



Quand le gouvernement défait l'assurance chômage*

Henri Sterdyniak

Avril 2021

* Cette note a bénéficié de la lecture attentive de Anne Eydoux et de Sabina Issehnane, qui n'en partagent pas toutes les conclusions. Il met à jour la note : Henri Sterdyniak (janvier 2021) : [Défendre et développer l'assurance-chômage](#). Voir aussi : Anne Eydoux (juillet 2019) : [Réforme de l'assurance chômage : l'insécurisation des demandeurs d'emploi](#).

www.atterres.org

Résumé

Malgré l'opposition des syndicats, malgré la situation dégradée et incertaine de l'emploi, malgré l'annulation partielle d'une première version par le Conseil d'État, le gouvernement maintient une réforme de l'assurance-chômage, conforme aux exigences des instances européennes. Le déséquilibre financier de l'Unedic induit par les crises économiques est un prétexte pour réduire les prestations et étatiser l'Unedic au détriment du paritarisme. La réforme rendra plus difficile l'ouverture des droits et réduira fortement et arbitrairement les allocations des salariés précaires. Les mesures contre les contrats courts sont insignifiantes. L'assurance chômage devrait être gouvernée par les syndicats ; toutes les personnes à la recherche d'un emploi devraient être indemnisées.

Sommaire

1. Prestations chômage, de l'assurance sociale à l'étatisation	3
<i>Oublier les assurances sociales.....</i>	<i>3</i>
<i>Vers l'étatisation ?.....</i>	<i>5</i>
<i>La situation financière de l'Unedic.....</i>	<i>6</i>
2. Quelle réforme ? Et quelle réforme de la réforme ?	7
<i>Les droits à l'allocation chômage.....</i>	<i>7</i>
<i>La réforme du calcul du SJR.....</i>	<i>8</i>
<i>Quel salaire de référence ?.....</i>	<i>11</i>
<i>La dégressivité de l'allocation chômage.....</i>	<i>12</i>
<i>Les contrats courts.....</i>	<i>12</i>
3. Pour développer l'assurance chômage.....	14

1. Prestations chômage : de l'assurance sociale à l'étatisation.

Ainsi, le gouvernement a promulgué le 30 mars 2021 un décret réformant l'assurance chômage à partir du 1^{er} juillet. Ce décret remplace le décret du 26 juillet 2019, dont une grande partie avait été annulée par le Conseil d'État. Cette réforme est malvenue au moment où la situation de l'emploi est particulièrement difficile, où de nombreuses entreprises n'embauchent pas, ou certaines sont menacées de faillite, où les emplois mêmes précaires se sont asséchés, alors que la France est menacée d'une explosion du chômage, masqué jusqu'à présent par le dispositif dit de chômage partiel (ou d'activité partielle).

Le gouvernement maintient cependant sa réforme. Celle-ci s'inscrit dans son projet fondateur : contrôler et réduire les dépenses sociales, les prestations retraites et chômage en particulier, la pandémie l'ayant obligé à freiner son ardeur pour les prestations maladie. Ne pas y renoncer aujourd'hui, c'est lancer un signal fort aux marchés financiers et au patronat comme aux instances européennes.

Le gouvernement n'a pas renoncé à son crédo. Les gouvernements successifs et les économistes néo-libéraux prétendent résoudre la question de l'emploi, et plus précisément de l'emploi dit non qualifié, par la compression des bas salaires et la flexibilité de l'emploi. Pendant longtemps, ils ont asséné l'idée que le système d'assurance chômage, et plus largement l'ensemble des dépenses sociales, doivent encourager les salariés privés d'emploi à accepter des emplois précaires, même moins rémunérés ou à temps partiel. Une fois ces emplois précaires développés, le gouvernement et ces économistes découvrent que les prestations chômage sont parfois plus élevées que la faible rémunération des emplois précaires. Ils en tirent argument pour faire baisser les prestations chômage.

Les prestations chômage sont accusées de permettre aux chômeurs de refuser de prendre des emplois disponibles, d'être trop exigeants en matière de salaire ou de conditions de travail. Ainsi, elles freineraient la baisse des salaires qui serait nécessaire en période de sous-emploi. L'argument suppose que les chômeurs choisissent de rester au chômage plutôt que de travailler ; il est d'autant moins recevable que les offres d'emplois sont très faibles par rapport au nombre de demandeurs d'emploi¹, que la baisse des salaires ne ferait qu'aggraver l'insuffisance de la demande globale, cause première du chômage. Par ailleurs, la baisse des salaires et la dégradation des conditions de travail d'une large partie de la population ne peuvent être l'objectif de la politique économique, comme si aucune leçon n'avait été tirée du rôle des « travailleurs essentiels » durant la crise sanitaire !

Oublier les assurances sociales

Comme les régimes complémentaires de retraites, l'Unedic est en principe gérée par les partenaires sociaux, qui négocient périodiquement le niveau des cotisations et les règles d'indemnisation. Dans les faits, jusqu'en 2019, la négociation a lieu entre le Medef et les syndicats réformistes (CFDT, CFTC avec parfois la CGC et FO), ces derniers devant ne pas

¹ Fin 2019, le taux de chômage au sens large (chômeurs au sens du BIT, halo du chômage, temps partiel déclaré contraint, compté pour moitié) représentait 15,3% de la population active disponible (en ETP).

trop céder au patronat pour conserver leur légitimité. Leurs accords doivent être validés par le gouvernement, qui argue de sa responsabilité puisque l'État garantit la dette de l'Unedic. Le gouvernement s'appuie aussi sur les règles européennes, qui incluent les dépenses de l'Unedic dans les dépenses publiques et son déficit dans le déficit public.

Par contre, la réforme de l'assurance chômage, comme la réforme de la réforme, ont été décidées par le gouvernement, par un passage en force par décret, et ainsi sans tenir compte de l'avis des « partenaires sociaux », en particulier des syndicats. Comme pour les retraites, le gouvernement vise à les priver de tout pouvoir effectif. Au lieu d'être un salaire socialisé, différé, propriété des travailleurs, négocié avec le patronat, les prestations chômage deviendraient une prestation gérée par l'État et sa technocratie.

L'offensive a été préparée, dès 2017, par la suppression des cotisations sociales des salariés, remplacées par la CSG (payée à 90% par les salariés, chômeurs et retraités). Cette réforme affaiblissait le poids des syndicats dans les décisions de l'Unedic puisqu'elle interdisait aux partenaires sociaux de négocier sur le niveau des cotisations. Elle créait une situation incohérente puisque contribuait au financement de l'assurance-chômage des personnes qui ne cotisaient pas pleinement, qui n'avaient pas droit aux prestations, comme les retraités, les fonctionnaires ou les non-salariés.

En septembre 2018, le gouvernement a inséré dans la Loi Avenir Professionnel un article 56 qui prévoit que « *préalablement à la négociation des accords (de l'Assurance chômage), et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs, le Premier ministre transmet à ces organisations un document de cadrage. Ce document précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage (...)* Pour être agréés, les accords doivent être compatibles avec la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance-chômage définis dans le document de cadrage ». La liberté des partenaires sociaux était donc déjà bien encadrée.

En septembre 2018, le gouvernement a ainsi envoyé une lettre de cadrage aux partenaires sociaux leur enjoignant de réaliser de 1 à 1,3 milliard d'économies par an sur les prestations d'assurance chômage. Ceux-ci devaient réduire les droits des travailleurs précaires, indemniser les salariés démissionnaires présentant un projet de reconversion, prévoir une indemnisation des non-salariés, mettre sur place des dispositifs de bonus-malus pour les entreprises selon leur recours à l'assurance-chômage. Ces mesures figuraient dans le programme présidentiel -ou dans les rêves des membres des cabinets ministériels -, mais pas dans les objectifs des partenaires sociaux. En même temps, le gouvernement refusait de prendre des mesures efficaces contre le travail précaire, comme une réglementation stricte du recours aux CDD et à l'intérim.

En juillet 2019, le gouvernement a imposé, sans concertation, sa réforme qui durcissait les conditions d'éligibilité à l'assurance-chômage, qui modifiait le calcul du salaire journalier de référence (SJR), qui instaurait une dégressivité des prestations chômage pour les hauts salaires, qui mettait en place un léger bonus-malus sur les cotisations employeurs. La mise en place de la réforme a commencé le 1^{er} novembre 2019. En raison de la crise sanitaire, elle a été suspendue en juillet 2020, jusqu'au 1^{er} avril 2021, puis jusqu'au 1^{er} juillet 2021.

Le 25 novembre 2020, à la suite d'une requête des syndicats, le Conseil d'État a annulé les dispositions concernant le nouveau calcul du SJR, en considérant qu'elles introduisaient des disparités injustifiables entre les chômeurs selon l'historique de leurs périodes de travail et de chômage : *« En tenant compte des jours non travaillés au dénominateur du quotient servant à calculer le salaire journalier de référence, le pouvoir réglementaire a entendu éviter qu'un même nombre d'heures de travail aboutisse à un salaire journalier de référence plus élevé en cas de fractionnement des contrats de travail qu'en cas de travail à temps partiel et encourager ainsi la stabilité de l'emploi. Toutefois, du fait des règles qui ont été retenues, le montant du salaire journalier de référence peut désormais, pour un même nombre d'heures de travail, varier du simple au quadruple en fonction de la répartition des périodes d'emploi au cours de la période de référence d'affiliation de 24 mois. Il en résulte, dans certaines hypothèses, en dépit de la contrepartie tenant à la prise en compte des jours non travaillés pour la détermination de la durée d'indemnisation, une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi. Dès lors, les dispositions de l'article 13 du règlement d'assurance chômage annexé au décret attaqué portent atteinte au principe d'égalité »*. Le Conseil a aussi censuré le dispositif de bonus-malus, pour une raison de forme, ce qui témoigne de l'amateurisme avec lequel le gouvernement avait rédigé ses textes. Ainsi, la réforme de l'assurance-chômage ne pouvait pas être appliquée telle quelle.

Vers l'étatisation ?

Il semble que le gouvernement veuille engager une négociation sur la gouvernance de l'assurance chômage en avril 2021. Le risque est grand qu'il veuille aller encore plus loin dans l'étatisation de l'assurance-chômage. Ainsi, selon les préconisations de Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Camille Landais², il serait créé un Haut Conseil de l'Assurance-Chômage, qui effectuerait les analyses techniques au détriment des services d'études de l'Unédic, dont l'autonomie gêne actuellement le gouvernement. Faut-il s'inspirer de l'exemple du COR, le Conseil d'orientation des retraites, alors que l'on a pu constater que ses rapports sont en fait écrits par la technocratie, soumise aux desiderata du gouvernement, et que les partenaires sociaux y ont peu de poids ? Faut-il s'inspirer, comme le craint Clément Charbonnier³, du groupe d'experts sur le SMIC ?

S'y ajouterait un Conseil de négociation où l'État aurait en fait le pouvoir de décision. L'assurance-chômage serait intégrée dans la Loi de Financement de la Sécurité sociale, pour légitimer *démocratiquement* les décisions concernant les prestations chômage (en oubliant que l'argent de l'Unédic, c'est essentiellement l'argent des salariés, que les syndicats ont vocation à gérer) et aussi pour mieux maîtriser l'évolution de la dépense publique dans son ensemble. Les auteurs nous précisent que leurs préconisations sont conformes aux recommandations de la Cour des comptes et de la Commission européenne, deux organismes attachés à la réduction des dépenses sociales.

² Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Camille Landais (janvier 2021) : « [Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance](#) », note du CAE ; voir une critique dans Sterdyniak (2021), *op.cit.*

³ Voir son blog : [Les réformes à venir de l'assurance-chômage](#) ».

N'ayant pas compris (ou refusant de comprendre) le principe des assurances sociales et de la solidarité salariale que les salariés ont choisi d'introduire, Cahuc *et al.* nient la spécificité de l'assurance chômage. Selon eux, les prestations chômage doivent « s'inscrire de façon cohérente dans l'ensemble du système de protection sociale » puisque les chômeurs reçoivent « tout un ensemble de transferts conditionnels ». Ils tirent prétexte de la redistribution introduite de fait par les prestations chômage entre les salariés selon leur niveau de salaire pour réclamer que celles-ci soient coordonnées avec l'ensemble des impôts et prestations sociales. Cela n'a guère de sens puisque les prestations chômage sont un droit individuel assurantiel issu de l'activité, tandis que l'impôt et les prestations sont, en France, familialisés. Ainsi, il ne saurait être question de réduire les prestations d'une salariée au chômage, sous prétexte que son conjoint a un revenu satisfaisant. Ainsi, le risque est grand que l'argument selon lequel il s'agirait de « rendre plus redistributive l'assurance chômage », et de tenir compte de la situation familiale, ne soit qu'un prétexte pour réduire les prestations chômage et détruire leur spécificité, à savoir le lien avec le salaire. Le risque est grand que les femmes ne soient les grandes perdantes d'une telle réforme.

La situation financière de l'Unedic⁴

En 2019, l'Unedic avait un déficit de 1,9 milliard pour un taux de chômage de 8,5% et avait accumulé une dette de 36,8 milliards, mais elle devait financer le fonctionnement de Pôle emploi (pour 3,5 milliards en 2019, soit 10% des cotisations reçues jusqu'en 2019, chiffre porté à 11% depuis 2020). Il faut noter qu'un point de taux de chômage supplémentaire lui coûte environ 5 milliards en baisse des cotisations et hausse des prestations, et que l'Unedic est en équilibre pour un taux de chômage de 8%. Ainsi, l'Unedic serait en excédent si l'État ne lui imposait pas une partie de la charge du fonctionnement de Pôle emploi ou s'il prenait à sa charge les coûts financiers d'un taux de chômage supérieur à un certain niveau (7,5 %, par exemple). Au contraire, en 2020, l'État a mis à la charge de l'Unedic le tiers de coût du dispositif de chômage partiel mis en place durant la crise sanitaire⁵. Parallèlement à cette charge supplémentaire, les cotisations patronales ont diminué du fait du chômage partiel et des reports. Au total, à réglementation inchangée, compte tenu du gonflement du chômage, le déficit de l'Unedic devrait être proche de 17,4 milliards en 2020, puis de 10 milliards en 2021, de 6,4 milliards fin 2022 (avec une hypothèse optimiste de taux de chômage de 10,1% fin 2021, de 9,3% fin 2022).

Sa dette devrait atteindre 70,6 milliards d'euros fin 2022 (pour 40 milliards de recettes). Il n'est pas prévu qu'elle soit reprise par la CADES. Ce qui signifie qu'à l'avenir, l'État va pouvoir arguer encore plus de la dégradation de la situation financière de l'Unedic pour imposer la baisse des prestations d'assurance chômage. C'est « la politique des caisses vides » : on crée

⁴ Selon : Unedic (février 2021) : [Situation financière de l'Assurance chômage pour 2021-2022](#)

⁵ En 2020 les salariés en activité partielle, c'est-à-dire en fait en chômage temporaire, ont été mieux indemnisés (à 84% de leur salaire net) que les chômeurs (71% de leur salaire net au niveau du salaire moyen). C'est un argument pour une amélioration des taux d'indemnisation des chômeurs.

les conditions de l'insolvabilité du régime pour légitimer les réformes de réduction de l'indemnisation chômage.

2. Quelle réforme ? Quelle réforme de la réforme ?

La réforme porte sur quatre points.

Les droits à l'allocation chômage

Avant la réforme, quatre mois de travail sur les 28 derniers mois suffisaient pour ouvrir des droits à l'allocation chômage. La réforme entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2019 exigeait au moins six mois de travail sur les 24 mois précédant la fin du dernier contrat. Elle a été suspendue le 29 juillet 2020, mais sans effet rétroactif. Il faut maintenant 4 mois sur les 24 derniers mois afin d'ouvrir un droit à l'assurance chômage, mais l'allongement de la condition minimale d'affiliation à 6 mois est prévu par le décret du 30 mars dernier.

De plus, le principe du rechargement des droits a été grandement modifié. Avant la réforme, un mois de travail suffisait pour avoir le droit de recharger ses droits : la reprise d'une activité salariée pendant un mois augmentait ainsi sa durée d'indemnisation d'un mois. Entre le 1^{er} novembre 2019 et le 31 juillet 2020, il fallait avoir travaillé au moins six mois, ce qui rend caduc le principe du rechargement des droits. Après le décret du 29 juillet 2020, le seuil de rechargement des droits est passé à quatre mois. Le décret du 30 mars le refait passer à 6 mois.

Le gouvernement a l'intention de mettre en œuvre sa réforme le 1^{er} juillet. Toutefois, le passage de 4 à 6 mois n'entrera en vigueur que quand la situation sur le marché du travail se sera suffisamment améliorée (le 1^{er} octobre au plus tôt) selon un indicateur de « retour à meilleure fortune », basé sur deux statistiques. Le nombre de chômeurs inscrits à Pôle emploi en catégorie A, c'est-à-dire sans activité, doit avoir baissé de plus de 130 000 sur six mois glissants (actuellement, la baisse d'août 2020 à février 2021 est de 44 000, mais les chiffres sont très fluctuants au mois le mois, en raison de la pandémie). Le nombre de déclarations d'embauches de plus d'un mois (hors intérim) sur les quatre derniers mois doit avoir dépassé 2,7 millions ; en février 2021, il est de 2,35 millions. Il est probable que ce « retour à bonne fortune » n'aura pas lieu avant 2022.

Selon l'estimation de l'Unedic⁶, l'allongement à 6 mois de la durée de cotisations requise devait toucher 18 % des allocataires, principalement des jeunes et des précaires, et procurer des économies de l'ordre de 800 millions par an à l'Unedic.

Selon nous, cette mesure va en sens inverse de ce qui serait nécessaire : que tous les demandeurs d'emploi soient effectivement indemnisés par l'assurance chômage et ne soient pas renvoyés à des dispositifs d'assistance, comme le Revenu de solidarité active (RSA) ou l'allocation de solidarité spécifique (ASS), voir à l'aide de leur famille. Encore une fois, ce gouvernement met en place une réforme qui transfère la prise en charge des chômeurs par la logique des assurances sociales vers la logique d'assistance, celle des minimas sociaux.

⁶ Voir Unedic (avril 2021) : [Réforme de l'assurance chômage](#).

La réforme du calcul du SJR⁷

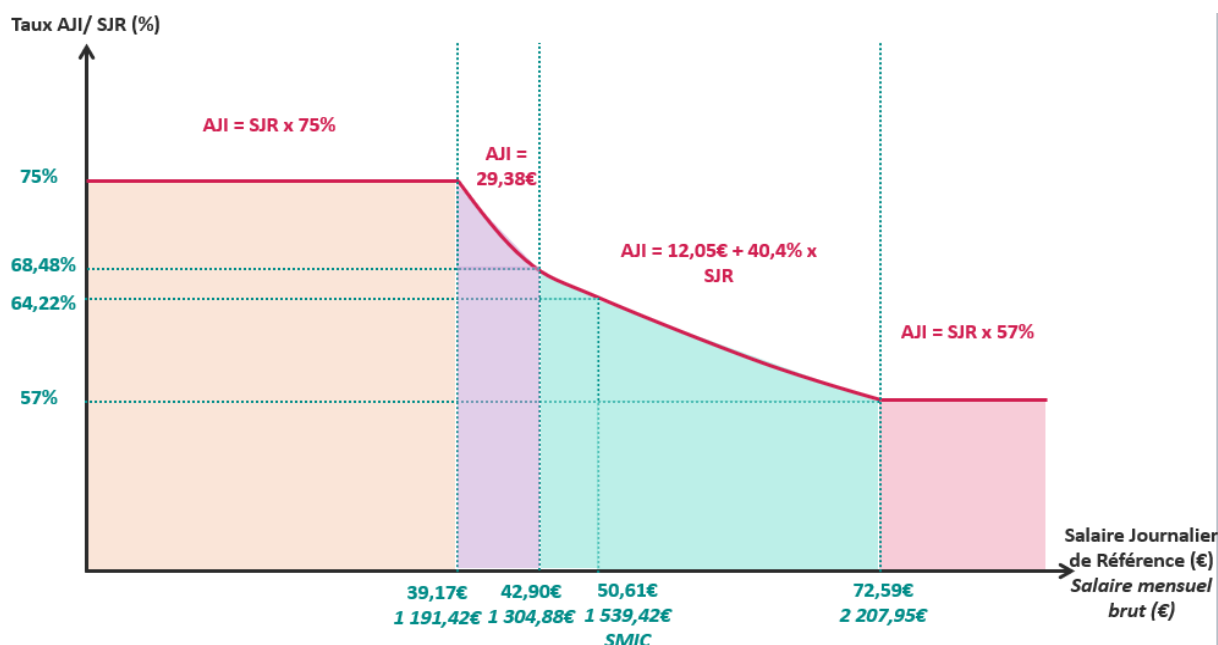
Avant la réforme, le SJR était calculé en divisant la somme des rémunérations habituellement perçues dans les 12 mois précédant la dernière perte d'emploi par le nombre de jours travaillés sur la même période, multiplié par 1,4 (car on travaille 5 jours dans une semaine, mais on est indemnisé sur 7 jours). Le SJR représentait donc logiquement le salaire brut du chômeur en travaillant selon ses horaires habituels, recalculé en jours calendaires.

Après la réforme, les rémunérations seront prises en compte sur les 24 mois précédant la fin du dernier contrat de travail ; elles seront divisées par le nombre de jours travaillés et le nombre de jours chômés du début du premier contrat à la fin du dernier contrat sur ces 24 mois. Ainsi, chaque jour non couvert par un contrat de travail induira une diminution du salaire journalier de référence. La durée d'indemnisation est égale au nombre de jours calendaires décomptés, dans la période de référence, du premier jour de la première période d'emploi jusqu'au terme de la période de référence.

⁷ Les conséquences néfastes du nouveau mode de calcul du SJR ont été analysées en grand détail par Mathieu Grégoire dans quatre articles du Cahier du salariat, voir [1](#), [2](#), [3](#), [4](#).

Le calcul de l'ARE

Le montant brut journalier de l'ARE comprend une partie fixe égale à 12,05 euros, une partie variable, égale à 40,4 % du SJR. Il ne peut pas être supérieur à 75% du SJR, ni être inférieur à 57 %. Le montant net de l'ARE ne peut pas être inférieur à 29,38 € (voir le graphique, issu de l'[Unedic \(2021\)\)](#). Lorsque la durée de travail était inférieure à la durée légale ou conventionnelle, l'allocation minimale était proportionnellement réduite⁸.



Ainsi, une personne ayant travaillé au SMIC (salaire brut : 1539 euros, salaire net : 1231 euros) reçoit une ARE de 958 euros (soit un taux de remplacement de 78% (68% si l'on tient compte d'une prime d'activité de 171 euros s'il est célibataire)). Une personne ayant eu un salaire de 2 SMIC reçoit une ARE de 1586 euros (soit un taux de remplacement de 64%).

Le système fonctionne sur le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé » dans la limite de 24 mois pour les moins de 53 ans (30 mois maximum pour les 53-55 ans et 36 mois à partir de 55 ans).

Soit Antoine, un chômeur payé au SMIC qui a travaillé 8 mois sur 24, les quatre premiers et les quatre derniers de la période. Il perd son emploi. Avant la réforme il aurait eu droit à 958 euros pendant 8 mois. Après la réforme, il aura droit à 385 euros pendant 24 mois. Par contre, un

⁸ Un prélèvement égal à 3 % du SJR, destiné au financement des retraites complémentaires des bénéficiaires de l'assurance chômage, est effectué sur le montant brut de l'allocation journalière. Ce prélèvement ne peut pas avoir pour effet de réduire le montant de l'allocation journalière en dessous de 29,38 €. L'ARE est également soumise à CSG et à CRDS à 0% jusqu'à 950 euros par mois, à 4,3% jusqu'à 1 250 euros, à 6,7% au-delà. Toutefois, ces contributions sont réduites ou supprimées si elles conduisaient à diminuer le montant net de l'ARE en dessous du Smic journalier (52 euros).

chômeur qui, sur la même période, n'aurait travaillé que les 8 derniers mois conserverait ses droits à 958 euros. Certes, le cumul du droit à l'allocation, $385 \times 24 = 9240$ euros est supérieur au cumul avant réforme, $958 \times 8 = 7664$ euros, mais, heureusement, le chômeur peut retrouver un emploi avant ces 24 mois. Les intermittents de l'emploi, ceux qui enchaînent contrats courts et chômage, n'attendent pas d'avoir épuisé leurs droits afin d'en acquérir de nouveau en reprenant une activité salariée. L'Unedic fait des économies si Antoine retrouve un emploi avant 20 mois. Ce nouveau mode de calcul du SJR aurait dû faire économiser 1,5 milliard à l'Unedic en année pleine. Cette réforme est particulièrement injuste puisqu'Antoine a la capacité et le désir de travailler à temps plein pour un SMIC. C'est sur cette base qu'il devrait être indemnisé.

Le Conseil d'État a heureusement invalidé ce mode de calcul, en jugeant injustifiée la rupture d'égalité entre les catégories de chômeurs selon le calendrier de leur période de chômage et d'emploi. Au lieu de renoncer à ce mode de calcul inique, le gouvernement a recouru à un rafistolage : la prise en compte des périodes de non-activité serait plafonnée à 75% des périodes d'activité, ce qui n'a en soi aucune logique. Ainsi, dans notre exemple où Antoine a travaillé pendant 8 mois sur 24, ne sont pris en compte que 6 mois de non-activité. Antoine a donc un droit de 660 euros pendant quatorze mois à compter du 1er juillet, soit un total de 9240 euros. Dans le cas limite d'un chômeur ayant travaillé 6 mois sur les 24 mois pris en compte, le SJR pouvait baisser de 75% (soit 6 sur 24), la baisse maximum est maintenant de 43% (soit 6 sur 10,5).⁹ Certes, la mesure est atténuée, mais elle présente toujours la même différence de traitement selon le calendrier des périodes travaillées et non travaillées. En toute logique, le Conseil d'État devrait de nouveau la censurer.

Comme le montre Mathieu Grégoire (*op. cit.*, note 8), le nouveau mode de calcul pénalise fortement ceux qui ont des périodes de chômage dans leur carrière. Aussi est-il très dangereux pour un salarié de prendre un emploi en CDD s'il n'est pas assuré de retrouver très vite un autre emploi, puisque cet emploi marquera le début de la période de référence pour le calcul de son indemnité : un emploi de 2 mois, suivi d'une période de chômage de 14 mois, puis de 6 mois de travail réduit le SJR de 43%. Cette pénalisation sera-t-elle acceptée par le Conseil d'État ?

Les périodes de congés maladie-maternité ou d'activité partielle sont traditionnellement neutralisées dans le calcul du SJR, mais, comme elles réduisent le nombre de jours travaillés, elles se traduiraient maintenant par une baisse du SJR. Ainsi, Julie qui a travaillée 6 mois, connu 12 mois de chômage, puis 6 mois d'activité, avait droit avant la réforme à un SJR égal à son salaire brut, elle aurait eu droit avec la réforme de 2019 à un SJR de 50% de son salaire brut, avec la réforme de la réforme, elle a droit à un SJR de $12 \times 1,75 / 24 = 87,5\%$ de son salaire brut. Si elle avait pris un congé maternité de 4 mois pendant sa période de travail, son SJR aurait été de $8 \times 1,75 / 20 = 70\%$ de son salaire brut. Ainsi ces périodes induiraient des baisses de l'allocation chômage, ce qui n'est pas acceptable, ce qui constituerait (pour les congés maternité) une discrimination envers les femmes, et serait, sans doute censuré par le Conseil d'État, que les syndicats ont saisi sur ce point, de sorte que le gouvernement s'est engagé à revoir son décret avant sa mise en application.

⁹ La baisse de l'ARE peut être plus faible que celle du SJR, en raison de la progressivité du taux de l'ARE.

La mesure réduira fortement le soutien assuré par le cumul activité/ allocation chômage (qui concerne actuellement plus de 40% des allocataires). Avant la réforme, le chômeur qui avait perdu un emploi à plein temps au SMIC et qui touchait une allocation de 958 euros pouvait retrouver une activité salariée à mi-temps. Il touchait alors son salaire de 615 euros net et une allocation chômage complémentaire de 406 euros ($958 - 0,7 \times 770$), soit au total 1021 euros, un revenu mensuel inférieur à son SJR de 1539 euros en équivalent mensuel. Après la réforme de la réforme, son SJR sera de 898 euros, son allocation sera de 660 euros, et un travail à mi-temps la fera passer à 121 euros ($660 - 0,7 \times 770$), soit un total de 781 euros, soit une perte de 240 euros par mois comparé au calcul actuel.

Selon l'Unedic, la mesure réformée réduira de 1 milliard les prestations chômage. La mesure affectera 1,5 million de chômeurs (soit 43% des nouveaux chômeurs). Ceux-ci auront une baisse moyenne de 26% de leur SJR, de 17% de leur allocation, de 915 à 757 euros par mois. Les allocataires impactés par la réforme sont des travailleurs et travailleuses précaires, qui travaillent de façon discontinue, souvent sur des emplois peu qualifiés et rémunérés à des salaires proches du Smic.

Quel salaire de référence ?

La réforme du calcul du SJR figurant dans la réforme gouvernementale mise à mal par le Conseil d'État reposait sur des arguments fallacieux : un salarié pourrait toucher plus en prestations chômage qu'en travaillant ; le système serait trop favorable pour les travailleurs précaires. Examinons le cas d'un salarié en situation de travail précaire, qui cumule emploi et chômage, cumul encouragé par le gouvernement et les économistes libéraux pour inciter les chômeurs à reprendre un emploi même peu rémunérateur. Le salarié, qui avait un emploi au SMIC et dispose d'un droit à des prestations chômage de 958 euros, accepte un emploi précaire. Une entreprise le fait travailler de temps en temps, le licencie quand elle n'a plus besoin de lui, le réembauche si nécessaire. Au total, il travaille 15 jours par mois et est chômeur 15 jours. Il gagne donc 610 euros par mois et a droit à une allocation chômage de 406 euros. S'il ne vit pas dans un ménage pauvre, il n'a pas droit à la prime d'activité. Son revenu est donc de 1016 euros, moins que s'il travaillait à plein temps. S'il perd cet emploi, il retrouve son droit à une allocation chômage de 958 euros. Certes, 958 euros est supérieur à 610 euros (son salaire à mi-temps), mais est inférieur à 1015 euros (son revenu en comptant son complément de l'assurance chômage). Au niveau du SMIC, le système assure donc un revenu de 957 euros au chômeur total, de 1016 euros à la personne en activité réduite ou en chômage discontinu, de 1390 euros au salarié en emploi à temps plein. Il serait injuste de n'indemniser ce salarié que sur la base des 610 euros qu'il gagnait en emploi précaire, voire moins si des périodes de non-emploi total s'intercalaient entre ces périodes d'activité. Il est légitime qu'un salarié contraint de travailler de manière discontinue ait des droits à l'assurance-chômage correspondant à son salaire de plein temps. Pour un travailleur cherchant un emploi à temps complet, le SJR doit être le salaire qu'il touchait quand il travaillait à temps complet¹⁰.

¹⁰ Voir une discussion et un point de vue intermédiaire dans : Bruno Coquet (2020) : « Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs indemnisés ? », Document de travail de l'OFCE, n° 2020, 30 décembre.

La dégressivité de l'allocation chômage.

La réforme de 2019 a introduit depuis le 1er novembre de la même année une baisse de 30 % des allocations au bout de six mois pour les chômeurs de moins de 57 ans gagnant plus de 4 500 euros bruts mensuels, 3 500 euros nets, sans pouvoir tomber en deçà de l'allocation versée à ce niveau de salaire (soit 2564 euros). Seuls 4% des chômeurs gagnaient plus que ce seuil. Gelée avec la crise, cette mesure se déclenchera à compter du 9^e mois à partir du 1^{er} juillet, puis du 7^e quand le marché de l'emploi sera revenu à une « meilleure fortune ».

La dégressivité telle qu'elle est prévue par la réforme actuelle ne s'imposait pas : les cadres contribuent à hauteur de 42 % des ressources de l'assurance chômage et ne reçoivent que 15 % du montant des allocations. Elle risque de pénaliser surtout des demandeurs d'emploi qualifiés de plus de 50 ans qui peinent à retrouver un emploi, par exemple à la suite d'un licenciement intervenu après une carrière longue. Selon l'Unedic, cette réforme toucherait 60 000 personnes et rapporterait à l'Unedic 460 millions en année pleine.

Cette dégressivité a un triple aspect idéologique : plafonner le montant de l'indemnité chômage (actuellement de l'ordre de 7700 euros) pour introduire l'idée que certains bénéficient trop des prestations chômage ; réintroduire l'idée fausse selon laquelle la dégressivité accélérerait le retour à l'emploi ; réduire l'adhésion des cadres à la protection sociale en dégradant les bénéfices qu'ils en tirent (légitimes dans une optique assurantielle).

Les contrats courts

La modulation des cotisations chômage employeur en fonction du taux de recours aux contrats courts vise à lutter contre la précarité de l'emploi en récompensant ceux qui ne font pas tourner leur main-d'œuvre tout en punissant les autres. C'est une taxation néo-libérale Pigouvienne, visant à inciter à de bons comportements par des incitations pécuniaires sans avoir à prévoir des normes plus strictes de recours aux contrats courts dans le Code du travail ou dans les négociations de branches.

La formule est basée sur le taux de séparation moyen donnant lieu à une inscription à Pôle emploi sur une période de référence, par comparaison avec le taux médian du secteur. Ce taux mesure le rapport entre le nombre d'inscriptions à Pôle emploi de salariés issus de l'entreprise et l'effectif de cette même entreprise. Lorsqu'il est supérieur à 150 % cela veut dire que pour deux salariés qui restent dans l'entreprise, plus de trois passent par la case chômage.

Selon qu'une entreprise présente un taux de séparation élevé (beaucoup de fins de contrats, notamment dues à une accumulation de contrats courts, CDD, contrats de missions, contrats précaires...), ou faible, son taux de contribution chômage variera entre 3 % et 5,05 % selon le résultat, contre 4,05 % actuellement.

La période de référence démarrera au 1^{er} juillet 2021 pour les premières modulations en septembre 2022, puis à chaque anniversaire en allongeant progressivement la période de référence sur les trois années glissantes. Le bonus-malus est applicable aux entreprises de 11 salariés ou plus des secteurs d'activité dans lesquels le taux de séparation moyen est supérieur à un seuil fixé par arrêté du ministre de l'Emploi pour une période de trois ans¹¹.

Les 7 secteurs concernés étaient : fabrication de denrées alimentaires ; autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ; distribution d'eau et gestion des déchets ; hébergement et restauration ; transports et entreposage ; fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ; travail du bois, industries du papier et imprimerie. L'application du bonus-malus a été retardée pour certains sous-secteurs (transports de personnes, traduction, hôtels et restaurants).

La mesure serait globalement neutre ; les transferts induits seraient de l'ordre de 400 millions. La réforme prévoit également que tous les CDD d'usage hors intermittents du spectacle se verront appliquer une taxe forfaitaire de 10 €, ce qui est négligeable. Rappelons que le taux de cotisation patronale pour l'assurance chômage dans le secteur du spectacle est de 9,05% contre 4,05% pour les autres secteurs d'activité.

Poussée par la technocratie, la mesure a été adoptée en dépit de l'avis du patronat et surtout de ceux des secteurs concernés, qui ont obtenu que les pénalités soient d'un faible montant et que la mesure soit neutre pour chaque secteur. Ainsi, la modulation de cotisation est très faible, difficile à anticiper. C'est une usine à gaz qui ne devrait guère avoir d'impact sur le comportement des entreprises.

Il faut rappeler que le décret du 24 novembre 2009 autorise 15 secteurs économiques à avoir recours au CDD d'usage. Pour lutter contre la permittence (la succession sur longue période de CDD très courts), il faudrait réduire cette liste et inciter à des négociations de branche pour définir les comportements souhaitables, compte tenu des spécificités de chaque branche. Il faudrait sans doute aussi, des hausses globales de cotisations dans les secteurs qui continueraient à utiliser massivement des contrats courts, mais celles-ci ne suffiront pas à diminuer les abus des employeurs, comme le montre le peu d'effets de la majoration introduite en 2013 ou encore de la cotisation spécifique pour les entreprises du secteur du spectacle et de l'audiovisuel qui embauchent des intermittents. Ainsi, une meilleure régulation du système d'emploi par la législation du travail et par des inspecteurs du travail indépendants et suffisamment nombreux est indispensable pour diminuer la précarité.

¹¹ Selon la règle : taux de cotisation = 2,59% + 1,46 % (taux de séparation de l'entreprise/taux de séparation médian de son secteur)

3. Pour développer l'assurance-chômage

Si la réforme imposée par le gouvernement n'est pas acceptable, la situation d'avant la réforme n'était pas satisfaisante.

Rétablir les cotisations des salariés à l'Unedic est la première des nécessités. Ainsi, le droit des syndicats à piloter l'assurance-chômage devrait être rétabli et pleinement assuré. Ce sont les salariés qui doivent choisir les caractéristiques du système, en tenant compte des chômeurs et des précaires, et la négocier avec le patronat. L'État ne devrait tout au plus intervenir que pour vérifier que le système prend bien en compte les salariés en difficulté.

La situation financière de l'Unedic serait rétablie si elle n'avait plus à financer Pôle emploi et si l'État prenait en charge les coûts induits par le dépassement du taux de chômage d'un certain niveau (7,5 % par exemple). La dette de l'Unedic, induite par la crise financière de 2008, puis par la crise sanitaire devrait être prise en charge par l'État, qui jouerait ainsi son rôle : celui d'assureur social en dernier ressort.

Les (faux) autoentrepreneurs devraient devenir des salariés, obligatoirement affiliés à la Sécurité sociale et à l'Unedic.

Les non-salariés pourraient avoir accès à l'assurance-chômage dans des conditions spécifiques, négociées avec l'Unedic, profession par profession, s'ils acceptent collectivement de cotiser au même niveau que les salariés (en tenant compte des cotisations de l'employeur, qui pèsent *de facto* sur les salaires nets).

Chaque personne privée d'emploi, à la recherche effective d'un emploi à plein temps, devrait avoir droit à une prestation chômage, pendant deux ans, fondée sur le salaire qu'elle touchait quand elle travaillait à temps plein. Cette prestation ne pourrait être suspendue que dans des cas exceptionnels de non-recherche d'emploi.

Les jeunes à la recherche d'un premier emploi et les personnes en reprise d'emploi devraient avoir droit à une allocation d'insertion (permettant de cotiser pour la retraite), d'au moins le RSA.

Les chômeurs de longue durée, sans espoir de retrouver un emploi normal, devraient avoir droit, selon leur état de santé et leur âge, à une pension d'invalidité, une retraite à plein temps ou à un emploi dans une collectivité locale, une association ou une entreprise à but d'emploi (en généralisant l'expérience des Territoires zéro chômeur de longue durée).