

## Chômage: la réforme est aussi dure qu'annoncée, voire plus

PAR DAN ISRAËL  
ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 29 JUILLET 2019



© Ministère du travail

Durcissement des conditions d'accès et des règles de calcul, « bonus-malus » peu ambitieux pour limiter les contrats courts : les nouvelles règles de l'assurance-chômage, publiées au *Journal officiel*, sont conformes à ce qui avait été annoncé. Mais le décret recèle aussi deux surprises, peu réjouissantes pour les chômeurs.

Cette fois, la réforme est bien lancée. Dimanche 28 juillet, le décret réformant les règles d'accès à l'assurance-chômage **a été publié** au *Journal officiel*. En six articles et 190 pages d'annexe, le texte décrit dans tous ses détails la vaste réforme, dont la majeure partie entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre.

Comme **nous l'avions indiqué** lors de leurs présentations par le gouvernement le 18 juin, les nouvelles règles vont imposer presque tous les efforts aux chômeurs les plus fragiles, qui devront supporter la quasi-intégralité des 3,4 milliards d'euros d'économies imposées par le gouvernement.

Dans une première approximation, l'Unédic, qui gère le budget de l'assurance-chômage, **a estimé** que la réforme impactera négativement 1,2 million de personnes, soit presque la moitié des 2,6 millions qui touchent chaque mois une somme de Pôle emploi (**1 010 euros en moyenne**). Le ministère du travail conteste ce chiffrage, estimant que les

comportements des salariés et des employeurs vont évoluer sous l'effet de la réforme. L'exécutif estime que 700 000 personnes seront concernées.



Muriel Pénicaud et Édouard Philippe à Matignon, le 18 juin. © Ministère du travail

L'Unédic anticipe trois effets à la réforme, qui pourront d'ailleurs toucher plusieurs fois les mêmes personnes : « *moins de demandeurs d'emploi ouvriront un droit* » ; « *pour certains allocataires la durée du droit sera plus courte* » ; « *l'allocation journalière sera plus faible pour les personnes ayant travaillé de manière discontinue* ».

Le gouvernement avait par ailleurs omis de présenter deux mesures contenues dans le décret. Avec la première, ce sont les chômeurs eux-mêmes qui financeront, au moins en partie, « *l'accompagnement renforcé* » vanté par le gouvernement en direction des demandeurs d'emploi. Avec la seconde, l'exécutif affirme encore plus sa reprise en main du système, et le déclin de la notion de paritarisme, qui voulait que depuis sa création en 1958, le régime soit géré conjointement par les représentants des salariés et du patronat.

Les partenaires sociaux ont pu prendre connaissance du texte en projet le 10 juillet, et ont donné leur avis, purement consultatif, à son propos le 16 juillet. Sans surprise, tous les syndicats s'y sont opposés, tout comme le patronat, qui rejette le « bonus-malus » qui visera certaines entreprises ayant trop fréquemment recours aux contrats courts.

« *Ce décret confirme toutes nos craintes* », a indiqué la CGT. « *Le décret contient des mesures réductrices de droit, en particulier, pour les demandeurs d'emploi les plus précaires* », a confirmé FO, dénonçant des « *mesures particulièrement injustes* ». La CFDT n'est pas en reste, jugeant que ce sont les « *fondamentaux* » même du régime qui sont ébranlés, et critiquant

« une réforme purement budgétaire qui va faire beaucoup d'économies et sans doute beaucoup plus qu'annoncées, tellement les règles sont dures ».

Au passage, les syndicats contredisent le gouvernement, qui explique que les économies demandées aux demandeurs d'emploi sont pensées pour assurer la survie globale du régime. Le 19 juin sur BFMTV, la ministre du travail Muriel Pénicaud **assurait que** « si on ne fait pas d'économies, dans dix ans on n'aura plus de quoi indemniser les chômeurs ». Mais le 12 juillet, l'Unédic a **livré ses projections financières**, et indiqué que si les règles n'avaient pas été touchées, le régime de l'assurance-chômage serait revenu à l'équilibre fin 2020, pour un excédent de 1,2 milliard en 2021 et de 3,3 milliards en 2022.

Conditions d'entrée et règles de calcul durcies

La CFDT, elle, insiste sur la présentation erronée de la principale mesure contenue dans la réforme, le durcissement des conditions d'entrée dans le régime : pour être indemnisé par Pôle emploi, il faudra dès le 1<sup>er</sup> novembre avoir travaillé l'équivalent de 6 mois durant les 24 mois précédents, alors qu'aujourd'hui, seuls 4 mois travaillés sur 28 (et sur 36 mois pour les plus de 53 ans) sont nécessaires.

Ce changement profond, qui devrait toucher environ 500 000 personnes, permettra d'économiser 80 % des 3,4 milliards d'euros d'économies programmées d'ici à la fin 2021. Il a été justifié par le gouvernement par le fait que lorsque la période de référence de 4 mois a été instituée, en 2008, il s'agissait de répondre à la crise économique brutale qui déferlait sur le monde, à la suite de la crise américaine des *subprimes*.

En revenant à une période de 6 mois, il s'agirait simplement, assure le ministère du travail, de revenir à ce qui prévalait avant 2008, la crise économique étant passée. Or, la CFDT, qui préside l'Unédic, rappelle que le passage de 6 à 4 mois n'était lié à aucune crise, dont les conséquences ont plutôt commencé à se faire sentir en France en 2009. Il s'agissait surtout de toucher plus de jeunes, qui accumulent des périodes courtes de travail. Ce qui est toujours le cas aujourd'hui.

Ce durcissement des conditions d'accès au chômage vaudra aussi pour tous ceux qui alternent emploi et périodes d'inactivité : depuis 2014, **il est prévu** que si un demandeur d'emploi retravaille, il allonge la période pendant laquelle il peut toucher de l'argent de Pôle emploi. Un mécanisme qui peut durer indéfiniment, pour peu qu'il travaille au moins 150 heures, c'est-à-dire environ un mois. À partir du 1<sup>er</sup> novembre, ce seuil sera multiplié par six : il faudra aussi avoir travaillé six mois pour pouvoir prolonger son indemnisation.

Outre ce réel durcissement, un bouleversement va toucher, à compter du 1<sup>er</sup> avril, **le calcul** de l'indemnité qui sera versée aux chômeurs. Au lieu d'être calculées à partir des jours travaillés seulement (comme elles le sont depuis exactement 40 ans), les indemnités le seront à partir du revenu moyen des mois où un salarié a travaillé. Y compris s'il n'a rien gagné pendant plusieurs semaines de ce mois.

On passe donc d'un calcul sur une base journalière à une base mensuelle : si un salarié n'a travaillé qu'une semaine sur trois pendant 18 mois, il a droit aujourd'hui à une indemnité pendant six mois, calculée à partir de son salaire quotidien (72 % en moyenne, 79 % pour un Smic). À partir d'avril, il touchera une indemnisation pendant 18 mois, mais à un niveau bien plus faible : au minimum, 65 % du salaire net mensuel moyen touché pendant 24 mois, qui englobe les périodes travaillées, mais aussi celles où il n'aura touché aucun salaire.

### **Les promesses de campagne sont tenues, mais restent peu ambitieuses**

Les 70 000 à 80 000 chômeurs qui perçoivent les plus grosses allocations vont également voir le montant de leur allocation baisser drastiquement au bout de six mois, à compter du mois de mai prochain. Tous ceux qui percevaient une rémunération de plus de 4 500 euros brut (3 645 net) par mois lorsqu'ils étaient en poste – ils faisaient partie des 10 % des salariés les mieux payés – verront leur indemnisation réduite de 30 % au bout du septième mois. La mesure ne s'appliquera pas aux plus de 57 ans, qui ont énormément de mal à retrouver un travail.

Sous les apparences du bon sens, voire d'une certaine justice sociale, la proposition est contestée par tous les syndicats, de la CGT à la CFE-CGC, le syndicat des cadres. Aucune étude économique au monde n'a conclu à l'efficacité de la dégressivité des allocations. Elle a déjà existé en France, entre 1992 et 1996, et **une étude de l'Insee** en 2001 a conclu que sa mise en place avait « ralenti le retour à l'emploi ». **Un récent travail de l'OFCE** a de même rappelé, fin 2017, que cette mesure était tout sauf efficace.

Les observateurs les plus pessimistes craignent aussi qu'en touchant d'abord aux droits des plus riches, le gouvernement ne cherche surtout à installer l'idée qu'il est possible de diminuer les allocations chômage, quelle que soit la population visée, et ne cherche à étendre la mesure dans un deuxième temps.

Enfin, la **promesse de campagne du candidat Macron** sera bien respectée : l'indemnisation chômage sera ouverte aux démissionnaires ayant travaillé dans la même entreprise au cours des cinq dernières années. Elle sera conditionnée à un projet de reconversion professionnelle ou de formation solide, évalué par « la commission paritaire interprofessionnelle » (qui succède aux Fongecif) de la région du salarié.

Les indépendants bénéficieront, eux, d'une allocation forfaitaire (800 euros par mois pendant six mois) en cas de liquidation judiciaire. L'activité professionnelle devra avoir généré un revenu minimum de 10 000 euros par an sur les deux dernières années avant la liquidation. Dans ces conditions, une allocation sera versée pendant six mois, mais dont le montant n'est pas encore clairement précisé. Les deux dispositifs ne devraient pas bénéficier à plus de 60 000 personnes en tout.

Enfin, malgré l'hostilité affichée du patronat, un système de « *bonus-malus* » est bien créé, concernant la cotisation d'assurance-chômage payée par les entreprises dans sept secteurs grands consommateurs de contrats courts et d'intérim (hébergement restauration, agroalimentaire, transports...).

Mais deux secteurs ayant massivement recours aux contrats courts y échapperont : le bâtiment et le médico-social. Les petites entreprises de moins de douze salariés ne seront pas visées et le montant de la modulation maximale sera faible : les employeurs dont les effectifs tournent beaucoup verront leurs cotisations sociales alourdis de 0,95 % au maximum. Et ceux dont la main-d'œuvre est la plus stable auront droit à un bonus pouvant aller jusqu'à 1,05 %. Et surtout, alors que le ministère du travail avait annoncé que les « bonus-malus » entreraient « *en application au 1<sup>er</sup> janvier 2020* », la mesure ne sera en fait effective qu'un an plus tard, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

L'État reprend encore un peu plus la main sur l'assurance-chômage

Le décret contient aussi son lot de surprises, désagréables pour les syndicats. D'abord, le financement de Pôle emploi par l'Unédic va augmenter en proportion : pour 2019, l'Unédic doit consacrer 10 % de ses ressources pour financer le service public de l'emploi, mais à partir de l'an prochain, ce sera 11 %, a décidé le gouvernement. Une hausse de 370 millions d'euros, « *au titre du renforcement de l'accompagnement* » des personnes privées d'activité.

Le gouvernement a en effet annoncé l'embauche de 1 000 CDD de trois ans pour mieux accompagner les chômeurs. Le budget total de Pôle emploi dépasse 5 milliards d'euros, et l'Unédic y contribuera donc pour presque 3,9 milliards. Le reste est assuré par l'État lui-même.

Or, le budget de l'Unédic est uniquement abondé par prélèvements sur les salaires : cotisations patronales et cotisations salariales transformées depuis octobre dernier en CSG. Autrement dit, cette nouvelle mesure revient à faire payer par les chômeurs eux-mêmes leur accompagnement renforcé, et détourne une partie des sommes mises en commun pour assurer le versement des allocations chômage.

Une telle évolution n'était pas anticipée par les partenaires sociaux, qui espéraient plutôt réussir à imposer à l'État une meilleure répartition du

financement de Pôle emploi entre Unédic et pouvoirs publics. Mais la « convention tripartite » entre Pôle emploi, l'Unédic et l'État, qui devait régler ce point, était en attente de signature depuis décembre 2018. Le gouvernement a finalement décidé de s'affranchir de toute discussion, et a imposé unilatéralement sa solution.

Dernière illustration de la plus forte emprise de l'État sur le régime d'assurance-chômage : désormais, la revalorisation des allocations sera décidée chaque année par arrêté ministériel, et non par décision commune des syndicats et du patronat, réunis dans le conseil d'administration de l'Unédic.

Le changement est majeur, mais n'est rien d'autre que la conséquence logique des dispositions contenues dans la loi sur l'emploi et la formation  **votée en août 2018**. Depuis octobre dernier, le financement de l'assurance-chômage a changé de nature, comme

**Mediapart l'a déjà détaillé** : les salariés ne se voient plus prélever aucune cotisation chômage sur leur salaire. Ces cotisations alimentaient jusqu'ici les caisses de l'Unédic. Désormais, ce sont tous les Français qui contribueront à financer les allocations chômage, *via* un relèvement de la CSG, un impôt directement versé à l'État, qui pourra ensuite en disposer à sa guise.

C'est la fin de ce que l'on nomme le modèle assurantiel : chaque salarié versait une partie de son salaire pour s'assurer contre la perte de son emploi, et les indemnités chômage versées dépendaient de la durée d'emploi et de la rémunération précédente. Désormais, c'est l'État qui décide quelle part de son budget doit être affectée au financement du système de chômage. Sans aucune garantie qu'à terme, le montant des allocations chômage ne baisse pas drastiquement, comme l'exécutif vient de s'en ménager ouvertement la possibilité.

**Directeur de la publication** : Edwy Plenel

**Directeur éditorial** : François Bonnet

**Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).**

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

**Courriel** : contact@mediapart.fr

**Téléphone** : + 33 (0) 1 44 68 99 08

**Télécopie** : + 33 (0) 1 44 68 01 90

**Propriétaire, éditeur, imprimeur** : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.