

FICHE THÉMATIQUE

Pour une vraie protection contre le chômage

Version du 24 avril, 2024

1. Le chômage en France

- Au dernier trimestre 2024, 2,9 millions de personnes sont entièrement au chômage (catégorie A). En prenant en compte le chômage partiel (catégories B et C), ce chiffre monte à 5,2 millions [[Pôle Emploi](#)]. Le taux de chômage varie fortement en fonction des territoires. Dans les outre-mers, il peut être 2 à 3 fois plus important [[INSEE](#)].
- Il existe 480 000 emplois vacants, soit 2,4% des emplois existants [[DARES](#), chiffres du premier trimestre 2024 pour les entreprises privées] ce qui contredit le discours sur le fait que ce serait facile de trouver un emploi. La moitié d'entre eux viennent juste d'être déposés ou ne sont pas encore libérés
- Le chômage est particulièrement important pour les jeunes et pour les personnes âgées. 16% des 55-69 ans ne sont ni en emploi ni à la retraite dont 3% au chômage, et 13% inactif-ves sans percevoir de retraite [[INSEE](#) 2021].
- Le système d'assurance chômage couvre mal ce risque. La part des personnes indemnisées parmi celles inscrites à France Travail a fortement diminué pour atteindre moins de 49% en intégrant l'ASS [France Travail [2023](#)]. Parmi celles qui perçoivent l'allocation de base (ARE), le montant moyen est de 1058€ [[Unédic](#)]. De plus, la probabilité est forte de vivre sous le seuil de pauvreté : 40% des personnes au chômage et leurs familles [DREES 2023]

2. Précédentes réformes des gouvernements

- En 2018, la loi de finances a supprimé la cotisation salariée de l'assurance chômage en la remplaçant par une augmentation de la CSG. Les partenaires sociaux ont perdu un paramètre important de négociation. Ils ont été affaiblis par cette réforme même s'ils restent présents dans la gouvernance de l'UNEDIC.

- En 2019, le Gouvernement impose une négociation avec une lettre de cadrage si contraignante qu'il n'y a pas eu d'accord. Il décide alors de reprendre la main et de définir lui-même les règles d'indemnisation qu'il applique après la crise Covid en 2021. Cette réforme de l'éligibilité et du calcul de l'indemnité a allongé la durée de travail nécessaire pour percevoir une indemnisation (de 4 mois sur 28 à 6 mois sur 24) et créé une dégressivité sur les 3% d'allocataires les plus aisés à partir du 7e mois. Une modification du mode de calcul du salaire journalier de référence a aussi été adoptée. Cette réforme a été imposée contre tous les syndicats de salarié-es. Un Comité d'évaluation scientifique présidé par Rafael Lalive a rendu un rapport en avril 2025
 - La diminution du montant d'indemnisation de 1,1 million de personnes aux parcours fragmentés pour 17% en moyenne (1030 à 850€ pour un allocataire impacté et n'ayant pas travaillé au cours du mois) [[Unedic](#)]
 - Le nombre d'« ouvertures de droits » à l'assurance-chômage a baissé de 20% entre la mi-2019 et la mi-2022 [[Unedic](#)]. Cette réforme a impacté négativement les plus précaires, notamment les intérimaires, les personnes en fin de CDD et les jeunes. 9 intérimaires sur 10 et la moitié des jeunes ont été impactés par ces réformes. [[Unedic](#)].
 - Le durcissement de l'éligibilité et la diminution des montants d'indemnisation a essentiellement stimulé la reprise d'emplois précaires [[DARES](#), [Unedic](#)].
 - Le seul outil qui a prouvé son efficacité dans la lutte contre les contrats courts est le bonus-malus imposé aux 18000 entreprises qui avaient les taux de séparation les plus élevés. Ce dispositif pourrait encore être amélioré.
- En 2023, la durée maximale d'indemnisation a été raccourcie de 25% en la faisant varier en fonction de la conjoncture et du taux de chômage national [[article](#)].
- En 2023, la réforme des retraites allonge automatiquement la période de chômage et d'inactivité des seniors avant la retraite (allongement du sas de précarité).

3. La réforme de 2024

[Contre l'avis de sa propre administration](#), le Premier ministre Gabriel Attal voulait imposer une réforme comprenant un durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation, par l'allongement de la période de travail nécessaire (8 mois sur les 20 derniers), le report à 57 ans de l'âge d'accès à la durée "d'indemnisation rallongée" et la réduction de la durée d'indemnisation (22,5 mois maximum contre 36 mois à partir de 55 ans auparavant) et la

suppression de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) dont le montant de 570€/mois est attribué aux demandeurs d'emploi en fin de droits pour les basculer dans le RSA. Gabriel Attal voulait aussi renvoyer l'élargissement du bonus/malus sur les cotisations employeurs à une concertation de plusieurs mois.

Après l'abandon du projet de décret Attal par le Gouvernement Barnier à l'automne 2024, ce Gouvernement a invité les partenaires sociaux à reprendre les discussions sur l'assurance chômage en demandant de réaliser 400 millions€ d'économies supplémentaires par année. Cette nouvelle convention a été agréée le 19 décembre 2024 par le Premier ministre, mettant fin au régime de carence en vigueur depuis 2019. Les partenaires sociaux ont ainsi retrouvé leur compétence en matière de prescription de la réglementation d'assurance chômage.

La majorité des nouvelles mesures sont entrées en vigueur le 1er avril, et s'appliquent aux nouveaux allocataires à partir de cette date. Les principaux changements sont :

- Le taux de cotisation à l'assurance chômage des entreprises a diminué de 0,5 points.
- Pour les séniors, les bornes d'âge ouvrant droit à une indemnisation plus longue ont été relevées de 2 ans.
- Les conditions d'ouverture des droits ont été allégées pour les travailleurs saisonniers (passage de 6 à 5 mois)
- Le versement des allocations a été mensualisé (il ne dépend plus du nombre de jours dans le mois).

4. Notre ligne politique

Ces réformes ont majoritairement abîmé les droits, les salaires et les conditions de travail de tous les salarié-es alors que les comptes de l'UNEDIC étaient excédentaires ! C'est tout particulièrement le cas de la réforme de 2019.

Rien ne justifie l'acharnement du Gouvernement contre les chômeurs. Pour Emmanuel Macron et son gouvernement, elles et ils ne sont jamais assez précaires.

Ces réformes sont inefficaces sur le front de la lutte contre le chômage. L'emploi serait soi-disant disponible à tous les coins de rue. Dans la vraie vie, diminuer les montants ou la durée d'indemnisation n'a jamais créé un seul emploi ! Et la condition pour retrouver un emploi est même d'avoir un revenu prévisible qui apporte une sécurité économique et psychologique. A l'inverse, la pauvreté est une trappe à la reprise d'un emploi.

Il s'agit aussi et d'abord d'une situation où l'on accroît la pression à la baisse des salaires et des conditions d'emploi de tous les salarié-es. Détruire les droits, c'est dégrader le rapport de

force collective, c'est obliger à prendre n'importe quel emploi dans n'importe quelles conditions. Au détriment de notre santé et de la production économique elle-même.

Là où dans les années 1950, on cherchait à prolonger la solidarité en temps de guerre par une solidarité en temps de paix. Là où nous avons le plus besoin de protections pour affronter ensemble les défis qui sont les nôtres et alors que tout va changer dans les années à venir du fait des transitions à mener, nous devons fonder l'assurance chômage du XXI^e siècle, pas revenir à la situation du XIX^e siècle - lorsque les chômeurs faisaient la manche pour survivre quand il y avait une récession économique.

5. Perspective historique

Depuis des siècles, des corporations ont constitué des caisses pour faire face à des situations de chômage ou d'invalidité. En 1881, la Fédération française des travailleurs du livre est la première à créer des "secours de route" pour faciliter l'exercice de la profession des ouvriers au chômage dans une autre localité. Cette caisse va progressivement allouer une allocation avec une cotisation régulière.

La catégorie de "chômage" a été formulée vers 1895-1896 en France, en Belgique et en Angleterre par des réformateurs étatiques qui ont changé de regard sur ceux qui ne travaillent pas : ce serait une situation involontaire et non par manque de moralité. Cela s'inscrit dans une transformation plus générale de l'État qui se met à gérer les populations. Il accompagne aussi le développement du salariat et l'émergence des sciences sociales. Les statisticiens cherchent à distinguer les "vrais chômeurs" (involontaires) des "faux" (volontaires ou ne pouvant travailler car trop âgés ou invalides).

L'Angleterre crée une assurance chômage en 1911. L'Allemagne en 1927. La France ne l'a créée qu'en 1958 après que le général De Gaulle oblige le patronat à se mettre autour de la table pour adopter un "régime d'allocations spéciales pour les travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce". Sa gestion est laissée aux partenaires sociaux. Il n'est pas intégré dans la Sécurité sociale (ce que souhaitait la CGT).

En 1967, l'ANPE est créée pour accompagner les chômeur-ses dans leur recherche d'emploi. En 1975, l'idée d'une allocation chômage européenne a été évoquée dans le rapport Marjolin, puis deux ans plus tard dans le rapport McDougall pour ses effets redistributifs. En 1984, alors que la barre des deux millions de chômeurs est atteinte (7,2% de la population active), l'Allocation Spécifique de Solidarité (ASS) est créée pour les chômeur-ses en fin de droits. Les trois millions de chômeur-ses sont dépassés en 1993.

Des grandes marches contre le chômage sont organisées au printemps 1994. À l'hiver 1997-1998, des occupations de CAF, d'Assédic, d'ANPE et du MEDEF sont organisées par des

mouvements de chômeurs (MNCP, AC!, APEIS). Ils obtiennent la création de la prime de Noël. Des représentant-es de ces associations ont été associé-es dans des dispositifs consultatifs des ANPE mais pas dans les instances paritaires de gestion (Unédic). Des marches européennes sont organisées dans les années suivantes sans aboutir.

Le régime d'indemnisation a considérablement varié. Un système dégressif a été mis en place entre 1992 et 1996 puis arrêté alors qu'il avait "ralenti le retour à l'emploi". Le niveau de chômeurs indemnisé est passé de 80% (1990) à 40,6% (1997).

6. Les explications

Question sémantique

Le Gouvernement parle des "demandeurs d'emplois" (dans une logique offre/demande).

Pour la CGT, les personnes sont "privé-es d'emplois" (pour insister sur le fait qu'elles ne sont pas responsables de leurs situations).

Nous conservons le terme historique de "chômeuses/chômeurs" qui désigne une condition de subordination sur le marché du travail.

Les explications théoriques

Pour les économistes classiques ou néoclassiques, le chômage est principalement volontaire et correspond à un désajustement entre offre et demande de travail. Selon le "modèle de l'appariement", le chômage résulterait des difficultés de rencontre entre un employeur et un demandeur d'emploi. Les allocations élevées augmenteraient le taux de chômage. Cela introduirait un dysfonctionnement sur le marché du travail. Cette théorie libérale ne permet pas d'expliquer les variations du taux de chômage entre pays sans introduire un argument moral et raciste sur la tendance "travailleuse" ou pas de tel ou tel peuple.

Pour les théories keynésiennes, le chômage est lié à une insuffisance de la demande (investissement et consommation) sur le marché des biens et services. Il faut relancer la demande pour que l'économie crée des emplois et que le chômage structurel diminue. Le chômage est donc principalement involontaire car il dépend de variables (taux d'intérêts, dépenses sociales et fiscales, réglementation...) sur lesquelles les personnes concernées ne peuvent agir directement.

Ces deux explications ne sont pas incompatibles. On peut améliorer l'appariement en investissant dans la formation professionnelle ou l'accompagnement social par exemple. Mais les raisons du chômage structurel ne sont jamais évoquées dans les réformes gouvernementales. Or ce sont elles qui justifient l'existence de cotisations et d'allocations conçus comme des droits.

La promesse trahie d'Emmanuel Macron

En 2017, Emmanuel Macron promettait “un droit universel”, une “assurance chômage pour tous”. Pour faciliter les transitions, il annonçait: “nous permettrons à tous les travailleurs d’avoir droit à l’assurance-chômage. Les artisans, les commerçants indépendants, les entrepreneurs, les professions libérales et les agriculteurs disposeront, comme les salariés, de cette protection”.

Un an plus tard, l’Assemblée nationale avait limité l’indemnisation des indépendants à ceux placés en liquidation judiciaire avec une indemnité de 800€ pendant 6 mois après avoir généré au moins 10 000€ par an dans les 2 dernières années. La promesse est enterrée et l’ambition d’une universalité avec elle.

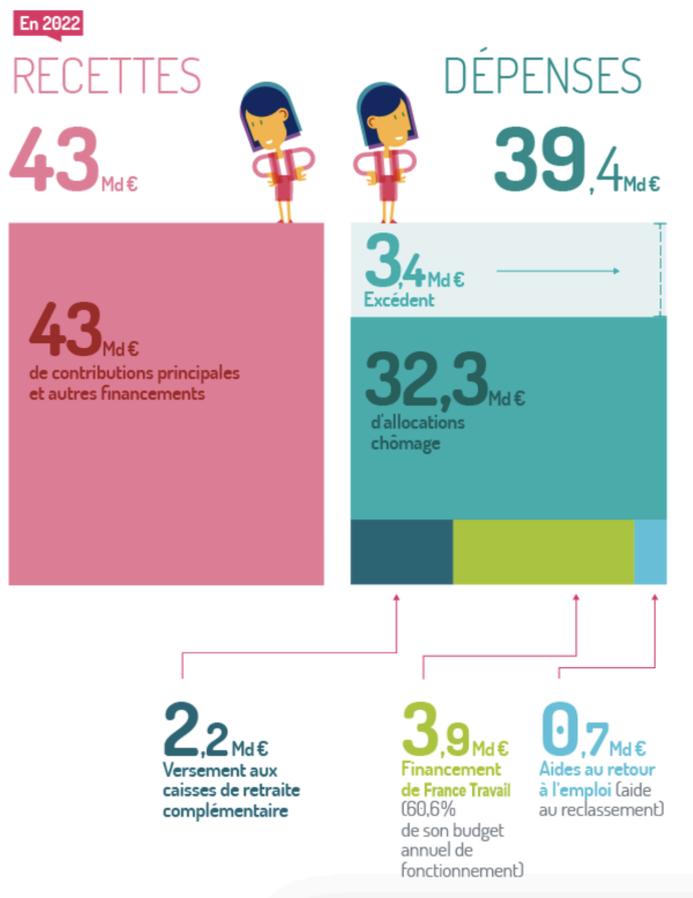
Au moment de la crise Covid, Emmanuel Macron avait amorcé un *mea culpa*. Il comptait alors protéger les travailleur·ses en première ligne. Un an plus tard, il trahissait sa parole en accroissant l’injustice.

Les motivations du Gouvernement

Gabriel Attal prétend s’appuyer sur les résultats des évaluations des réformes précédentes. Mais celles-ci ne sont pas menées et des économistes comme [Esther Duflo](#) (Prix d’économie 2019) contestent l’idée que le durcissement de l’assurance chômage puisse inciter au travail. Le Premier ministre prétend aussi que sa réforme créerait 90 000 emplois (c’est minuscule), sans le documenter.

Par contre, ce genre de réforme diminue le niveau de salaire espéré par les chômeurs [[Marinescu et Skandalis](#)]. Ajouté à d’autres politiques gouvernementales (affaiblissement du pouvoir des représentants du personnel, facilitation et barémisation des licenciement, gel du point d’indice, progression minimale du salaire minimum, auto-entrepreneuriat...), le pouvoir de négociation des salariés s’est considérablement affaibli, dégradant les conditions de travail et d’emploi.[[interview de Sophie Binet](#), secrétaire générale CGT].

Les comptes de l'assurance chômage



Les dépenses totales de l'UNEDIC s'élèvent à 39,4Md€ dont 32,3Md€ servent à financer des allocations chômage (2022). Le régime finance aussi des points de retraite complémentaire, de l'activité partielle et 61% du budget de France Travail (11% des recettes). Malgré ces dépenses qui relèvent de l'Etat ou des employeurs, l'assurance chômage n'est pas en déficit. Le solde positif a été revu à la baisse, mais resterait excédentaire entre 2024 et 2027 +1,1 Md€, +3,0 Md€, +5,3 Md€ et +11,2 Md€ [[Unedic](#)].

Le Gouvernement génère un excédent dans la caisse de l'assurance chômage. Puis il le ponctionne pour financer des missions étatiques. Par exemple, l'Etat est censé compenser entièrement les exonérations de cotisations sociales. Mais il ne rembourse pas tout : la différence va s'élever à 12Md€ entre 2023 à 2026 (2 Md€ en 2023, 2,6 Md€ en 2024, 3,35 Md€ en 2025 et 4,1 Md€ en 2026). Si on

ajoute la dette générée par les décisions liées à la crise Covid, l'Unedic se retrouve à emprunter sur les marchés financiers (surcoût de 1Md€ sur la période). L'Etat reporte ainsi des charges de son budget sur l'UNEDIC au lieu d'augmenter les impôts des plus riches et des plus grosses entreprises.

Depuis 2022, les dépenses de prestations chômage devraient déjà diminuer de 6,7 milliards par an à horizon 2027.

7. Nos propositions

- Refonder une assurance chômage de qualité et universelle qui protège face au risque de chômage et qui permet de se former vers des métiers d'avenir. On doit être assuré dès le premier mois de travail et sur la base des derniers salaires perçus. La formation professionnelle doit être pleinement intégrée dans l'accompagnement.
- Lutter contre le chômage par la réduction du temps de travail et par un plan de grands travaux écologiques (rénovation thermique, transformation de l'agriculture, transports collectifs...) et de réinvestissements dans les services publics. Pour prendre le seul exemple de l'Éducation nationale, le Gouvernement supprime encore 2500 postes en 2024 au lieu d'en créer à hauteur des besoins.
- Confier à nouveau la négociation des accords de l'assurance chômage aux seuls partenaires sociaux. Contraindre les employeurs à une négociation qui conditionne la diminution des cotisations sociales à l'amélioration des conditions de travail et d'emploi. Les entreprises doivent être responsabilisées et celles qui profitent du système pénalisées.
- Créer une assurance chômage européenne (ou une convergence vers le haut des assurances chômeurs nationales) pour maintenir les niveaux de revenus et affecter des ressources en formation - en particulier dans les secteurs économiques les plus impactés par la transition.

Chiffres clés

- Plus de la moitié des salariés touchent au moins une fois une indemnité chômage au cours de leur carrière.
- Le montant de l'allocation est calculé en fonction d'un salaire journalier de référence. Elle ne peut en dépasser 75%, pour un montant maximum de 289€.