

RÉFORME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE

Premiers éléments d'analyse du
projet de décret diffusé le 16 mars

Bureau du 24 mars 2021

Unédic

- ▶ L'Unédic a présenté en novembre 2020 les impacts prévisionnels de la réforme de l'indemnisation (décret de juillet 2019) prévue au 1^{er} avril 2021.
- ▶ Depuis, cette réforme a été amendée sur plusieurs points.
- ▶ Le projet de décret du 16 mars 2021 prévoit les mesures suivantes :
 - Au 1^{er} juillet 2021, mise en place du **nouveau calcul du SJR avec un plancher à 57,14%***
 - Au 1^{er} juillet 2021, application de la **dégressivité à partir du 9^e mois d'indemnisation (avec remise à zéro des compteurs)**, puis application au 7^e mois si « retour à meilleure fortune »
 - Maintien de la **durée minimale d'affiliation à 4 mois**, puis passage à 6 mois de la condition d'ouverture de droit (COD) si « retour à meilleure fortune »
 - **Report du bonus-malus sur les cotisations employeurs et exclusion provisoire de certains secteurs** : période d'observation commençant au 1^{er} juillet 2021 et mise en œuvre au 1^{er} septembre 2022

*Equivalent à l'application d'un coefficient de 1,75 sur le diviseur du SJR, voir note d'analyse du 12 novembre 2020

CE QUI A CHANGÉ DEPUIS LES ESTIMATIONS DE L'AUTOMNE 2020

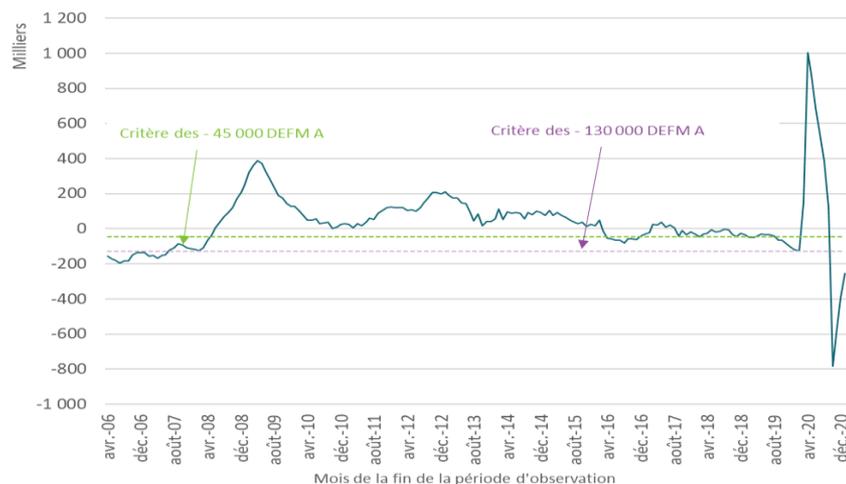
- ▶ **Depuis la réalisation des chiffrages de novembre 2020, plusieurs changements sont intervenus**
 - **Un contexte macro-économique modifié**
 - Les simulations étaient basées sur les prévisions d'emploi de l'Unédic d'octobre 2020, qui précédaient l'annonce du 2^e confinement. Depuis, la prévision a été actualisée et couvre désormais aussi l'année 2022 (prévision de février 2021).
 - La base de données servant aux simulations a été actualisée également.
 - **De nouvelles mesures d'urgence, entrées en vigueur avec le 2^e confinement**
 - Prolongation des droits, au moins jusqu'à fin mars 2021
 - Neutralisation de la période de confinement :
 - Allongement de la période de référence affiliation
 - Retrait de cette période dans le calcul du SJR
 - **Un report de la date de démarrage des mesures et un séquençage différent**
 - Le projet de décret de mars 2021 prévoit que le calcul du SJR s'appliquera au 1^{er} juillet 2021 et la COD à 6 mois si « retour à meilleure fortune », tandis que lors des chiffrages de novembre ces mesures devaient entrer en vigueur au 1^{er} avril 2021.

INDICATEURS DE RETOUR À MEILLEURE FORTUNE – LA RÈGLE ANNONCÉE

2 INDICATEURS COMMENCERONT À ÊTRE OBSERVÉS EN AVRIL 2021

- ▶ Le nombre cumulé de **DPAE de plus d'1 mois** (hors intérim) sur 4 mois consécutifs **> à 2,7 millions**
- ▶ Une baisse des **DEFM A** sur 6 mois consécutifs **> 130 000**, dont 45 000 liée à l'embellie économique et 85 000 aux réouvertures des secteurs fermés administrativement (avec neutralisation de la période de confinement national strict et prolongé)

Variation cumulée sur 6 mois des DEFM A

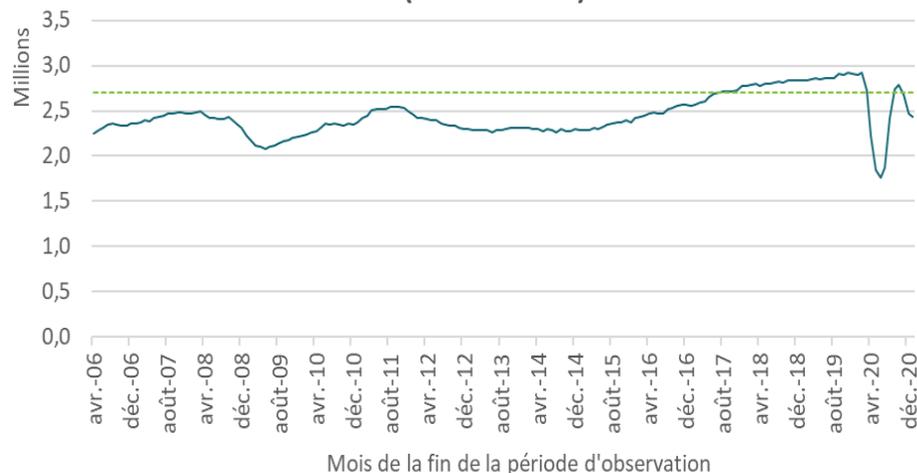


Source : STMT, Pôle emploi-Dares, données CVS-CJO ; calculs Unédic

Champ : France entière

Lecture : en avril 2006, en cumul sur les six derniers mois, les DEFM A ont baissé d'environ 150 000

Nombre cumulé sur 4 mois des DPAE de plus d'un mois (hors intérim)



Source : Acoess, données CVS-CJO ; calculs Unédic

Champ : France entière

Lecture : entre août 2017 et février 2020, en cumul sur quatre mois, le nombre de DPAE a dépassé 2,7 millions.

Depuis 2006, en prenant le seuil à 45 000 DEFM A, les deux critères ont été remplis conjointement en février-mars 2019, puis entre septembre 2019 et février 2020 et enfin, au mois d'octobre 2020.

QUAND PEUT-ON S'ATTENDRE À ATTEINDRE LE SEUIL DE CES 2 INDICATEURS ?

- ▶ Les prévisions économiques actuelles permettent d'anticiper une amélioration de la situation de l'emploi au 1^{er} semestre 2022
- ▶ Pour autant, prévoir à quel moment les deux conditions seront réunies est hasardeux.

Par ailleurs, les mouvements entre catégories A (sans activité) et B (de 1 à 78 heures d'activité dans le mois) sont très difficiles à anticiper (*après le 1^{er} confinement, la baisse des DEFM A traduisait en partie un basculement vers les catégories B et C*)

--> Cela dépendra des mesures sanitaires et du rythme de la reprise.

- Si les réouvertures sont très progressives, on peut s'attendre à une baisse graduelle du chômage et une hausse progressive des embauches, ce qui ne permettrait pas d'atteindre les seuils fixés
 - Pour rappel, sur le passé, les 2 conditions ont rarement été réunies (voir diapo précédente).
- Si, à l'inverse, les réouvertures sont plus concentrées dans le temps, on pourrait observer une baisse rapide des DEFM A et une hausse des embauches
 - En octobre 2020, les DEFM A ont baissé brusquement et les embauches ont été nombreuses: les conditions ont été remplies simultanément pendant un mois, avant une nouvelle dégradation des indicateurs

Au plus tôt, les conditions pourraient être observées fin octobre 2020 et les mesures qui y sont conditionnées pourraient être mise en œuvre à partir de janvier 2022.

(6 mois d'observation d'avril à septembre 2021, observation des indicateurs fin octobre 2021, puis deux mois pour la mise en œuvre - décret et implémentation par Pôle emploi)

IMPACT DE LA RÉFORME ANNONCÉE DANS LE PROJET DE DÉCRET DE MARS 2021

LA RÉFORME CONDUIRAIT À DES MOINDRES DÉPENSES D'ENVIRON 2,3 MDS€ EN RÉGIME DE CROISIÈRE

40 % des moindres dépenses liées au nouveau calcul du SJR sont liées au moindre cumul allocation-revenu.

Hypothèses retenues

- Dans l'incertitude de la date de **retour à meilleure fortune**, les chiffrages sont basés sur une application des règles au **1^{er} janvier 2022**. Cela correspond à la date potentielle de mise en œuvre la plus proche et constitue en cela un majorant des économies engendrées par la réforme.
- Dans les chiffrages présentés ici, l'Unédic prend pour hypothèse une **prolongation des mesures d'urgence** (prolongement des droits, neutralisations des périodes de confinement dans la PRA et dans le calcul du SJR) jusqu'à fin avril 2021.

! Incertitude réglementaire - à confirmer
L'Unédic s'interroge sur un point : est-ce que le plancher est calculé sur la base de jours travaillés, en cohérence avec les évolutions de la convention 2017, ou sur la base des jours sous contrat.
Les résultats présentés sont estimés sur la base des jours travaillés ; si ce n'était pas le cas, les dépenses seraient augmentées d'environ 100 M€ en 2022.

Estimations à fin mars 2021

Mesures	Moindres dépenses liées à la réforme, en M€		
	En 2021	En 2022	Régime de croisière*
Calcul du SJR et de la durée avec un plancher à 57 %	210	940	1 000
Condition minimale d'affiliation à 4 mois, puis à 6 mois pour les pertes d'emploi à partir du 1 ^{er} janvier 2022	0	730	800
Dégressivité appliquée au 9 ^e mois à partir du 1 ^{er} juillet 2021, puis au 7 ^e mois pour les pertes d'emploi à partir du 1 ^{er} janvier 2022	0	250	460
Bonus-malus sur les cotisations employeurs	Prévu pour être relativement neutre financièrement **		
Ensemble	210	1 920	2 260

* Le régime de croisière sera atteint après plusieurs années et correspondra à une situation économique proche de celle que l'on a connue au cours des dernières années avant la crise de la Covid-19.

** L'Unédic n'est pas en mesure d'analyser les effets de cette mesure par manque de données adéquates (DSN).

Source : FNA (échantillon au 100^e), calculs Unédic

EFFETS DE LA RÉFORME AU COURS DES 12 PREMIERS MOIS

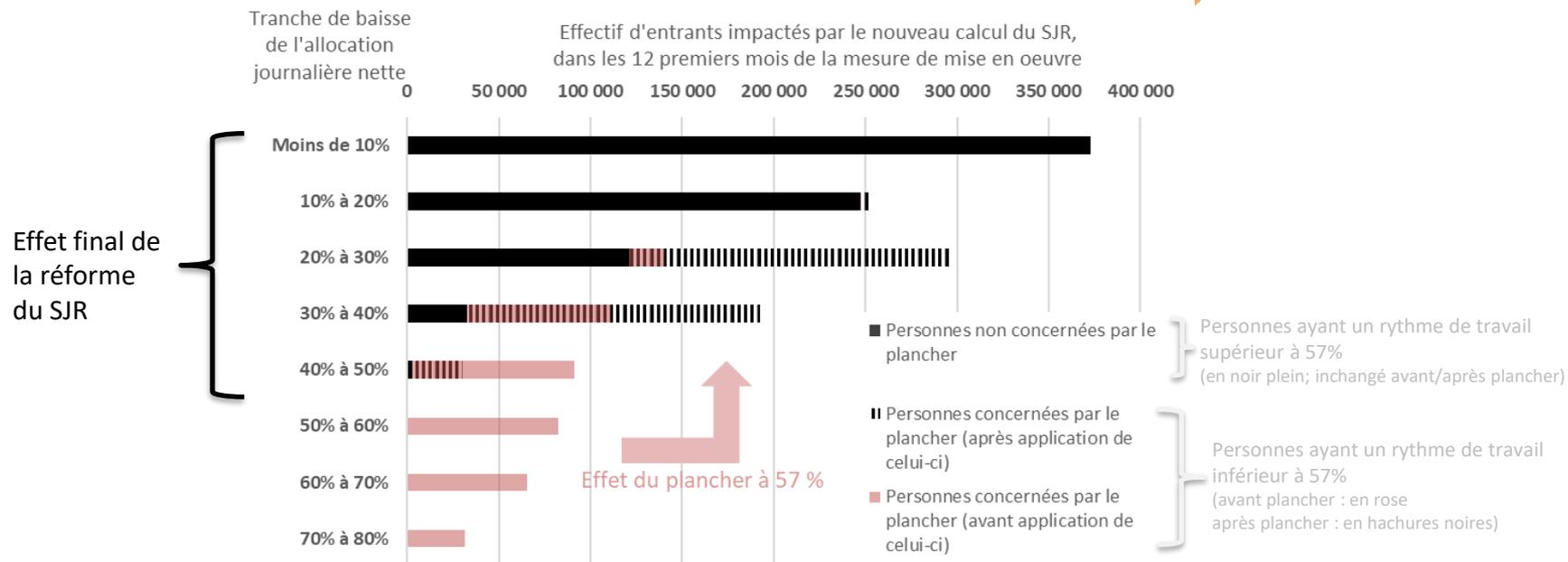
- ▶ On estime que 2,8 millions personnes ouvriront un droit entre juillet 2021 et juin 2022 (sous l'hypothèse de condition d'affiliation à 4 mois).
- ▶ **La réforme du SJR conduira la première année à :**
 - diminuer l'allocation de 1,15 million d'allocataires à l'ouverture de droit (de 17 % en moyenne), tout en augmentant la durée de droit pour ces mêmes personnes,
 - **365 000 personnes seront concernées par le plancher**, leur allocation mensuelle nette passera de 885 € à 622 € en moyenne.

Parmi ces 1,15 million de personnes, 400 000 ouvriraient un droit avec une affiliation inférieure à 6 mois. Une partie d'entre elles pourraient finalement ne pas ouvrir de droit, ou seulement plus tard, si la condition minimale d'affiliation à 6 mois venait à s'appliquer.
- **Lors du retour à meilleure fortune, le passage à 6 mois de la condition minimale d'affiliation conduira la première année à :**
 - retarder d'un an ou plus l'ouverture de droits de 190 000 personnes (pas d'OD dans les 12 mois),
 - retarder de moins d'un an l'ouverture de droits de 285 000 personnes (retard moyen de 5 mois).
- ▶ **La réforme de la dégressivité produira des premiers effets à partir de mars 2022 (9^e mois à partir de juillet 2021).**
 - Entre mars et juin 2022, 35 000 personnes verraient leur allocation diminuer.
 - Sur le second semestre 2022, 25 000 personnes seraient également concernées pour la première fois.

EFFETS DE LA RÉFORME DU SJR SUR L'ALLOCATION JOURNALIÈRE

 Pour mémoire, la baisse de l'allocation journalière (AJ) est généralement moindre que celle du SJR, du fait de l'amélioration du ratio AJ / SJR (voir annexe).

Nombre d'entrants impactés par le nouveau calcul du SJR, répartis par tranche de baisse de l'allocation journalière nette, avant et après application du plancher



Lecture : 178 000 allocataires ouvriront un droit avec une allocation journalière nette diminuée de 30 % à 40 % en raison du nouveau calcul du SJR.

Parmi eux, 32 000 allocataires ont un rythme de travail supérieur à 57% et 146 000 allocataires ont un rythme de travail inférieur à 57%. Ces derniers ont bénéficié de l'introduction du plancher. Avec le plancher à 57%, aucun allocataire n'ouvrira de droit avec une allocation nette diminuée de 50 % à 60 %, tandis qu'en l'absence de plancher, 82 000 allocataires auraient été dans ce cas.

Champ : allocataires impactés par le nouveau calcul du SJR sur leur premier droit ouvert entre juillet 2021 et juin 2022

Source : FNA, Telemac, échantillon au 100ème

PROFIL DES POPULATIONS IMPACTÉES

LES DEMANDEURS D'EMPLOI CONCERNÉS SONT PRINCIPALEMENT DES PERSONNES S'INSCRIVANT À LA SUITE DE CDD OU D'INTÉRIM

- ▶ **Parmi les personnes qui seront impactées par le nouveau calcul du SJR :**
 - plus de 8 sur 10 ont perdu un **CDD ou un contrat d'intérim**,
 - tous les **niveaux de diplôme** sont concernés.
 - 14 % recherchent un emploi dans les "**services à la personne et à la collectivité**" (vs 18 % de l'ensemble des entrants), 13 % dans le "**transport et logistique**" (vs 10 %), 13 % dans le secteur "**Commerce, Vente et Grande distribution**" (vs 13 %), 10 % dans "**l'hôtellerie-restauration, le loisir et le tourisme**" (vs 9 %).
- ▶ **Parmi les personnes concernées par la condition minimale d'affiliation à 6 mois :**
 - 55 % sont des **hommes**,
 - environ 9 sur 10 ont perdu un **CDD ou un contrat d'intérim**,
 - les **moins de 25 ans** sont minoritaires (33 %), mais surreprésentés (25 % des OD au global) et représentent de l'ordre de 150 000 jeunes concernés la première année de mise en œuvre,
 - **la grande majorité ont un rythme de travail fractionné** : plus de 8 sur 10 auraient été impactées par une baisse **du SJR** si la condition de 4 mois avait été conservée.

BONUS-MALUS – SECTEURS TEMPORAIREMENT EXCLUS

- ▶ Le décret exclut les secteurs de la liste modifiée par le décret n° 2021-129 du 8 février 2021 relatif au fonds de solidarité (secteurs dits S1).
- ▶ Initialement 7 secteurs étaient concernés -> Avec l'exclusion temporaire des sous-secteurs dits S1, les taux moyens de séparation qui permettent de sélectionner les secteurs seront différents. Un arrêté ministériel désignera les secteurs soumis au dispositif.

7 secteurs initialement soumis au Bonus/Malus	Conservé ou exclus temporairement ?	Exclusion en termes de part d'établissements/salariés du secteur (toutes tailles d'établissement confondues)
Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	Presque intégralement conservé à l'exception de « production de vins », « vinification », « autres boissons fermentées »	1% des établissements et 3 % des salariés exclus
Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	Partiellement conservé à l'exception des « Régie publicitaire de médias », « Activités photographiques », « Traduction et interprétation »	14 % des établissements et 16 % des salariés exclus
Hébergement et restauration	Presque intégralement exclus à l'exception de « Autres hébergements » et « Autres services de restauration »	96 % des établissements et 94 % des salariés exclus
Production et distribution d'eau-assainissement, gestion des déchets	Totalement conservé	
Transports et entreposage	Partiellement conservé à l'exception de transport de passagers (ferroviaire, aérien, routier) et des remontées mécaniques	27% des établissements et 22 % des salariés exclus
Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique, et d'autres produits non métalliques	Totalement conservé	
Travail du bois, industrie du papier et imprimerie	Totalement conservé	

Source : AcoSS, calculs Unédic

ANNEXES

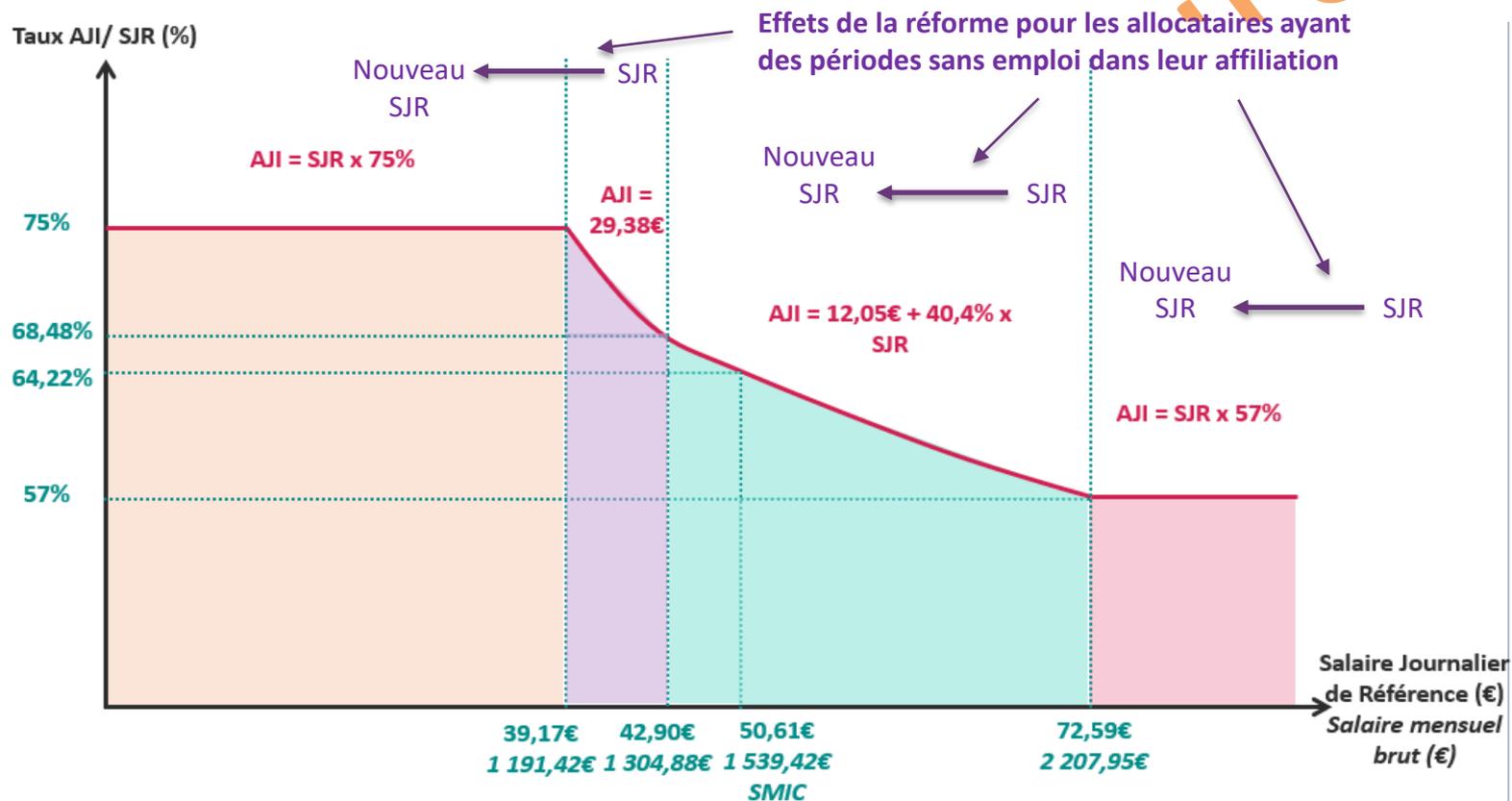
Résultats provisoires

ANNEXE : RAPPEL SUR LE TAUX DE REMPLACEMENT

POUR RAPPEL, LE RATIO AJ/SJR EST DÉCROISSANT AVEC LE SJR

Quand le SJR baisse du fait de la réforme, le ratio AJ/SJR :

- reste le même pour les allocataires dont le SJR était déjà inférieur à 39 € (ratio de 75 %) ou reste au-dessus de 72 € (ratio 57 %),
- augmente dans les autres situations.



Note : AJI = allocation journalière initiale, c'est-à-dire l'allocation journalière brute calculée à partir du SJR, avant tout prélèvement

Champ : allocataires ayant perdu un temps plein – les allocataires ayant perdu un temps partiel bénéficient, à salaire horaire égal, du même taux de remplacement que les allocataires à temps plein

Source : calculs Unédic