



Elisabeth Borne, à l'Assemblée nationale le 2 mars. La ministre du Travail garde intact l'esprit de la réforme de l'assurance chômage de sa prédécesseure qui vise à baisser le montant des allocations, tout en adaptant certains critères à la crise sanitaire.

Avec quelques aménagements liés au contexte sanitaire, la réforme de 2019 qui baissera les allocations de nombreux chômeurs s'appliquera bien au 1^{er} juillet, suscitant la controverse.

Crise sanitaire oblige, la plupart des réformes sociales sont sur pause. La mise en place d'un revenu universel d'activité (RUA) est en suspens, et le projet de loi sur la dépendance patine. La réforme des retraites, quant à elle, semble malgré quelques soubresauts, de plus en plus compliquée à glisser dans le calendrier du quinquennat. Mais il en est une qui résiste envers et contre tout : celle de l'assurance chômage.

Mardi, lors d'une ultime séance de concertation en visioconférence avec les organisations patronales et syndicales, la ministre du Travail a confirmé sa détermination à aller au bout d'un texte censé inciter les demandeurs d'emploi à retrouver au plus vite le chemin du travail et à « *lutter contre la précarité* ». Fait rare, d'une seule voix, l'ensemble des organisations syndicales ont rappelé leur opposition résolue à la réforme, déjà exprimée la semaine dernière dans un communiqué commun.

"#AssuranceChomage Cette réforme est injuste, incohérente, déséquilibrée, anachronique. Elle tape sur les chômeurs les plus précaires qui sont déjà les victimes de la crise que nous traversons."@CfdtBerger #FranceInfo

— CFDT (@CFDT) [March 3, 2021](#)

Des allocations divisées par deux

Le texte de 2019, dont plusieurs volets ont déjà fait l'objet de reports à cause de la pandémie, a beau avoir été ripoliné dans une nouvelle version plus *soft*, la pilule ne passe toujours pas.

« Nous sommes comme des géographes face à des gens qui pensent que la terre est plate », tempête François Hommeril, le leader de la CFE-CGC. « On a un gouvernement qui considère qu'avec un bon coup de pied au cul, c'est-à-dire en baissant leurs allocations, les chômeurs iront travailler. C'est totalement faux ! Les organisations syndicales l'ont toutes dit et répété à la ministre, en des termes plus choisis. On sait, grâce à de nombreuses études scientifiques en France et dans le monde, que maintenir un bon niveau d'indemnisation n'empêche pas les gens de chercher du boulot. En revanche, Esther Duflo, prix Nobel d'économie, l'a également rappelé, quand les minima sociaux sont trop bas, on consacre toute son énergie à manger et à se loger. »

Quelque 840 000 demandeurs d'emploi (soit 38 % des allocataires) devront pourtant bientôt se serrer la ceinture. Au 1^{er} juillet, le nouveau calcul du salaire journalier de référence (SJR) sera appliqué. Résultat, les nouveaux inscrits et toutes celles et ceux qui auront épuisé leurs droits devraient perdre en moyenne 20 % de leur allocation, selon les calculs de l'Unédic.

Retoqué en novembre dans sa première version par le Conseil d'Etat qui le jugeait manifestement trop inégalitaire, ce calcul aboutira à ce que les allocations ne soient plus divisées par quatre dans certaines situations, mais « seulement » par deux (dans le pire des cas), avec un plancher fixé à 57 % pour les périodes non travaillées.

« Au lieu de prendre en compte toutes les périodes travaillées et non travaillées, ce qui diminuait considérablement le montant des allocations, le cabinet nous a expliqué que le calcul n'intégrera que 57 % des périodes non travaillées », détaille Michel Beaugas, secrétaire confédéral de Force ouvrière chargé de l'emploi. « Si par exemple une personne n'a pas travaillé douze mois au cours de la période de référence, seuls sept mois seront retenus pour calculer le montant. »

La baisse des allocations tout de suite, le bonus-malus plus tard

A l'issue de la dernière concertation entre Elisabeth Borne et les partenaires sociaux, le ministère du Travail a ainsi présenté ses estimations pour un demandeur d'emploi payé au Smic (1 555 euros bruts) qui a travaillé huit mois sur une période de vingt-quatre mois. « Si on applique les règles de 2017, [qui sont toujours en vigueur aujourd'hui, NDLR], son

allocation est de 985 euros pendant huit mois ; de 389 euros pendant vingt-quatre mois selon la réforme de 2019 et de 667 euros pendant quatorze mois en fonction du nouveau calcul. »

Trois cents euros de moins, « *ce n'est pas rien* », insiste Denis Gravouil, en charge du dossier assurance chômage à la CGT. « *Surtout que cet été, on voit mal comment les demandeurs d'emploi qui enchaînent les contrats courts retrouveront facilement du travail. Imaginer une seconde, comme nous l'a expliqué le cabinet, que les employeurs vont se mettre à proposer des contrats plus longs parce qu'ils auront du mal à trouver du personnel est une vision complètement déconnectée de la réalité.* »

Quant au bonus-malus qui consiste à moduler à la baisse ou à la hausse les cotisations chômage des employeurs en fonction de leur recours aux contrats courts rapporté à la moyenne de leur secteur, il entrera lui aussi en vigueur au 1^{er} juillet mais ne sera vraiment suivi d'effet qu'un an plus tard, lorsque le comportement des entreprises aura pu être évalué.

Autre concession faite au patronat, qui ne conteste la réforme que sur ce point du bonus-malus, les activités fortement touchées par la pandémie, comme l'hôtellerie-restauration, seront temporairement sorties du dispositif, qui ne vise au total que sept secteurs d'activité.

« *Pourquoi ne pas non plus respecter cette période d'observation pour les chômeurs ?* », s'interroge Michel Beaugas. « *Pour eux, la baisse des allocations c'est tout de suite. Pour les entreprises, le bonus-malus c'est éventuellement dans un an.* »

Clauses de retour à meilleure fortune

Deux autres volets font également partie des mesures d'adaptation de la réforme de 2019 au contexte sanitaire. Dans un geste de dernière minute à l'égard des partenaires sociaux, le gouvernement a tout d'abord maintenu les règles actuelles concernant la durée de cotisation ouvrant droit à l'indemnisation, pour l'ensemble des chômeurs « *quel que soit leur âge* » et pas seulement pour les jeunes, comme cela était initialement prévu.

Concrètement, cela signifie qu'il suffit toujours d'avoir travaillé quatre mois sur vingt-huit – voire « *même trente-deux mois en ce moment* », ajoute le ministère si l'on considère les reports de fins de droits qui ont été accordés – pour pouvoir être indemnisé. Mais dès lors que l'activité aura repris, tous basculeront, sans possibilité de retour en arrière, à la règle de 2019, soit six mois de travail sur vingt-quatre.

Le 1^{er} juillet, les cadres subiront un abattement de 30 % de leur l'allocation à partir du neuvième mois d'indemnisation et si la période devient plus faste, le couperet tombera au septième mois

Même schéma, ensuite, pour la dégressivité. Le 1^{er} juillet, les cadres subiront un abattement de 30 % de leur l'allocation à partir du neuvième mois d'indemnisation et si la période devient plus faste, le couperet tombera au septième mois.

Mais quels indicateurs choisir pour décider de ce retour à la normale ? La CFDT plaide pour une prise en compte plus large du nombre de chômeurs, intégrant la catégorie B (ayant un peu travaillé), FO et d'autres militaient même pour inclure toutes les activités réduites (B et C), mais le gouvernement s'est limité à la catégorie A (n'ayant pas du tout travaillé).

Première condition du retour à la normale, donc : à partir du 1^{er} avril, le nombre de chômeurs de catégorie A doit avoir diminué de 130 000 sur une période de six mois. Deuxième condition cumulative : le nombre de déclarations préalables à l'embauche de plus d'un mois (hors intérim), indicateur qui donne une idée du dynamisme du marché du travail, devra atteindre 2,7 millions sur quatre mois. Si ces deux conditions sont remplies, la bascule pourrait se faire à partir d'octobre.

Erreur de timing

Mais le calendrier est-il bien choisi ? De l'avis même d'Antoine Foucher, l'ancien directeur de cabinet de la ministre du Travail Muriel Pénicaud, artisan majeur de cette réforme il y a deux ans, l'appliquer aujourd'hui « *s'apparente à un coup de dé, car je le répète : personne ne sait à quoi ressemblera le marché du travail après l'épidémie de Covid-19* », insiste-t-il dans un entretien au Monde.

Il est en outre difficile de se fier à ces seuls indicateurs pour comprendre ce que serait un retour à la normale, abonde Eric Heyer, économiste à l'OFCE. « *Outre les modalités qu'on peut discuter, le danger serait d'appliquer cette réforme trop vite, au moment où on considère que ça va mieux alors qu'il faudrait en réalité que ça aille bien.* » Mais avec près de deux millions de salariés en activité partielle, la situation de l'emploi n'est guère lisible, poursuit-il.

« *Sans ces mesures prophylactiques, nous serions dans une situation très dégradée. Alors bien sûr, on s'est trompés sur les prévisions de destructions d'emplois et de faillites qu'on attendait plus nombreuses en 2020 et au début 2021, mais c'est aussi parce que nous sommes toujours dans le quoi qu'il en coûte. Le jour où il s'arrêtera, on peut s'attendre à ce qu'il y ait de la casse sociale* », prévient-il.

"Hier, aujourd'hui ou demain, pour vous, ce n'est jamais le moment de réformer l'assurance-chômage", lance [@Elisabeth_Borne](#) à [@stephane1peu](#).

"Le gouvernement n'a de leçons à recevoir de personne sur la protection des plus fragiles", dit la ministre du Travail. [#DirectAN](#) [#QAG](#) pic.twitter.com/MvEYnk4G1F

— LCP ([@LCP](#)) [March 2, 2021](#)

Alors que l'Unédic table sur 200 000 faillites en 2021, Eric Heyer ajoute qu'une croissance sans emploi est à redouter pour la suite, les entreprises ayant plutôt eu tendance à faire de la rétention de main-d'œuvre. « *Nous avons calculé que 200 000*

emplois avaient été préservés grâce aux mesures d'aides. Mais dès lors qu'elles seront levées, que la productivité reviendra à son niveau d'avant 2019, ce qui ne devrait pas arriver avant 2022, globalement les entreprises n'embaucheront pas. »

S'il fallait définir un indicateur pertinent pour évaluer le retour à la normale, l'économiste en choisirait plutôt un basé sur les difficultés de recrutement : *« Il n'y aurait aucune raison de changer les règles tant qu'on ne serait pas revenus aux niveaux de tensions mesurés dans les enquêtes de conjoncture qu'on a pu voir avant la pandémie. »*

Calcul électoral

En attendant un éventuel retour des beaux jours, les demandeurs d'emploi ne sont donc certains que d'une chose : leurs allocations risquent de diminuer dès cet été. Surtout pour ceux qui enchaînent les contrats courts.

Dans la première version de la réforme, ces mesures devaient générer 1,3 milliard d'euros d'économie par an. Une somme presque dérisoire au regard des montants en jeu. Avec la pandémie, et surtout le financement de l'activité partielle dont l'Unédic prend un tiers à sa charge, le déficit se creuse (17,4 milliards en 2020, et des prévisions de 10 milliards pour 2021 et 6,4 milliards en 2022), aggravant la dette qui s'envole et pourrait atteindre 70,6 milliards fin 2022.

De quoi renforcer l'amertume des syndicats. *« Ce sont les chômeurs qui paient le prix de cette crise »*, juge ainsi Michel Beaugas. *« Depuis quand prélève-t-on sur les dos des demandeurs d'emploi les sommes qui font la politique de l'emploi en France ? »*, s'agace de son côté François Hommeril, rappelant au passage que les partenaires sociaux qui gèrent paritairement l'Unédic ont su, année après année, présenter des budgets équilibrés mais que l'institution continue de financer le fonctionnement de Pôle emploi.

« Faire cette réforme est un calcul électoral, estime Denis Gravouil. Faute de pouvoir faire la réforme des retraites, Emmanuel Macron pourra dire qu'il a tenu ses promesses et rassurer l'aile droite de ses partisans qui considèrent que les chômeurs profitent du système sans chercher du travail. Même si, encore une fois, aucune réalité scientifique ne vient corroborer cette thèse. »

Les organisations syndicales n'ont cependant pas dit leur dernier mot. Le futur décret qui précisera les nouvelles règles sera de toute façon soumis au Conseil d'Etat, mais certaines centrales, à commencer par la CGT, pourraient bien attaquer à nouveau le calcul du SJR pour rupture d'égalité entre les demandeurs d'emploi. D'autres syndicats espèrent pouvoir reprendre la main lors de la négociation de la future convention d'assurance chômage en 2022.

Car, si l'Etat a bel et bien repris la main après l'échec programmé des dernières négociations, cette étatisation de l'assurance chômage qu'une récente note du Conseil d'analyse économique appelle de ses vœux, n'est pas encore gravée dans le marbre.