



## Analyse du décret en Conseil d'Etat du 30 mars 2021 relatif à l'assurance chômage

Le [décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage](#) a pour objet de tirer les conséquences :

- De la concertation engagée par le gouvernement avec les partenaires sociaux depuis septembre 2020 en vue d'apporter des aménagements à la réforme introduite par le [décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage](#) afin de tenir compte des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire tout en conservant la philosophie de la réforme originelle.

- De la décision du 25 novembre 2020, par laquelle le Conseil d'Etat a annulé, pour méconnaissance du principe d'égalité, les dispositions du décret du 26 juillet 2019 relatives aux modalités de calcul du salaire journalier de référence et à la durée d'indemnisation, et, pour subdélégation illégale, les dispositions relatives au dispositif de bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage. Le projet de décret rétablit, en les régularisant, ces dispositions.

**A noter** : une étude réalisée par les services de l'Unédic détaille mesure par mesure les impacts sur les bénéficiaires et les comptes du régime d'assurance chômage : **elle est consultable en ligne [ici](#).**

**Au total, l'impact de l'ensemble des mesures d'indemnisation serait de l'ordre de 2,3Mds€ d'économies en année de plein effet.**

### 1) Synthèse : un décret en partie conforme aux annonces de la réunion multilatérale conclusive du mardi 2 mars 2021

Ce décret traduit en droit les conclusions de la concertation menée par la Ministre du Travail depuis l'automne dernier, et qui s'est terminée par une réunion multilatérale le 2 mars dernier. Il adapte les dispositions du [décret n°2019-797 du 26 juillet 2019](#) en tenant compte des arbitrages du gouvernement et de la décision du Conseil d'Etat de fin novembre dernier.

#### ➤ S'agissant du calcul des allocations/salaire journalier de référence

**Le texte prévoit que les dispositions en la matière de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 continuent de s'appliquer pour les demandeurs d'emploi dont la fin de contrat de travail intervient jusqu'au 30 juin 2021.**

A compter du 1er juillet 2021, le calcul du salaire de référence tiendra compte de la totalité des salaires perçus pendant les 24 derniers mois (précisément : salaires perçus entre le 1<sup>er</sup> jour de la 1<sup>ère</sup> période travaillée et le dernier jour de la dernière période travaillée au cours des 24 derniers mois), et consistera au calcul d'un salaire moyen en intégrant les périodes non travaillées.

Afin de prendre compte l'annulation des modalités de calcul retenues en 2019 par le Conseil d'Etat, le décret prévoit de plafonner le nombre de jours non travaillés pris en compte dans le calcul du SJR : les jours non travaillés ne pourraient pas représenter plus de 75% des jours travaillés.

*L'impact de cette mesure en termes d'économies « en année de plein effet » est d'1Mds€.*

➤ **S'agissant de la durée d'affiliation/rechargement des droits et de la dégressivité**

Le décret diffère l'entrée en vigueur effective des dispositions du décret du 26 juillet 2019 relatives, d'une part, à la durée d'affiliation minimale requise pour l'ouverture et le rechargement d'un droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi, et, d'autre part, à la dégressivité pour certains allocataires de l'allocation journalière de retour à l'emploi :

- S'agissant de **l'ouverture et du rechargement des droits**, le décret proroge, jusqu'à ce qu'une **amélioration significative de la situation de l'emploi soit constatée au plus tôt au 1<sup>er</sup> octobre 2021 (clause de retour à meilleure fortune)**, les dispositions dérogatoires de l'article 7-1 du **décret n° 2020-425 du 14 avril 2020** fixant à **4 mois sur les 24 derniers mois, au lieu de 6 mois, la durée d'affiliation minimale requise** ;
- S'agissant de la **dégressivité** de 30 % de l'allocation pour les allocataires de moins de 57 ans ayant perdu une rémunération supérieure à 4 500 euros bruts mensuels, le décret prolonge jusqu'au 30 juin 2021 les suspensions de délais prévues à l'article 7 du décret du 14 avril 2020. Par dérogation, à compter du **1 juillet 2021 et jusqu'à ce qu'une amélioration significative de la situation de l'emploi soit constatée au plus tôt au 1<sup>er</sup> octobre (clause de retour à meilleure fortune)**, la dégressivité s'applique au terme du **8<sup>ème</sup> mois d'indemnisation, et non du 6<sup>ème</sup>**.

Concernant la mise en œuvre de la clause de retour à meilleure fortune, les deux types d'indicateur envisagés par le texte sont conformes aux annonces du 02 mars dernier. **Les indicateurs retenus sont les suivants :**

- indicateur « de stock » : **la somme de variation mensuelle du nombre total mesuré en fin de mois de demandeurs d'emploi en catégorie A (n'ayant pas du tout travaillé au cours du mois écoulé) doit avoir diminué d'au moins 130 000 sur une période de 6 mois consécutifs (suivi mensuellement par Pôle emploi).**
- indicateur « de flux » : **le nombre de déclarations d'embauche d'un mois ou plus hors intérim (suivi par l'ACOSS) doit avoir augmenté pour atteindre un seuil correspondant à l'atteinte de 2,7 millions de déclarations enregistrées sur 4 mois glissants.**

**Point de vigilance pour le MEDEF signalé aux pouvoirs publics :**

**S'agissant l'activation de la « clause de retour à meilleure fortune », une disposition figurant dans le texte n'avait pas été annoncée lors de la réunion multilatérale du 2 mars dernier. En effet :**

- **le décret prévoit qu'une fois l'atteinte des deux conditions cumulatives constatée, le Ministre en charge de l'emploi dispose d'un délai de trois mois pour prendre un arrêté prévoyant la date de mise en œuvre des mesures de la réforme sujettes à la condition de retour à meilleure fortune ;**
- **de plus, si, entre temps, l'une des conditions n'est plus remplie, la mise en œuvre des deux mesures ne peut avoir lieu : cela revient à instaurer une forme de réversibilité automatique.**

***L'impact en termes d'économies « en année de plein effet » de ces mesures :***

- ***pour la condition d'affiliation / rechargement fixée à 6 mois sur les 24 derniers mois : 800M€***
- ***pour la dégressivité de l'allocation à compter du 7<sup>ème</sup> mois : 460M€***

➤ **S'agissant du Bonus-Malus :**

Concernant le **bonus-malus** sur les contributions patronales d'assurance chômage, le décret remet en place les dispositions afférentes au bonus-malus sectoriel. Pour mémoire, le Conseil d'État avait annulé ces dispositions pour un problème de procédure, à savoir une "subdélégation illégale". Le projet de décret reprend les dispositions du décret de 2019, tout en introduisant dans le texte les éléments que les pouvoirs publics avaient, à l'époque, abusivement intégrés dans un arrêté.

Le texte **fixe au 1<sup>er</sup> juillet 2021 l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux périodes de référence prises en compte pour le calcul du taux modulé et au 1<sup>er</sup> septembre 2022 l'entrée en vigueur de la modulation des taux de contribution.** Les secteurs d'activité les plus touchés actuellement par la crise sanitaire mentionnés dans la liste S1 définis dans le cadre des dispositifs de soutien aux entreprises dans le cadre de la crise sanitaire (activité partielle, exonération de cotisations et fonds de solidarité) sont exclus provisoirement du dispositif.

**Point de vigilance pour le MEDEF signalé aux pouvoirs publics :**

Concernant la liste des secteurs visés par le présent projet de décret : nous constatons que certaines dispositions de l'arrêté de novembre 2019 (annulé par le Conseil d'Etat) sont retranscrites dans le présent décret.

Parmi ces dispositions : le seuil de taux de séparation fixé 150% pour la sélection des secteurs concernés.

Toutefois, la détermination de la liste des secteurs concernés est quant à elle renvoyée à un arrêté ultérieur. Or le décret prévoit un décalage de la période de référence pour l'analyse du taux constatés au niveau des secteurs et donc la détermination de ladite liste :

- la liste initiale des 7 secteurs a été établie fin 2019 par rapport à la période 2016-2018,
- la nouvelle période de référence serait 2017-2019 : **cela pourrait théoriquement avoir pour impact de modifier la liste des secteurs concernés, impact qu'il nous est impossible d'évaluer faute de communication des données précises et complètes relative à cette nouvelle période de référence.**

***Pour rappel, selon l'arrêté ministériel publié fin 2019, les secteurs concernés sont les suivants :***

- *fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac*
- *autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ;*
- *production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution ;*
- *hébergement et restauration ;*
- *transports et entreposage ;*
- *fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques ;*
- *travail du bois, industries du papier et imprimerie.*

## 2) Analyse détaillée des articles

Articles	Alinéas	Ce que prévoit le décret	Commentaires
Article 1	Alinéas 1 à 3	<p><b>Précisent concernant le calcul du SJR/durée d'indemnisation les modalités d'entrée en vigueur des modifications apportées par ce projet de décret au règlement d'assurance chômage et à ses annexes :</b></p> <p>Entrée en vigueur au 1 juillet 2021 des dispositions du règlement d'assurance chômage et des dispositions correspondantes des annexes à ce règlement relatives aux modalités de calcul du salaire journalier de référence, à la durée d'indemnisation et aux différés d'indemnisation.</p> <p>Ainsi, le décret prévoit que les dispositions en la matière de la convention d'assurance chômage du 14 avril 2017 continuent de s'appliquer pour les demandeurs d'emploi dont la fin de contrat de travail intervient jusqu'au 30 juin 2021.</p>	<p><b>Conforme aux annonces du 2 mars :</b></p> <p>Evolutions à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021 s'agissant du nouveau mode de calcul du SJR</p>
Article 2	Alinéas 1,2,5, et 14	Adaptation de diverses dispositions de la réglementation d'assurance chômage afin de prendre en compte des récentes évolutions réglementaires concernant le congé de proche aidant et la création de l'allocation journalière du proche aidant.	/
	Alinéas 3 et 11	<p><b>Rétablissent, en les régularisant, les dispositions relatives au calcul du SJR et à la durée d'indemnisation annulées par le Conseil d'Etat dans sa décision du 25 novembre 2020 :</b></p> <p>le présent projet réintroduit les modalités de calcul du SJR prévues par la réforme originelle (prise en compte au diviseur du SJR de l'ensemble des jours calendaires compris entre le 1<sup>er</sup> et le dernier jour travaillé par l'intéressé au cours d'une période de référence de 24 mois, c'est-à-dire aussi bien les périodes couvertes par un contrat de travail, que les périodes d'inactivité) tout en les assortissant d'un mécanisme de plancher.</p> <p>Ce dernier prendra concrètement la forme d'un plafonnement des périodes d'inactivité prises en compte au diviseur du SJR qui ne pourraient être supérieures à 75% du nombre de jours d'activité de l'intéressé. Ce plafonnement des périodes d'inactivité s'applique également s'agissant des modalités de détermination de la durée d'indemnisation.</p>	<p><b>Conforme aux annonces du 2 mars :</b></p> <p>La philosophie originelle de cette disposition de la réforme serait maintenue avec une prise en compte de l'annulation des modalités de calcul retenues en 2019 par le Conseil d'Etat.</p> <p>A travers ce projet de texte, le gouvernement a bien retenu le principe de plafonner le nombre de jours non travaillés pris en compte dans le calcul du SJR permettant d'en limiter « l'écrasement » en cas d'alternance forte chômage/emploi en instaurant une valeur maximale du nombre de jours non travaillés pris en compte dans le calcul du salaire journalier de référence (les jours non travaillés ne pourraient pas représenter plus de 75% des jours travaillés)</p>
	Alinéas 4, 8 et 9	Rétablissement des dispositions relatives à l'allongement de la durée d'indemnisation des demandeurs d'emploi de 53 ans et plus en formation et au calcul du salaire de référence qui avaient été mécaniquement annulées par le Conseil d'Etat suite à	/

	l'invalidation des dispositions relatives au SJR et à la durée d'indemnisation.	
Alinéa 10	<p>Rétablissement des dispositions du règlement d'assurance chômage annulées par le Conseil d'Etat relatives aux rémunérations prises en compte dans le salaire de référence.</p> <p>A cette occasion, la liste des périodes neutralisées dans le calcul du salaire de référence car donnant lieu à une rémunération moindre du salarié est complétée afin de préserver la situation des salariés ayant été placés en activité partielle (neutralisation automatique de la période) ou ayant bénéficié d'un congé de proche aidant, d'un congé de mobilité ou d'un congé de reclassement (neutralisation sur demande de la période).</p>	/
Alinéas 12, 13 et 16	Rétablissement des dispositions relatives aux différés d'indemnisation et aux règles de coordination entre régime qui avaient été mécaniquement abrogées par le décret n°2020- 1716 du 28 décembre 2020 à la suite de l'annulation par le Conseil d'Etat des dispositions relatives au calcul du SJR et de la durée d'indemnisation.	/
Alinéa 15	<p><b>Bonus-malus sur les contributions patronales d'assurance chômage. Il rétablit les dispositions relatives au bonus-malus annulées par le Conseil d'Etat en procédant à certaines modifications par rapport au décret du 26 juillet 2019 :</b></p> <p>- <b>L'article 50-3</b> : application du dispositif aux employeurs de onze salariés et plus des secteurs d'activité dans lesquels le taux de séparation moyen est supérieur à un seuil de 150 %. Un arrêté du ministre chargé de l'emploi précise pour une période de trois ans les secteurs d'activité concernés par référence à la nomenclature des secteurs d'activité figurant à l'article</p> <p>50-3-1. La période de référence retenue en ce qui concerne la détermination des secteurs d'activité auxquels le dispositif est applicable, correspond, par dérogation au quatrième à sixième alinéas du I, à la période comprise entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2019 ;</p> <p>50-3-1 : les secteurs sont sélectionnés parmi ceux de la nomenclature NAF 38.</p> <p>50-3-2 : exclut à titre transitoire du champ d'application de la modulation les employeurs relevant des secteurs d'activité les plus touchés par la crise sanitaire. Ces secteurs d'activité sont précisés à l'article 50-3-2 et correspondent aux secteurs S1 définis dans le cadre des dispositifs de soutien aux entreprises dans le cadre de la</p>	<p><b>En partie conforme aux annonces du 2 mars dernier :</b></p> <p>Le texte confirme la mise en place du Bonus-Malus avec des ajustements pour tenir compte de la situation de certains secteurs :</p> <p>- les secteurs d'activité les plus touchés actuellement par la crise sanitaire mentionnés dans la liste S1 seraient exclus provisoirement du dispositif « tant que dureront les restrictions sanitaires ».</p> <p><b>Attention : Les secteurs sont cités dans le texte, la liste est donc figée par le projet de décret : si par exemple la liste S1 pour le fonds de solidarité évolue, celle pour le bonus-malus n'évoluerait pas automatiquement : cela nécessiterait un décret modificatif.</b></p> <p>- le texte prévoit une entrée en vigueur au 1er septembre 2022 et avec un calcul sur la base du taux de séparation des entreprises constaté entre le 1er juillet 2021 et le 30 juin 2022.</p>

crise sanitaire (activité partielle, exonération de cotisations et fonds de solidarité). L'objectif est de ne pas prendre en compte les taux de séparation anormalement bas de ces employeurs du fait de la crise et des restrictions sanitaires.

Cette exclusion ne vaut dans le présent décret que pour la première période d'emploi au cours de laquelle s'applique la modulation du taux des contributions, soit à compter de septembre 2022.

L'exclusion des entreprises relevant des secteurs S1 a vocation à être reconduite pour les modulations ultérieures tant que dureront les restrictions sanitaires.

**Les articles 50-5, 50-7 et 50-9** introduisent à titre transitoire un taux de séparation basé sur une période de référence glissante sur deux années civiles. Afin de tenir compte des effets de la crise sanitaire sur l'ensemble des entreprises, le présent décret prévoit que la première modulation entre en vigueur au 1er septembre 2022 et soit calculée sur la base du taux de séparation des entreprises constaté entre le 1er juillet 2021 et le 30 juin 2022.

**Article 50-6** : nouveau 7° : vise à exclure expressément pour le calcul du nombre de séparations imputées à l'entreprise les contrats conclus par les SIAE mentionnées à l'article L.5132-4 du code du travail (entreprises d'insertion, associations intermédiaires et ateliers et chantiers d'insertion). Par ailleurs, par dérogation aux règles de calcul d'effectif de l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale, le seuil de 11 salariés sera apprécié, pour la première période d'emploi, sur la base de l'effectif déterminé à partir de la moyenne des personnes employées au cours de chacun des mois compris entre le 1er juillet 2021 et le 30 juin 2022.

**L'article 50-9** a pour but de simplifier le dispositif afin d'aligner la période de référence du taux médian sectoriel sur la période de référence du taux de séparation de l'entreprise, en phase transitoire comme en régime de croisière.

**L'article 51** relatif à l'exigibilité de la contribution modulée est modifié pour prévoir que le taux modulé, pour sa première application, soit applicable à compter du 1er septembre 2022 et jusqu'au 31 octobre 2022. La fin de la période d'application du décret au 1er novembre 2022 ne permet pas de prévoir des dispositions au-delà de cette date. Toutefois, le principe

## Nouveautés

**- point d'alerte :** article 50-3

Certaines dispositions sont bien remontées de l'arrêté 2019 dans le décret, dont le seuil de taux de séparation de 150%, **mais pas la liste des secteurs – or le décret prévoit un décalage de la période de référence pour l'analyse du taux des secteurs et donc la détermination de la liste. On était sur une période 2016-2018 lors de l'établissement de la 1ère liste en 2019, là on passe à la période 2017-2019 : ce décalage va-t-il changer la liste des secteurs retenus en 2019 ?**

- Article 50-6 :

Pour le calcul du nombre de séparations imputées à l'entreprise, un nouveau cas de fin de contrat de travail est exclu du décompte. Il s'agit des fins de contrat de travail ou des fins de contrat de mise à disposition conclus avec une structure d'insertion pour l'activité économique (SIAE) mentionnée à l'article L. 5132-4 du code du travail.

		d'une cotisation dépendant du comportement de l'employeur a vocation à s'inscrire dans la durée.	
Article 3		Adapte des dispositions des diverses annexes au règlement d'assurance chômage, en cohérence avec les modifications apportées par l'article 2 du présent décret à ce règlement.	/
Article 4	Alinéa 1	Il prévoit la neutralisation, dans le cadre des nouvelles modalités de calcul du SJR, des périodes d'inactivité intervenues au cours de la seconde période de crise sanitaire (période comprise entre le 30 octobre 2020 et une date fixée par arrêté).  Il prolonge la suspension du délai à l'issue duquel l'allocation devient dégressive pour certains allocataires : ce délai qui était suspendu jusqu'au 31 mars 2021 sera désormais suspendu jusqu'au 30 juin 2021.	/
	Alinéa 2	<p>Proroge l'application des dispositions de l'article 7-1 du décret n° 2020-425 du 14 avril 2020, qui réduisent à 4 mois la durée d'affiliation minimale requise pour l'ouverture et le rechargement d'un droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi, jusqu'à ce que deux conditions cumulatives, permettant de caractériser une amélioration significative de la situation de l'emploi, soient remplies :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- D'une part, le nombre cumulé de déclarations préalables à l'embauche pour des contrats de plus d'un mois hors intérim, accomplies par les employeurs sur une période de quatre mois consécutifs, est supérieur à 2 700 000 ;</li> <li>- D'autre part, la somme de variation mensuelle du nombre total mesuré en fin de mois de demandeurs d'emploi en catégorie A a diminué d'au moins 130 000 sur une période de six mois consécutifs.</li> </ul> <p>Quand les deux conditions seront remplies, un arrêté de la ministre en charge de l'Emploi le constatera et fixera la date, dans un délai de trois mois après la constatation de la réalisation, d'entrée en vigueur des nouvelles règles applicables aux conditions d'éligibilité et de rechargement et à la dégressivité des allocations.</p> <p>Le durcissement des règles n'entrera en vigueur qu'après retour à meilleure fortune qui n'interviendra au plus tôt qu'au 1er octobre 2021.</p>	<p><b>En partie conforme aux annonces :</b></p> <p>Pour les conditions d'éligibilité et de rechargement, il serait prévu dans un premier temps, de conserver la dérogation d'affiliation à quatre mois ; quand les conditions seraient remplies « retour à meilleure fortune », cette durée passerait à six mois.</p> <p>Ces conditions de retour à meilleure fortune cumulatives correspondent à celles présentées le 2 mars.</p> <p><b>Nouveautés :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour les DEFM, la variation, à la hausse puis à la baisse, qui serait induite par un éventuel confinement généralisé serait neutralisée, dès lors que le nombre de demandeurs d'emploi pourrait baisser significativement, après avoir augmenté du fait des restrictions, sans que cela ne révèle toutefois une amélioration structurelle de la situation de l'emploi.</li> <li>- <b>point d'alerte :</b> Contrairement aux annonces, le projet décret prévoit qu'une fois les 2 conditions constatées, la Ministre a 3 mois pour prendre un arrêté prévoyant la date de mise en œuvre des mesures de la réforme et que si, entre temps, l'une des conditions n'est plus remplie, tout le processus s'arrête. Il s'agit ici en partie d'une clause de réversibilité.</li> </ul>

	<p><b>Alinéa 3</b></p>	<p>Il ajoute un article 7-2 au décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 pour prévoir qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, (soit la fin de la période de suspension de la dégressivité prévue à l'article 7 de ce même décret), la dégressivité s'applique au terme du 8<sup>ème</sup> mois d'indemnisation, et non du 6<sup>ème</sup> mois.</p> <p>La dégressivité s'appliquera au terme du 6<sup>e</sup> mois quand les conditions de retour à meilleure fortune décrites ci-dessus</p> <p>Pour les allocataires ayant un droit en cours à la date du 1<sup>er</sup> juillet 2021, le délai de 8 mois commence à courir à cette date. Ces dispositions dérogatoires cessent de s'appliquer dans les mêmes conditions que celles relatives à la durée d'affiliation.</p>	<p><b><u>Conforme aux annonces :</u></b></p> <p>La dégressivité de 30 % de l'allocation pour les allocataires de moins de 57 ans ayant perdu une rémunération supérieure à 4 500 euros bruts mensuels n'interviendrait dans un premier temps qu'au terme du 8<sup>e</sup> mois.</p> <p>La dégressivité s'appliquerait au terme du 6<sup>e</sup> mois quand les conditions cumulatives de retour à meilleure fortune décrites ci-dessus seront réunies.</p>
Article 5	/	Article d'exécution	/