

Réforme de l'assurance chômage : conclusions de la concertation

*Pour mémoire, conformément à l'article premier du projet de loi portant premières mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi adopté au parlement, un **cycle de concertation consacré à la modulation des règles de l'assurance-chômage en fonction de l'état du marché du travail** (« contracyclicité ») a démarré à compter du 17 octobre 2022.*

Ce projet de loi sera promulgué dans les prochaines jours, après la décision attendue du Conseil constitutionnel saisi par la Nouvelle union populaire écologique et sociale (NUPES).

Dans la continuité de ce lancement deux réunions bilatérales entre le MEDEF, le Cabinet du Ministre du Travail et la DGEFP ont été organisées le 02 et le 16 novembre 2022.

Une ultime réunion multilatérale s'est déroulée le 21 novembre 2022. Celle-ci a été l'occasion pour le Ministre du Travail, du Plein-emploi et de l'Insertion, Olivier Dussopt de présenter aux partenaires sociaux les arbitrages du gouvernement

1. Nouvelle réforme de l'assurance chômage : introduction du principe de « contracyclicité » des règles d'indemnisation

Modulation de la durée d'indemnisation en fonction de la conjoncture

Le gouvernement a décidé d'introduire un principe de contracyclicité des règles d'indemnisation – concrètement, cela signifie que les règles – en l'occurrence la durée d'indemnisation maximale pour chaque allocataire – seront modulées en fonction de la conjoncture : plus la situation du marché de l'emploi est favorable, plus les règles doivent être incitatives, plus la situation est dégradée, plus les règles doivent être protectrices. Les conditions d'affiliation et le montant des allocations ne seront pas impactés.

- ▶ Ainsi, à compter du 1^{er} février 2023, la durée d'indemnisation maximale de chaque allocataire, si elle est supérieure à 6 mois, sera réduite de 25% pour les nouveaux entrants.

Aujourd'hui, le ratio d'un jour cotisé pour un jour d'indemnisation s'applique. La réduction de 25% s'effectuera via l'application à la durée d'indemnisation d'un taux de conversion de 75% à compter du 1^{er} février prochain, passant ainsi ce ratio à 1 jour cotisé (compris dans la période de référence) = 0,75 jours indemnisés.

- ▶ La réforme prévoit la création d'un complément de fin de droits pour tous les demandeurs d'emploi arrivant en fin de droits lorsque la situation du marché du travail sera considérée comme mauvaise.

Dans cette hypothèse, la durée d'indemnisation serait alors prolongée de 25 % à hauteur de la réduction initiale liée à l'application d'un taux de conversion fixé à 75%. **Soit un retour aux conditions actuelles de durée d'indemnisation.**

A noter : ainsi, à partir du 1^{er} février 2023, la **durée maximale** d'indemnisation passera ainsi de 24 mois (30 mois entre 53 et 54 ans et 36 mois après 55 ans) à 18 mois (22,5 mois entre 53 et 54 ans et à 27 mois après 55 ans).

Ces nouvelles règles s'appliqueront à partir du 1er février 2023 aux nouveaux entrants dans le régime, et ce pour une durée de 11 mois maximum (à ce stade), soit jusqu'à fin en décembre 2023. Les partenaires sociaux doivent reprendre la main avant cette échéance sur la définition des règles d'indemnisation dans le cadre d'une négociation (sur la base d'un document d'orientation fixé par

l'exécutif et à condition de ne pas revenir sur le principe de contracyclicité qui a désormais valeur légale selon le Ministre).

Indicateur observé pour l'appréciation de l'évolution de la conjoncture et de la situation du marché du travail : le taux de chômage

Afin d'apprécier l'évolution de la conjoncture, un même indicateur, le taux de chômage au sens Bureau international du travail (BIT) mesuré par l'INSEE, sera observé avec deux approches non cumulatives :

- ▶ **le niveau du taux de chômage** : en cas de dépassement d'un **seuil égal à 9%** (pour mémoire, le taux de chômage est actuellement de 7,3 % et il n'a pas dépassé les 9 % en métropole depuis fin 2017), la conjoncture sera considérée comme « défavorable » et le complément de droits sera appliqué ;
- ▶ **l'évolution trimestrielle du taux de chômage** : en cas d'augmentation d'au moins **+0,8 point**, la conjoncture sera là aussi considérée comme « défavorable » et le complément de droits s'appliquera.

Pour repasser dans un état de « favorable » de la conjoncture, il faut que :

- ▶ le taux de chômage reste inférieur à 9 % pendant au moins trois trimestres consécutifs ;
- ▶ l'évolution trimestrielle du taux de chômage ne dépasse pas +0,8 point pendant trois trimestres consécutifs.

Exceptions dans l'application de cette nouvelle mesure

La réforme sera appliquée dans les mêmes conditions sur tout le territoire métropolitain : **les ressortissants d'Outre-mer ne sont pas concernés.**

Par ailleurs, **cette réforme ne s'appliquera pas aux marins-pêcheurs, aux dockers et aux expatriés, aux intermittents du spectacle, aux bénéficiaires du Contrat de sécurisation professionnelle (CSP).**

2. Premiers éléments d'analyse d'impact

Le gouvernement estime qu'entre 100 000 à 150 000 retours à l'emploi supplémentaires pourraient être enregistrés en 2023 grâce à l'effet incitatif au retour durable à l'emploi de cette mesure.

Selon les premières estimations de l'Unédic (qui reste à préciser une fois le décret connu et l'ensemble des règles précisés), **cette réforme, dans sa dimension « durcissement des droits »** (baisse de la durée maximale d'indemnisation pour chaque allocataire) **génèrerait environ 4,4 milliards d'euros d'économies pour le régime d'assurance chômage en année de plein effet.**

3. Une opposition unanime des organisation syndicales

L'ensemble des organisations syndicales s'opposent à cette réforme considérant qu'une telle contracyclicité n'est pas à même de répondre à la problématique des tensions sur le marché du travail, qui sont essentiellement dues, selon elles, à des problématiques d'attractivité (salaires, conditions de travail, etc.).

Pour les organisations syndicales cette réforme est injuste et se fonde sur la seule recherche d'économies.

4. Un soutien global des organisations patronales

Contrairement aux organisations syndicales, les organisations patronales ont salué cette nouvelle réforme en considérant qu'elle ne peut pas être l'unique réponse pour répondre aux problématiques actuelles de pénuries de main d'œuvre.

- ▶ Pour le MEDEF, ce principe de « contracyclicité » des règles d'indemnisation, modulées en fonction de l'état du marché du travail et de la conjoncture va dans le bon sens : il envoie un signal important en termes d'incitation à la reprise durable d'emploi.

Cette réforme est philosophiquement dans la continuité de la dernière réforme de l'indemnisation intervenue en 2019 (et mise en œuvre concrètement à compter d'octobre 2021) et soutenue par le MEDEF, visant à rendre les règles d'indemnisation plus équitables, plus incitatives à la reprise durable d'emploi, à en limiter certains effets contreproductifs et plus en prise avec la réalité du marché du travail.

Avoir un régime d'assurance chômage plus incitatif à la reprise d'emploi dans ce contexte de pénurie de main d'œuvre est plus que jamais nécessaire.

L'adaptation des règles en fonction de la conjoncture économique et de l'état du marché du travail faisait par ailleurs partie des propositions du MEDEF, dès la négociation d'assurance chômage de 2014.

Cette mesure doit s'accompagner d'un renforcement de l'accompagnement et de la mobilisation plus efficace du levier de la formation (meilleur ciblage, lien direct avec les besoins en recrutement des entreprises, recours facilité et accéléré) : c'est tout l'enjeu des concertations en cours en vue de la mise en place de France Travail.

- ▶ La CPME partage globalement l'avis du MEDEF, en insistant sur le fait que c'est bien dans les 4 premiers mois que le retour à l'emploi se joue : il faut donc travailler à un dispositif d'accélération de l'accompagnement sur cette période... et revenir aux principes de l'assurance : il ne s'agit pas d'un droit, mais de la couverture d'un risque ; s'il se réalise, tout doit être mis en œuvre pour un retour rapide à l'emploi.
- ▶ L'U2P estime quant à elle que cette réforme est une réponse partielle et incite à agir sur d'autres leviers ([communiqué du 21 novembre 2022](#)) : formation, promotion des métiers pénuries, aide à la mobilité et au logement, accompagnement des petites entreprises en matière de recrutement, renforcement sur service public de l'emploi.

5. Négociations à venir

D'après les annonces du Ministre du travail lors de la multilatérale du 21 novembre, les partenaires sociaux devraient être sollicités pour engager deux négociations en 2023 sur l'assurance chômage :

- ▶ **une première sur la gouvernance du régime ;**
- ▶ **une seconde sur les règles d'indemnisation qui s'appliqueraient à compter du 1^{er} janvier 2024 sur la base d'un document d'orientation fixé par le gouvernement** (en intégrant notamment le principe de la contracyclicité désormais intégré dans la loi).

Contact : [Simon Métayer](#), Pôle social