

# Assurance-chômage : le gouvernement mis en difficulté au Conseil d'État

---

 [mediapart.fr/journal/economie/110621/assurance-chomage-le-gouvernement-mis-en-difficulte-au-conseil-d-etat](https://mediapart.fr/journal/economie/110621/assurance-chomage-le-gouvernement-mis-en-difficulte-au-conseil-d-etat)

Dan Israel

L'audience qui s'est tenue pendant plus de trois heures jeudi 10 juin après-midi devant le Conseil d'État n'a pas été loin de constituer une nouvelle étape dans le chemin de croix qu'endure le gouvernement avec la réforme de l'assurance-chômage. Censée entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> juillet, cette réforme a été mise en chantier dès 2019, mais comme Mediapart l'a raconté, l'exécutif a été contraint de la repousser, puis de la réécrire à plusieurs reprises.

La dernière version de ce texte était soumise à la plus haute instance de la justice administrative par tous les syndicats, hormis la CFTC, ainsi que par les organisations professionnelles des guides-interprètes et conférenciers, particulièrement visés par la réforme.

En théorie, cette audience en référé (la procédure d'urgence), devait permettre un examen rapide du texte, pour décider s'il convient ou non d'en suspendre l'application, le temps que le Conseil d'État se prononce sur le fond, sans doute pas avant l'automne.

Mais dans les faits, les syndicats ont cogné dur sur l'ensemble de la réforme, sa philosophie, ses effets et ses incohérences. Et à plusieurs reprises, le représentant du gouvernement, le directeur des affaires juridiques du ministère du travail Charles Touboul, a été mis en difficulté, ne pouvant répondre précisément ou se retrouvant incapable de contrer les arguments de ses adversaires.



© Greg Looping / Hans Lucas via AFP

La juge des référés, Anne Egerszegi, a également fait plusieurs fois part de son incompréhension, ou a montré ses doutes face aux explications du haut fonctionnaire. Le ministère est d'ailleurs prié de fournir des documents complémentaires pour détailler certains effets de la réforme, ainsi que son impact précis pour les guides-conférenciers. Il pourra le faire jusqu'à mardi, et la décision tant attendue du Conseil d'État interviendra dans les jours qui suivent.

Selon l'Unédic (l'organisme qui gère le régime et les règles de l'assurance-chômage), dans les douze mois suivant la mise en place de la réforme, 1,15 million d'allocataires seront pénalisés. En moyenne, leur allocation-chômage baissera de 17 %, mais ce chiffre cache des situations individuelles bien plus dures.

Jusqu'à présent, la réforme n'a jamais été appliquée intégralement. Le premier volet, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2019, a été suspendu huit mois plus tard, pour cause de crise sanitaire. La mise en œuvre de ce paquet de mesures (conditions durcies pour ouvrir des droits et dégressivité des allocations pour les hauts salaires) est désormais soumise à des « *critères de retour à meilleure fortune* ».

Le second volet, le plus violent, modifie le mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) – et donc des allocations-chômage – en prenant en compte les périodes non travaillées par un demandeur d'emploi. Un profond changement de dogme : depuis quarante ans, les allocations sont définies à partir d'une moyenne des salaires touchés uniquement les jours travaillés.

Ce second volet a été annulé une première fois en novembre 2020 par le Conseil d'État, qui a estimé que la réforme pouvait créer une « *différence de traitement disproportionnée* » entre deux demandeurs d'emploi ayant travaillé sur une même durée, mais ayant alterné différemment leurs périodes d'emploi et de chômage.

Depuis, le gouvernement a revu sa copie, en plafonnant la baisse de l'allocation, par un décret publié le 30 mars. C'est ce décret qui était attaqué par les syndicats. Début mai, ils avaient été aiguillonnés par l'Unédic, qui a publié des exemples documentant de nouvelles ruptures d'égalité, colossales : à durée d'emploi et salaire égal, des personnes pourront percevoir des allocations 47 fois moins élevées que d'autres.

« Ce décret est toxique »

« *Cette audience a pour objectif d'éclairer des sujets techniques qui sont assez complexes* », avait glissé au début de l'audience la juge. Mais cette matière relativement aride n'a pas empêché les avocats des syndicats d'attaquer frontalement le gouvernement, sur tous les plans.

Pour les demandeurs d'emploi qui seront visés, « *le changement en moins bien, c'est maintenant, la précarité renforcée, c'est maintenant* », a tonné Cédric Uzan-Sarano, avocat de l'Unsa, pour justifier de l'urgence à suspendre le décret du 30 mars. « *Ce décret est toxique* », a craché Antoine Lyon-Caen, le défenseur de la CGT et de la Fédération nationale des guides interprètes et conférenciers.

Pour cette profession « *génétiquement* » précaire, qui ne travaille qu'à coups de contrats de quelques heures, la réforme a d'ailleurs « *des effets particulièrement nocifs* », a rappelé l'avocat.

Pour le gouvernement, « *il ne s'agit plus d'assurer un revenu de remplacement pour ceux qui ont perdu leur emploi, il s'agit de limiter l'indemnisation des demandeurs d'emploi, en fonction du surcroît de chômage qu'ils ont connu pendant la période de référence* », a pour sa part estimé Jean-Jacques Gatineau, pour la CFE-CGC.

Le directeur des affaires juridiques du ministère du travail a eu beau plaider qu'« *il n'y a pas d'agenda caché : l'objectif du gouvernement, c'est bien de lutter contre la précarité et de favoriser un emploi stable* ». Ses arguments sont tombés à plat.

La Dares, la direction des études de son propre ministère, lui avait, il est vrai, sérieusement savonné la planche. Le 6 mai, elle a publié les résultats des travaux de quatre groupes de chercheurs portant sur les contrats courts.

Depuis trois ans, le gouvernement assure vouloir combattre la multiplication de ces contrats courts. Or, les travaux de la Dares contredisent totalement le portrait dressé par le gouvernement de chômeurs se jouant des règles de l'assurance-chômage pour profiter au mieux du système (*lire ici la synthèse de ces publications*).

Unanimes, les avocats ont donc plaidé « *l'erreur manifeste d'appréciation* » : les mesures que veut mettre en place le gouvernement, visant principalement à rendre peu attractifs les contrats courts, ne feront pas baisser le recours auxdits contrats. « *Le gouvernement fantasme sur la capacité des employeurs à fournir des emplois longs dans cette période. Et le deuxième fantasme, c'est que [travailler en contrat court] est un choix des salariés* », s'est exclamé l'avocat de la CFDT Olivier Coudray.

« *Je voudrais qu'on m'explique comment le fait de pénaliser un salarié qui, dans le système ancien gagnait 880 euros [d'allocation-chômage] et va désormais gagner 620 euros, lui permettra de trouver un CDI ?* », a fait mine de s'interroger Cédric Uzan-Sarano. « *Non seulement ça va être injuste, mais ça va être inefficace.* »

Le raisonnement du gouvernement enfin clairement dévoilé

Autant d'arguments auxquels la juge Anne Egerszegi s'est montrée sensible, demandant aux représentants du gouvernement si, dans la situation économique actuelle, les entreprises sont en mesure de proposer autre chose que des contrats courts. Car si ce n'est pas le cas, « *on fait peser tous les efforts sur les demandeurs d'emploi* », a-t-elle constaté.

Face à la volée de flèches s'abattant sur lui, le directeur juridique du ministère n'a eu d'autre choix que d'afficher, peut-être pour la première fois aussi clairement, le raisonnement « *macroéconomique* » du gouvernement : pénaliser les détenteurs de contrats courts aboutirait à exercer « *une pression* » et à « *faire en sorte qu'un déséquilibre soit créé dans le marché du travail* », afin que « *les recruteurs aient du mal à recruter sur des contrats courts* ».

« *Parce que les salariés refuseraient de travailler sur ces contrats ?* », intervient, sceptique, la juge. Et elle demande aussitôt comment seront censés se comporter les guides et conférenciers, dont le métier n'offre presque aucun contrat long.

En difficulté, Charles Touboul s'est même mélangé les pinceaux en citant les éléments de langage de son ministère. À deux reprises, il a affirmé que travailler aujourd'hui « *à temps partiel est plus intéressant que d'être en contrat fractionné* », pour un temps de travail égal.

Soit rigoureusement l'inverse que ce que défend la ministre du travail Élisabeth Borne, elle qui clame partout qu'un salarié jouant habilement de ses périodes de non-travail s'en sort mieux qu'un salarié en CDI à temps partiel. Antoine Lyon-Caen, maître reconnu du droit du travail, n'a pas raté l'occasion de lui signaler sa bourde, et de lui asséner un rapide cours de droit sur les arcanes du temps partiel.

La réforme n'avantage plus ceux qui retrouvent un petit boulot

Les attaques coordonnées contre le ministère ont redoublé lorsqu'il s'est agi d'examiner les conséquences de la réforme sur un demandeur d'emploi qui retrouve un petit boulot (l'Unédic appelle activité réduite cette situation de cumul entre un petit salaire et

l'allocation-chômage). Comme Mediapart l'avait détaillé dès le mois d'octobre 2019, la nouvelle situation créée par la réforme aboutit à ce qu'il n'y ait presque plus aucun intérêt à retrouver un travail.

Encore plus grave : en fonction du jour dans le mois où le début du nouveau travail intervient, les écarts d'indemnisation peuvent aller de un à... trente-six.

« *Est-ce un effet documenté, assumé, et est-ce que vous aviez anticipé ces écarts ? Ou bien les avez-vous découverts dans la fiche de l'Unédic [détaillant cet effet pervers] ?* », interroge à deux reprises la juge.

« *Dans certains cas, l'activité réduite est un tremplin, mais dans d'autres cas, il peut y avoir une récurrence dans le chômage. Le gouvernement n'a absolument pas comme objectif d'enfermer les gens dans le chômage* », n'a pu que répondre une responsable de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. « *Ne craignez pas de rentrer dans des explications techniques, je veux bien les entendre* », a invité la magistrate. En vain.

## **Lire aussi**

---

Tout au long de l'audience, les avocats des syndicats ont exhorté le gouvernement à abandonner cette « *réforme mal comprise, complexe, dont les effets sont totalement déséquilibrés* ». Pourquoi ne pas attendre que les partenaires sociaux se retrouvent en novembre 2022, lorsqu'ils devront de toute façon se lancer dans la négociation d'une nouvelle convention d'assurance-chômage, interrogent-ils ?

Cette issue sera la plus probable si le Conseil d'État décide de suspendre l'application de la réforme : la décision du Conseil d'État sur le fond interviendrait alors seulement quelques mois avant l'élection présidentielle. Sans doute trop tard pour mettre en œuvre les nouvelles règles, même si elles étaient validées.

En sortant de l'audience, Denis Gravouil, le représentant de la CGT, et Michel Beaugas, de Force ouvrière, étaient plutôt sereins.