

# La réforme de l'assurance-chômage : une réforme contre les droits des chômeurs

Catherine Mills

Le décret réformant l'assurance chômage, publié le 26/07/2019, devait entrer en application en novembre 2019 mais il a été plusieurs fois reporté. Cependant, malgré le déferlement de la crise sanitaire et sociale en 2020-2021, la réforme est relancée en 2021 par Elisabeth Borne nommée ministre du Travail en juillet 2020. Après un nouveau décret en mars 2021, la réforme entrerait en application le 1<sup>er</sup> Juillet 2021. Elisabeth Borne persiste. Elle persiste à faire passer cette réforme désastreuse pour les chômeurs, malgré l'opposition de tous les syndicats. De nouvelles pseudo-négociations sur la réforme de l'assurance chômage étaient organisées. Le gouvernement fixait aux partenaires sociaux un objectif de 1 à 1,3 milliard d'économies par an sur le dos des chômeurs. Objectif plus limité que prévu en raison de la nécessité d'accompagner la crise sanitaire, économique et sociale. Les organisations patronales et les syndicats devaient trouver un accord. Les discussions ayant échoué, le gouvernement devait trancher. Tous les syndicats critiquent la logique libérale de cette réforme qui considère que la baisse des allocations chômage serait le moyen d'un retour plus rapide à l'emploi. Ainsi, le chômage dans la logique néoclassique serait de la responsabilité des chômeurs coupables d'avoir des salaires et des allocations chômage trop élevés.

Les principales mesures de la réforme
– Changements de règles de calcul de l'indemnisation du chômage avec un changement de la formule de calcul du salaire journalier de référence (SJR), ce qui impacte, dans de nombreux cas, le montant de l'allocation journalière.
– Changement des conditions d'accès à l'assurance chômage ; il faudra avoir travaillé 6 mois (au lieu de 4 mois) sur les 24 derniers mois (contre 28 mois) pour percevoir une allocation de retour à l'emploi.
– Le rechargement des droits à l'indemnisation chômage est repoussé à 6 mois (contre 1 mois avant la réforme).
– La mise en place d'un bonus-malus pour limiter le recours abusif aux contrats courts. Cette mesure est reportée au-delà de 2021 et limitée aux entreprises des 7 secteurs d'activité qui recourent le plus fréquemment aux contrats courts. Les entreprises de moins de 11 salariés ne sont pas concernées.

**C**ette réforme est l'objet de vives critiques. Les syndicats dénoncent « une réforme drastique » qui entraîne « un recul majeur pour les demandeurs d'emploi ». Ils estiment que l'on minimise l'impact de la réforme (600 000 à 700 000 personnes affectées selon la ministre), alors que l'UNEDIC évoque un impact pour 1,2 million de personnes. L'ancienne ministre du Travail Muriel Pénicaud avait osé affirmer que 20 % des allocataires de l'Assurance-chômage

toucheraient une allocation-chômage plus élevée que la moyenne des revenus touchés en travaillant, tandis que l'UNEDIC rapportait un chiffre de 4 %. L'objectif affiché de la réforme Macron en 2019 était prétendument de contenir le taux de chômage à 7 % pour 2022. C'est en réalité une réforme choc du régime d'assurance-chômage. Après l'échec de la négociation interprofessionnelle, il s'agissait de réaliser 3,4 milliards d'euros d'économies sur le dos des chômeurs d'ici fin 2021. Sous domination du Medef,

le pouvoir voulait imposer une réforme radicale de l'assurance-chômage, sabrant les droits des privés d'emploi. Sous couvert de « remettre les chômeurs au travail », l'exécutif tablait sur une baisse brutale du nombre de demandeurs d'emploi. Décidant seul des règles d'indemnisation, le pouvoir macroniste a frappé un grand coup en brandissant comme argument les 35 milliards d'euros de dette de l'UNEDIC. Sans évidemment mettre en cause la fuite en avant dans les licenciements, rendue notamment possible grâce à sa réforme ultralibérale du Code du travail.

Les syndicats sont vent debout. Pour la CGT, c'est « un durcissement majeur ». Laurent Berger, secrétaire général de la CFDT, dénonce « une réforme profondément injuste qui va toucher 100 % des demandeurs d'emploi. François Hommeril, président de la CFE-CGC, déclare que c'est « un jour funeste ». Le décret du 26/07/2019 prévoit que la durée d'indemnisation s'étendrait du 1<sup>er</sup> jour du premier contrat de travail au dernier jour du dernier contrat de travail, prenant en compte les jours travaillés et les jours non travaillés ; elle serait déterminée par la durée d'affiliation pour l'ouverture du droit. Il faudrait justifier d'une période d'affiliation de 130 jours ou 910 heures pour une durée d'indemnisation de 24 ou 36 mois selon l'âge du demandeur d'emploi. La durée d'indemnisation ne peut être inférieure à 182 jours, ni excéder 730 jours pour les moins de 53 ans. Cette limite est portée à 930 jours pour les personnes âgées entre 53 et 54 ans et à 1 095 jours pour les salariés privés d'emploi âgés de 55 ans et plus. La mise en application des nouvelles règles devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020. Du fait de la crise du Covid-19, celle-ci est reportée en 2021.

### Un vaste recul du nombre d'indemnisés : de 150 000 à 200 000 demandeurs d'emplois en moins

« Il faudra désormais travailler davantage pour ouvrir des droits », avait alors affirmé la ministre du Travail Muriel Pénicaud. Sous le prétexte que l'emploi repartait timidement et qu'il faudrait conforter cette reprise, le gouvernement opérait une régression sur les droits en revenant avant la convention d'assurance-chômage de 2009.

Pour accéder à l'assurance-chômage, il faudrait avoir travaillé six mois sur les 24 derniers mois, contre quatre mois sur 28 auparavant. Les conditions de « rechargement » des droits seront également durcies : il faudra avoir travaillé six mois au lieu d'un pendant sa période de chômage pour voir son indemnisation prolongée. *Il s'agit d'une quasi-suppression du droit rechargeable.* Les conditions du « rechargement », qui permet de préserver ses droits si l'on travaille en parallèle de sa période d'indemnisation, sont également durcies. Quand un demandeur d'emploi retrouve du travail, ses allocations chômage sont suspendues, cependant s'il se retrouve ensuite au chômage, elles lui sont de nouveau versées. Ainsi une personne indemnisée de janvier à juin, si elle travaillait tout le mois de mai, voyait ses droits prolonger jusqu'à la fin du mois de juillet. Jusqu'alors, le fait de travailler lui donnait aussi la possibilité de prolonger, ou de recharger, ses droits. Un mois travaillé suffisait à recharger ses droits d'autant. Mais ce serait terminé,



Sous couvert de « remettre les chômeurs au travail », l'exécutif tablait sur une baisse brutale du nombre de demandeurs d'emploi. Décidant seul des règles d'indemnisation, le pouvoir macroniste a frappé un grand coup en brandissant comme argument les 35 milliards d'euros de dette de l'UNEDIC.



il faudrait désormais un minimum de six mois travaillés pour ouvrir de nouveaux droits. « Maintenant que la conjoncture est meilleure, il faudra que la France s'adapte », martelait Édouard Philippe, alors Premier ministre, affirmant que « nous avons un des régimes les plus favorables de l'OCDE ». Cependant alors que moins d'un chômeur sur deux était indemnisé, ces nouvelles conditions pourraient laisser au pied de la porte de l'assurance-chômage 500 000 chômeurs. Cette mesure constitue un tournant, tant elle va exclure massivement et générer 3 milliards d'euros d'économies.

### Un bouleversement des règles de calcul des allocations

Edouard Philippe, alors premier ministre, et la ministre du Travail Muriel Pénicaud avaient répété plusieurs fois : « Il ne sera plus possible de gagner plus au chômage qu'en travaillant ! » Pendant des mois, l'exécutif serinait que 20 % des demandeurs d'emploi seraient concernés par les supposées dérives du cumul emploi et allocations. Alors que l'UNEDIC estimait que seuls 4 % des indemnisés touchent une allocation supérieure à leur salaire précédent. Mais le gouvernement a décidé de chambouler complètement le calcul des indemnités. Celles-ci ne seront plus basées sur le salaire journalier de référence (SJR), donc les jours travaillés, mais sur le salaire mensuel moyen. Le calcul du montant de l'allocation-chômage se base sur le salaire journalier brut de référence. Ce dernier est défini à partir de tous les salaires bruts des 12 derniers mois, primes comprises, mais hors indemnités liées à la rupture du contrat. Pour fixer le montant journalier de l'allocation, Pôle emploi utilise deux formules et retient le résultat le plus élevé entre : 40,4 % du salaire journalier de référence + 11,92 €, ou 57 % du salaire journalier de référence.

En réalité, la mesure réduira particulièrement les droits des plus précaires en réalisant 590 millions d'euros d'économies sur trois ans. Mais l'incitation à reprendre au plus vite un emploi pour les chômeurs se heurte à la réalité. Sur 6,3 millions d'inscrits à Pôle emploi, seules 687 833 offres étaient disponibles dont une majorité ne sont pas des CDI. Alors que selon l'UNEDIC 68 % des personnes en CDD ou en intérim déclaraient préférer un contrat à durée indéterminée.

### Un coup porté à l'indemnisation des cadres : la dégressivité pour les chômeurs cadres

La CGT et de la CFE-CGC s'élèvent contre le ciblage de l'indemnisation des cadres mais le gouvernement a choisi d'enfoncer le clou en instaurant une dégressivité simple. Il prétend montrer que les privés d'emploi mieux indemnisés sont aussi concernés par les économies. Il veut pousser à la reprise du travail les cadres soupçonnés de se complaire dans l'inactivité. Une note interne de Pôle emploi visait les cadres et professions supérieures, affirmant que les allocataires percevant le plus resteraient plus longtemps au chômage. L'indemnisation des cadres serait réduite de 30 % au début du 7<sup>e</sup> mois d'indemnisation, avec un plancher à 2 261 € net. Les salariés âgés de 57 ans ou plus ne seront pas concernés par la mesure. Le plafond de l'indemnisation maximale restera de 6 615 € net par mois. Macron change les règles en cours de route, les cadres se sentent trahis par la réforme de l'assurance-chômage qui représenterait un gain de 210 millions d'euros pour l'UNEDIC d'ici 2021. Ils sont ainsi mis fortement à contribution, la mesure de dégressivité prétend viser les plus hauts salaires. Les allocataires concernés – ceux dont les salaires bruts excèdent 4 500 € – représentent 4 % des 2,7 millions de demandeurs d'emplois indemnisés, soit un peu plus de 100 000 personnes. L'UNEDIC attend de cette mesure 140 millions d'euros d'économies en 2021. Cette mesure constitue une rupture d'égalité entre les différentes catégories de demandeurs d'emploi en visant les cadres et professions supérieures. En outre, le pouvoir omettait de préciser que ceux-ci contribuent plus au régime de l'assurance-chômage qu'ils n'en bénéficient. De plus, l'utilisation de la dégressivité n'a jamais prouvé son efficacité dans le retour à l'emploi lors de sa mise en place en 1992. Enfin il faut rappeler que l'indemnisation du chômage est fonction du salaire et ne prétend pas viser l'égalitarisme. Elle vise aussi à leur faciliter le retour à l'emploi qualifié à partir de la formation permettant des reconversions.

### Le cirque médiatique autour du bonus-malus

Dans cette fièvre d'économies aux dépens des demandeurs d'emploi, le gouvernement prétendait montrer qu'il mettait aussi les entreprises à contribution. Cependant, la mise en place prévue dans certains secteurs d'un bonus-malus sur les cotisations chômage pour les entreprises employant trop de contrats courts sera reportée.

Alors que 70 % des embauches sont des contrats de moins d'un mois et que 85 % sont des reprises chez

le même employeur, le dispositif de bonus-malus, promesse de campagne d'Emmanuel Macron, censé réduire le recours abusif à ce type de contrat, reste une « mesurette », comme l'a qualifiée la CGT. Cependant, Geoffroy Roux de Bézieux, président du Medef, se lamentait de « ce volet punitif pour les entreprises ». Pourtant, la nécessité d'une dissuasion forte du recours abusif aux emplois précaires, à partir d'un système de modulation des cotisations en fonction du niveau de recours de contrats précaires par l'employeur, est réelle. Le gouvernement a choisi de cibler sept secteurs dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, grands consommateurs de contrats courts et d'intérim (hébergement hôtellerie-restauration, agroalimentaire, transports... Mais le BTP et la santé, grands pourvoyeurs de CDD, ne sont pas concernés par le bonus-malus. Les cotisations varieront entre 3 et 5 % de la masse salariale en fonction de la pratique de l'entreprise. Celles qui respectent la loi se verraient récompensées avec une minoration de leur cotisation patronale (4,05 %); quant aux mauvais élèves, ils seront pénalisés par un renchérissement. Quant aux CDDU (CDD d'usage) majoritairement utilisés dans le secteur du spectacle, chaque contrat se verra soumis à une taxe forfaitaire ridicule de 10 €, sauf dans ce même secteur, ce qui risque d'avoir un effet nul sur les comptes de l'assurance-chômage et sur la lutte contre la précarité. Pendant ce temps des milliards d'euros seront réinjectés sur 3 ans pour prétendre accompagner le retour à l'emploi.

**Bonus-malus et modulation des taux de cotisations patronales.** L'assurance-chômage est financée par des cotisations basées sur les salaires. En janvier 2018, la part salariale des cotisations chômage a été supprimée mais la part patronale a été maintenue. La réforme de l'assurance-chômage prévoit une modulation des cotisations patronales en fonction du nombre de contrats courts employés dans 7 secteurs concernés. Ce système de « bonus-malus » est créé sur la cotisation d'assurance-chômage payée dans ces secteurs. Il prévoit d'augmenter les cotisations des entreprises où la main-d'œuvre tourne fréquemment et de diminuer celles des entreprises « vertueuses ». Ce principe qui constituait pourtant une avancée a été retoqué par le Conseil constitutionnel au nom de l'égalité entre entreprises.

### Assurance-chômage : le gouvernement recherche des économies drastiques quoi qu'il en coûte aux chômeurs

La réforme concernerait 1,3 million de demandeurs d'emploi, la moitié des personnes indemnisées parmi les 2,7 millions qui bénéficient actuellement d'une indemnisation sur un total de 6 millions de personnes inscrites à Pôle emploi. Il s'agit en particulier des plus précaires, de ceux et celles qui n'ont pas pu travailler à temps plein pendant au moins un an, qui verraient leurs droits réduits, voire supprimés. C'est une véritable machine à fabriquer de la pauvreté qui devrait se mettre en branle. Même les agents du Pôle emploi en prennent le vertige. L'objectif de la réforme était d'économiser 3,4 milliards d'euros d'ici fin 2021, en portant un énorme coup de pression sur les demandeurs d'emploi, une nouvelle fois rendus responsables de leur situation. Ces économies seront entièrement financées par les

demandeurs, notamment les plus précaires, ceux qui sont en intérim ou en CDD. Cela concernait un durcissement des conditions qui permettaient d'ouvrir les droits à l'assurance-chômage, puis une chute brutale du montant des indemnités, en raison des ravages de la crise sanitaire, économique et sociale, cela n'est que reporté.

### En guerre contre les précaires

Cette réforme organiserait une chute brutale des montants d'indemnisation pour celles et ceux qui ont des périodes de travail hachées. Beaucoup de gens vont aller émerger au RSA. Le gouvernement n'a pas évalué l'importance du report vers les minima sociaux pour les personnes qui perdront leurs droits à l'indemnisation. Quand elle a présenté la réforme, en juin 2019, Muriel Pénicaud alors ministre du Travail a osé dire qu'il s'agissait d'une réforme « contre la précarité ». Le durcissement des conditions d'entrée à Pôle emploi annonce le contraire. Certaines personnes qui, dans l'ancien système, auraient pu être indemnisées en ayant travaillé 6 mois sur les 28 derniers mois, n'auront plus accès à l'assurance-chômage. Auparavant, il fallait avoir travaillé en moyenne un jour sur sept pour ouvrir ses premiers droits. Il faudra désormais avoir travaillé un jour sur quatre. Un nombre considérable de Français percevant l'assurance-chômage verraient leurs revenus diminuer. Selon la nouvelle version de la réforme, pour un tiers d'entre eux (850 000 personnes), l'indemnité baissera de 30 %, de 975 à 659 € par mois, soit une perte de 316 € en attendant de décrocher une nouvelle mission d'intérim ou un nouveau contrat précaire. La modification de ces règles de calcul va rendre plus difficile le cumul de petits boulots et d'assurance-chômage. Auparavant, les personnes qui devaient enchaîner des CDD pouvaient percevoir un complément de revenus si leur nouveau CDD était moins bien rémunéré ce sera nettement plus compliqué, on assistera à une baisse du niveau de vie liée à un travail précaire et moins bien payé. Les personnes précaires seront orientées vers les emplois pénibles et mal payés. D'ailleurs, Pôle emploi prévoit d'embaucher un millier de CDD pour orienter ces chômeurs mal indemnisés vers les « annonces non pourvues de plus de 30 jours », souvent constituées d'emplois pénibles et mal payés. À terme, les personnes précaires seront orientées vers ces annonces, avec des indemnités ridicules, voire pas d'indemnités du tout ; on va pouvoir les orienter vers des emplois à « déficit d'images ». Ainsi, dans certains bassins d'emploi, où personne ne veut aller travailler, la direction de l'ANPE pourrait demander aux conseillers de proposer ces offres, les inciter à dire aux chômeurs, vous avez une expérience en vente, la restauration c'est la même chose. Face à ces pressions visant à faire accepter n'importe quel contrat, les demandeurs d'emploi ne seront pas égaux. Certains

pourront se permettre de refuser les annonces, parce qu'ils ont un bagage intellectuel, des relations, qu'ils connaissent leurs droits, ont confiance en eux, et les autres ne pourront pas se défendre (note d'impact de l'UNEDIC sur la réforme de l'assurance-chômage).

L'allocation mensuelle sera plus faible pour celles qui travaillent de manière fractionnée. Actuellement, la durée d'indemnisation est calculée sur le nombre de jours travaillés pendant la période de référence. Cette durée serait égale au nombre de jours calendaires, travaillés ou non, à partir du premier jour d'emploi pendant la période de référence jusqu'au terme de celle-ci. En conséquence, les personnes qui ont travaillé de manière fractionnée pendant leur période d'affiliation (en alternant CDD courts et inactivité) auront une indemnisation potentiellement plus longue mais aussi d'un montant mensuel plus faible. En effet, le « salaire journalier de référence », base de calcul de l'allocation-chômage, sera obtenu en divisant les salaires de la période de référence par l'ensemble des jours à partir du premier jour d'emploi, et non plus les seuls jours travaillés.

Pour deux personnes percevant le même salaire : 1 521 € bruts par mois, soit 50 € par jour, sur une période d'un an, la première y exerce un CDD de six mois en continu. La seconde y travaille également six mois, mais *via* deux CDD de trois mois, l'un en début et l'autre en fin d'année. Selon les règles précédentes de calcul, chacune avait droit à une allocation-chômage de 940 € par mois pendant six mois – soit 30 € par jour, la période de référence pour calculer les indemnités étant la même que la période travaillée. Avec le nouveau mode de calcul, la personne qui a travaillé en continu conserve son allocation de 30 € par jour. Son indemnité est calculée sur la durée de son contrat. Mais son collègue, avec ses deux CDD, ne percevra que 15 € par jour, soit 470 € par mois. Moitié moins, parce que la période de référence prise en compte ne sera plus la période travaillée – deux CDD de 6 mois en tout – mais la période sur laquelle s'étalent les contrats, soit une année entière. Pour obtenir l'indemnité journalière, on va donc diviser six mois de revenu par 12 ! Ainsi, la CGT Pôle emploi s'inquiète de la mise en place de cette réforme : « Quelqu'un qui a travaillé le même nombre de mois que son collègue, n'aura droit qu'à la moitié de son allocation. » CDD, intérimaires, mi-temps thérapeutique... les plus fragiles seront en première ligne.

L'UNEDIC elle-même relève que la mesure concerne principalement des allocataires ayant une fin de CDD ou de mission d'intérim comme motif de fin de contrat de travail à l'ouverture de droit. Ainsi, ce sont les plus précaires qui vont devoir assumer les plus gros efforts financiers, et subir les restrictions les plus pénalisantes sur leur vie. Un milliard d'économie serait réalisé sur le dos des plus précaires. ■