

Répercussions de la crise Covid-19 sur le marché du travail et l'assurance chômage

Premières perspectives pour 2020 et 2021

Réunion du 23 septembre 2020

AUTEUR

Direction des Études et Analyses

CORRESPONDANTS

Les membres du Bureau

Cette note s'attache à décrire les répercussions de la crise liée à la Covid-19 sur le marché du travail et les allocataires de l'Assurance chômage en 2020, et leurs potentiels effets en 2021 au regard des règles d'assurance chômage actuellement prévues.

À ce jour, nous disposons de peu de recul pour observer les transformations du marché du travail à la sortie de la crise sanitaire, la plupart des indicateurs disponibles portant sur le premier semestre 2020. Les analyses issues du FNA ont un caractère encore provisoire.

Synthèse

- La chute de l'activité française au premier semestre 2020 a provoqué une destruction d'emplois importante et concentrée surtout sur les missions d'intérim et les CDD. D'ici la fin de l'année 2020, on s'attend à une baisse générale du niveau d'emploi et à des probables licenciements.
- De mars à mai 2020, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés a progressé temporairement notamment du fait de la mesure d'urgence de prolongement des droits et des moindres reprises d'activité (moins d'activité réduite et moins de sorties vers l'emploi). Fin juin 2020, environ 2,8 millions d'allocataires sont indemnisés par l'Assurance chômage, soit un retour au niveau de février, avec en proportion légèrement plus d'allocataires indemnisés à la suite de missions d'intérim.
- Ces allocataires ont par ailleurs davantage consommé leurs droits, car ils ont moins souvent travaillé, et ont par là-même aussi acquis moins d'affiliation pouvant leur servir à ouvrir des droits ultérieurement.
- La fin de la mesure d'urgence de prolongement des droits au 31 mai dernier a entraîné par ailleurs un report à juin des fins de droit ainsi qu'un rattrapage des bascules vers l'ASS. Cela se traduit par une progression de la part d'inscrits à Pôle emploi non couverts par l'Assurance chômage en juin (taux de couverture). Par ailleurs, pendant cette période, on observe une progression du nombre de personnes dans le halo du chômage.
- Les effets de la réforme entrant en vigueur en 2021 sont très difficiles à prévoir. Si l'on s'attend à une hausse du chômage indemnisé dans les prochains mois, il n'est pas possible de dire aujourd'hui si elle interviendra plutôt avant ou après le 1^{er} janvier ni quel sera le profil des futurs demandeurs d'emploi en termes d'affiliation et de périodes non travaillées.
- L'analyse des évolutions du marché du travail, tout comme les effets de la réglementation actuelle et à venir, devront s'apprécier dans les semaines qui viennent, quand nous aurons plus de visibilité sur la fin de l'année.

1. Les effets de la crise sur le marché du travail

De fortes destructions d'emploi observées au 1^{er} semestre 2020 et anticipées d'ici la fin de l'année

En lien avec le confinement strict de mars dernier et la forte chute d'activité de l'économie française qu'il estime à -9 % en 2020, l'Insee constate une baisse de 715 000 emplois salariés au 1^{er} semestre 2020¹, soit -2,3 % en glissement annuel au 2^e trimestre 2020.

Les destructions d'emplois au 1^{er} semestre sont liées principalement à l'ajustement de l'emploi intérimaire et au non-renouvellement de contrats courts. Cet ajustement par les contrats courts s'est traduit par une chute brutale des embauches². Ainsi, les déclarations d'embauches en CDD de moins d'un mois ont baissé d'environ 60 % au 2^e trimestre 2020³. Au total, on observe au 2^{ème} trimestre 2020 une diminution de plus de 5 millions de contrats courts par rapport à l'année dernière⁴.

Depuis la fin du confinement, l'intérim s'est progressivement redressé sans toutefois retrouver son niveau d'avant crise. Ainsi, à fin juillet, le niveau d'emploi en intérim est 20 % en dessous de son niveau de février 2020, soit -160 000 emplois⁵.

Selon les prévisions de la Banque de France du 14 septembre 2020, l'emploi global continuerait à se contracter avec un peu plus de 800 000 pertes nettes d'emplois fin 2020 par rapport à fin 2019. Les destructions nettes d'emploi se prolongeraient jusque début 2021, avant un retournement de tendance et un probable retour aux créations nettes d'emploi au cours du 1^{er} semestre 2021. Dans sa prévision de juin 2020, l'Unédic prévoyait 900 000 emplois en moins fin 2020 par rapport à fin 2019. De nouvelles estimations sur 2020 et 2021 sont en cours en vue de la prévision qui sera présentée au Bureau du 21 octobre prochain et tiendront compte des révisions à la hausse par l'Insee de l'activité économique observée et du PIB.

Une hausse des inscrits à Pôle emploi

Le tarissement des contrats courts, tout particulièrement pendant le confinement, s'est rapidement traduit en une hausse des effectifs de personnes inscrites à Pôle emploi, avec une augmentation nette de 424 000 personnes en catégorie ABC fin juillet par rapport à février 2020 (Graphique 1).

L'évolution des DEFM a surtout été marquée par d'importants mouvements entre catégories liés à la baisse de l'activité réduite (voir ci-après aussi) : bascule importante des catégories BC (demandeurs d'emploi qui travaillent) vers la catégorie A (sans aucune activité dans le mois), puis un retour progressif en B et C après la fin du confinement.

¹ Insee, Point de conjoncture, 8 septembre 2020

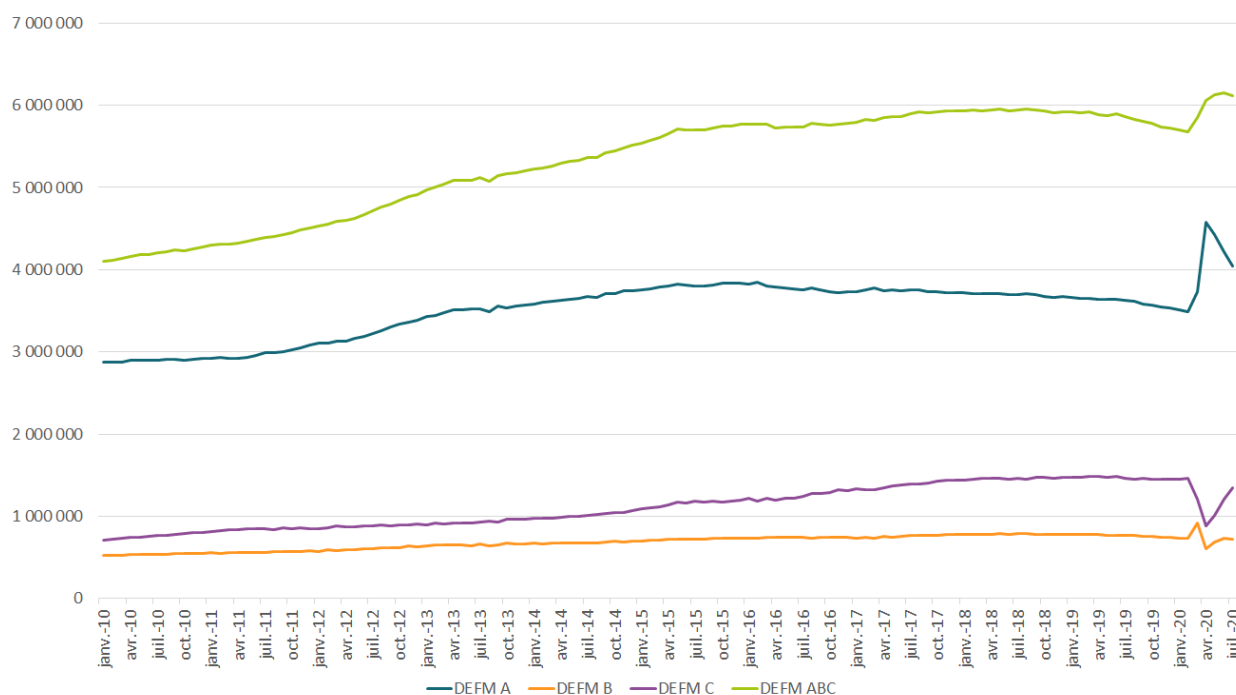
² Banque de France, Point de conjoncture du 14 septembre 2020.

³ Source : ACOSS, DPAE.

⁴ Sur le champ des DPAE de moins d'un mois et les RMM.

⁵ Source : Dares, RMM

GRAPHIQUE 1 - DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (DEFM) EN CATEGORIES A, B ET C



Source : Dares, Pôle emploi, DEFM

Champ : demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, France métropolitaine

Une extension du halo du chômage

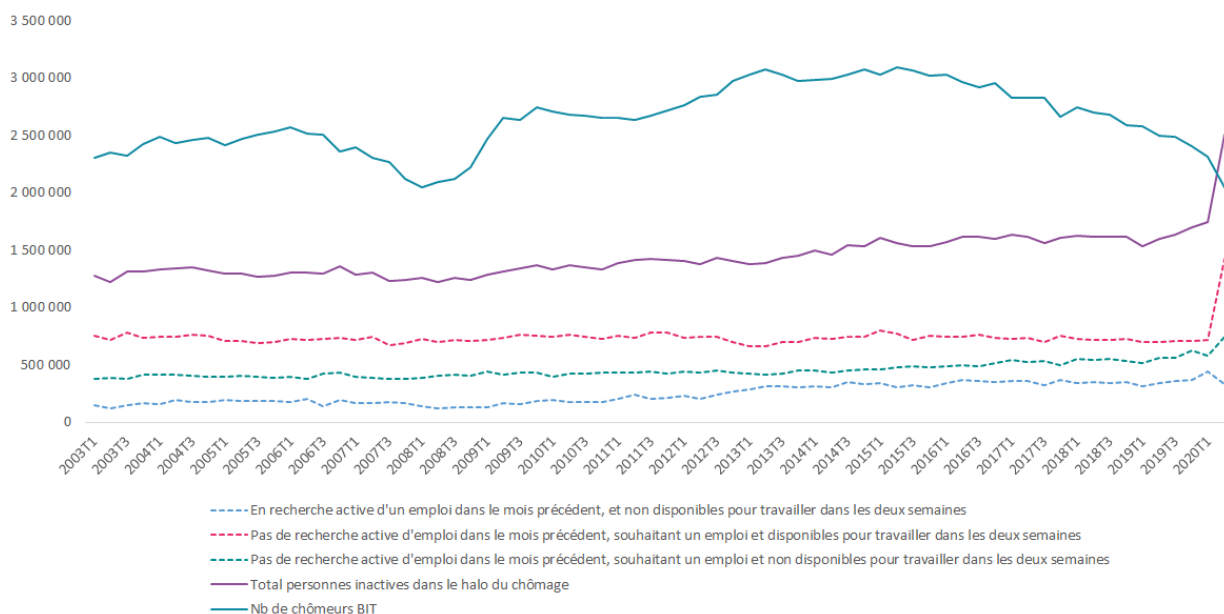
Indicateur international du chômage, le taux de chômage au sens du BIT se distingue du nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi car il mesure le nombre de personnes sans emploi, qui ont recherché activement un emploi le mois précédent et qui sont disponibles pour travailler dans les 15 jours qui suivent, et ce, indépendamment de leur situation administrative vis-à-vis de Pôle emploi. En France, l'Insee estime cet indicateur à partir de l'Enquête emploi, réalisée en continu.

Au premier semestre 2020, cet indicateur a poursuivi sa baisse : contrairement au nombre d'inscrits à Pôle emploi, le chômage au sens du BIT s'est réduit de 271 000 personnes au second trimestre 2020 pour atteindre 2,0 millions de personnes. Cette baisse a néanmoins été qualifiée de « baisse en trompe l'œil » par l'Insee car, en contrepoint, le halo du chômage s'est très largement étendu⁶. En effet, entre le premier et le deuxième trimestre 2020, le halo du chômage a bondi de 767 000 personnes (Graphique 2). Il s'agit des personnes inactives qui ne sont pas considérées comme étant au chômage selon la définition du BIT, mais qui sont dans une situation proche et pourraient prochainement faire augmenter le taux de chômage.

Cette augmentation s'explique principalement par une hausse du nombre de personnes qui n'ont pas recherché un travail durant le mois précédant l'enquête - probablement du fait du confinement qui limitait les possibilités de démarches, ou parce qu'elles considéraient que la période n'était pas propice aux embauches, en lien avec les restrictions sectorielles - mais qui indiquent souhaiter retrouver un emploi et qui sont disponibles pour en occuper un durant les 2 semaines qui suivent. Cette extension du halo du chômage pourrait faire augmenter le chômage prochainement.

⁶ Source : Insee, « Au deuxième trimestre 2020, un marché du travail sous l'influence du confinement », *Informations Rapides*, N°2020-203 et N°203 - (complément), août 2020.

GRAPHIQUE 2 - CHOMAGE AU SENS DU BIT ET HALO DU CHÔMAGE



Source : Insee

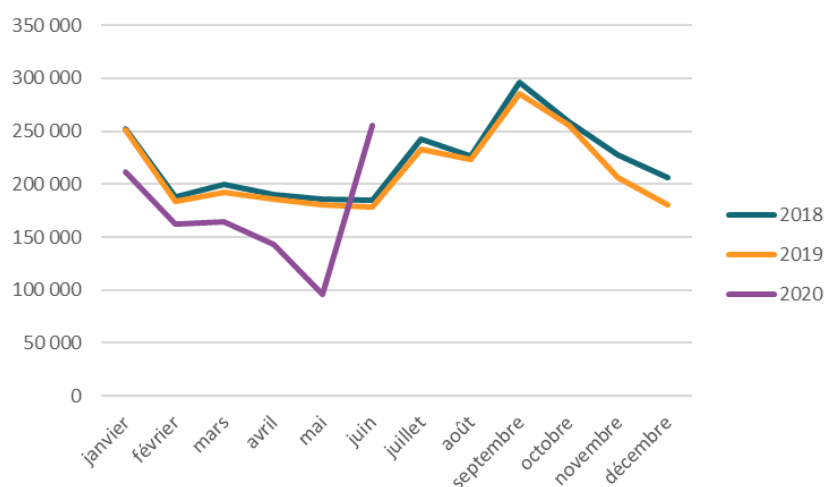
Une baisse des ouvertures de droit en avril et mai avec un rattrapage en juin 2020

S'agissant des ouvertures de droit à l'Assurance chômage (dont les rechargements), dès novembre 2019, on observait une baisse que l'on peut directement attribuer aux nouvelles conditions d'ouverture de droit entrées en vigueur le 1^{er} novembre dernier (Graphique 3).

A partir de mars, la baisse s'accroît en lien avec la mesure de prolongement des droits mise en place entre le 1^{er} mars et le 31 mai 2020 et qui concerne tous les épuisements de droit, y compris ceux qui auraient donné lieu à un rechargement.

La première conséquence de cette mesure est que seules des ouvertures de droit hors rechargement ont eu lieu en avril et mai 2020, avec un profil un peu plus masculin, jeune, diplômé et avec un salaire de référence plus élevé qu'habituellement. La seconde conséquence est qu'il y a donc eu un rattrapage important en juin avec tous les rechargements qui auraient eu lieu en mars, avril ou mai (Graphique 4). En lien avec les nouvelles conditions d'ouverture de droit, la durée maximale des droits ouverts a globalement augmenté, en particulier, celle des droits rechargés (85 % des rechargements sont des droits de 6 mois ou plus, contre moins des deux tiers en 2019).

GRAPHIQUE 3 - NOMBRE MENSUEL D'OUVERTURES DE DROIT A L'ASSURANCE CHOMAGE



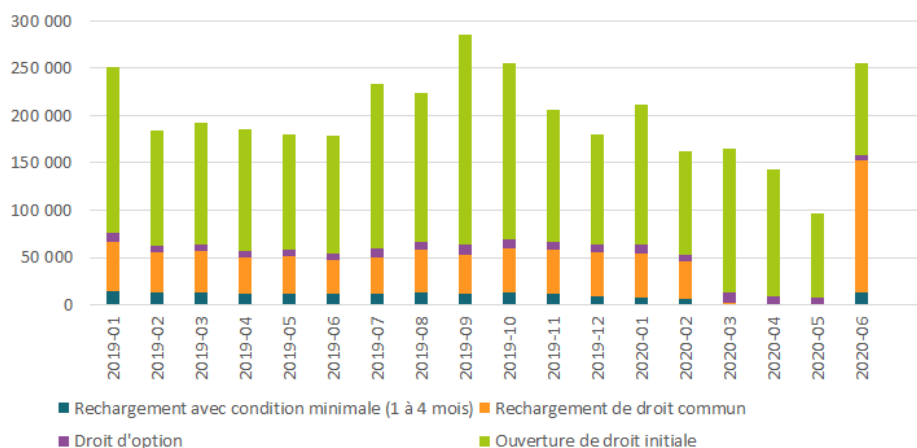
Note : les chiffres de mai et juin 2020 sont provisoires.

Source : FNA, données exhaustives à fin juillet

Champ : allocataires ouvrant un droit en ARE, AREF ou ASP, hors annexes 8 et 10.

Lecture : en janvier 2020, 202 530 allocataires ont ouvert un droit en ARE, AREF ou ASP.

GRAPHIQUE 4 - NOMBRE MENSUEL D'OUVERTURES DE DROIT À L'ASSURANCE CHÔMAGE SELON LEUR TYPE



Source : FNA, données exhaustives à fin juillet

Champ : allocataires ouvrant un droit en ARE, AREF ou ASP, hors annexes 8 et 10.

Des pics de fins de droit et des bascules en ASS en juin 2020

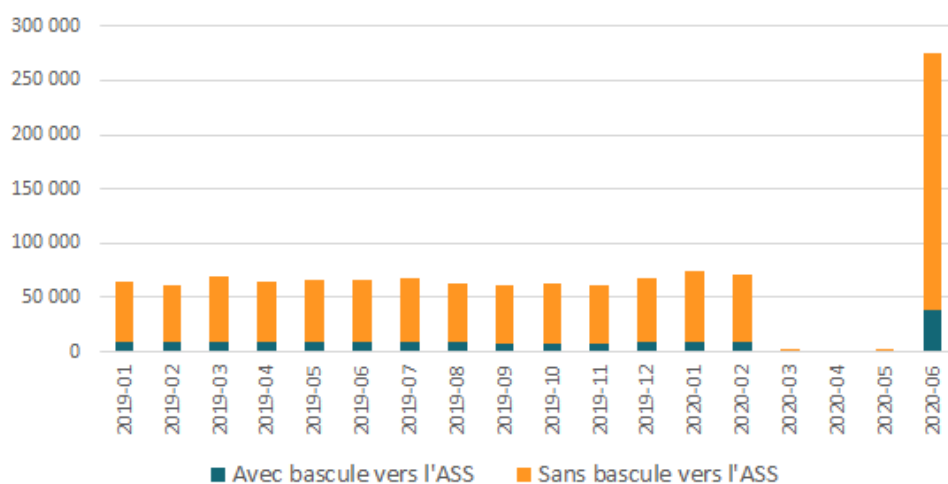
De même, les fins de droit de mars à mai ont été repoussées au mois de juin, du fait de la mesure de prolongement des droits au chômage. Les 275 000 fins de droit observées en juin correspondent à un peu plus que le cumul moyen de quatre mois de fins de droit (on compte en moyenne 65 000 fins de droit par mois en 2019) (Graphique 5).

Environ 14 % de ces droits épuisés basculent vers l'allocation de solidarité spécifique (ASS), d'où le pic de l'effectif d'allocataires indemnisables à l'ASS en juin, après avoir baissé durant le confinement (Graphique 6).

Pour rappel, un allocataire en ASS perçoit un forfait journalier de 16,89 €, soit 506,70 € pour un mois de 30 jours si le revenu mensuel du foyer ne dépasse pas 668,56 € pour une personne seule ou s’il ne dépasse pas 1 344,16 € pour un couple (ASS à taux plein). Pour comparaison, en juin 2019, les bénéficiaires de l’ARE qui n’ont pas travaillé au cours du mois ont perçu en moyenne 1 100 € brut d’allocation.

A noter que la Cnaf estime par ailleurs que le nombre de *foyers* bénéficiaires du RSA a augmenté de 1,8 % au 1^{er} trimestre 2020, contre une augmentation trimestrielle comprise entre 0,3 % et 1,1 % depuis 2018⁷. Il y avait, en mars 2020, 1,91 million de foyers bénéficiaires contre 1,87 million en septembre 2019.

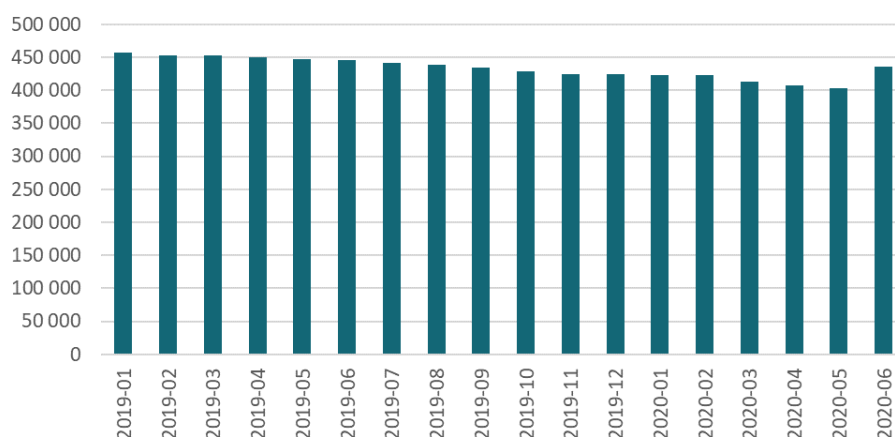
GRAPHIQUE 5 - NOMBRE MENSUEL DE FINS DE DROIT A L'ASSURANCE CHOMAGE



Source : FNA, données exhaustives à fin juillet

Champ : allocataires arrivant en fin de droit c'est-à-dire ayant épuisé leur droit en ARE, AREF ou ASP, hors annexes 8 et 10, sans rechargement de droit consécutif.

GRAPHIQUE 6 - NOMBRE MENSUEL DE BENEFICIAIRES DE L'ASS



Source : FNA, données exhaustives à fin juillet

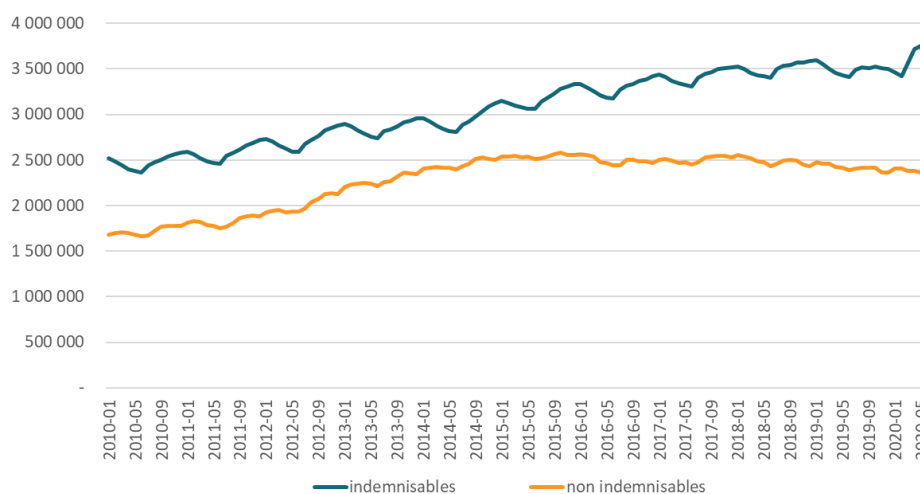
Champ : allocataires indemnisables à l'ASS

⁷ Source : Cnaf, Point conjoncture RSA, « Le revenu de solidarité active fin mars 2020 », n°30 juillet 2020

Le risque d'une baisse de la couverture par l'Assurance chômage

Conjointement au report des fins de droit de la période de confinement vers le mois de juin, le taux de couverture par l'Assurance chômage, estimé ici par l'Unédic, a nettement augmenté en avril et mai (Graphiques 7 et 8). Il baisse à nouveau en juin, résultant à la fois de la baisse du nombre d'inscrits indemnisables par l'Assurance chômage (-3 points sur un an) et de la hausse des non indemnisables (+8 points sur un an), en particulier des jeunes, des diplômés et des hommes.

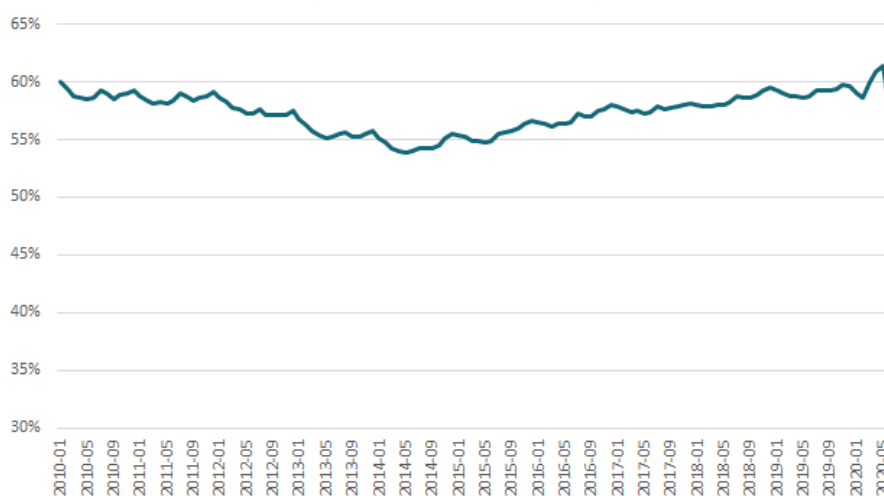
GRAPHIQUE 7 - DEMANDEURS D'EMPLOI EN CATEGORIE A, B OU C (DEFM ABC) SELON LEUR SITUATION VIS-À-VIS DE L'ASSURANCE CHOMAGE



Source : FNA, données exhaustives à fin juillet 2020, calculs Unédic

Champ : demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B ou C

GRAPHIQUE 8 - PART DES DEFM ABC INDEMNISABLES PAR L'ASSURANCE CHOMAGE (TAUX DE COUVERTURE)



Source : FNA, données exhaustives à fin juillet 2020, calculs Unédic

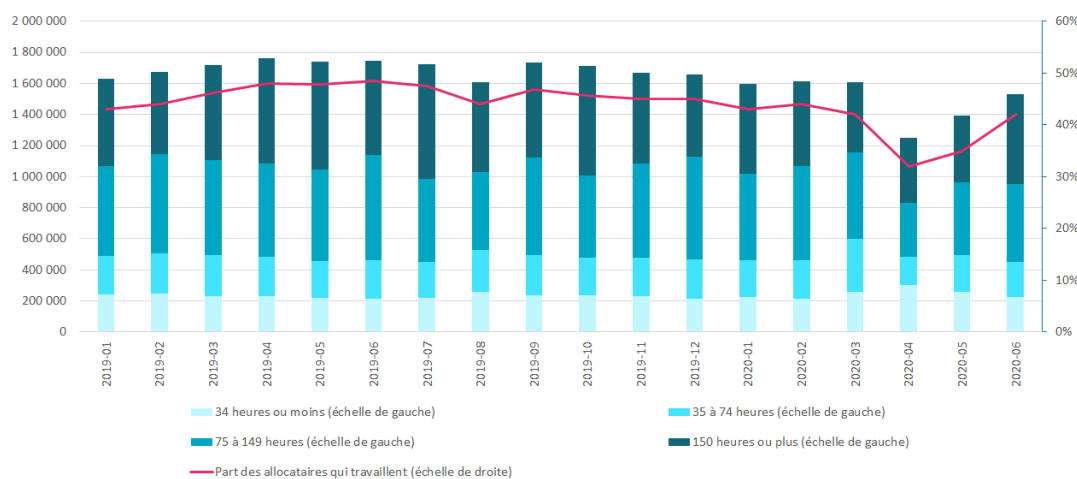
Champs : allocataires de l'Assurance chômage indemnisables à l'ARE ; demandeurs d'emploi inscrits en catégories A, B ou C

Une moindre activité des demandeurs d'emploi

Comme toute crise économique, celle liée à la Covid-19 a été marquée dans un premier temps par un non-renouvellement massif de contrats courts et de missions d'intérim. Ce tarissement des contrats courts, tout particulièrement pendant le confinement, s'est rapidement traduit dans les DEFM (voir plus haut).

S'agissant des allocataires de l'Assurance chômage, on observe aussi qu'ils ont globalement moins souvent travaillé en cours de droit, en particulier durant le confinement : un tiers des allocataires ont exercé une activité réduite en avril et mai, puis 42 % en juin, contre environ la moitié en moyenne habituellement (Graphique 9). En outre, ils ont travaillé moins d'heures : en particulier, ils ont été moins nombreux à travailler 75 heures ou plus. Il s'ensuit une indemnisation plus fréquente des allocataires en activité réduite : entre mars et mai, en moyenne 52 % des allocataires en activité réduite ont été indemnisés.

GRAPHIQUE 9 - PART ET NOMBRE D'ALLOCATAIRES QUI TRAVAILLENT ET RÉPARTITION SELON LE NOMBRE D'HEURES MENSUELLES



Source : FNA, données exhaustives à fin juillet 2020

Champ : allocataires indemnisables à l'Assurance chômage, hors annexes 8 et 10

Une plus forte consommation des droits

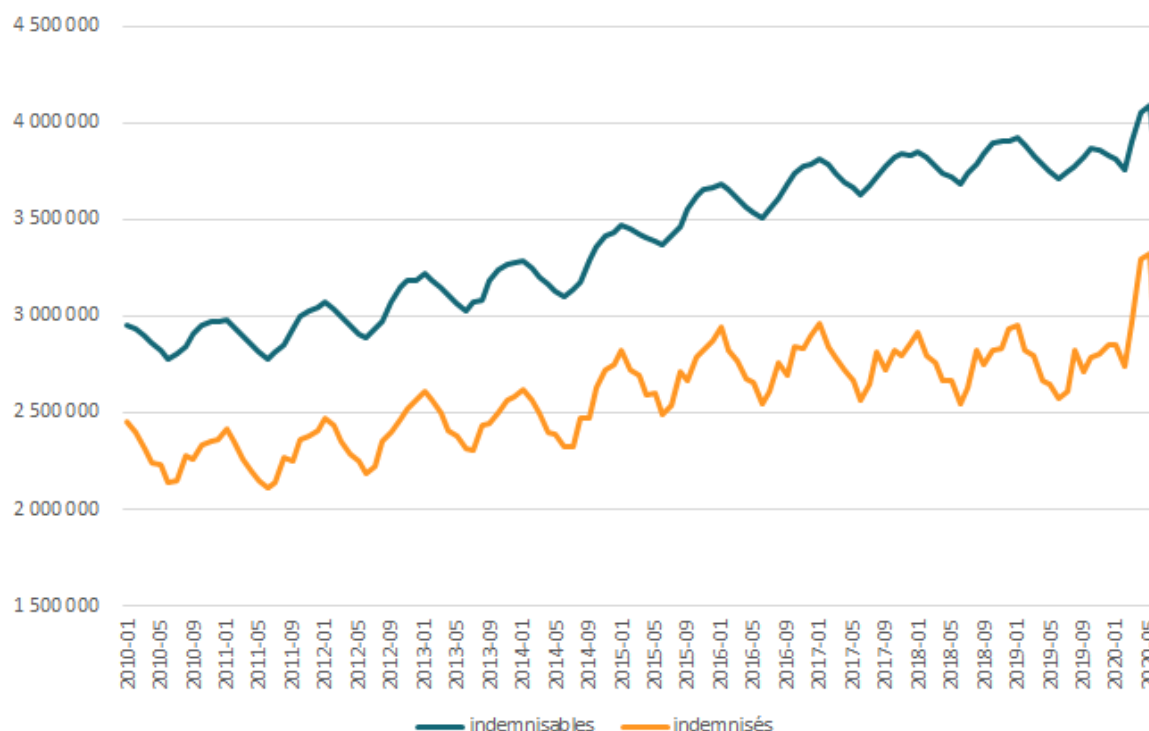
On estime à 2,8 millions le nombre de chômeurs indemnisés fin juin 2020⁸. Après une hausse de mars à mai, l'effectif est quasiment revenu au niveau de février 2020 (Graphique 10).

Le profil des allocataires indemnisés fin juin 2020 est proche de celui des allocataires indemnisés fin juin 2019. En revanche, la consommation du droit a été en moyenne plus importante en 2020 qu'en 2019 : les allocataires indemnisables fin juin 2020 ont consommé en moyenne 45 % de leur droit, contre 42 % pour les allocataires indemnisables fin juin 2019.

En effet, une partie des allocataires ont consommé plus rapidement leur droit qu'en période normale où ils auraient retravaillé et auraient été indemnisés au cumul ou pas du tout, ou même seraient sortis durablement du chômage. Dans le même temps, du fait des moindres opportunités d'emploi, les allocataires présents fin juin 2020 ont également acquis moins d'affiliation qu'en temps normal et mettront aussi potentiellement plus de temps à atteindre l'affiliation nécessaire pour ouvrir un droit (quel que soit le seuil requis).

⁸ Source : FNA, Unédic, données à fin juillet 2020

GRAPHIQUE 10 - ALLOCATAIRES INDEMNISABLES ET INDEMNISES PAR L'ASSURANCE CHOMAGE



Source : FNA, données exhaustives à fin juillet 2020

Champ : allocataires indemnisables par l'Assurance chômage

De fortes incertitudes sur le second semestre 2020 et sur 2021

Dans sa prévision de juin dernier, l'Unédic estimait que le nombre d'allocataires indemnisés augmenterait de 630 000 personnes fin 2020 par rapport à fin 2019. Ce chiffre est amené à être révisé dans la prochaine prévision pour tenir compte des meilleures anticipations conjoncturelles pour cette année mais aussi des changements de règles intervenus cet été.

Pour le second semestre 2020, il existe deux sources majeures d'incertitudes :

- le passage de 6 à 4 mois, au 1^{er} août et jusqu'au 31 décembre 2020, de la condition d'affiliation minimum requise pour l'ouverture des droits devrait entraîner une hausse des ouvertures de droit. Il est toutefois difficile de savoir quelle sera l'ampleur de ces effets puisque la crise a réduit les opportunités d'emploi et les possibilités de réunir l'affiliation nécessaire pour ouvrir un droit. Il est ainsi difficile de dire aujourd'hui si la hausse du chômage indemnisé interviendra plutôt avant ou après le 1^{er} janvier ni quel sera le profil des futurs demandeurs d'emploi en termes d'affiliation et de périodes non travaillées. Les effets de la réforme entrant en vigueur en 2021 sont donc à ce jour très difficiles à prévoir.
- Par ailleurs les ouvertures de droit pourraient aussi augmenter avec les plans sociaux et les licenciements à venir. Ces ruptures de contrats dépendront aussi du recours à l'activité partielle et de la capacité de ce dispositif à préserver l'emploi dans le futur. D'ores et déjà, on observe que le nombre de ruptures de contrat de travail envisagées dans le cadre de procédures de restructuration

repart à la hausse début septembre⁹. Toutefois, les personnes dans ces catégories ont plus souvent des contrats longs et seraient dès lors moins impactées par les mesures qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Les incertitudes sont par conséquent fortes aussi pour 2021, toujours concernant le volume et le profil des nouveaux entrants : les demandeurs d'emploi pourront-ils réunir suffisamment d'affiliation pour ouvrir un droit ? Auront-ils connu beaucoup de périodes sans emploi en 2020 ? L'analyse des évolutions du marché du travail devront s'apprécier dans les semaines qui viennent, quand nous aurons plus de visibilité sur la fin de l'année.

2. Premiers éléments d'analyse des effets de la réforme applicable en 2021

La réforme décidée en 2019 s'appliquerait finalement en 2021, dans un paysage économique différent de celui initialement envisagé. Dans ce contexte, dans quelle mesure les effets mis en évidence dans l'étude d'impact réalisée en 2019 par l'Unédic, avant sa mise en œuvre et avant la crise, sont-elles toujours valables un an plus tard ?

Un report de la réforme intervenant dans un contexte encore très incertain

En septembre 2019, l'Unédic a publié l'estimation *ex ante* des effets de la réforme d'Assurance chômage prévue dans le décret du 26 juillet 2019. Depuis, la récession économique, exceptionnelle par son ampleur et sa soudaineté, a affecté le marché du travail et conduit le gouvernement à reporter ou suspendre l'application d'une partie de ces mesures (décrets des 14 avril et 29 juillet 2020).

Cette période de suspension touchera à sa fin au 1^{er} janvier 2021. En l'état du droit, à partir de début 2021, l'ensemble des mesures relatives à l'indemnisation et prévues dans le décret de 2019 s'appliqueront, presque à l'identique (voir tableau 1 ci-dessous). Les décrets de 2020 n'ont en effet pas modifié l'essence et les principaux paramètres des mesures des décrets de 2019 ; ils ont toutefois introduit des adaptations visant à en atténuer l'impact.

Au-delà des effets économiques de la crise sanitaire en cours, l'état du marché du travail en 2021, dont l'évolution est relativement incertaine aujourd'hui, aura un impact certain sur l'effet de la réforme au 1^{er} janvier 2021.

⁹ Source : Dares, Pôle emploi, DGEFP, « Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire », Tableau de bord, au 15 septembre 2020

TABLEAU 1 - COMPARATIF DES MESURES DE LA CONVENTION 2017, DES MESURES DECIDÉES EN 2019 ET DES MESURES QUI S'APPLIQUERONT EN 2021

Thématique	Convention 2017	Mesures initiales de la réforme 2019	Mesures prévues en 2021
Durée de la période de référence affiliation (PRA)	28 mois (allocataires de moins de 53 ans) ou 36 mois (allocataires de 53 ans ou plus)	24 mois (allocataires de moins de 53 ans) ou 36 mois (allocataires de 53 ans ou plus)	24 + 3 mois (allocataires de moins de 53 ans) ou 36 + 3 mois (allocataires de 53 ans ou plus)*
Condition minimale d'affiliation	Ouverture de droit à partir de 4 mois d'affiliation, rechargement à partir de 1 mois	Ouvertures de droit et rechargement à partir de 6 mois d'affiliation	Réforme 2019
Calcul du SJR	SJR représentatif des salaires perçus lors des périodes d'emploi	SJR représentatif des salaires perçus lors des périodes d'emploi ET des périodes de non-emploi entre deux contrats	Réforme 2019, avec neutralisation des périodes de non-emploi de mars à mai 2020.
Dégressivité	/	Diminution de l'allocation après 182 jours d'indemnisation pour les allocataires ayant une allocation élevée	Réforme 2019
Intermittents du spectacle	/	/	Prolongement des droits jusqu'au 31 août 2021. Aménagements augmentant les possibilités de réunir les conditions d'affiliation
Bonus-Malus	/	Modulation des contributions des entreprises appartenant aux secteurs dont le taux de séparation est le plus élevé	Réforme 2019
Taxation forfaitaire des CDDU (hors spectacle)	/	Taxe de 10 € par CDDU à partir de janvier 2020	Taxe supprimée au 1 ^{er} juillet 2020

* La mesure d'allongement concerne tous les droits ouverts à partir du 16 avril 2020 ; aucune date de fin de cette disposition n'est actuellement fixée.

Source : Unédic

Rappel de l'impact *ex ante* de la réforme 2019

D'après l'étude d'impact *ex ante* de l'Unédic, les deux mesures ayant l'effet le plus important, sur le plan financier et en nombre de personnes concernées, étaient celles modifiant les conditions d'ouverture de droit (au 1^{er} novembre 2019) et les modalités de calcul du salaire servant de référence pour déterminer le montant de l'allocation (initialement prévue au 1^{er} avril 2020).

Au cours de la première année de mise en œuvre de l'ensemble des mesures liées à l'indemnisation, d'avril 2020 à mars 2021, on estimait que parmi les 2,65 millions de personnes qui auraient ouvert un droit avec les règles 2017 :

- 50 % ne seraient concernées par aucun des changements de règles (dont 7 % du fait d'une fin de contrat de travail antérieure au 1^{er} avril 2020).

Les autres se répartissaient comme suit :

- 9 % n'ouvriraient aucun droit au cours de cette première année, car elles n'atteignaient pas 6 mois d'affiliation, soit environ 230 000 personnes ;
- 16 % seraient affectées uniquement par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) et connaîtraient une baisse de leur allocation journalière nette de 20 % en moyenne, soit environ 440 000 personnes ;
- 12 % ouvriraient un droit mais plus tard (5 mois plus tard en moyenne), car elles ne réuniraient pas immédiatement les 6 mois nécessaires ; elles seraient aussi impactées par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR), soit environ 330 000 personnes ;
- 11 % ouvriraient un droit à la même date, mais plus court (de moins d'un mois pour la moitié d'entre elles) car une partie de leur affiliation ne serait pas prise en compte du fait de la réduction de 28 à 24 mois de la période de référence affiliation soit environ 280 000 personnes ; parmi elles, 8 % connaîtraient aussi une baisse de leur SJR, soit environ 220 000 personnes ;
- 2 %, qui ont moins de 57 ans, connaîtraient une dégressivité de leur allocation si elles consommaient plus de 6 mois de leur droit, soit environ 40 000 personnes (voir le tableau en annexe pour la synthèse des effets financiers)¹⁰.

Effets attendus en 2021

Impact des nouvelles conditions d'ouverture de droit

Recherche d'affiliation

La recherche de l'affiliation loin dans le passé permet parfois soit de trouver l'affiliation nécessaire pour l'ouverture d'un droit, soit de rassembler davantage d'affiliation et d'ouvrir un droit plus long. Une recherche moins longue dans le passé conduit certains allocataires à ne pouvoir ouvrir un droit tout de suite, ou à ouvrir des droits moins longs.

La période de référence affiliation (PRA) est passée de 28 à 24 mois au 1^{er} novembre 2019 pour les personnes de moins de 53 ans. Il n'y a pas eu de modification concernant cette mesure courant 2020. Toutefois, le

¹⁰ Source : Unédic, « Impact de la réforme de l'Assurance chômage 2019 », septembre 2019.

décret du 14 avril 2020 a augmenté de 92 jours (correspondant aux 3 mois de confinement), la durée de la PRA pour tous les droits ouverts à partir du 16 avril 2020.

Initialement, on prévoyait que la réduction à 24 mois de l'affiliation conduirait à diminuer la durée maximale de droit pour 11 % des ouvertures de droit. L'augmentation de 3 mois de la PRA, tant que cette mesure est effective, conduit à diminuer fortement cet effet.

Durée d'affiliation minimale à l'ouverture d'un droit

La durée minimale requise pour ouvrir un droit est passé de 4 à 6 mois au 1^{er} novembre 2019, avant de revenir à 4 mois au 1^{er} août 2020. Il est prévu qu'elle soit de nouveau de 6 mois à partir du 1^{er} janvier 2021 (Schéma 1).

Le passage de 4 à 6 mois au 1^{er} janvier 2021 impactera les demandeurs d'emploi qui atteindront 4 mois d'affiliation après le 1^{er} janvier 2021 sans néanmoins justifier de 6 mois d'affiliation. Certains mettront plusieurs mois à rassembler ces 6 mois d'affiliation ou retrouver un emploi durable et seront donc d'autant plus impactés.

La crise conduit à ce que moins de travail soit disponible. Les demandeurs d'emploi seront donc plus nombreux et même les personnes qui auraient été au chômage en l'absence de crise compteront moins d'affiliation en moyenne.

L'ampleur de ces changements n'est toutefois pas aisée à déterminer, elle dépend de l'évolution globale de l'emploi au second semestre 2020.

SCHEMA 1 - LES CHANGEMENTS REGLEMENTAIRES DE DUREE MINIMALE D'AFFILIATION A L'OUVERTURE

	2019												2020												2021																							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12												
COD	4 mois ouverture de droit / 1 mois rechargement												6 mois (ouverture de droit et rechargement)												4 mois (ouverture de droit et rechargement)												6 mois (ouverture de droit et rechargement)											
PRA	28 mois (<53 ans) / 36 mois (53 ans ou plus)												24 mois (<53 ans) / 36 mois (53 ans ou plus)												27 mois (<53 ans) / 39 mois (53 ans ou plus) à partir du 16/04/2020																							

Source : Unédic

Nouveau calcul du SJR

L'entrée en vigueur du nouveau calcul du SJR est désormais prévue au 1^{er} janvier 2021. La nouveauté est de calculer le salaire moyen non seulement sur les périodes travaillées, mais en tenant compte aussi des périodes non travaillées entre deux contrats de travail. Ainsi, plus le nombre de jours non travaillés entre deux contrats est élevé, plus le SJR sera faible. En contrepartie, la durée de droit augmente, ce qui conduit à préserver (voire augmenter légèrement dans certains cas) le capital de droits.

La crise devrait conduire à la diminution du nombre de contrats en 2020 (voir partie 1). Si les personnes concernées par la suppression de ces contrats réunissent néanmoins l'affiliation nécessaire pour ouvrir un droit, et en ouvrent un au cours de l'année 2021, leur SJR sera calculé sur une période comprenant beaucoup de périodes non travaillées. Nous pouvons ainsi nous attendre à ce que, en raison de la crise, l'impact du nouveau calcul du SJR soit accentué pour les personnes concernées par cette mesure.

Il est néanmoins très difficile de savoir quel sera leur nombre qui dépend du rythme des futures ouvertures de droit (avant ou après le 1^{er} janvier 2021). Cela dépendra entre autres de la situation des jeunes actifs. Ceux qui rencontreront des difficultés d'insertion pourraient s'ajouter aux demandeurs d'emploi non couverts par l'Assurance chômage. D'autres pourraient travailler tout de même suffisamment pour réunir les 6 mois d'affiliation nécessaires à l'ouverture d'un droit. Qu'il s'agisse de jeunes entrants sur le marché du travail ou

de travailleurs installés dans la vie active, la part de ceux dont le parcours est composé de peu d'affiliation sur une période assez longue, et donc pour lesquels le nouveau calcul du SJR aura un impact, est difficile à estimer.

Toutefois, une partie des contrats de courte durée qui n'ont pas eu lieu en raison de la crise portent notamment sur la période de confinement, de mars à mai 2020¹¹. Or, le décret du 14 avril 2020 a neutralisé cette période dans le calcul du SJR : les jours non travaillés de mars à mai 2020 ne seront ainsi pas pris en compte dans le calcul du SJR. La neutralisation dans la règle d'une partie de la période de crise conduira donc à modérer cet effet.

Dégressivité

La dégressivité concerne les allocataires de moins de 57 ans ayant perdu un contrat de travail à partir du 1^{er} novembre 2019 et dont l'allocation journalière est de 84,33 € ou plus¹². Leur allocation est diminuée de 30 %, avec un plancher à 84,33 €, à partir du 7^{ème} mois d'indemnisation (soit à partir du 183^{ème} jour indemnisé).

Le décompte des 182 jours indemnisés avant application de la dégressivité a été suspendu du 1^{er} mars au 31 décembre 2020. Cela signifie qu'en cas d'indemnisation au cours de cette période, le compteur ne sera pas incrémenté : le décompte reprendra (ou débutera) seulement à partir du 1^{er} janvier 2021.

Environ 11 000 allocataires étaient concernés par la dégressivité et ont été indemnisés entre 1 et 120 jours avant la suspension du décompte. Ceux d'entre eux qui seraient continûment indemnisés à partir de janvier 2021 atteindront leur 183^{ème} jour d'indemnisation (seuil à partir duquel la dégressivité s'applique) entre mars et juin 2021.

S'agissant des allocataires pour lesquels le compteur de dégressivité n'a pas encore été incrémenté et pour ceux qui ouvriront un droit d'ici fin décembre 2020, le décompte débutera avec le premier jour indemnisé de 2021. Ils seront donc impactés par la dégressivité au plus tôt en juillet 2021.

Avec la crise économique, le nombre d'allocataires concernés par la dégressivité pourrait augmenter dans les années à venir, du fait de l'augmentation du nombre d'entrants potentiellement concernés et d'un allongement de la durée passée au chômage.

Intermittents du spectacle

Les intermittents du spectacle indemnisables au 1^{er} mars 2020 ont vu leur droit prolongé jusqu'à fin août 2021 (« année blanche »).

L'Unédic s'attend à une augmentation des dépenses en 2020. En effet, durant la période de crise et de restrictions sanitaires, les intermittents travailleront moins qu'en période normale et seront ainsi indemnisés davantage de jours (diminution du décalage). Comme ils ne rouvrent pas de droit jusqu'en août 2021, ils sont également moins souvent en période de carence consécutive à une admission (diminution des franchises). Ainsi, sur le premier semestre 2020, on observe que les dépenses d'allocations sont en hausse de 210 M€ par rapport au premier semestre 2019. En 2021, sous l'hypothèse d'un retour à une activité normale, les dépenses retrouveraient globalement leur niveau d'avant crise. Elles resteraient à un niveau plus élevé en revanche si l'emploi intermittent reste dégradé l'année prochaine.

¹¹ Par exemple, pour les missions d'intérim, en glissement annuel, le nombre de contrats a baissé de 60 % en avril contre environ un tiers au mois de juin.

¹² Ce montant a été revalorisé au 1^{er} juillet 2020 à 84,67 €.

Un traitement des données adapté pour prendre en compte la crise économique liée à la Covid-19

Les impacts en 2021 de la réforme engagée de l'Assurance chômage dépendront donc étroitement de l'état du marché du travail de 2020 et 2021, difficile à appréhender à ce stade.

Afin d'apporter un éclairage sur cette réforme dans ce nouveau contexte, l'Unédic adapte en ce moment ses outils de simulation de l'indemnisation en vue d'y intégrer les caractéristiques de cet environnement de crise.

Il s'agit notamment de rendre compte des trois principaux effets de la crise sur l'Assurance chômage, en nous basant sur ce qui est observé au 1^{er} semestre 2020 et sur ce que nous prévoyons d'ici fin 2021 :

- une évolution globalement à la hausse des demandes d'indemnisation, d'abord chronologiquement du fait d'entrées supplémentaires de personnes en fin de contrats à durée limitée, plus tard en raison de la hausse probable des licenciements économiques ;
- une diminution de la reprise d'activité de courte durée en cours d'indemnisation, et plus tard une moindre affiliation lors de l'éventuel rechargement ;
- un ralentissement des reprises d'emploi durable, se traduisant par un taux de consommation du droit en progression.

Les limites de l'exercice concernent toutefois l'incertitude sur le scénario économique à retenir pour 2021, l'absence d'équivalent historique pour appuyer les analyses ou encore l'imprécision des résultats à un niveau détaillé (individuel ou sectoriel).

Annexe – Impact financier de la mise en place des nouvelles règles, en millions d’euros

		Fin 2019	2020	2021	2022
Dépenses liées aux nouvelles règles d’indemnisation	Conditions d’ouverture de droit	- 10	-900	-1 000	-1 000
	Salaire de référence	0	-250	-1 100	-1 300
	Dégressivité	0	-20	-140	-220
	Sous-ensemble	-10	-1 170	-2 240	-2 520
Dépenses liées aux nouveaux droits	Démisionnaires	0	+ 300	+ 300	+ 300
	Indépendants	0	+ 140	+ 140	+ 140
	Sous-ensemble	0	+ 440	+ 440	+ 440
Contributions	Contribution de 0,05 % après octobre 2020	0	+ 80	+ 320	+ 320
	Taxe de 10 € sur les CDDU hors intermittents du spectacle	0	+ 40	+ 40	+ 40
	Sur-contribution 0,5 % sur les CDDU d’intermittents du spectacle	0	+ 10	+ 10	+ 10
	Bonus-malus	0	0	0	0
	Sous-ensemble	0	+ 130	+ 370	+ 370
Dépenses liées au financement de Pôle emploi (10 % → 11 %)		0	+ 380	+ 380	+ 400
Effet global (recettes - dépenses)		+10	+ 480	+1 790	+2 050

Source : Unédic, « Impact de la réforme de l’Assurance chômage 2019 », septembre 2019.