

CIRCULAIRE n° 2021-10 du 15 juillet 2021

Direction des Affaires Juridiques et Institutionnelles

DAJI

Réglementation applicable au 1^{er} juillet 2021 faisant suite à la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2021

Objet

Dans sa décision du 22 juin 2021, le Conseil d'Etat a suspendu l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021, telle que fixée par le décret n°2021-346 du 30 mars 2021, des règles portant réforme de la détermination du salaire journalier de référence servant de base au calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), issues du décret n°2019-797 du 26 juillet 2019. La présente circulaire expose les nouvelles dispositions réglementaires applicables au 1^{er} juillet 2021, ainsi que celles qui sont maintenues.

Document émis pour action après validation par signature de la Direction générale de l'Unédic

CIRCULAIRE n° 2021-10 du 15 juillet 2021

Direction des Affaires Juridiques et Institutionnelles

Réglementation applicable au 1^{er} juillet 2021 faisant suite à la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2021

Résumé

Statuant en référé sur la saisine de plusieurs organisations, le Conseil d'Etat a rendu le 22 juin 2021 une ordonnance de référé aux termes de laquelle il suspend l'application au 1^{er} juillet 2021 des nouvelles règles de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi.

Le Conseil d'Etat considère que les incertitudes sur la situation du marché du travail et la conjoncture économique, à la date d'entrée en vigueur des dispositions, ne permettent pas d'appliquer les nouvelles règles dont l'objectif d'intérêt général, à savoir « favoriser la stabilité de l'emploi en rendant moins favorable l'indemnisation du chômage des salariés ayant alterné contrats courts et inactivité », ne peut être atteint compte tenu de la conjoncture.

En conséquence, les dispositions relatives au salaire journalier de référence (SJR), ainsi que celles concernant le salaire de référence (SR), la durée d'indemnisation, les différés d'indemnisation étant considérées comme indivisibles, sont suspendues.

Afin de tenir compte des conséquences de cette décision, et dans l'attente de la décision sur le fond du Conseil d'Etat, le décret n° 2021-843 du 29 juin 2021 prévoit le maintien des dispositions de la convention du 14 avril 2017, relatives au salaire journalier de référence, au salaire de référence, à la durée d'indemnisation et aux différés, jusqu'au 30 septembre 2021. Il est précisé que les dispositions suspendues par le juge des référés du Conseil d'Etat entreront en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat.

En revanche, les dispositions relatives à la mesure de dégressivité de l'allocation et à la reprise du versement de l'ARE pour les bénéficiaires de l'ARCE sont applicables à compter du 1^{er} juillet 2021.

La présente circulaire expose la portée de cette décision de suspension sur la réglementation d'assurance chômage et précise les dispositions applicables à compter du 1^{er} juillet 2021.

CIRCULAIRE n° 2021-10 du 15 juillet 2021

Direction des Affaires Juridiques et Institutionnelles

Réglementation applicable au 1^{er} juillet 2021 faisant suite à la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2021

Considérant les conditions incertaines du marché du travail, le Conseil d'Etat a décidé de suspendre la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles de calcul des allocations de chômage, qui avait été fixée au 1^{er} juillet 2021 par le décret n°2020-346 du 30 mars 2021. Par un décret du 29 juin 2021, les dispositions relatives au salaire journalier de référence, au salaire de référence, à la durée d'indemnisation, aux différés d'indemnisation, issues de la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage, sont donc maintenues. Les autres dispositions issues du décret du 30 mars 2021 ne sont pas remises en cause par la décision de suspension.

I. PORTEE DE LA DECISION DU CONSEIL D'ETAT

Dans son ordonnance de référé du 22 juin 2021, le Conseil d'Etat a décidé de la suspension de l'exécution du décret du 30 mars 2021 « *en tant seulement qu'il fixe dès le 1^{er} juillet 2021 la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la détermination du salaire journalier de référence* ».

En effet, si le Conseil d'Etat considère que la modification du mode de calcul de l'allocation est justifiée « *par l'objectif consistant à inciter les salariés et les demandeurs d'emploi à privilégier les emplois durables en rendant moins favorable l'indemnisation d'assurance chômage* », il relève cependant que les conditions du marché du travail ne sont à ce jour pas réunies pour atteindre cet objectif d'intérêt général (point 32 de la décision).

Le Conseil d'Etat a donc suspendu l'application des nouvelles règles de calcul des allocations de chômage au motif que « *le décret serait entaché d'une erreur manifeste d'appréciation* » de nature à créer « *un doute sérieux sur sa légalité* », affectant « *de manière significative les demandeurs d'emploi au parcours d'emploi fractionné* », alors que la situation économique est incertaine. En effet, de nombreuses incertitudes subsistent quant à l'évolution de la crise sanitaire et ses conséquences économiques sur la situation des entreprises qui recourent largement aux contrats courts pour répondre à des besoins temporaires.

En outre, le Conseil d'Etat relève que l'entrée en vigueur d'autres dispositions de la réforme (condition d'affiliation minimale, dégressivité de l'ARE, système de bonus-malus) a été reportée précisément en raison des incertitudes de la situation économique et du marché du travail.

1.1 CHAMP DE LA SUSPENSION

La suspension concerne uniquement l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2021 des dispositions relatives à la détermination du salaire journalier de référence servant de base au calcul de l'ARE, telles qu'énumérées par l'ordonnance en référé.

Le juge des référés considère que les dispositions relatives au salaire journalier de référence (art. 13 du règlement d'assurance chômage annexé au décret du 26 juillet 2019) sont indivisibles de celles relatives au salaire de référence (art. 11 §1^{er} et 12§1, §3 et §4), à la durée d'indemnisation (art. 9 §1^{er} al. 1 à 11 et §2), aux différés d'indemnisation (art. 21 et 23) et aux règles de coordination entre réglementations (art. 65 §7). L'ensemble de ces dispositions, ainsi que les dispositions correspondantes des annexes, est en conséquence suspendu dans l'attente de la décision sur le fond du Conseil d'Etat.

Conformément à l'article L. 521-1 alinéa 2 du code de justice administrative, « *Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision* ».

Les dispositions de la réforme entrées en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2019 restent applicables, sous réserve de certains changements (point 2, concernant la mesure de dégressivité de l'allocation).

1.2 PROROGATION DES DISPOSITIONS ISSUES DE LA CONVENTION DU 14 AVRIL 2017 RELATIVE A L'ASSURANCE CHOMAGE

Tirant les conséquences de la décision du Conseil d'Etat, le décret n° 2021-843 du 29 juin 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage proroge l'application des dispositions de la réglementation issue de la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage concernant la détermination de la durée d'indemnisation, du salaire de référence, du salaire journalier de référence et des différés d'indemnisation, jusqu'au 30 septembre 2021¹ (Art. 1 du décret n° 2021-843 du 29 juin 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage).

Ces dispositions sont détaillées dans les fiches n°1 (affiliation), n°2 (calcul de l'ARE), n°3 (durée d'indemnisation) et n°4 (différés d'indemnisation) de la circulaire Unédic n°2020-12, qui demeure applicable (sous réserve des aménagements relatifs à la dégressivité de l'allocation).

En outre, le décret précise que les dispositions suspendues par le juge des référés du Conseil d'Etat dans son ordonnance du 22 juin 2021 entreront en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'Etat. En d'autres termes, la publication d'un nouveau décret précisant la date d'application des dispositions suspendues par l'ordonnance est nécessaire.

II. DISPOSITIONS DU DECRET DU 30 MARS 2021 NON IMPACTEES PAR LA DECISION DU CONSEIL D'ETAT

Pour mémoire, le décret du 30 mars 2021 avait modifié le décret du 14 avril 2020, en intégrant un système d'entrée en vigueur différée dit « clause de retour à meilleure fortune ».

Sont concernés par cette entrée en vigueur différée les deux paramètres suivants :

- ▶ la condition d'affiliation minimale, telle que prévue par l'article 3 du règlement d'assurance chômage issu du décret du 26 juillet 2019 ;
- ▶ le nombre de jours d'indemnisation au terme duquel l'ARE est affectée d'un coefficient de dégressivité, tel que fixé par l'article 17 bis du règlement issu du décret du 26 juillet 2019.

¹ Pour mémoire, le décret n°2021-346 du 30 mars 2021 avait maintenu les dispositions relatives à la durée, au salaire de référence, salaire journalier de référence et aux différés issues de la convention du 14 avril 2021 jusqu'au 30 juin 2021 (art. 1^{er} dont l'exécution est suspendue)

L'application de ces dispositions est reportée jusqu'à l'amélioration de la situation de l'emploi constatée à partir de deux critères cumulatifs mesurés à compter du 1^{er} avril 2021 :

- ▶ le nombre cumulé de déclarations préalables à l'embauche (DPAE) pour des contrats d'une durée supérieure à 1 mois, hors intérim, sur une période de 4 mois consécutifs, doit être supérieur à 2 700 000 ;
- ▶ le nombre total de demandeurs d'emploi (DEFM) inscrits en catégorie A doit avoir diminué d'au moins 130 000 sur une période de 6 mois consécutifs.

La variation du second critère qui serait induite par un éventuel confinement généralisé d'au moins 4 semaines consécutives est, en outre, neutralisée. En effet, la mesure de ce second critère sera dans ce cas suspendue à partir du premier jour du mois au cours duquel est décidé le confinement, et jusqu'à la plus tardive des deux dates suivantes :

- ▶ le dernier jour du mois au cours duquel se termine le confinement ;
- ▶ le dernier jour du mois au cours duquel le nombre de demandeurs d'emploi redevient inférieur au niveau qu'il avait atteint avant la mise en œuvre du confinement.

L'atteinte de ces deux critères conduira à :

- ▶ une augmentation de la condition minimale d'affiliation à 130 jours travaillés ou 910 heures travaillées, telle que prévue par l'article 3 du règlement d'assurance chômage ;
- ▶ une baisse du nombre de jours indemnisés préfigurant la dégressivité de l'allocation à 182 jours d'indemnisation, tel que prévu par l'article 17 bis du règlement d'assurance chômage.

Un arrêté du Ministre chargé de l'Emploi qui aura constaté que les deux critères susvisés sont atteints mentionnera la date à laquelle les dispositions plus favorables cesseront de s'appliquer, laquelle pourra intervenir dans les 3 mois suivant l'atteinte des deux critères.

Il est néanmoins précisé que si plus d'un mois avant la date fixée par cet arrêté, l'un des critères susvisés cesse d'être atteint, la condition d'affiliation minimale fixée temporairement à 4 mois demeurera applicable.

2.1 CONDITION D'AFFILIATION MINIMALE

Pour mémoire, la condition d'affiliation minimale avait été ramenée à 88 jours travaillés ou 610 heures travaillées par le décret du 29 juillet 2020 (jusqu'au 31 décembre 2020), puis par le décret du 28 décembre 2021 (jusqu'au 31 mars 2021).

Le décret du 30 mars 2021 a reporté l'entrée en vigueur de la condition d'affiliation minimale prévue par le décret du 26 juillet 2019, soit 130 jours travaillés ou 910 heures travaillées, jusqu'au retour à une amélioration de la situation de l'emploi.

Dans cette attente, la condition d'affiliation minimale applicable est, par dérogation au I de l'article R. 5422-2 du code du travail, ramenée à 88 jours travaillés ou 610 heures travaillées au cours d'une période de référence affiliation (PRA) :

- ▶ de 24 mois qui précèdent la fin de contrat de travail (terme du préavis), si le demandeur d'emploi est âgé de moins de 53 ans à la fin de son contrat de travail ;
- ▶ de 36 mois qui précèdent la fin de contrat de travail (terme du préavis), si le demandeur d'emploi est âgé de 53 ans et plus à la fin de son contrat de travail.

Cette condition d'affiliation minimale est applicable aux allocataires dont la fin de contrat de travail intervient à compter du 1^{er} août 2020, ou dont la procédure de licenciement est engagée à compter de cette même date (Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020, art. 5, modifié par le décret n° 2021-346 du 30 mars 2021, art. 4).

Il est précisé que la PRA peut être allongée des périodes courant du 1^{er} mars 2020 au 31 mai 2020, d'une part, et du 30 octobre 2020 au 30 juin 2021, d'autre part, dès lors qu'elles sont comprises dans la PRA².

La condition d'affiliation minimale de 88 jours travaillés ou 610 heures travaillées s'applique dans le cadre d'une ouverture de droits ou d'un rechargement ou de l'exercice du droit d'option (voir Fiche n°1, circulaire n°2020-12).

Corrélativement, la durée d'indemnisation minimale est fixée à 122 jours calendaires.

La condition d'affiliation minimale sera rehaussée à 130 jours travaillés ou 910 heures travaillées en cas d'atteinte de deux critères économiques permettant de constater l'amélioration du marché du travail (voir point "clause de retour à meilleure fortune").

2.1 DECOMPTE DU NOMBRE DE JOURS D'INDEMNISATION PREFIGURANT LA DEGRESSIVITE DE L'ALLOCATION

Pour mémoire, la mesure de dégressivité de l'ARE est entrée en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2019. Toutefois, le décompte du nombre de jours d'indemnisation préfigurant la dégressivité a été suspendu du 1^{er} mars 2020 au 30 juin 2021 (Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020, art. 7 III).

A compter du 1^{er} juillet 2021, le décompte du nombre de jours d'indemnisation au terme duquel l'allocation est affectée d'un coefficient de dégressivité est mis en œuvre.

Ce nombre de jours est porté à 243 jours d'indemnisation, au lieu de 182 jours, par dérogation aux dispositions de l'article 17 bis du règlement d'assurance chômage annexé au décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019, (article 7-2 du décret n° 2020-425 du 14 avril 2020, créé par l'article 4 3° du décret n° 2021-346 du 30 mars 2021).

En d'autres termes, l'ARE est versée à taux plein pendant 243 jours (8 mois), puis à un taux réduit à compter du 244^{ème} jour d'indemnisation (au 9^{ème} mois).

Pour les allocataires ayant un droit en cours à la date du 1^{er} juillet 2021, le délai de 243 jours commence à courir à compter de cette date. Il en résulte une remise à zéro du décompte du nombre de jours indemnisés préfigurant la dégressivité de l'allocation, ayant pu commencer à courir entre novembre 2019 et mars 2020 (Décret n°2021-346 du 30 mars 2021, art. 4 3°).

Pour rappel, les autres paramètres de la mesure, tels que fixés par l'article 17 bis du règlement d'assurance chômage, demeurent inchangés (voir Fiche n°2, circulaire n°2020-12) :

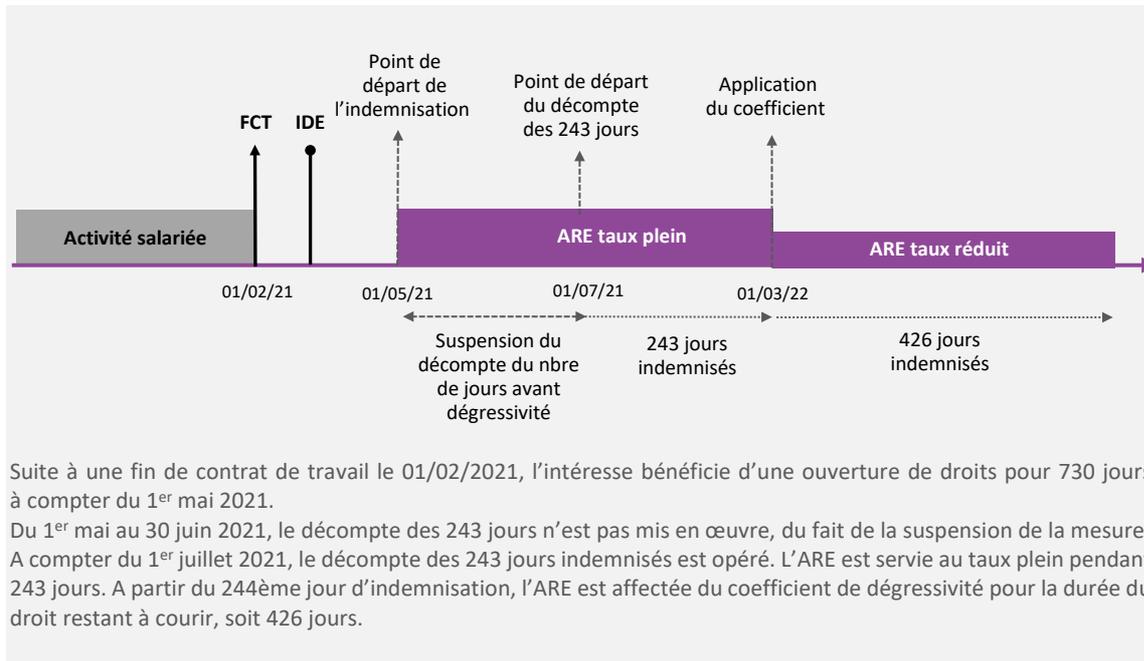
- ▶ être âgé de moins de 57 ans à la date de fin du contrat de travail ;
- ▶ justifier d'un montant d'allocation journalière initiale supérieur à 85,18 euros (valeur au 01.07.2021) ;
- ▶ application d'un coefficient de dégressivité de 0,7.

Il est précisé que la mesure de dégressivité est applicable aux allocataires dont la fin du contrat de travail a eu lieu à compter du 1^{er} novembre 2019 (ou dont la procédure de licenciement a été engagée à compter de cette date).

En pratique, la dégressivité de l'allocation n'interviendrait au plus tôt qu'à partir du mois de mars 2022. Le nombre de jours d'indemnisation avant son application est fixé à 244 jours (8 mois), à titre dérogatoire, et sera ramené à 182 jours d'indemnisation (soit 6 mois) lorsque deux critères cumulatifs, permettant de caractériser une amélioration significative de la situation de l'emploi, seront remplis (Décret n°2021-346 du 30 mars 2021, art. 4 2°, voir point suivant).

² Décret n°2020-425 du 14 avril 2020, art. 5, Arrêté du 3 juin 2021

Exemple – Mise en œuvre de la dégressivité de l'allocation



Suite à une fin de contrat de travail le 01/02/2021, l'intéressé bénéficie d'une ouverture de droits pour 730 jours à compter du 1^{er} mai 2021. Du 1^{er} mai au 30 juin 2021, le décompte des 243 jours n'est pas mis en œuvre, du fait de la suspension de la mesure. A compter du 1^{er} juillet 2021, le décompte des 243 jours indemnisés est opéré. L'ARE est servie au taux plein pendant 243 jours. A partir du 244^{ème} jour d'indemnisation, l'ARE est affectée du coefficient de dégressivité pour la durée du droit restant à courir, soit 426 jours.

III. ENTREE EN VIGUEUR DU DIFFERE ARCE

Outre la mise en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2021, du décompte du nombre de jours indemnisés préfigurant l'application du coefficient de dégressivité (point 2.2), entre en vigueur à la même date l'application d'un différé en cas de reprise du versement de l'ARE pour les bénéficiaires de l'ARCE. A compter du 1^{er} juillet 2021, les bénéficiaires de l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise (ARCE) dont l'activité non salariée est toujours en cours peuvent bénéficier d'une reprise de leur reliquat de droits à l'ARE³ au titre d'un emploi perdu, au terme d'un certain délai (Règlement d'assurance chômage 26/07/2019, art. 26 §1^{er}, al.6).

Sont concernés les créateurs ou repreneurs d'entreprise dont :

- ▶ l'activité non salariée, au titre de laquelle l'ARCE a été attribuée, n'a pas cessé ;
- ▶ le second versement au titre de l'ARCE a eu lieu au plus tôt le 1^{er} juillet 2021 ;
- ▶ la fin de contrat de travail intervient après l'attribution de l'ARCE.

La reprise du paiement du reliquat de droits peut intervenir à l'expiration d'un délai correspondant au nombre de jours indemnisés au titre de ce second versement, le délai courant à compter de la date dudit versement.

En d'autres termes, la reprise du reliquat de droits ARE intervient au terme d'un différé déterminé en tenant compte du nombre de jours qui auraient été potentiellement indemnisés au titre de l'ARE.

Le calcul de ce différé est égal au quotient du montant brut du second versement de l'ARCE par le montant brut de l'allocation journalière, soit le calcul suivant :

$$\text{Nombre de jours du différé ARCE} = \frac{\text{Montant brut du second versement ARCE}}{\text{AJ brute en vigueur à la date de la reprise}}$$

³ Pour rappel, l'ARCE correspond à 45% du capital de droits (art. 35 du règlement d'assurance chômage)

Ce différé court à compter de la date de paiement du second versement ARCE, intervenant six mois après la date du premier versement ARCE.

Il est rappelé que la durée d'indemnisation que représente le montant total de l'ARCE versé est imputée sur le reliquat des droits restant dus à la date d'attribution de l'ARE (Règlement d'assurance chômage 26/07/2019, art. 26 §1er, al. 6, art. 35, al. 6).

Christophe VALENTIE



Directeur général

Pièces jointes :

- ▶ Conseil d'Etat, Ordonnance de référé du 22 juin 2021
- ▶ Décret n° 2021-843 du 29 juin 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage