

PAUL VANPEENE

DOCTORANT, COMPTRASEC UMR CNRS 5114 / UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'ASSURANCE CHÔMAGE, UN OBJET DE CONVOITISE

Déjà soumis à de fortes turbulences entre 2018 et 2023, le système d'assurance chômage fut à nouveau l'objet d'une lutte de pouvoir entre l'exécutif et les partenaires sociaux lors de l'année 2024. Après de longues tractations, les nouvelles règles régissant le système d'assurance chômage sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2025¹ pour une durée de quatre ans². Ce nouvel accord des partenaires sociaux met fin à plus d'un an de luttes et débats entre un exécutif tenu par des considérations politiques (dissolution, motion de censure, etc.) et des partenaires sociaux dépossédés d'un système qu'ils ont pourtant mis en place il y a bientôt 70 ans. Principale cause de ces difficultés : la volonté du Président de la République de relancer l'emploi par le biais d'un encadrement plus strict du versement des allocations de retour à l'emploi (ARE) et du revenu de solidarité active (RSA). Se reposant d'abord sur une majorité absolue, cette volonté s'est heurtée par la suite à un contexte politique complexe (dû notamment à la perte de la majorité absolue lors des législatives de juin 2022 puis à la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024), et cela sans même envisager que les partenaires sociaux soient mobilisés³. L'exécutif a ainsi tenté, au cours de ces dernières années, de se doter d'armes juridiques lui permettant de mettre la main sur le système d'assurance chômage **(I)**, une tentative qui s'est toutefois heurtée à des difficultés politiques qui remettent en selle les partenaires sociaux **(II)**.

I - UNE TENTATIVE D'APPROPRIATION DU SYSTÈME D'ASSURANCE CHÔMAGE PAR LE GOUVERNEMENT

Afin de mettre en œuvre sa politique de l'emploi, le gouvernement va s'appuyer tout d'abord sur un « document de cadrage » lui permettant de restreindre la marge de manœuvre des partenaires sociaux. Ce texte (parfois appelé lettre de cadrage) est issu de la Loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel⁴ et son fonctionnement est régi par les articles L. 5422-20-1, R. 5422-10 et R. 5422-11 du Code du travail. Celui-ci prend la forme d'une lettre adressée par le Premier ministre aux partenaires sociaux qui « précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir

- 1 Certaines mesures entreront en vigueur à partir du 1^{er} avril 2025 en raison de difficultés pratiques pour l'opérateur France Travail.
- 2 Arrêté du 19 décembre 2024 portant agrément de la Convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage ainsi que de la Convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage à Mayotte et de leurs textes associés.
- 3 Comme en témoigne cette citation d'Emmanuel Macron peu après la dissolution du 9 juin dernier : « Ça doit se reprendre après. Est-ce que ça doit passer par l'Assemblée ? Est-ce que ça doit passer par un décret ? On le verra le lendemain [du scrutin]. », citée dans B. Bissuel et T. Métais, « Autour de la réforme de l'assurance-chômage, Emmanuel Macron entretient le flou », *Le Monde*, 13 juin 2024 : https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/06/13/autour-de-la-reforme-de-l-assurance-chomage-emmanuel-macron-entretient-le-flou_6239415_823448.html
- 4 Loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage⁵ ». La réforme de 2018 constitue ainsi une rupture de taille avec le système préexistant, c'est-à-dire celui d'une négociation libre entre les partenaires sociaux, suivie d'un agrément par le Ministre du Travail après simple vérification de la conformité de l'accord aux dispositions légales.

Ce document de cadrage est ainsi à l'origine de l'échec des négociations des partenaires sociaux en 2018 (la première utilisation de ce fameux document a eu lieu le 25 septembre 2018) ce qui nécessita l'intervention du gouvernement par décret⁶ (la première intervention de ce type datant quant à elle de 1982⁷). L'intervention du gouvernement ne suffit toutefois pas à mettre en place un régime stable puisqu'il fut reporté et réaménagé à de nombreuses reprises en raison de la crise sanitaire, puis de l'intervention du Conseil d'État qui jugea contraires au principe d'égalité les nouvelles modalités de calcul du salaire journalier de référence (SJR)⁸. Le Conseil d'État va même suspendre les règles de détermination du calcul du SJR, estimant que la conjoncture économique et le marché du travail étaient trop incertains pour que celles-ci s'appliquent à compter du 1^{er} juillet 2021⁹. En réponse à ces difficultés, le gouvernement va multiplier les décrets afin de prolonger les règles en vigueur, cela afin d'éviter un vide juridique préjudiciable pour les assurés. Le gouvernement ne s'arrêtera toutefois pas là et va accroître son ascendant sur le système d'assurance chômage par le biais de la loi du 21 décembre 2022¹⁰.

L'article 1^{er} de cette loi ne prévoit pas uniquement l'adoption d'un nouveau décret en Conseil d'État afin de prolonger les règles en vigueur, mais il va instaurer une modification des rapports entre l'exécutif et les partenaires sociaux en substituant le terme « concertation » à celui de « négociation ». Cette opération pourrait ainsi témoigner de la volonté de l'exécutif de reléguer les partenaires sociaux à un simple rôle de consultation¹¹.

Cette volonté de l'exécutif s'accompagne également d'un dangereux discours visant à stigmatiser les assurés au même titre que les bénéficiaires du RSA, selon lequel les chômeurs sont les bénéficiaires d'un système qui aurait permis d'« acheter la paix sociale à coup d'aides sociales » et d'entretenir le chômage de masse ainsi que l'enfermement dans l'inactivité¹². Une volonté de durcir le système d'autant plus étrange lorsque l'on sait que, selon la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES),

5 Art. L. 5422-20-1, al. 2 du Code du travail.

6 Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

7 À cette occasion, le Conseil d'État avait reconnu au pouvoir réglementaire la capacité de prendre les mesures propres à assurer le fonctionnement du régime d'indemnisation, à titre exceptionnel et provisoire, par décret en Conseil d'État, en cas de décision ou d'absence de décision des parties signataires à la Convention d'assurance chômage mettant en cause le fonctionnement du régime. Voir à ce titre CE, 10 juill. 1987, n°47232, Lebon T. 989.

8 CE, 25 nov. 2020, n°s434920, 434921, 434931, 434943, 434944 et 434960, Lebon.

9 CE, ord. réf., 22 juin 2021, n°452210.

10 Loi n°2022-1598 du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

11 Voir en ce sens S. Tournaux, « L'instrumentalisation du droit du chômage », *Revue de droit sanitaire et social*, vol. 3, 2023, p. 396.

12 Propos tenus par Gabriel Attal lorsqu'il était Premier Ministre et rapportés par le journal *Le Monde*. B. Bissuel, « Gabriel Attal annonce une hausse spectaculaire du nombre de contrôles sur les demandeurs d'emploi », *Le Monde*, 2 mars 2024 : https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/03/02/gabriel-attal-annonce-une-hausse-spectaculaire-du-nombre-de-contrôles-sur-les-demandeurs-d-emploi_6219669_823448.html

entre 25 et 42 % des salariés éligibles ne recourent pas à l'assurance chômage (taux comparable à celui observé pour d'autres prestations sociales)¹³. De plus, l'accumulation en si peu de temps de décrets et lois visant à réformer l'assurance chômage, associée à l'annulation ou la suspension de mesures prononcées par le Conseil d'État, a conduit à une forte insécurité juridique et une méconnaissance par les assurés de leurs droits. Cette insécurité juridique est notamment illustrée par le nouvel article L. 5422-2-2 du Code du travail issu de la loi du 21 décembre 2022. Celui-ci dispose que « [l]es conditions d'activité antérieure pour l'ouverture ou le rechargement des droits et la durée des droits à l'allocation d'assurance peuvent être modulées en tenant compte d'indicateurs conjoncturels sur l'emploi et le fonctionnement du marché du travail ».

Concrètement, le décret du 26 janvier 2023¹⁴ prévoit une baisse de la durée d'indemnisation de 25 % avec la possibilité de versement d'un « complément de fin de droits » permettant de rétablir la durée d'indemnisation initiale en cas de dégradation du marché du travail (taux de chômage au sens du Bureau international du Travail dépassant 9 % durant un trimestre ou subissant une variation trimestrielle de 0,8 point ou plus à la hausse)¹⁵. Il paraît ainsi difficile pour l'assuré d'avoir une idée précise du montant et de la durée de son ARE en cas de perte involontaire d'emploi.

Finalement, les partenaires sociaux ont pu reprendre la main sur « leur » système, mais celui-ci est toujours soumis à l'instabilité politique de ces derniers mois ; la Convention d'agrément aurait ainsi pu souffrir de la motion de censure ayant fait chuter le Gouvernement Barnier le 4 décembre dernier.

II - LES PARTENAIRES SOCIAUX PARVIENNENT FINALEMENT À UN ACCORD

L'accord adopté le 14 novembre 2024 par les partenaires sociaux ne devrait pas susciter de lourds débats tant il ne constitue pas une véritable rupture vis-à-vis du régime d'assurance chômage en place avant le 1^{er} janvier 2025. Il s'appuie en effet sur un accord déjà signé par les partenaires sociaux il y a près d'un an mais n'ayant jamais pu entrer en vigueur¹⁶.

Parmi les principales mesures, nous pouvons citer par exemple le prolongement des règles actuelles de modulation de la contribution patronale « *bonus-malus* » qui demeureront applicables jusqu'au 31 août 2025, ou encore la mensualisation de l'allocation (actuellement le montant mensuel de l'allocation chômage varie en fonction du nombre de jours du mois concerné, mais à compter du 1^{er} avril 2025, le paiement de l'allocation chômage sera mensualisé sur une base de 30 jours calendaires quel que soit le mois). De plus, les travailleurs saisonniers pourront bénéficier d'une allocation chômage à condition d'avoir travaillé au moins cinq mois au cours des 24 derniers mois ; jusqu'à cette date, il était nécessaire d'avoir travaillé au moins six mois au cours des 24 derniers mois pour en bénéficier. En corrélation, à compter du 1^{er} avril 2025, la durée minimale d'indemnisation est fixée à 5 mois pour ces mêmes travailleurs.

13 C. Hentzgen, C. Pariset, K. Savary et E. Limon, « Quantifier le non-recours à l'assurance chômage », DARES, document d'études n°263, octobre 2022.

14 Décret n°2023-33 du 26 janvier 2023 relatif au régime d'assurance chômage.

15 Décret n°2023-33 du 26 janvier 2023, *op. cit.*, art. 2 ; Décret n°2019-797 du 26 juillet 2019, *op. cit.*, annexe A, art. 9 bis, nouveau.

16 Unédic, Protocole d'accord du 10 novembre 2023 relatif à l'assurance chômage.

Enfin, nous pouvons citer deux mesures mises en place en réaction à la dernière réforme des retraites mais qui pourraient être soumises à de nouveaux aléas politiques, le Gouvernement Bayrou ayant remis sur la table une concertation en vue d'une éventuelle modification, voire d'un remplacement, de cette réforme par une nouvelle loi. Premièrement, il s'agit du maintien de l'ARE jusqu'à la retraite : la réglementation actuelle d'assurance chômage prévoit que, sous certaines conditions, les seniors peuvent continuer à percevoir l'allocation d'aide au retour à l'emploi à compter de l'âge légal de départ à la retraite (actuellement 62 ans) jusqu'à ce qu'ils puissent bénéficier d'une retraite à taux plein. Dans la nouvelle convention, il est indiqué que l'âge à compter duquel le maintien de l'allocation est possible est progressivement décalé à 64 ans, en suivant le même rythme que le report de l'âge légal de la retraite. Les bornes d'âge à partir desquelles les demandeurs d'emploi bénéficient de certaines dispositions spécifiques sont décalées de deux ans. Il faudra ainsi avoir au moins 55 ans (au lieu de 53) pour que les périodes de travail prises en compte lors de la détermination de l'allocation chômage soient recherchées dans les 36 derniers mois précédant la fin du contrat de travail (les périodes de travail permettant de bénéficier d'une indemnisation sont recherchées dans les 24 mois précédant la fin du contrat de travail pour les autres demandeurs d'emploi). Deuxièmement, à compter du 1^{er} avril 2025, les durées d'indemnisation maximales seront modifiées : 22 mois et demi (685 jours), si la personne est âgée de 55 ou 56 ans lors de la fin du contrat de travail (53 ou 54 ans auparavant) ; 27 mois (822 jours), si la personne est âgée d'au moins 57 ans lors de la fin du contrat de travail (au moins 55 ans auparavant). Pour les autres demandeurs d'emploi, la durée maximale d'indemnisation s'élève à 18 mois.

Le Premier Ministre n'a pas repris l'ensemble des mesures adoptées par les partenaires sociaux en raison de contraintes juridiques. Ces mesures étaient pourtant essentielles pour de nombreux assurés. Il s'agit tout d'abord de la réduction de la condition d'affiliation à cinq mois (contre six mois auparavant) pour les *primo* demandeurs d'emploi (n'ayant pas bénéficié d'une précédente ouverture de droits au cours des vingt dernières années), une mesure nécessitant de passer par la voie législative. Il s'agit ensuite du durcissement des conditions d'indemnisation des demandeurs d'emploi frontaliers (sont principalement visées les personnes travaillant en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et en Suisse), avec notamment l'application d'un coefficient sur le salaire de référence lorsque des rémunérations perçues à l'étranger sont prises en compte dans le calcul de l'ARE. Cette mesure aurait permis des économies de taille au régime d'assurance chômage puisque le surcoût que ce système représente est de 800 millions d'euros en 2023 et de près de 9 milliards d'euros depuis 2011 selon l'Unédic¹⁷. Cette mesure n'a pas été reprise par le gouvernement en raison d'une grande contestation des associations de travailleurs frontaliers et d'élus locaux, ainsi que de certains syndicats, comme la Confédération générale du travail (CGT)¹⁸. Reste toutefois à savoir si les débats entourant la dernière réforme des retraites auront un nouvel impact sur les relations entre l'exécutif et les partenaires sociaux au cours des prochains mois.

17 Unédic, « L'indemnisation des frontaliers par l'assurance chômage », Dossier de synthèse, Octobre 2024.

18 B. Bissuel et T. Métais, « Assurance chômage : l'allocation des travailleurs frontaliers ne sera pas réduite », *Le Monde*, 5 décembre 2024 : https://www.lemonde.fr/politique/article/2024/12/05/assurance-chomage-l-allocation-des-travailleurs-frontaliers-ne-sera-pas-reduite_6431457_823448.html