

Assurance chômage : ce qu'annonce la loi marché du travail

Loi marché du travail

Fixation des prochaines règles d'indemnisation par décret, prolongation et ajustement du bonus-malus, sanction du refus de CDI à l'issue d'un contrat court, etc., la loi marché du travail comporte de nombreuses mesures concernant l'assurance chômage.

1 La loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi a été adoptée définitivement par le Sénat le 17 novembre 2022. Nous en présentons ci-après les mesures relatives à l'assurance chômage, sous réserve de la décision à paraître du Conseil constitutionnel, saisi de ce texte le 18 novembre 2022.

La détermination paritaire des règles de l'assurance chômage est écartée jusqu'au 31-12-2023

Loi art. 1

2 Le premier article de la loi permet au Gouvernement de **déroger temporairement** aux règles de détermination paritaire des mesures d'application du régime d'assurance chômage. En effet, celles-ci sont en principe définies par accord conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés puis agréées par le Premier ministre. Cet accord est négocié sur la base d'un document de cadrage établi par le Gouvernement après concertation avec les partenaires sociaux. Ce n'est qu'en cas d'échec des négociations paritaires ou d'absence d'agrément de l'accord que les règles de l'assurance chômage sont fixées par décret en Conseil d'État, comme le sont les **règles actuelles**, fixées par le décret 2019-797 du 26 juillet 2019 à la suite de l'échec des négociations.

3 La loi prévoit que, par dérogation aux articles L 5422-20 à L 5422-24 et L 5524-3 du Code du travail, un **décret en Conseil d'État**, pris après **concertation** avec les partenaires sociaux, détermine, à compter du 1^{er} novembre 2022, les mesures d'application des dispositions législatives relatives à l'assurance chômage ordinairement déterminées par la négociation paritaire.

Ces mesures réglementaires seront applicables jusqu'à une **date** fixée par décret, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023, et pourront faire l'objet de dispositions d'adaptation en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon (Loi art. 1, al. 1).

A NOTER Sans attendre l'adoption de cette loi, le décret 2022-1374 du 29 octobre 2022 a **prolongé** jusqu'au 31 janvier 2023 l'application du décret 2019-797 du 26 juillet 2019, dont le terme était fixé au 1^{er} novembre 2022, afin de permettre la poursuite du versement des allocations d'assurance chômage et du recouvrement des contributions afférentes (voir FRS 21/22 inf. 2 p. 5).

Il est à souligner également que la **constitutionnalité** de cette habilitation générale – certes temporaire – du Gouvernement à fixer les règles d'assurance chômage par décret, sans qu'elle soit encadrée par des prescriptions législatives, est **contestée** par les auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel, car elle serait ainsi entachée d'incompétence négative.

4 Le texte prévoit également que le Gouvernement engagera, dès la publication de la présente loi, une **concertation** avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel sur la **gouvernance de l'assurance chômage**, suivie le cas échéant d'une négociation. Le document d'orientation prévu à l'article L 1 du Code du travail devra inviter les partenaires sociaux à négocier notamment sur les conditions de l'équilibre financier du régime et sur l'opportunité de maintenir le document de cadrage prévu à l'article L 5422-20-1 du même Code (Loi art. 1, al. 3).

A NOTER Cette mesure, adoptée en commission mixte paritaire, fait suite aux travaux de la commission des affaires sociales du Sénat ayant notamment jugé trop contraignant le document de cadrage adressé par le Gouvernement préalablement aux négociations paritaires des règles de l'assurance chômage.

 QA-II-250 ; MS n° 6300

Contribution chômage : un décret sécurisera et ajustera le bonus-malus jusqu'à l'été 2024

Le bonus-malus sera sécurisé jusqu'en août 2024

Loi art. 1

5 Le Gouvernement est autorisé à maintenir par décret, **jusqu'au 31 août 2024**, les règles actuelles de modulation du taux de la contribution chômage.

Le **décret 2019-797 du 26 juillet 2019**, qui a institué le dispositif de bonus-malus à partir de septembre 2022, arrive en effet à terme, comme les règles actuelles de l'assurance chômage, le 31 janvier 2023 (voir À noter sous le n° 3).

À NOTER Une erreur informatique ayant affecté les données relatives au taux de séparation de certaines entreprises concernées par le dispositif de bonus-malus, l'arrêté du 18 août 2022 qui a fixé les taux médians par secteur est abrogé. De **nouveaux taux médians par secteur** seront pris en compte pour le calcul de la modulation du taux des contributions applicable à compter du 1^{er} décembre 2022 (Arrêté MTRD2232659A du 17-11-2022 : JO 23). Les entreprises devraient donc, selon nous, recevoir notification d'un nouveau taux pour la période courant à compter de cette date.

Le futur décret définira la durée des deux premières modulations...

Loi art. 1

6 Le futur décret définira notamment les **deux premières périodes de mise en œuvre** du dispositif de bonus-malus ainsi que les **deux premières périodes dites « d'observation »** au cours desquelles est constaté le nombre de fins de contrats de travail et de contrats de mise à disposition pris en compte pour le calcul du taux modulé (Loi art. 1, al. 2).

Le décret actuel ne prévoit en effet que le début du premier exercice d'application du bonus-malus, à savoir 5 mois de modulation du taux de contribution, du 1^{er} septembre 2022 au 31 janvier 2023, fondés sur une période d'observation des fins de contrats de travail débutant le 1^{er} juillet 2021 et s'achevant le 30 juin 2022.

Selon l'**étude d'impact** du projet de loi, le futur décret fixerait ces premières périodes comme suit :

Période d'observation	Période de modulation
Du 1 ^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022	Du 1 ^{er} septembre 2022 au 31 août 2023
Du 1 ^{er} juillet 2022 au 30 juin 2023	Du 1 ^{er} septembre 2023 au 31 août 2024

À NOTER Les périodes annoncées par l'étude d'impact ne correspondent pas à celles diffusées depuis le printemps dernier par le **guide Urssaf du recouvrement** (guide édité en dernier lieu en octobre 2022). Selon ce guide, la deuxième période de modulation devait courir du 1^{er} septembre 2023 au 29 février 2024 et la troisième du 1^{er} mars 2024 au 28 février 2025. La troisième période aurait ainsi initié le cycle définitif : taux notifié chaque année pour la période courant du 1^{er} mars de l'année de notification au 28 février de l'année suivante.

... et améliorera l'information des employeurs

Loi art. 5

7 Les données nécessaires à la détermination du taux modulé, y compris celles relatives aux personnes concernées par les **fins de contrats prises en compte** qui sont inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi, pourront être communiquées à l'employeur par les organismes chargés du recouvrement des contributions d'assurance chômage, dans des conditions prévues par décret.

Ce texte sera **retroactivement applicable** aux taux notifiés aux employeurs pour les périodes courant depuis le 1^{er} septembre 2022.

À NOTER L'inscription à Pôle emploi peut être regardée comme une information relative à la **vie privée**. Néanmoins, le Conseil d'État estime que, eu égard à la nature de cette donnée et à l'objectif de transparence poursuivi, sa communication à l'employeur est justifiée par un motif d'intérêt général, adéquate et proportionnée à l'objectif. Il rappelle que cette mesure de transparence s'appliquera sans préjudice de la mise en œuvre pour les **autres données**, le cas échéant, des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration relatives à la communication des documents administratifs (CRPA art. L 311-1 s.) ou de certaines informations relatives aux décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique (CRPA art. L 311-3-1) (CE avis 5-9-2022 n° 405699).



QA-II-5754 s. ; MS n° 6360

Possibilité de prise en compte de la conjoncture économique pour faire varier les règles d'indemnisation

Loi art. 2, 3-b

8 La loi inscrit dans le Code du travail le principe selon lequel les **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. Un nouvel article L 5422-2-2 est créé à cet effet.

À NOTRE AVIS Cet article adopté par le Sénat peut être analysé comme une inscription dans la loi de la possibilité d'une **adaptation contracyclique** des règles d'indemnisation de l'assurance chômage, tout en l'encadrant : elle ne pourrait concerner que les conditions d'affiliation pour l'ouverture des droits ou son rechargement, et la durée d'indemnisation. A contrario, le montant des allocations ne pourrait pas varier en fonction de la conjoncture. Le **ministre du travail** Olivier Dussopt a **annoncé**, le 21 novembre 2022 à la suite d'une réunion de clôture des concertations avec les partenaires sociaux, que le futur décret prévoirait de réduire de 25 % la durée d'indemnisation des chômeurs, quel que soit leur âge, lorsque le taux de chômage au sens du Bureau international du travail est inférieur à 9 %. Ces règles s'appliqueraient du 1^{er} février au 31 décembre 2023 (Source actuEL RH du 22-11-2022).



QA-II-15000 s. ; MS n° 6620

Sanction du refus de CDI à l'issue de contrats courts

Loi art. 2

9 À l'initiative du Sénat, la loi limite l'ouverture des droits à chômage des salariés en fin de CDD ou de mission d'intérim qui refusent un CDI à plusieurs reprises. Pour ce faire, le texte prévoit une nouvelle formalité à accomplir pour l'employeur lorsqu'il **propose un CDI** à un salarié en fin de CDD ou en fin de mission.

Le texte ne prévoit pas la date d'**entrée en vigueur** de ces nouvelles mesures, mais elle est subordonnée à la parution d'un **décret** fixant leurs modalités d'application.

De nouvelles formalités pour les employeurs

10 Ainsi, lorsque l'employeur propose que la relation contractuelle se poursuive après **l'échéance du terme du contrat à durée déterminée** sous la forme d'un contrat à durée indéterminée pour occuper le même emploi ou un **emploi similaire**, assorti d'une rémunération au moins équivalente pour une durée de travail équivalente, relevant de la même classification et sans changement du lieu de travail, il notifie cette proposition par écrit au salarié. En cas de **refus** du salarié, l'employeur en informe Pôle emploi en justifiant du caractère similaire de l'emploi proposé (C. trav. art. L 1243-11-1 nouveau).

11 Dans le même sens, lorsque, **à l'issue d'une mission**, l'entreprise utilisatrice propose au salarié un contrat à durée indéterminée pour occuper le même emploi ou un emploi similaire, sans changement du lieu de travail, elle notifie cette proposition par écrit au salarié. Et, en cas de refus, elle en informe Pôle emploi en justifiant du caractère similaire de l'emploi proposé (C. trav. art. L 1251-33-1 nouveau).

A NOTER La définition de l'emploi similaire diffère selon que la proposition de CDI fait suite à un CDD ou à une mission d'intérim : le texte ne prévoit pas, s'agissant d'une mission d'intérim, que l'emploi proposé doit être assorti d'une rémunération au moins équivalente pour une durée de travail équivalente ni relever de la même classification.

Nouveaux cas d'exclusion des droits à chômage

12 Par suite, le bénéfice de l'allocation d'assurance chômage ne pourra pas être ouvert au titre d'une **privation involontaire d'emploi** s'il est constaté qu'un demandeur d'emploi a **refusé**

à deux reprises, au cours des 12 mois précédents, une proposition de CDI à l'échéance du terme d'un CDD dans les conditions prévues n° 10, ou s'il est constaté que le travailleur temporaire a refusé à deux reprises, au cours de la même période, une proposition de contrat de travail à durée indéterminée dans les conditions prévues n° 11 (C. trav. art. L 5422-1, I modifié).

13 Dans cette hypothèse, le demandeur d'emploi pourra bénéficier d'une ouverture de droits à chômage seulement (C. trav. art. L 5422-1, I modifié) :

- s'il a été employé dans le cadre d'un CDI au cours de la même période de 12 mois ;
- ou si la dernière proposition adressée au demandeur d'emploi n'est pas conforme aux critères prévus par le **projet personnalisé d'accès à l'emploi** mentionné à l'article L 5411-6-1, à condition que ce projet ait été élaboré avant la date du dernier refus pris en compte.

A NOTER La saisine du Conseil constitutionnel porte notamment sur l'article 2 de la loi, les députés auteurs de la saisine faisant valoir une rupture d'égalité entre les assurés.



QA-II-12280 s. ; MS n° 6530

Des rapports d'évaluation à remettre au Parlement

Loi art. 13 et 14

14 Deux rapports sont commandés par le Parlement :

- un sur l'application des dispositions relatives à **l'offre raisonnable d'emploi** telle que définie à l'article L 5411-6-2 du Code du travail et les évolutions constatées depuis l'entrée en vigueur de la loi 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, à remettre par Pôle emploi au Parlement dans les 6 mois suivant la promulgation de la présente loi ;
- un sur le caractère conforme des **offres d'emploi diffusées par Pôle emploi**, à remettre au Parlement par le Gouvernement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.