



Analyse des décrets réformant l'assurance chômage

Une réforme pour la précarité et contre les chômeurs : aux premières annonces gouvernementales s'ajoutent quelques surprises, mais le cap de l'austérité est confirmé

Suite à l'échec des négociations entre les organisations patronales et syndicales, le gouvernement a repris la main sur la réforme de l'assurance chômage. Le résultat ? Des décrets de réforme ont été publiés le 26 juillet 2019. Ils se révèlent plutôt fidèles aux annonces, même si l'analyse approfondie a permis de déceler quelques surprises dont le gouvernement s'était bien gardé de parler.

Une chose est sûre : cette réforme a pour principal objectif de faire des économies sur le dos des précaires. Rien d'étonnant, puisqu'en juin 2019, Muriel Pénicaud déclarait déjà : « *si on ne fait pas d'économies, dans 10 ans on n'aura plus de quoi indemniser les chômeurs* ». Le 12 juillet dernier, une étude de l'Unédic démentait ses propos. Si les règles de la convention 2017, issues des négociations entre organisations syndicales et patronales, avaient continué d'être appliquées, les comptes de l'assurance chômage auraient été à l'équilibre fin 2020 et aurait même présenté un large excédent de 3,3 milliards d'euros en 2022. Autrement dit, les économies imposées et l'atteinte dramatique portée aux droits des demandeurs d'emploi ne sont pas justifiées par des nécessités économiques... Mais bien par une volonté politique d'un gouvernement qui considère que la protection sociale coûte « *un pognon de dingue* ».

EN BREF : Le gouvernement a présenté aux organisations syndicales et patronales 3 textes portant réforme de l'assurance chômage : **un décret** (procédant à l'abrogation de la convention d'assurance chômage signée le 14 avril 2017 ainsi que ses annexes et modifiant la contribution de l'Unédic à Pôle emploi) et **deux annexes** (la première modifiant le règlement général d'assurance chômage et la deuxième le déclinant à Mayotte).

L'impact de ces nouvelles règles sera conséquent, comme l'a confirmé l'étude d'impact de l'Unédic, rendue publique fin septembre 2019: 50 % des allocataires seront touchés (soit environ 1,3 millions de personnes sur les 2,65 millions d'allocataires. Ces 50 % sont répartis ainsi :

- ⇒ **9 % n'ouvriront aucun droit** au cours de cette première année, car elles n'atteignent pas 6 mois d'affiliation ;
- ⇒ **16 %** seront affectées uniquement par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) et **connaîtront une baisse de leur allocation journalière nette de 20 % en moyenne** ;
- ⇒ **12 % ouvriront un droit mais plus tard** (5 mois plus tard en moyenne), car elles ne réunissent pas immédiatement les 6 mois nécessaires ; elles seront aussi impactées par la modification du calcul du salaire journalier de référence (SJR) ;
- ⇒ **11 % ouvriront un droit à la même date, mais plus court** (de moins d'un mois pour la moitié d'entre elles) car une partie de leur affiliation ne sera pas prise en compte du fait de la réduction de 28 à 24 mois de la période de référence affiliation ; 8 % connaîtront aussi une baisse de leur SJR ;
- ⇒ **2 %, qui ont moins de 57 ans, connaîtront une dégressivité de leur allocation** si elles consomment plus de 6 mois de leur droit.
- ⇒ La lutte contre le recours aux contrats courts est aussi décevante qu'on s'y attendait : le bonus-malus est loin d'être dissuasif et son entrée en vigueur est reportée à 2021, tandis que la mise en œuvre de la taxe forfaitaire sur les CDD d'usage dépend de la loi de financement pour 2020. Finalement, ces deux mesures seront sans doute reportées aux calendes grecques, le gouvernement ne voulant pas « accabler » les entreprises en cette période de crise sanitaire et économique.

Décryptage :

A noter : les mesures contenues dans ces décrets ont été complétées d'un certain nombre de mesures prises en réponse à la crise sanitaire (pour en savoir plus, voir fiche « assurance chômage et coronavirus »)

- I) Calendrier d'entrée en vigueur des mesures
- II) Les principales mesures contenues dans cette réforme
- III) Annexes : tableau d'analyse article par article

I) Calendrier d'entrée en vigueur des mesures

La quasi-totalité des nouvelles mesures entre en vigueur au 1^{er} novembre 2019, c'est-à-dire qu'elles s'appliquent aux contrats de travail qui prennent fin (démission, fin de CDD, licenciements) à compter de cette date. Il s'agit principalement de l'ouverture de l'assurance chômage aux démissionnaires et indépendants, des nouvelles règles concernant l'ouverture des droits et de la dégressivité.

Quelques mesures sont cependant reportées à plus tard :

- 1^{er} janvier 2020 : augmentation de la contribution de l'Unédic au financement de Pôle emploi
- 1^{er} avril 2020 : nouveau mode de calcul de l'allocation, finalement reporté au 1^{er} septembre 2020 en raison de la crise sanitaire et économique
- 1^{er} janvier 2021 : mise en œuvre du bonus-malus

Sans rentrer dans une analyse très technique du calendrier d'entrée en vigueur des dispositions, on peut noter une chose : alors que les mesures qui vont directement porter atteinte aux droits des travailleurs vont entrer en vigueur au 1^{er} novembre 2019, soit quasiment immédiatement ; **le bonus-malus, maigre participation des entreprises à l'effort d'économies imposé par le gouvernement, n'a vocation à s'appliquer qu'au 1^{er} janvier 2021**. On voit une fois de plus vers qui se dirige l'intérêt du gouvernement...

A noter : le décret du 26 juillet 2019 (réformant l'assurance chômage) est corrigé par un décret « coquille » du 30 octobre 2019 et une circulaire de l'Unédic du 1^{er} novembre 2019.

II) Réforme de l'assurance chômage : les principales mesures

Le gouvernement n'a pas dévié de sa trajectoire. Chacune des mesures annoncées en juin 2019 se retrouvent dans le décret : la majeure partie d'entre elles est aussi attentatoire aux droits des salariés qu'on le craignait. Quant au bonus-malus, il est aussi décevant que prévu. Le décret prévoit quelques nouveautés, dont le gouvernement s'était gardé de parler aux organisations syndicales.

A) Le bonus-malus et la taxe sur les CDDU : les entreprises ne seront toujours pas sanctionnées pour les stratégies d'embauche précarisantes

Mesures phare du projet de réforme gouvernementale, la lutte contre le recours aux contrats courts a valu au décret un vote négatif des organisations patronales lors de son étude à la commission de la négociation collective. Ces deux mesures étaient censées sanctionner les abus des employeurs et « partager » entre entreprises et demandeurs d'emploi les économies imposées par le gouvernement. Comme on pouvait le craindre, leur mise en œuvre s'avère décevante.

La taxe forfaitaire de 10 euros sur les CDD d'usage (CDDU) n'est pas traitée dans les décrets gouvernementaux (elle relève du PLF). En théorie, elle ne devrait pas s'appliquer aux intermittents du spectacle.

Quant au bonus-malus, son effet sera assez neutre. Ce bonus-malus sera mis en œuvre dans 7 secteurs d'activités, qui sont : la fabrication de denrées alimentaires ; les autres activités spécialisées, scientifiques et techniques ; l'hébergement/restauration ; la production/distribution/assainissement d'eau ; le transport et entreposage ; la fabrication de produits en caoutchouc, plastique et autres produits non métalliques ; bois/papier/imprimerie.

Seules les entreprises de plus de 11 salariés seront concernées, ce qui limite complètement les effets de la mesure dans certains secteurs. Par exemple, 9 entreprises de la restauration sur 10 sont des « très petites entreprises » (TPE). On peut donc présager que la majorité d'entre elles sera exclue de la mesure alors même que le secteur de la restauration est à l'origine d'un nombre considérable de contrats courts.

Le bonus-malus consiste à faire varier les cotisations des entreprises entre 3 et 5,05 % de la masse salariale (le taux « standard » étant de 4,05 %). Cela revient plus ou moins à du +1 (pour les mauvais élèves) et -1 (pour les bons élèves). **Non seulement, le taux n'est pas suffisamment rehaussé pour être dissuasif mais cette mesure n'apportera aucune nouvelle recette à l'assurance chômage, les malus des uns finançant les bonus des autres.**

Les entreprises verront leurs cotisations réévaluées tous les 3 ans, en fonction du nombre de fin de contrats déclarées à Pôle emploi (ces fins de contrat ne concernant que les CDD, **les missions d'interim par exemple sont exclues**). Autrement dit, **si un salarié enchaîne 10 CDD, seule la dernière fin de contrat, donnant lieu à inscription à Pôle emploi, sera prise en compte. De même lorsque plusieurs CDD sont enchainés chez différents employeurs : seul le dernier employeur sera sanctionné.** Cette mesure de calcul ne permet pas de prendre en compte la totalité des contrats courts conclus.

Par ailleurs, **le bonus-malus s'articulera avec les exonérations de cotisations générales applicables jusqu'à 1,6 SMIC. Autrement dit, dans un grand nombre de cas, le malus aura un effet neutre car il sera en partie compensé par les exonérations de cotisation sur les bas salaires.** La conséquence ? Les entreprises auront intérêt à conclure des contrats courts sur des salariés à bas salaire. Double peine pour les précaires...

Non seulement ce dispositif manque cruellement de précision mais son entrée en vigueur est de plus reportée dans 2 ans. C'est la cerise sur le gâteau : alors que les demandeurs d'emploi seront impactés par les mesures régressives dès le 1^{er} novembre 2019, **les entreprises ne seront soumises au bonus-malus qu'à partir du 1^{er} janvier 2021...**

B) L'accès aux allocations d'assurance chômage : des nouvelles modalités de calcul qui réduisent ou suppriment les droits des travailleurs précaires

Trois mesures vont restreindre voire supprimer l'accès aux allocations d'assurance chômage, notamment pour les travailleurs précaires.

D'abord, il faudra travailler (beaucoup) plus longtemps pour ouvrir des droits. A compter du 1^{er} novembre 2019, il ne faudra plus travailler 4 mois sur les 28 derniers mois (soit 1 jour sur 7) mais 6 mois sur les 24 derniers mois (soit 1 jour sur 4), ou 910h.

Cette condition sera appliquée aux droits rechargeables, ce qui revient à les supprimer. Pour rappel actuellement, il faut 4 mois pour ouvrir des droits à assurance chômage, qu'il est possible de « recharger » par la suite avec seulement 150h de travail (ce qui équivaut à 1 mois de travail). Le but est de garantir une allocation aux travailleurs les plus précaires, qui alternent courtes périodes de chômage et d'emploi.

Désormais, pour recharger, il faudra 6 mois de travail sur les 24 derniers mois, ce qui est la condition « normale » d'ouverture de droits. Pour rappel, en 2018, environ 250 000 personnes ont ouvert un droit de moins de 6 mois. C'est autant d'allocataires qui vont voir leur indemnisation diminuer voire être supprimée en application de cette mesure.

Ensuite, le montant de l'allocation sera calculé selon une nouvelle formule qui fera des perdants parmi les plus précaires. Actuellement, pour calculer le montant de l'allocation, seuls sont pris en compte les jours travaillés et le salaire perçu pour ces journées. La nouvelle formule de calcul prendra en compte l'ensemble des jours (travaillés ou non), sur une période donnée. Autrement dit, les jours non travaillés (qui n'ont donc pas donné lieu au versement d'un salaire) viendront réduire le montant de l'allocation. Cette mesure va avoir un impact essentiellement sur les travailleurs qui alternent de courtes périodes de chômage et d'emploi. Encore une manière pour le gouvernement de faire des économies sur le dos des plus précaires : ces travailleurs, qui sont pourtant ceux qui retrouvent le plus rapidement un emploi, suivant les statistiques de l'Unédic, vont voir leur allocation diminuer parfois de moitié.

C) La dégressivité des allocations pour les plus hauts revenus : une mesure dangereuse et démagogique

La règle de dégressivité concerne les salariés dont l'indemnité est d'au moins 2529,90 euros (ce qui correspond à un salaire antérieur de plus ou moins 4500 euros, sachant que cela dépend également des spécificités propres à chaque situation, comme les primes ou encore le temps de travail). A compter du 183^{ème} jour d'indemnisation (soit 6 mois + 1 jour), ces allocataires verront leur indemnité diminuer de 30 %, sachant qu'elle ne pourra être inférieure à un plafond qui correspond à peu près à 1770,93 euros par mois. Cette mesure devrait toucher plus ou moins 70 000 personnes par an. Par exemple, un allocataire dont l'indemnité est de 2529,90 euros ne toucherait plus que 1770,93 euros. A l'échelle d'un an, cela correspond à 9 108 euros de perte. Le montant de la « perte » augmente de façon exponentielle, en fonction de la hauteur du salaire de référence.

Cette mesure est contestable à plusieurs titres. D'abord, pour des raisons de solidarité : les cadres contribuent à hauteur de 42 % au budget du régime mais n'en « perçoivent » que 15 %, rien ne justifie donc de plafonner leurs allocations. Ensuite parce que, bien souvent, ils se retrouvent au chômage passé l'âge de 50 ans, et connaissent des difficultés à retrouver un emploi, comme l'ensemble des seniors. Enfin, parce que cette mesure est la porte ouverte à toutes les dérives : si le gouvernement impose la dégressivité aux cadres aujourd'hui, qui nous dit qu'elle ne sera pas imposée à l'ensemble des travailleurs demain ?

D) Indemnisation des démissionnaires et travailleurs indépendants : on est encore loin de l'universalité

En juin 2019, lors de la présentation du projet de réforme de l'assurance chômage, Muriel Pénicaud avait annoncé des mesures en faveur des démissionnaires et des indépendants. En réalité, ces mesures avaient déjà été votées dans le cadre d'une loi datant de septembre 2018.

Concernant les démissionnaires, ils ne seront indemnisés que sous réserve de respecter plusieurs conditions strictes : démontrer l'existence d'un projet réel et sérieux validé par une CPIR (commission paritaire interprofessionnelle régionale), justifier d'une affiliation correspondant à 1300 jours travaillés au cours des 60 derniers mois, autrement dit environ **5 ans de travail ininterrompu à temps plein**. Cette possibilité d'ouvrir un droit à assurance chômage se fait **en amont** de la démission. **En aval**, il sera toujours possible de saisir un IPR IPT, à l'issue du délai de 121 jours.

Une mesure inattendue a été insérée dans le décret : désormais, **les assistants maternels pourront être pris en charge lorsqu'ils démissionnent suite au refus de l'employeur de faire vacciner son enfant.** Jusqu'à présent, ils étaient tenus responsables en cas de refus de vaccination.

Concernant les travailleurs indépendants, leur prise en charge est, là aussi, strictement encadrée : **2 ans de travail ininterrompu au titre d'une seule et même entreprise**, revenus supérieurs ou égaux à 10 000 euros par an, justifier de **ressources inférieures à un plafond mensuel égal au montant du RSA...** Le versement de cette allocation sera limité à 182 jours calendaires (soit 6 mois), et son montant sera plafonné. Par ailleurs, une difficulté n'a pas été éclaircie : à quel titre les entreprises qui font travailler des indépendants vont participer au financement de cette mesure ?

E) Les deux mesures « surprises » : le gouvernement réduit sa part dans le financement de Pôle emploi et porte une nouvelle fois atteinte à la gestion paritaire de l'assurance chômage

Le gouvernement, lorsqu'il a présenté sa réforme de l'assurance chômage, a oublié de mentionner deux mesures, pourtant centrales.

Dans la première version du décret, le gouvernement retirait une prérogative des mains de l'Unédic : **les membres du conseil d'administration de l'Unédic (organisations syndicales et patronales) ne négocieraient plus la revalorisation annuelle des allocations**, cette prérogative dépendrait d'une **décision du ministère du travail**. Le gouvernement a fait machine arrière et le décret précise que le ministère n'interviendrait qu'à défaut de décision du conseil d'administration.

Enfin, le gouvernement a arbitrairement décidé d'augmenter la contribution de l'Unédic à Pôle emploi, alors même que cela est censé faire l'objet d'une négociation... Le gouvernement a imposé une trajectoire financière qui réduit la dotation de l'Etat de 300 millions sur 3 ans. Et qui fait passer de 10 à 11 % la ponction sur les ressources l'Unedic destiné à Pôle emploi, conduisant l'Unedic à financer 80 % de Pôle emploi en 2022. Pourquoi un tel désengagement de l'Etat ? Pour dégager des marges, permettant de financer le Plan pauvreté sur le dos des chômeurs et travailleurs précaires...

Cette augmentation du budget va également financer les 1000 embauches promises par le gouvernement, dans des conditions très précaires : les embauches se feront en CDD, avec recours à des prestataires externes.

Conclusion

La bataille contre cette réforme scandaleuse de l'assurance chômage n'est pas terminée, malgré la publication du décret du 26 juillet. Bien au contraire ! L'actuelle crise sanitaire et la crise économique à venir soulignent bien les conséquences désastreuses de cette réforme de l'assurance chômage. C'est pourquoi il faut continuer d'agir pour obtenir le retrait de la réforme et conquérir de nouveaux droits pour les privés d'emploi.