

Note de présentation

Ayant constaté l'échec des négociations entre les partenaires sociaux relatives à l'adoption d'une nouvelle convention d'assurance chômage, le Premier ministre a, en application de l'article 57 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et du dernier alinéa de l'article L. 5422-20 du code du travail, par un décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage, dit « décret de carence », abrogé les arrêtés portant agrément de la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage et fixé les mesures d'application des dispositions législatives relatives à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi, aux contributions chômage et à la coordination avec d'autres régimes d'assurance chômage ou d'allocations.

Par une décision n^{os} 434920, 434921, 434931, 434943, 434944, 434960 du 25 novembre 2020, le Conseil d'Etat a notamment annulé les dispositions de l'article 13 du règlement d'assurance chômage annexé à ce décret relatives au salaire journalier de référence (SJR) au motif que les modalités de calcul introduites emportaient des différences de traitement manifestement disproportionnées entre allocataires et méconnaissaient ainsi le principe d'égalité.

A la suite de cette annulation, et par souci de cohérence, les dispositions relatives aux différés d'indemnisation (articles 21 et 23 du règlement d'assurance chômage) et aux règles de coordination entre régimes (article 65§7 du règlement d'assurance chômage) ont été abrogées par le décret n° 2020-1716 du 28 décembre 2020.

Trois mois plus tard, par le décret n° 2021-346 du 30 mars 2021, le Premier ministre a introduit de nouvelles dispositions en lieu et place de celles qui avaient été censurées, en assortissant le calcul du SJR d'un mécanisme de plafonnement des périodes d'inactivité prises en compte au diviseur du SJR à 75% du nombre de jours d'activité de l'intéressé et en l'appliquant aussi aux modalités de détermination de la durée d'indemnisation, afin de réduire sensiblement la variabilité du salaire journalier de référence entre les allocataires.

Ce même décret a rétabli dans le même mouvement les dispositions abrogées le 28 décembre 2020, qui formaient un dispositif d'ensemble avec les dispositions censurées.

Les conditions d'entrée en vigueur de la réforme ont été ajustées à cette occasion. L'article 1^{er} du décret prévoit en particulier l'application au 1^{er} 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, ou encore aux différés d'indemnisation.

Par une ordonnance n^{os} 452210, 452805, 452839, 452844, 452865, 452886 du 22 juin 2021, le juge des référés du Conseil d'Etat a suspendu l'exécution des dispositions fixant l'entrée en vigueur du SJR au 1^{er} juillet 2021 et celles qui en étaient indivisibles, en relevant notamment que, compte tenu du contexte économique et de la situation de l'emploi, considérés comme faisant alors apparaître des « *incertitudes importantes* » quant à l'évolution de la crise sanitaire et ses conséquences économiques sur la situation de celles des entreprises qui recourent largement aux contrats courts pour répondre à des besoins temporaires, et que « *dès lors que la modification du mode de calcul du salaire journalier de référence ainsi que ses conséquences, tant directes sur le montant de l'allocation journalière versée aux allocataires au parcours d'emploi fractionné, qu'indirectes sur le montant de l'allocation versée en cas de reprise d'une activité réduite notamment, sont justifiées 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* », les conditions du marché du travail ne pouvaient, au jour de sa décision, être considérées comme « *réunies pour atteindre l'objectif d'intérêt général poursuivi* ».

Dans son allocution prononcée le 12 juillet 2021, le Président de la République a fixé au 1^{er} octobre 2021 l'horizon d'entrée en vigueur de ces règles, la période d'été permettant, dans le sens de l'ordonnance de référé, de disposer des indicateurs de conjoncture les plus actualisés sur le contexte de mise en œuvre des nouvelles règles.

Le Gouvernement disposant d'indicateurs solides et concordants pour confirmer que les conditions du marché du travail permettent d'atteindre l'objectif d'intérêt général assigné à la révision des règles de calcul du SJR, et notamment, ainsi que l'indique le document de cadrage du 25 septembre 2018, de « *créer pour les personnes au chômage les conditions d'un retour à l'emploi plus rapide, vers des emplois de meilleure qualité, et de permettre aux entreprises de trouver sur le marché du travail les compétences dont elles ont besoin* », le présent projet de décret fixe au 1^{er} octobre 2021 la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles relatives à l'assurance chômage.

Le détail des éléments relatifs à la situation économique et du marché du travail dont dispose le Gouvernement est annexé à la présente note.

Annexe

La situation économique et du marché de travail permet la mise en œuvre de la révision du calcul du SJR pour atteindre les objectifs fixés par le document de cadrage.

Un vif rebond de l'emploi depuis le mois de mai.

Depuis le mois de mai, les signes d'un redressement rapide de l'économie s'accumulent. Tous les indicateurs publiés depuis le début de l'été confirment que cette reprise se transmet rapidement sur le marché du travail :

- Fin juin 2021, l'emploi salarié privé a d'ores et déjà dépassé son niveau d'avant-crise avec 265 100 créations nettes d'emploi par rapport à mars 2021, (après +149 800 au premier trimestre). La France compte 145 400 emplois salariés publics et privés de plus que fin 2019.
- Le taux de chômage s'est établi à 8,0% de la population active au deuxième trimestre 2021. Quasi stable par rapport au trimestre précédent (-0,1%), il est très proche de son niveau d'avant crise, fin 2019 (8,1%). Le taux d'emploi des 15-64 ans augmente de 0,3 point à 66,9%, après une stabilité début 2021. Il retrouve son niveau d'avant-crise (+0,1 point par rapport à fin 2019), à son plus haut depuis que l'Insee le mesure à fréquence trimestrielle avec l'enquête Emploi (2003).
- Les embauches de plus d'un mois hors intérim se maintiennent à un niveau élevé en juillet 2021 (773 000), 7% au-dessus du niveau de 2019, après avoir atteint un niveau historique en juin (831 000). C'est aussi le cas pour les seules embauches en CDI : 1,2 millions de CDI ont été signés entre mai et juillet 2021, un niveau inédit sur 3 mois depuis que l'Acoss mesure les déclarations d'embauche (2006).
- Fin juillet, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sans activité (DEFM A) s'établit à 3 596 400, soit 3% au-dessus de son niveau d'avant-crise. En trois mois, le nombre de DEFM A a baissé de 267 500.
- Le recours au chômage partiel a très fortement diminué depuis avril, et atteint en juillet son plus bas niveau depuis le début de la crise avec 610 000 salariés en activité partielle (1,3 million de salariés en juin, 2,3 millions en mai et 3,0 millions en avril). Cette diminution provient de la forte reprise dans le commerce, l'hébergement et restauration et les activités culturelles et de services aux ménages, qui subissaient jusqu'à cet été des restrictions sanitaires.
- D'ailleurs, les critères de la « clause de retour à meilleure fortune » prévue par l'article 7-1 du décret du 14 avril 2020, dont l'activation conditionne l'augmentation de 4 à 6 mois de la durée de cotisation requise pour l'ouverture et le rechargement des droits ainsi que la mise en œuvre du mécanisme de dégressivité après 6 mois d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi concernés, seront remplis avec les chiffres arrêtés à fin septembre, sous réserve de stabilité des indicateurs d'ici cette date, et constatés dans un arrêté de la ministre chargée du travail permettant le début d'application de ces règles dans le courant de l'automne.

À date, tous les indicateurs convergent vers une reprise forte et durable.

Le point de conjoncture de l'INSEE, paru le 7 septembre 2021, ainsi que les projections économiques de la Banque de France publiées le 13 septembre 2021, confirment la très forte reprise de l'économie conduisant ces deux institutions à revoir leurs perspectives de croissance pour l'année 2021 à respectivement 6,25% et 6,3%. Portée par le vif rebond de la demande intérieure, l'activité devrait retrouver son niveau d'avant-crise dès le mois de décembre 2021.

Les enquêtes de conjoncture (Banque de France/Insee) constituent les indicateurs précurseurs des évolutions économiques à court terme (à horizon entre six et neuf mois) considérés comme les plus fiables par les conjoncturistes. En août 2021, malgré un léger fléchissement, le climat des affaires¹ atteint un niveau très élevé, bien au-delà de son niveau de long terme et même du niveau d'avant-crise. Dans le même temps, le climat de l'emploi continue de s'améliorer et atteint son plus haut niveau depuis le printemps 2019. Dans l'industrie et dans le bâtiment, cette amélioration a été progressive depuis la fin de l'année 2020 et a été ré-impulsée par la réouverture de secteurs fermés : **les citoyens et les entreprises ont progressivement appris à vivre avec les contraintes sanitaires, malgré des restrictions qui se sont durcies durant l'hiver et le printemps.**

Tout laisse penser que ces perspectives sont durables. En août, l'activité anticipée par les chefs d'entreprise² demeure bien orientée, en particulier dans l'industrie et la construction, tandis que l'opinion sur les carnets de commande, bien qu'en léger repli par rapport au mois précédent, reste très favorable après s'être améliorée continûment de décembre à juillet.

Bien sûr, les exercices de prévision économique comportent une part d'incertitude irréductible. Néanmoins, le degré de cette incertitude est quantifiable notamment au moyen d'un indicateur de retournement, calculé chaque mois par l'INSEE via les enquêtes de conjoncture³. **Au mois d'août 2021, le niveau de cet indicateur, tous secteurs confondus, indique avec un bon degré de certitude une dynamique d'accélération de l'activité (0,80).**

En tout état de cause, les fondamentaux de l'économie restent solides : les revenus des ménages et les trésoreries des entreprises ont été en grande partie maintenus grâce à l'effort massif des aides (activité partielle, fonds de solidarité) et l'investissement des entreprises est revenu rapidement à un niveau assez proche de l'avant-crise. Les anticipations des uns et des autres sont à un haut niveau.

De fait, la crise sanitaire ne repose pas sur les mêmes ressorts que les crises précédentes : elle résulte à la fois d'un choc d'offre et de demande, extrêmement variables d'un secteur à l'autre. Dans certains secteurs comme la restauration, dès la levée des contraintes sanitaires les plus contraignantes, la demande a entamé un retour rapide à son niveau normal. L'industrie et le bâtiment se redressent également puissamment et sont par ailleurs très stimulés par le plan de relance.

Pour les secteurs dont l'activité redémarre plus lentement, comme l'industrie aéronautique, les transports aériens ou le tourisme, des outils ont été mis en place, comme l'activité partielle de longue durée pour soutenir leur redémarrage plus progressif et comme Transitions collectives en accompagnant la reconversion professionnelle des salariés.

Enfin, si les conditions sanitaires – avec la propagation du variant Delta – pourraient être un facteur d'incertitude pour le rebond économique, **la mise en place du pass sanitaire dans les spectacles, cafés, restaurants, lieux de divertissement, ainsi que le taux croissant de vaccination, permet de consolider une très large déconnexion entre le fonctionnement de l'économie et la circulation du virus. En tout état de cause, la mise en place du pass allège une partie de l'incertitude qui pèse sur les secteurs les plus exposés, en les mettant à l'abri d'éventuelles fermetures.** La quatrième vague nous démontre que le haut niveau de vaccination combiné au pass sanitaire nous permet de maintenir l'élan

¹ INSEE – Climat des affaires. Information rapide n°216. Août 2021.

² INSEE – Enquêtes mensuelles de conjoncture. Information rapide n°211, n°212, n°213, n°214. Août 2021.

³ C'est une variable qualitative non directement observée qui évolue entre +1 et -1 : un point très proche de +1 (respectivement de -1) signale que l'activité est en période de nette accélération (respectivement de nette décélération).

économique de la reprise, soutenu par ailleurs par les fonds de France Relance, dont 70 % seront engagés d'ici la fin de l'année.

Par ailleurs, des difficultés de recrutement importantes apparaissent dans l'industrie, le bâtiment et une partie des services.

Les dernières enquêtes de l'INSEE font état d'une forte croissance du nombre des entreprises indiquant des difficultés de recrutement : 44% en juillet contre 39% en avril et 29% en janvier. De même, dans l'industrie du bâtiment et dans l'artisanat du bâtiment, respectivement 72% et 58% des entreprises font état de difficultés de recrutement (au-delà donc du niveau d'avant-crise pour l'artisanat). C'est sur la base de ces tendances que le gouverneur de la Banque de France soulignait dans son interview sur France Info le 15 juillet 2021 : les difficultés de recrutement « *constituent la principale menace pour la reprise de notre économie* ».

Dans ce contexte, la réforme de l'assurance chômage, dont les différents volets forment un ensemble cohérent, vise notamment à résoudre ce désajustement structurel entre offre et demande de travail.

Deux facteurs expliquent en particulier ces difficultés de recrutement.

D'une part, l'instabilité de l'emploi et les conditions de travail proposées. Plus une entreprise recourt aux contrats courts, plus elle doit multiplier son effort de recherche, de sélection et de formation interne. Par ailleurs, les conditions de travail, à savoir notamment une succession de contrats courts, sans horizon de carrière ou de progression salariale, sont peu attractives.

D'autre part, le mode de calcul des allocations chômage qui n'est pas suffisamment favorable au travail. En effet, les règles actuelles de calcul du SJR n'incitent pas assez une partie des salariés à augmenter leur durée d'activité car les allocations mensuelles perçues en période de chômage peuvent être supérieures au revenu mensuel moyen des périodes antérieures.

D'après une analyse de l'Unédic publiée au printemps, les demandeurs d'emploi concernés par l'évolution du mode de calcul du SJR sont plus nombreux dans les secteurs connaissant des difficultés de recrutement : 41% d'entre eux recherchent un emploi dans les quatre secteurs les plus tendus (transport-logistique, l'hôtellerie-restauration, industrie et construction) qui ne représentent que 34% de la demande d'emploi indemnisée.

Les paramètres de l'assurance chômage ont un impact objectivable sur les comportements des demandeurs d'emploi et des entreprises sur le marché du travail.

Les règles actuelles de l'assurance-chômage consolident l'expansion des contrats courts car elles permettent à de nombreux actifs d'accepter de tels emplois alors qu'ils sont pourtant insuffisants à leur assurer à eux seuls un niveau de vie décent. Les demandeurs d'emploi en activité indiquent qu'ils peuvent accepter les emplois proposés par les employeurs parce qu'il y a une compensation financière par le régime d'assurance chômage. Ces règles contribuent à enfermer les chômeurs dans le piège des emplois précaires et mal rémunérés. Elles réduisent la capacité de négociation des salariés, qui ne peuvent plus discuter des conditions offertes (horaires, durée du contrat, salaire). Elles déresponsabilisent les entreprises et les désincitent à prendre en compte le niveau de vie de leur salarié et le coût qu'elles font peser sur les comptes de l'assurance chômage lorsqu'elles ont

fréquemment recours aux contrats très courts. Ce fonctionnement du marché du travail est attesté par des monographies sectorielles, observations de terrain, échanges avec les acteurs concernés⁴.

Contrairement à ce qui a été dit par quelques études à charge⁵, le lien entre les règles de l'assurance chômage et la durée des contrats est reconnu et documenté par la littérature économique. Des études empiriques⁶ montrent que les employeurs tiennent compte des conditions de revenu de leurs salariés à l'issue de leur contrat et en adaptent alors la durée ou bien encore le calendrier du licenciement.

La réforme des règles de calcul du SJR est complémentaire par rapport au bonus-malus dont le principe est inscrit dans la loi et qui est entré en vigueur au 1^{er} juillet dernier.

La période d'observation du bonus-malus pour les 21 000 entreprises (pour la première année d'application du dispositif) des sept secteurs concernés a démarré le 1^{er} juillet. **Elles sont donc d'ores et déjà incitées à allonger la durée des contrats proposés.** En effet, en septembre 2022, en fonction du taux de rotation de leur main d'œuvre entre début juillet 2021 et fin juin 2022 rapporté à la médiane de celui de leur secteur, elles se verront appliquer une modulation à la hausse ou à la baisse de leur contribution à l'assurance chômage. La modulation à la hausse pourra représenter jusqu'à 1 % de leur masse salariale. Différents outils sont mis en place pour accompagner les entreprises concernées afin qu'elles puissent proposer des contrats plus durables (groupements d'employeurs, CDI intérimaire, prestation de conseil en ressources humaine, etc.). Plusieurs branches ont d'ores et déjà sollicité les services du ministère pour être accompagnées dans la réorientation de leur modèle d'embauches en faveur de contrats plus durables.

Le dispositif du bonus-malus a vocation à être pérennisé au-delà de la fin de la période de carence, au 1^{er} novembre 2022, sur la base de règles d'ores et déjà prévues au niveau réglementaire mais aussi au niveau législatif. En effet, la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a inscrit dans le code du travail la possibilité de moduler le taux de contribution de chaque employeur à l'assurance chômage sur la base du nombre de fins de contrats de travail et de contrats de mises à disposition, ainsi que du secteur d'activité de l'entreprise.

La réforme des règles de calcul du SJR s'accompagne d'un investissement sans précédent sur la formation des demandeurs d'emploi ainsi que d'un renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi permittents.

Dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC), l'objectif fixé est de former 2 millions de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et de jeunes éloignés du marché du travail sur une période de cinq ans (2018-22). Depuis la mise en place de ce plan, environ un demandeur d'emploi sur six accède à la formation, contre 1 sur 10 avant le PIC. Comme annoncé par le Président de la République et le Premier ministre, un effort d'investissement supplémentaire dans les compétences sera annoncé prochainement pour tendre vers la formation d'un demandeur d'emploi sur cinq.

⁴ Kornig, C., & Recotillet, I. (2016). Transition chômage-emploi: employeurs et demandeurs d'emploi face à l'activité réduite. Céreq Echanges, 127-140.

Tuschszirer C. : The impact of unemployment insurance on employment norms and income levels: the inevitable drift into 'reduced activity' *Transfer: European Review of Labour and Research*, 6(4), 592-611.

⁵ Vivès, C., & Grégoire, M. (2021). Les salariés en contrats courts: chômeurs optimisateurs ou travailleurs avant tout? Connaissance de l'emploi.

⁶ Khoury, L., Brébion, C., & Briole, S. (2020). *Entitled to Leave: the Impact of Unemployment Insurance Eligibility on Employment Duration and Job Quality*. NHH Dept. of Economics Discussion Paper, (01).

Khoury, L. (2021). *Unemployment Benefits and the Timing of Redundancies*. WORKING PAPER Paris School of Economics N° 2019 – 14

Par ailleurs, depuis avril dernier, Pôle emploi propose aux demandeurs d'emploi permittents des prestations d'accompagnement spécifiques (« Un emploi stable c'est pour moi » et « toutes les clés pour mon emploi durable ») pour rendre plus efficace leur recherche d'emploi et favoriser l'accès à des contrats plus durables ou à des parcours en emploi plus continus. Enfin, le Premier ministre a indiqué le 9 septembre dernier un renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée.

En conclusion, la forte reprise observée sur le marché du travail, associée à des difficultés de recrutement en particulier dans les secteurs ayant recours aux contrats courts, invitent à ne pas différer davantage la mise en œuvre des nouvelles règles de calcul des indemnités chômage.