carrière

Sont également éligibles les investissements de l'Unédic (e.g. plateforme big data) à l'exclusion des frais de fonctionnement et d'intérêts d'emprunt.

Au-delà des populations cibles, clairement définies dans les tableaux n°4 et n°5, les conditions d'éligibilité et d'ouverture des droits à ces différents dispositifs sont définies très précisément et de façon très granulaire par décret.

On observe de façon empirique des caractéristiques récurrentes parmi les allocataires ou bénéficiaires qui confirment un ciblage efficace des populations les plus vulnérables (populations faiblement diplômés, femmes, habitants de certains territoires enclavés ou ruraux). Ces caractéristiques ne peuvent pas être considérées comme des critères d'éligibilité aux émissions sociales, cependant l'Unédic les détaillera dans le cadre de son reporting annuel.

Tableau n°4 : catégories de dépenses sociales éligibles de la mission protéger



Social Bond Principles (SBP)	Contribution à l'Agenda 2030 <sup>21</sup>	Catégories de dépenses sociales éligibles	Exemples de bénéficiaires cibles (non-exhaustif)	Dispositifs en vigueur <sup>22</sup>
<p>Catégorie de projets sociaux SBP :</p> <p>Développement socio-économique</p> <p>Populations cibles SBP :</p> <p>Personnes sans emploi, vivant sous le seuil de pauvreté, exclues et/ou marginalisées, peu ou pas diplômées</p>	<p><b>Objectifs et cibles officiels des Nations unies</b></p> <p> Cible ODD 1.3</p> <p> Cible ODD 10.1</p> <p><b>Enjeu n°1 de la feuille de route française</b></p>	<p>Protection :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allocations et indemnités garantissant un revenu de remplacement à des personnes privées d'emploi de manière involontaire (sauf exceptions)</li> <li>- Contribution aux caisses de retraite complémentaires des allocataires</li> </ul> <p><b>Dont cas couverts principaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Licenciement</li> <li>○ Interruption d'activité par l'employeur (activité partielle)</li> <li>○ Rupture anticipée ou fin de contrat de travail à durée déterminée (CDD)</li> <li>○ Rupture pour motif économique</li> <li>○ Démission légitime liée à des motifs personnels ou professionnels</li> <li>○ Démission pour poursuivre un projet professionnel à caractère réel et sérieux</li> <li>○ Rupture conventionnelle</li> <li>○ Faillite pour les travailleurs indépendants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Demandeurs d'emploi, notamment de longue et très longue durée (chômeurs récurrents)</li> <li>○ Demandeurs d'emploi alternant périodes d'emploi et d'inactivité (carrières discontinues, contrats de courtes durées, à durée déterminée ou à temps partiel, intermittents du spectacle, etc.)</li> <li>○ Salariés en activité réduite subie en raison des circonstances économiques (e.g. chômage partiel)</li> <li>○ Travailleurs indépendants dont l'entreprise fait l'objet d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aide au retour à l'emploi (ARE)</li> <li>○ Allocation d'aide au retour à l'emploi formation (AREF)</li> <li>○ Allocation d'activité partielle pour les heures non-travaillées</li> <li>○ Allocation des travailleurs indépendants (ATI)</li> <li>○ Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)</li> <li>○ Allocation chômeurs âgés (ACA)</li> <li>○ Allocation décès</li> <li>○ Allocation de fin de droits (AFD)</li> <li>○ Allocation d'activité partielle pour les heures non-travaillées</li> </ul>

<sup>21</sup> Voir le tableau n°3 détaillé *infra* intitulé « Contribution de l'Unédic aux à l'atteinte des objectifs de développement durable des Nations unies en France »

<sup>22</sup> Voir en annexes les liens vers fiches détaillées



Tableau n°5 : catégories de dépenses sociales éligibles de la mission accompagner

Social Bond Principles (SBP)	Contribution à l'Agenda 2030 <sup>23</sup>	Catégories de dépenses sociales éligibles	Exemples de bénéficiaires cibles (non-exhaustif)	Dispositifs en vigueur <sup>24</sup>
<p>Catégorie de projets sociaux SBP : Accès aux services de bases (éducation, formation professionnelle)</p> <p>Populations cibles SBP : Personnes sans emploi ; peu ou pas diplômées ; personnes en reconversion</p>	<p><b>Objectifs et cibles officiels des Nations unies</b></p> <div style="display: flex; align-items: center; margin-bottom: 10px;">  <div style="margin-left: 10px;">Cible 4.4</div> </div> <div style="display: flex; align-items: center;">  <div style="margin-left: 10px;">Cibles 8.5 &amp; 8.6</div> </div> <p><b>Enjeu n°3 de la Feuille de route française</b></p>	<p>Accompagnement : Dispositifs d'aides à la reprise d'activité et à la (ré)-insertion professionnelle, notamment par le soutien au développement des compétences et des qualifications, à la reprise d'emploi ou l'entrée en formation</p> <p>Contribution financière de l'Unédic au fonctionnement de Pôle emploi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Demandeurs d'emploi, en particulier les personnes peu qualifiées/diplômées</li> <li>○ Salariés en reconversion professionnelle</li> <li>○ Allocataires créateurs ou repreneurs d'entreprise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Allocation de sécurisation professionnelle (ASP)</li> <li>○ Contrat de sécurisation professionnelle (CSP)</li> <li>○ Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE)</li> <li>○ Fonctionnement, investissement et intervention de Pôle emploi</li> </ul>

<sup>23</sup> Voir le tableau n°3 détaillé *infra* intitulé « Contribution de l'Unédic aux à l'atteinte des objectifs de développement durable des Nations unies en France »

<sup>24</sup> Voir en annexes les liens vers les fiches détaillées

**Etude de cas : Le contexte de crise sanitaire COVID-19 et les mesures spécifiques prévues<sup>25</sup>**

Face à l'ampleur de la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de COVID-19, le Parlement français a adopté un projet de loi de finance rectificative en 2020 comprenant une nouvelle mission budgétaire et un programme relatif à la prise en charge **d'une ampleur exceptionnelle** du dispositif de l'**activité partielle**. D'autres mesures d'urgence ont été décrétées (prolongement de l'indemnisation des chômeurs, report des échéances de paiement des cotisations sociales...). Il s'agit de **préserver revenus, de protéger les compétences et les savoir-faire des salariés**.

**i) Un choc d'offre et de demande sans précédent**

Au-delà des secteurs liés au tourisme, au transport ou au commerce international, qui ont été les premiers affectés par la crise Covid-19, l'ensemble de l'économie française est frappé. Elle subit un choc brutal d'offre en raison de la fermeture temporaire de nombreuses entreprises, de l'immobilisation progressive de la main-d'œuvre, de périodes prolongées d'activité partielle, de perturbations dans la chaîne d'approvisionnement et de la chute des exportations dans de nombreux secteurs, qui annonce un choc brutal de demande en raison de la chute de la consommation des ménages. Dès ses premières prévisions, l'INSEE a indiqué une forte perte d'activité liée aux mesures d'endiguement de l'épidémie, et en particulier au confinement de la population. La crise sanitaire et les mesures destinées à son endiguement mettent en péril la pérennité de nombreuses entreprises et donc d'un très grand nombre d'emploi.

**ii) Le dispositif de l'activité partielle en France**

Le dispositif vise à inciter les entreprises qui connaissent une réduction, voire une suspension temporaire de leur activité, à ne pas licencier leurs salariés. Il leur permet de les maintenir en emploi et compenser la perte de revenu occasionnée pour ces derniers par la réduction subie de leur temps de travail. Au 4 mai 2020, 12,1 millions de salariés étaient en activité partielle, soit plus de la moitié des salariés du secteur privé.

Des dispositifs similaires existent dans d'autres pays, notamment en Allemagne (Kurzarbeit) ou en Italie (Cassa Integrazione). Le dispositif en France est financé à un tiers par l'Unédic et aux deux tiers par l'Etat. Il prend en charge de manière intégrale le chômage partiel des salariés (84% du salaire net) et ce jusqu'à 4,5 SMIC. Il concerne également les assistants maternels et les employés à domicile. Il permet de réduire significativement le reste à charge pour les entreprises et permet ainsi aux entreprises de limiter les licenciements en cas de difficulté économique, protégeant l'emploi. Administrativement, il s'agit de dépenses de transfert aux entreprises, le dispositif étant une allocation versée à l'employeur afin de couvrir l'indemnité d'activité partielle qu'il assure à son salarié, le temps du chômage partiel.

**iii) Eligibilité de ces dépenses dans les émissions sociales de l'Unédic**

Les dispositifs fortement sollicités (à droit constant, la situation de crise entraîne mécaniquement une hausse des dépenses) et/ou ajustés (mesures de renforcement de l'activité partielle et incitations à y recourir) dans le cadre de la crise COVID-19 font naturellement partie du vivier de dépenses éligibles pour des émissions sociales de l'Unédic sous ce document-cadre. Le rôle d'amortisseur automatique de l'assurance chômage joue à plein dans le contexte actuel de ralentissement de l'activité économique lié aux mesures de confinement puis à la récession économique.

**iv) Objectifs et impacts du dispositif****Mesures d'urgence et de court terme**

Le dispositif de l'activité partielle permet à court terme d'éviter des licenciements dans les secteurs impactés par les mesures de confinement. Il permet aux entreprises d'éviter l'arbitrage entre maintien des salaires au prix de difficultés financières additionnelles ou perte de leur capital humain. Ainsi, ce dispositif mitige les dommages structurels sur le marché du travail pouvant avoir des répercussions sur le long-terme.

Les mesures d'extension des droits répondent à une logique de justice sociale pour les demandeurs d'emploi n'ayant, dans la période, pas de perspective de retour à l'emploi.

**Moyen & long-terme**

Une fois la crise sanitaire passée, l'économie connaîtra une phase de récession. Ces dispositifs continueront à être mobilisés et pourront être adaptés. Ils permettront, de ce fait, le maintien d'un revenu disponible pour les salariés privés d'emploi (au chômage ou en chômage partiel), leur évitant de tomber dans la pauvreté et évitant en parallèle une chute de la consommation en soutenant la demande.

En parallèle, ils permettront un accompagnement des entreprises afin que ces dernières puissent bénéficier d'une plus grande capacité de rebond au moment du redémarrage économique, et ce avec une moindre perte des compétences.

<sup>25</sup> Telles que prévues par le Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle. Disponible *via* le lien suivant : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/3/25/MTRD2007759D/jo/texte>

## 2. Sélection et évaluation des dépenses

Le rôle de l'Unédic est de mettre en œuvre les règles d'assurance chômage. Elle confie la mise en œuvre opérationnelle à Pôle emploi pour le versement des allocations et l'accompagnement des bénéficiaires. Elle veille à ce que les règles d'assurance chômage soient bien appliquées et à ce que les services proposés aux demandeurs d'emploi soient mis en œuvre.

### Les dépenses éligibles au cadre :

Le processus d'évaluation et de sélection des dépenses éligibles s'appuie sur la gouvernance de l'assurance chômage en France et les décrets relatifs au régime d'assurance chômage<sup>26</sup>. Ces textes définissent par exemple les modalités d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi, les mesures favorisant le retour à l'emploi et la sécurisation des parcours professionnels, les règles relatives aux contributions chômage et les mesures de coordination avec d'autres régimes d'assurance chômage ou d'allocations.

Un corpus de critères relatifs tant aux cotisations qu'aux prestations existe. Leur pertinence est évaluée régulièrement, notamment par l'Unédic, afin d'encadrer les dispositifs pour éviter les lacunes, leurs détournements, les effets d'aubaine et l'iniquité sociale (exemples : recours abusif aux contrats courts, désincitation à la reprise d'emploi).

L'ouverture des droits à l'assurance chômage se fait selon différentes conditions :

- Avoir suffisamment travaillé pour ouvrir un droit
- Avoir involontairement perdu son emploi (sauf exceptions encadrées)
- S'inscrire comme demandeur d'emploi
- Rechercher activement un emploi
- Être apte à travailler
- Ne pas avoir l'âge pour une retraite à taux plein
- Habiter en France

Les conditions d'affiliation aux différents dispositifs peuvent être fonction :

- Des droits acquis par la personne (durée de cotisation, ancienneté chez l'ancien employeur), et/ou
- De sa situation (perte d'emploi pour cause de licenciement, démission légitime, indépendants ayant déclaré une faillite d'entreprise etc., etc.), et/ou
- Des engagements en cours ou futurs pris par l'allocataire ou bénéficiaire (e.g. suivi d'une formation prescrite par Pôle emploi, création ou reprise d'une entreprise, recherche d'un emploi dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

A signaler enfin que les dispositifs sont soumis à des plafonds d'allocation, à des durées d'indemnisation, ou que la situation familiale des allocataires peut parfois être prise en compte (e.g. composition du foyer) afin de moduler les aides ou allocations mais aussi d'éviter de possibles effets d'aubaine. Les demandeurs d'emploi sont tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi. L'Assurance chômage incite à la reprise d'activité, même faible, et protège de l'exclusion du marché

<sup>26</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038829574&categorieLien=id>

de l'emploi par le maintien, voire le développement, de compétences, que permet le cumul des allocations avec un salaire.

### Comité Emissions Sociales

L'Unédic a mis en place un « comité émissions sociales » qui est responsable de la gouvernance du présent cadre d'émissions.

Le Comité émissions sociales est composé a minima de représentants des directions Finances et trésorerie, études & analyses, information et communication. D'autres directions peuvent être associées en fonction des besoins.

Il se réunira régulièrement afin d'exercer les missions suivantes :

- Examiner et valider la sélection des dépenses proposée par la direction Finances et trésorerie en fonction des catégories de dépenses éligibles définis dans la section « Utilisation des Fonds »
- Proposer de remplacer certaines dépenses si elles ne répondent plus aux critères d'éligibilité
- Gérer toute évolution ou mise à jour du Cadre d'émissions sociales
- Examiner et valider le rapport annuel d'allocation et le rapport d'impact à destination des investisseurs
- Assurer la liaison avec les évaluateurs externes (Second Opinion et vérificateur).

## 3. Gestion des fonds

Les fonds levés lors de chaque émission sociale seront gérés par la Direction des Finances et Trésorerie et un montant équivalent aux fonds levés sera alloué au financement ou au refinancement de dépenses identifiées comme éligibles selon les critères d'éligibilité sociaux présentés dans la partie « Utilisation des fonds » de ce document-cadre.

Le suivi de l'allocation des fonds pour chaque émission sociale sera assuré par le Comité Emissions Sociales.

Priorité dans l'allocation des fonds sera donnée à des dépenses éligibles de financement. En cas de refinancement, seules pourront être allouées des dépenses éligibles financées par l'Unédic au maximum 36 mois avant la date de chaque émission sociale.

Le suivi de l'allocation des fonds levés sera assuré par le Comité Emissions Sociales qui décidera annuellement de l'adossement des décaissements des différents financements.

L'Unédic fera ses meilleurs efforts pour allouer les fonds levés aux dépenses éligibles dans un délai maximum de 24 mois après chaque émission.

Les fonds levés et non encore affectés sont gérés par les équipes de la gestion de trésorerie de l'Unédic. Cette liquidité est placée dans le respect des règles de gestion du buffer liquidité de l'Unédic. Les équipes de la gestion de Trésorerie placeront, dans la limite de ses possibilités de diversification, cette liquidité dans des fonds d'investissement responsable, sur la base du meilleur effort.

## 4. Reporting

L'Unédic s'engage à publier un rapport annuel sur l'allocation des fonds levés par les émissions sociales ainsi que des métriques d'impact au moins jusqu'à l'allocation complète des fonds et en cas de changement significatif d'allocation par la suite.

Les rapports d'allocation et d'impact seront soumis au Comité d'émissions sociales pour revue et validation. Ils seront audités annuellement par un auditeur externe choisi par l'Unédic jusqu'à l'allocation complète des fonds.

Le rapport d'allocation et le rapport d'impact seront mis à la disposition des investisseurs sur le site Internet de l'Unédic.

### Rapport d'allocation

L'Unédic s'engage à rendre publique l'allocation des fonds levés. Une liste indicative d'indicateurs est détaillée ci-dessous :

- Le montant total de fonds alloués à date
- La part de financement versus refinancement
- Le montant total de fonds en attente d'allocation et le type de placement temporaire
- La ventilation des fonds affectés par catégories éligibles et éventuellement par dispositifs sous-jacents
- Le % financé par l'Unédic pour les dispositifs co-financés avec d'autres entités (i.e. l'Etat)

### Rapport d'impact

L'Unédic s'engage à communiquer sur les bénéfices et les impacts sociaux raisonnablement associés aux dépenses (re)financées grâce aux fonds levés et ce jusqu'à leur allocation complète.

En raison de la nature systémique des dispositifs d'assurance chômage, des données relatives à l'emploi en France et à la situation des demandeurs d'emploi (ex : durée du chômage, temps partiel subi, etc.) et des entreprises (ex : difficultés de recrutement) pourront être fournies aux fins de mise en perspective. Toutefois, aucun lien de causalité direct entre les dispositifs (re)financés à travers des émissions sociales et des indicateurs plus macrosociaux ne pourra être effectué. En revanche, les ratios des dépenses de l'Unédic rapportées aux dépenses sociales ou bien au PIB pourront être communiqués afin d'illustrer l'ampleur ou la magnitude de redistribution du système d'Assurance chômage en France et son rôle de stabilisateur économique.

Les indicateurs stratégiques de performance inscrits dans les conventions tripartite<sup>27</sup> entre l'Etat, l'Unédic et Pôle Emploi serviront de base aux rapports d'impact publiés dans le cadre des programmes d'émissions sociales de l'Unédic.

---

<sup>27</sup> La Convention tripartite Etat-Unédic-Pôle Emploi 2019-2022 est disponible [ici](#)

Pour appréhender les bénéficiaires des dispositifs, deux choses doivent être considérées et pourront être renseignées dans les rapports d'impact. :

- 1) Les conditions explicites d'éligibilité et/ou d'ouverture des droits aux dispositifs telles que définies par décret (exemples : conditions d'affiliation, justification d'un projet de reconversion professionnelle).
- 2) La sociologie des allocataires ou bénéficiaires constatée ex post (surpondération des populations faiblement ou pas diplômées, des femmes célibataires avec enfant, d'habitants de certains territoires enclavés ou ruraux). Le fichier national des allocataires et les enquêtes et travaux de l'Unédic<sup>28</sup> renseignent sur les caractéristiques que l'on retrouve de manière récurrente parmi les allocataires, démontrant par les données que les dispositifs bénéficient effectivement aux populations vulnérables.

Les travaux de l'Unédic alimenteront ces rapports, parfois à travers des enquêtes approfondies (suivi longitudinal des bénéficiaires, analyse de l'efficacité d'un dispositif avec groupe témoin, entretiens et enquêtes de satisfaction des allocataires, etc.). Des travaux réalisés par ou en collaboration avec le Ministère du travail ou d'autres entités pourront également alimenter ces rapports.

---

<sup>28</sup> Exemple d'études réalisées par l'Unédic : enquête quantitative sur les allocataires qui travaillent conduite en août 2018 auprès de 5 000 allocataires.

Tableau n°6 : exemples d'indicateurs possibles pour les dépenses relatives à la mission « protéger »<sup>29</sup> (à titre illustratif)

Services rendus & prestations délivrées	Efficience (diligence et qualité du service rendu)	Thèmes ou logiques d'impact
<p><u>Allocations</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nombre de bénéficiaires</li> <li>○ Montant total d'allocations versées, par type d'allocations</li> <li>○ Profil des bénéficiaires (selon le sexe, l'âge, le niveau de formation, etc.)</li> <li>○ Taux de remplacement en % du salaire net</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Délais entre la demande et le versement des dispositifs</li> <li>○ Conformité du traitement de la demande d'allocation vis-à-vis de la situation de l'allocataire</li> <li>○ Satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur suivi et des informations sur les sujets liés aux allocations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Situations de non-recours aux allocations</li> <li>○ Situations de récurrence au chômage</li> <li>○ Inflexion des comportements de consommation en cas de revenu disponible trop faible (e.g. renoncement aux soins)</li> <li>○ Revenu disponible après allocation(s) rapporté au revenu médian</li> <li>○ Impact du cumul allocation et emploi sur les travailleurs précaires</li> <li>○ Situation à l'emploi et monétaire des allocataires les plus précaires</li> <li>○ Incidences des allocations sur la situation familiale des allocataires (e.g. pauvreté des enfants)</li> <li>○ Nombre de personnes reprenant une activité au cours de leur indemnisation</li> </ul>
<p><u>Activité partielle (lié notamment au covid-19)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nombre d'entreprises bénéficiaires de l'activité partielle (décomposition par taille et secteurs)</li> <li>○ Nombre de salariés bénéficiaires d'une allocation d'activité partielle</li> <li>○ Nombre d'heures d'activité partielle indemnisées</li> <li>○ Montant total d'indemnisation remboursé aux entreprises</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nombre d'emplois sauvagardés</li> <li>○ Faillites / défaillances d'entreprises évitées</li> </ul>

<sup>29</sup> Mission correspondant à la catégorie *Social Bond Principles* « Développement socio-économique » et indicateurs tirés de la convention tripartite 2019-2022

**Tableau n°7 : exemples d'indicateurs possibles pour les dépenses relatives à la mission  
« accompagner » (illustratif)<sup>30</sup>**

Services rendus & prestations délivrées	○ <b>Efficiences (diligence et qualité du service rendu)</b>	<b>Thèmes ou logiques d'impact</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bilans de compétences réalisés</li> <li>○ Nombre de bénéficiaires</li> <li>○ Profil des bénéficiaires (selon le sexe, l'âge, la situation familiale, le niveau de formation, etc.)</li> <li>○ Formations professionnelles effectuées par les allocataires</li> <li>○ Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement intensif</li> <li>○ Nombre de validation des acquis de l'expérience</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Temps moyen consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi</li> <li>○ Délai moyen d'accès à une formation</li> <li>○ Satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis de leur suivi / accompagnement</li> <li>○ Satisfaction des demandeurs d'emploi quant à la facilité à obtenir une réponse suite à une démarche auprès de Pôle emploi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nombre de retours à l'emploi durable</li> <li>○ Effet de la formation sur les parcours (taux d'accès à l'emploi durable dans les 6 mois après la fin d'une formation)</li> <li>○ Performance du dispositif du Contrat de sécurisation professionnelle</li> <li>○ Prévention du chômage de longue durée</li> <li>○ Lutte contre l'exclusion numérique</li> </ul>

## 5. Vérificateurs Externes

### Second Opinion

A la date de publication de ce cadre d'émissions sociales, l'Unédic a entamé le processus de sélection d'un fournisseur de *Second Party Opinion*. Cette évaluation portera sur la transparence, la gouvernance ainsi que conformité du cadre d'émissions aux Social Bond Principles 2018 de l'ICMA. Les résultats seront contenus dans une Second Party Opinion, qui sera disponible sur le site Internet de l'Unédic.

Tout changement important apporté à ce document sera soumis à l'examen du fournisseur de la Seconde Opinion.

<sup>30</sup> Correspondant à la catégorie *Social Bond Principles* « Accès aux services de bases (éducation, formation professionnelle) »



### **Vérificateur Indépendant**

Chaque année et jusqu'à ce que l'allocation complète des fonds soit effectuée, un auditeur indépendant vérifiera annuellement les informations suivantes :

- Affectation des fonds aux dépenses éligibles
- Conformités des dépenses financés par les fonds levés avec les critères définis à la section Utilisation des fonds et Gestion des Fonds du document-cadre.

## ANNEXES

### Annexe 1 : Présentation des dispositifs financés par l'Unédic

NB : les fiches thématiques en ligne (accessibles via les liens) présentant les dispositifs sont mises à jour au gré de leurs évolutions

Dispositifs	Liens vers le site internet
Aide au Retour à l'Emploi (ARE)	<a href="#">ARE</a>
Allocation d'Aide au Retour à l'Emploi Formation (AREF)	<a href="#">AREF</a>
Allocation Travailleurs Indépendants	<a href="#">ATI</a>
Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP)	<a href="#">CSP</a>
Allocation de Sécurisation Professionnelle (ASP)	<a href="#">ASP</a>
Allocation Chômeurs Agés (ACA)	<a href="#">ACA</a>
Allocation décès	<a href="#">Allocation décès</a>
Aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE)	<a href="#">ARCE</a>
Allocation de fin de droits (AFD)	<a href="#">Allongement d'indemnisation</a>
Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)	<a href="#">Allongement d'indemnisation</a>
Allocation d'activité partielle pour les heures non-travaillées	<a href="#">Activité partielle</a>