Fiche thématique

ASSURANCE CHÔMAGE

# Chronique annoncée d'une réforme injuste

***À partir du 1er juillet 2021, et sauf nouveau report, la réforme de l'assurance chômage va se mettre progressivement en place. Le Gouvernement persiste à installer cette réforme injuste aux conséquences dévastatrices. Dans ce dossier, l'UNSA fait le point.***

La Loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 avait prévu l'établissement d'une lettre de cadrage du Gouvernement préalable à toute nouvelle négociation des conventions d'assurance chômage entre partenaires sociaux, permettant à l'État de reprendre la main en cas d'échec de celle-ci.

La lettre de cadrage transmise par le Gouvernement au troisième trimestre 2018 fixait plusieurs objectifs :
- revoir les règles d'indemnisation pour inciter à la reprise d'un emploi durable,
- lutter contre les contrats courts,
- réaliser entre 3 et 3,9 milliards d'euros d'économies sur 3 ans.

L'issue non favorable des négociations entre partenaires sociaux était prévisible[1]. Le Gouvernement a présenté ses arbitrages en juin 2019 et le décret est paru le 26 juillet 2019.
Le résultat s'apparente à une réforme brutale et punitive pour les demandeurs d'emploi et les actifs en général. Nouveau mode de calcul du Salaire journalier de référence (SJR) faisant baisser l'allocation

chômage de nombreux actifs, durcissement des conditions pour accéder à l'indemnisation, dégressivité des allocations pour certains demandeurs d'emploi, telles sont les dispositions que le Gouvernement cherche à appliquer depuis plus de 18 mois, faisant fi des oppositions et des alertes des organisations syndicales de salariés et des associations de défense des chercheurs d'emploi.

**Bonus pour les entreprises, malus pour les demandeurs d'emploi**

Dans l'objectif de lutter contre les contrats courts, il a aussi été décidé de faire contribuer les entreprises. D'une part, par la mise en place d'un bonus-malus, malheureusement restreint à trop peu de secteurs d'activité, et d'autre part avec une taxation minimale des CDD d'usage, abandonnée en juillet 2020 en raison de la pandémie de Covid-19.

Certaines dispositions sont entrées en vigueur le 1er novembre 2019 (conditions d'affiliation, dégressivité), avant d'être suspendues pour cause de crise sanitaire.

Le nouveau mode de calcul du SJR n'est pas encore effectif, et son application, prévue initialement le 1er avril 2020, a été maintes fois reportée. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs annulée en décembre 2020 pour atteinte au principe d'égalité. Le Gouvernement a finalement remanié cette mesure pour l'appliquer dès le 1er juillet prochain, tandis que d'autres dispositifs entreront pleinement en vigueur lors d'un « retour à meilleur fortune ». Cependant, la modulation des taux de cotisations pour certaines entreprises abusant des contrats courts n'interviendrait qu'en septembre 2022 : deux poids, deux mesures !

Au-delà du caractère fondamentalement injuste de cette réforme, prévoir la mise en place du nouveau mode de calcul du SJR le 1er juillet prochain, alors qu'un nouveau confinement vient d'être installé et que la crise économique et sociale ne fait que commencer, est aberrant. Les conséquences sociales et humaines en seront catastrophiques pour nombre de demandeurs d'emploi.

[1] Cf. L'éditorial d'Éco info N°7 de novembre-décembre 2018.
https://www.unsa.org/IMG/pdf/eco_info_no7.pdf

## Zoom sur les mesures

**Calcul du Salaire journalier de référence (SJR)**

Aujourd'hui, il est calculé en fonction du salaire perçu lors des jours travaillés, donc cotisés. À partir du 1er juillet prochain il sera calculé en fonction des jours travaillés et des jours non travaillés. Dans la formule de calcul remanié récemment, ces derniers seront limités à 75 % des jours travaillés.

### L'avis de l'UNSA

**Cela introduit de l'injustice ! Par exemple, deux personnes ayant travaillé au total 6 mois lors des 24 derniers mois, avec le même salaire, mais avec une distribution différente du temps de travail sur la période de référence, pourront avoir des niveaux d'allocation et des durées d'indemnisation très différents. C'est tout le sens de la décision du Conseil d'État qui a annulé la 1ère version de cette disposition en signalant une atteinte au principe d'égalité. Le plafond de 75 % introduit pour les périodes d'inactivité atténue les effets de la réforme du calcul du SJR sur les demandeurs d'emploi. Toutefois, ces ajustements auront des conséquences pénalisantes pour un grand nombre de demandeurs d'emploi (cf. infra). De surcroît, s'ils ont travaillé de manière discontinue et s'ils ont connu, en plus, des périodes de suspension de contrat de travail (activité partielle, congé maternité, arrêt maladie...), ils seront pénalisés davantage. L'UNSA s'oppose donc clairement à ce nouveau mode de calcul.**

### Conditions d'accès à l'indemnisation

Avant le 1er novembre 2019, il fallait avoir travaillé 4 mois sur les 28 derniers mois[2] pour avoir accès à l'indemnisation. Le rechargement des droits se faisait après 1 mois de travail.

Depuis le 1er août 2020, il faut avoir travaillé 4 mois sur les 24 derniers mois pour ouvrir des droits à l'indemnisation et 4 mois pour les recharger. Lorsque la situation du marché du travail sera meilleure, il faudra avoir travaillé 6 mois au cours des 24 derniers mois pour ouvrir des droits et 6 mois pour les recharger.

## L'avis de l'UNSA

**Le passage de la période d'affiliation à l'assurance chômage à 4 mois pour avoir accès à l'indemnisation a été mise en place en 2009 en réponse à l'ANI de janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, dans le but de favoriser l'insertion des jeunes. L'UNSA estime qu'il faut conserver ce niveau même lorsque la situation de l'emploi s'améliorera, afin de soutenir la jeunesse et l'ensemble des demandeurs d'emploi. Les salariés, quel que soit leur âge, ne sont pas responsables de la durée de leur contrat.**

### Dégressivité des allocations

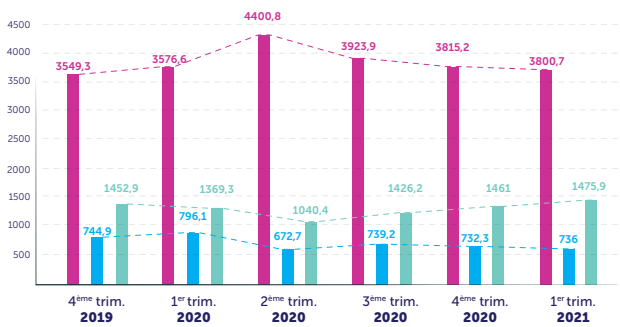
À partir du 1er juillet 2021, une dégressivité de 30 % de l'allocation s'appliquera au terme du 8e mois d'indemnisation pour les salariés de moins de 57 ans ayant perçu un salaire supérieur à 4500 € bruts par mois, avec la fixation d'un plancher d'allocation à 2261 € nets mensuels.

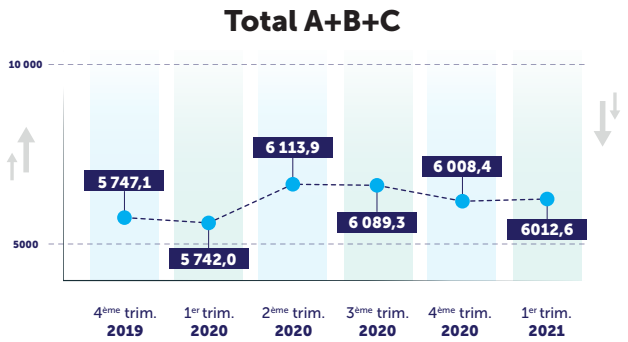
La pleine application de la dégressivité (à partir du 7e mois d'indemnisation) sera effective lorsque la situation sur le marché du travail sera meilleure.

## L'avis de l'UNSA

**Les études économiques sur la dégressivité des allocations chômage démontrent bien[3] que cela n'améliore pas le retour à l'emploi, ce qui est, à priori, son objectif. De surcroît, elle peut induire des situations de déclassement social. Pour l'UNSA, cette mesure ne relève donc que d'un ajustement budgétaire. En outre, elle réduit les droits au chômage de cette catégorie d'actifs (2/3 sont des cadres) qui contribue davantage au système d'assurance chômage qu'elle ne reçoit et bénéficie d'un taux de chômage relativement plus faible que les autres catégories professionnelles.**

## Évolution du nombre de demandeurs d'emploi en catégories A, B et C
(en milliers, en France, hors Mayotte)




**Légende**
**Catégorie A :** Personne sans emploi à la recherche d'un emploi, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi
**Catégorie B :** Personne ayant réalisé une activité de 78 heures maximum durant le mois, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi
**Catégorie C :** Personne ayant réalisé une activité réduite de plus de 78 heures durant le mois, tenue d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi

Source: Dares, 2021

**Bonus-malus sur les contrats courts**

Le bonus-malus devait entrer en vigueur le 1er mars 2021 mais son application a été reportée en raison de la crise sanitaire.

Le bonus-malus doit moduler le taux de cotisation d'assurance chômage employeur entre 3 % et 5 % en fonction du taux de séparation de l'entreprise, c'est-à-dire au nombre de fins de contrat de travail ou de missions d'intérim assorties d'une inscription à Pôle emploi rapporté à l'effectif de l'entreprise. Sept secteurs d'activité sont concernés et la mesure s'applique aux entreprises de plus de 11 salariés[4].
Les modulations du taux de contribution interviendront à partir du 1er septembre 2022, calculées sur la base du taux de séparation des entreprises constaté entre le 1er juillet 2021 et le 30 juin 2022.
Les secteurs d'activité les plus touchés par la crise sanitaire seront exclus à titre transitoire du champ d'application du dispositif.

## L'avis de l'UNSA

**Le déploiement important des contrats courts depuis le début des années 2000 tient à l'évolution du travail et au comportement de certaines entreprises. En aucun cas les actifs n'en sont les responsables. Pour l'UNSA, la lutte contre les contrats courts doit donc essentiellement passer par une réforme des dispositions juridiques et par la sanction financière des entreprises qui en abusent. En effet, les contrats courts ont un coût important pour le budget de l'assurance chômage mais ce n'est pas aux actifs d'en payer le prix.**

**Ouverture de l'assurance chômage à de nouveaux démissionnaires et à certains indépendants**

Depuis le 1er novembre 2019

- Les salariés démissionnaires poursuivant un projet de reconversion professionnelle peuvent bénéficier de l'assurance chômage. Le projet doit présenter un caractère réel et sérieux validé par une commission paritaire et il faut pouvoir justifier de 5 ans d'activité salariée continue avant la démission.
- Certains travailleurs indépendants[5] peuvent bénéficier d'une allocation chômage forfaitaire de 800 € mensuels pendant 6 mois.

## L'avis de l'UNSA

**L'UNSA n'est pas opposée à un assouplissement des règles d'accès à l'assurance chômage pour les démissionnaires et les indépendants, notamment pour les travailleurs des plateformes. Cependant, il faut veiller à conserver le caractère assurantiel du système. En effet, les indépendants n'ont pas eu à verser de cotisations sociales supplémentaires pour y accéder et le fait que l'allocation soit forfaitaire entre en contradiction avec les principes de l'assurance chômage.**

[2] 36 mois pour les plus de 53 ans.
[3] Cf. par exemple, Dormont, Fougère, Prieto, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », Économie et statistique, 2001, n°343, pp.3-28. Ou encore, Bruno Coquet « Les allocations chômage devraient-elles être dégressives ? », Working paper, OFCE, Science-Po, 01/2017.
[4] Fabrication de denrées alimentaires de boissons et de produits à base de tabac, Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques, Hébergement et restauration, Production et distribution d'eau-assainissement, gestion des déchets, Transport et entreposage, Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique, et d'autres produits non métalliques, Travail du bois, du papier et imprimerie.
[5] Plus d'informations ici *https://www.unedic.org/indemnisation/vos-questions-sur-indemnisation-assurance-chomage/je-suis-travailleur-independant-est*

## Des conséquences dramatiques pour les demandeurs d'emploi

Selon l'Unédic, 1,15 million de personnes pourraient voir leur allocation chômage baisser par rapport à la situation actuelle. Le montant mensuel de la prestation serait amputé de plus de 17 % en moyenne. Dans le pire des cas, les allocations pourront baisser de 40 à 50 %.

Quant au durcissement des conditions pour ouvrir des droits, il conduira la première année, selon l'Unédic, à retarder d'un an ou plus l'ouverture de droits de 190 000 personnes et de moins d'un an l'ouverture de droits de 285 000 personnes.

Enfin, la dégressivité des allocations chômage devrait toucher 35 000 personnes entre mars et juin 2022.

### Un système de moins en moins assurantiel et plus universel ?

**Le chômage est un risque qu'il convient de couvrir par l'assurance. La mutualisation de cette assurance,** c'est-à-dire que chacun contribue selon ses moyens indépendamment de son exposition au risque, est plus efficace socialement que l'assurance individuelle.
En France, l'assurance chômage est mutualisée. Les cotisations sont payées à la fois par les salariés (via la CSG depuis 2019) et les employeurs du secteur privé. Elle est aussi solidaire ou redistributive du fait, par exemple, de taux de remplacement différents selon le niveau de revenu.
Cependant, la suppression des cotisations sociales salariales et leur remplacement par de la CSG « activité », la mise en place d'une dégressivité des allocations pour les plus hauts revenus, le calcul de l'allocation se basant sur des périodes non cotisées ou encore l'allocation forfaitaire des indépendants, remettent en cause le caractère assurantiel du système. Pour l'UNSA, il convient au contraire de le défendre.
**L'assurance chômage devient aussi plus universelle,** avec l'incorporation d'indépendants ou de fonctionnaires. Ainsi, une réflexion sur une gouvernance renouvelée de l'assurance chômage est nécessaire.

Aveuglement, obstination… Le Gouvernement, malgré des oppositions de plus en plus nombreuses, les remarques du Conseil d'État et les conséquences de la crise sanitaire, économique et sociale qui se font jour, ne lâche pas. Il veut faire passer « quoiqu'il en coûte » sa réforme de l'assurance chômage. Peu lui importe, apparemment, que les revenus de plus d'1 million de personnes diminuent, parfois de plus de 40 %. **L'UNSA continuera d'agir pour qu'il abandonne cette réforme afin que la concertation triennale prévue au second semestre 2022 se déroule de manière plus apaisée.**

Évidemment, il faut lutter contre les contrats courts. Mieux contrôler et réguler les CDD d'usage est nécessaire. Mais ce sont bien aux entreprises responsables du développement des contrats courts de payer pour les surcoûts infligés à l'assurance chômage, pas aux actifs, salariés et demandeurs d'emploi ! Cette réforme est aussi, et surtout, une réforme financière, qui permettra d'économiser près de 2,3 milliards d'euros par an en régime de croisière, selon l'Unédic.

La crise Covid a profondément modifié le panorama économique et social ainsi que les priorités. **Pour l'UNSA, l'État doit reprendre une partie de la dette de l'Unédic en tant que dette Covid et cesser de se désengager du financement de Pôle emploi, comme il le fait depuis 2018.**

article rédigé par le secteur Économie Emploi Formation Professionnelle, pour UNSA Mag n°216 - avril-mai 2021