

# La réforme de l'assurance-chômage donne la priorité à la baisse des allocations

[mediapart.fr/journal/economie/190221/la-reforme-de-l-assurance-chomage-donne-la-priorite-la-baisse-des-allocations](https://mediapart.fr/journal/economie/190221/la-reforme-de-l-assurance-chomage-donne-la-priorite-la-baisse-des-allocations)

## Chômage

19 février 2021 Par Cécile Hautefeuille

Le gouvernement n'a pas dit son dernier mot sur la réforme d'assurance-chômage. Une nouvelle règle de calcul des allocations se profile pour l'été prochain. Elle entraînera des baisses non négligeables. La taxation des entreprises abusant des contrats courts, elle, attendra.

### Imprimer

«Prioritaire » et « absolument nécessaire ». La ministre du travail Élisabeth Borne ne cesse de le répéter : la réforme de l'assurance-chômage est « bonne » et ne finira pas aux oubliettes. Ses deux premiers volets, appliqués dès la fin 2019, ont été suspendus courant 2020, à cause de la crise du Covid-19. Un autre volet, prévu pour avril 2020, n'a jamais vu le jour : il a été reporté de trimestre en trimestre.

C'est justement pour adapter la réforme au contexte que des concertations ont été entamées, dès juillet dernier, avec les partenaires sociaux. Elles touchent à leur fin. Après une série de réunions bilatérales techniques, une rencontre multilatérale devrait se tenir fin février ou début mars. Puis viendra le décret. Et enfin, les premières applications, attendues, selon plusieurs organisations syndicales, dans le courant de l'été 2021.



## **Des allocations divisées par presque deux au lieu de quatre, dans le pire des cas**

C'est la mesure la plus brutale et la plus impopulaire de la réforme. Mais visiblement, la plus urgente à appliquer aux yeux de l'exécutif. Elle sera sans doute la première à entrer en vigueur, dans la torpeur de l'été 2021 ; au 1<sup>er</sup> juillet ou au 1<sup>er</sup> août, selon les informations de Mediapart. Cette mesure modifie en profondeur le mode de calcul des allocations-chômage.

Comme Mediapart l'avait déjà détaillé [ici](#), il s'agit d'une redéfinition sévère des règles de calcul du salaire journalier de référence (SJR) qui détermine le montant des allocations. Au lieu de partir d'une moyenne des salaires touchés les jours travaillés par un salarié pendant un an (comme c'est le cas depuis quarante ans), la nouvelle règle prendra également en compte des périodes d'inactivité, en remontant jusqu'à deux ans en arrière. C'est mathématique : en comptabilisant les périodes non travaillées – et en remontant plus loin dans le passé professionnel – la moyenne s'effondre. Le SJR est plus bas. Et avec lui, les allocations-chômage.

Dans la première version de la réforme, censée s'appliquer en avril 2020, toutes les périodes non travaillées – sans exception – étaient prises en compte. La baisse des allocations était drastique : divisées par quatre dans les cas les plus extrêmes. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État [a censuré](#) cette formule, jugeant qu'elle portait atteinte au principe d'égalité.

*« 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 »,* écrivait l'institution, pointant *« une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi »*.

Mouché, le ministre n'a pas renoncé à modifier le mode de calcul du SJR. Il a trouvé une parade et souhaite appliquer un plancher. Toutes les périodes d'inactivité ne seraient pas prises en compte. La baisse du SJR ne pourrait pas dépasser 43 %. *« On diviserait les allocations par presque deux au lieu de les diviser par quatre »*, commente Denis Gravouil, le négociateur CGT sur l'assurance-chômage.

Mediapart a pu consulter la simulation du ministère du travail, présentée aux partenaires sociaux. Actuellement, une personne qui a travaillé six mois (deux CDD de trois mois, payés au Smic, sur les 24 derniers mois) perçoit une allocation-chômage de 975 euros par mois, pendant six mois. Avec l'application d'un plancher, elle percevra 659 euros pendant un peu plus de dix mois au lieu des modiques 285 euros (pendant 24 mois) que lui aurait attribués la première version de la réforme. La baisse serait donc de 32 % contre 70 % initialement.

« Certes, la baisse est limitée avec l'instauration d'un plancher », commente Michel Beaugas, de Force ouvrière. « Mais ça reste non négligeable. Nous n'y sommes pas favorables. » Franc désaccord également de la CGT. Denis Gravouil tempête : « C'est formidable ! On va avoir une baisse des droits en plein été et en pleine crise. Le ministère instaure un plancher, mais peut-on vivre avec 659 euros par mois ? »

Les demandeurs d'emploi alternant contrats courts et inactivité seront les plus pénalisés. Car c'est bien le but, assumé, de la réforme. Mettre un terme à ce que Pierre Gattaz, alors patron du Medef, appelait « le scandale de l'optimisation des chômeurs ». À l'écouter, les demandeurs d'emploi seraient de fins stratèges qui travaillent quelques mois, rechargent des droits et « profitent » ensuite tranquillement du chômage.

Aujourd'hui, le discours politique est focalisé sur le montant des allocations et le problème « d'équité » entre ceux qui travaillent en continu et ceux qui alternent les petits contrats. La ministre du travail le martèle dans les médias : « Il est difficilement compréhensible qu'un salarié qui travaille à mi-temps tous les jours ait une allocation qui soit la moitié de celle versée à celui qui travaille à temps plein mais un jour sur deux. » En réalité, si l'allocation peut être plus élevée, elle est versée sur une durée beaucoup plus courte. Bizarrement, personne ne le souligne.

Autre précision de taille : plus un chômeur a une durée de droit courte, plus vite il va retravailler. L'Unédic, le gestionnaire de l'assurance-chômage, l'a démontré dans une note publiée il y a deux ans : 63 % des personnes qui ont ouvert cinq mois de droits reprennent une activité au bout de trois mois.

### Travailler avant et après le début de l'indemnisation

Parmi les allocataires qui viennent d'ouvrir un droit, 45 % travaillent dans les 3 mois qui suivent le début d'indemnisation :

- ▶ Ceux qui ont travaillé la totalité de l'année précédente sont 1 sur 3 à retravailler rapidement après l'ouverture des droits.
- ▶ Ceux qui n'ont pas travaillé la totalité de l'année précédente sont près de 6 sur 10 à retravailler rapidement après l'ouverture des droits.

#### Salaire et allocation perçus selon le temps passé sous contrat l'année précédant l'ouverture de droits

Part de l'année précédant l'ouverture de droit sous contrat de travail	Répartition des allocataires	Salaire de référence servant au calcul de l'allocation (mensuel net)	Durée du droit ouvert	Salaire net sur les 12 mois précédant l'ouverture de droit	Indemnisation nette perçue sur les 12 mois suivant l'ouverture de droit	Part d'allocataires ayant repris un emploi dans les 3 mois suivant le début de l'indemnisation
100 %	45%	1620 €	23 mois	1 620 €	670 €	33 %
75 - < 100 %	15 %	1360 €	17 mois	1 210 €	460 €	52 %
50 - < 75 %	17 %	1300 €	10 mois	800 €	410 €	54 %
25 - < 50 %	20 %	1290 €	6 mois	500 €	350 €	55 %
Moins de 25 %	4 %	1300 €	5 mois	220 €	290 €	63 %
Ensemble	100 %	1450 €	16 mois	1 150 €	520 €	45 %

Source : FNA ; Champ : ouvertures de droit en ARE 2017 au régime général en novembre et décembre 2017

Lecture : 4 % des allocataires ont travaillé moins de 25 % de l'année précédant leur ouverture de droit et ont ouvert un droit d'une durée de 5 mois en moyenne. Sur les 12 mois précédant l'ouverture de droit, ils ont gagné 220 € par mois en moyenne. Leur indemnisation nette sur les 12 mois qui ont suivi était de 290 € en moyenne par mois. Parmi eux, 63 % ont travaillé au cours des 3 mois qui ont suivi le début de l'indemnisation.

A noter que l'indemnisation est calculée selon les nouvelles règles introduites par la convention 2017.

On est loin du fantasme du chômeur attendant d'avoir épuisé ses allocations pour chercher un emploi. Qu'importe : la réglementation est complexe et le ministère peut brandir sans trop être contredit des arnaques intellectuelles pour assurer le service après-vente de sa réforme.

Une réforme censée être plus juste et efficace pour lutter contre les contrats courts. Il s'agit de réduire la précarité « *en agissant à la fois sur les allocations et les employeurs* », affirme le cabinet d'Élisabeth Borne. Pourtant, selon Denis Gravouil, le gouvernement envisage de « *faire les choses à l'envers* » en pénalisant d'abord les travailleurs par intermittence avant de s'attaquer aux employeurs qui leur proposent des contrats courts.

### **Bonus-malus : un équilibre, vraiment ?**

C'est le « *en même temps* » de la réforme. Le volet « *justice sociale* » prévoyant la taxation des contrats courts. Il s'agit d'instaurer un bonus-malus pour contraindre les employeurs à des pratiques plus saines. Ceux qui abusent des contrats courts verront leurs cotisations augmenter. Et inversement. Les détails de ce volet ne sont pas encore connus. Une mission confiée conjointement sur le sujet à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à celle des finances (IGF) n'a pas encore rendu son rapport.

Le ministère promet une application « *synchronisée* » de cette mesure avec celle concernant le SJR et donc, la baisse des allocations. Pour ne pas donner l'impression que seuls les chômeurs vont en pâtir. Sauf que... là encore, c'est une petite entourloupe.

« *On va commencer à regarder le comportement des entreprises dès l'été 2021* », détaille Denis Gravouil. « *Le ministère fait croire qu'il y a un équilibre et va annoncer que les mesures se déclenchent en même temps. Mais en réalité, le bonus-malus sera effectif sur les cotisations un an plus tard !* », s'insurge-t-il.

« *Pour que ce soit réellement équilibré, il faudrait que la baisse des allocations intervienne également à l'été 2022* », abonde Michel Beugas, de Force ouvrière, sans trop y croire. Ce dernier rappelle que la future convention d'assurance-chômage commencera à être discutée dès l'automne 2022. Et plaide pour la suppression pure et simple de la réforme. « *Autant laisser couler les règles actuelles, celles de la convention 2017, jusqu'à la suivante.* »

Mais là encore, il n'y croit guère. « *Politiquement, renoncer à la réforme d'assurance-chômage, c'est impossible ! Il n'y aura pas de réforme des retraites, ils ne peuvent pas tout laisser tomber.* »

### **Ouverture des droits : assouplir puis appliquer. Mais quand ?**

Ce volet de la réforme avait commencé à s'appliquer dès le mois de novembre 2019, quelques mois avant la pandémie. Il a finalement été suspendu fin juillet 2020. Il durcissait les conditions d'ouverture et de rechargement des droits. Six mois de travail étaient nécessaires, au lieu de quatre, pour pouvoir bénéficier d'une allocation-chômage. Le seuil passait également à six mois pour recharger au lieu de 150 heures (environ un mois) auparavant.

Les premiers mois d'application ont été redoutables :

l'Unédic a comptabilisé 20 000 rejets d'ouverture de droit par mois « *pour cause d'affiliation insuffisante* » entre novembre 2019 et février 2020. Dans les mois qui ont suivi, des dizaines de milliers de précaires ont continué d'être brisés, en silence et en pleine pandémie, par cette mesure, comme Mediapart a pu le documenter.

Depuis juillet, le seuil de quatre mois est de nouveau en vigueur pour l'ouverture et le rechargement. Une mesure provisoire, en attendant une meilleure conjoncture économique ; le « *retour à meilleure fortune* » pour reprendre une expression chère au cabinet d'Élisabeth Borne.

Plusieurs pistes sont maintenant sur la table : maintenir ces seuils pour tout le monde en attendant la reprise économique. Ou alléger la mesure mais uniquement pour les jeunes. De quels jeunes parle-t-on ? Moins de 30 ans ? Moins de 26 ans ? « *Ce n'est pas encore très clair* », commente Jean-François Foucard, de la CFE-CGC.

### **Dégressivité des allocations : au bout de neuf mois au lieu de sept ?**

C'est une autre mesure entrée en vigueur dès novembre 2019 puis suspendue pour cause de crise. La dégressivité des allocations-chômage pour les hauts revenus. La réforme prévoit une baisse de 30 % des allocations à partir du septième mois de chômage pour les salariés qui percevaient un salaire de plus de 4 500 euros brut mensuel. Elle pourrait être assouplie : la dégressivité serait effective au bout de neuf mois plutôt que sept. Là encore, en attendant un « *retour à meilleure fortune* ».

Comment seront définis ces critères de meilleure santé économique ? C'est toujours flou. « *On ne sait pas si on va se focaliser sur le taux de chômage ou les chiffres de Pôle emploi*, explique Jean-François Foucard. *On ne sait pas non plus quelle durée sera fixée pour considérer que les indicateurs sont stabilisés.* »

En attendant la prochaine réunion multilatérale, qui devrait éclaircir ces points, une dernière question se pose. Introduire une modulation des règles d'assurance-chômage en fonction de la santé économique du pays serait une nouveauté. Et n'est pas sans rappeler les récentes préconisations, pour le moins fracassantes, du Conseil d'analyse économique.

Publiée début janvier 2021, cette note propose d'adapter le montant des allocations-chômage en fonction de la conjoncture. Elle est signée, entre autres, par un certain Pierre Cahuc. Un économiste dont les idées, dès 2015, ont largement inspiré... l'actuelle réforme de l'assurance-chômage.

## **Mots-clés**

---

## **Derniers articles**

---

## **Du même auteur**

---

## Aujourd'hui

---

- [La Une](#)

[Puteaux: les confessions du porteur de lingots du clan Ceccaldi-Raynaud](#) Par [Yann Philippin](#) et [Antton Rouget](#)

- [Enquête sur les méthodes de l'ombre de Mogi Bayat, l'agent préféré du FC Nantes](#) Par [Yann Philippin](#) et [stéphane vande velde \(le soir\)](#), [Nico Tanghe \(De Standaard\)](#) et [Benjamin peyrel \(mediacités\)](#)
- [Dans les quartiers, les paris sportifs font des ravages](#) Par [Latifa Oulkhair \(Bondy Blog\)](#)
- [Camille Schmoll: «Les femmes ont été effacées de l'histoire des migrations»](#) Par [Nejma Brahim](#)
- [La Saxe, laboratoire de la scène radicale allemande](#) Par [Prune Antoine](#)
- [«Séparatisme»: la France apporte de l'eau au moulin d'Erdogan](#) Par [Nicolas Cheviron](#)
- [Avec ou sans Lula, le Parti des travailleurs peine à se renouveler](#) Par [Jean-Mathieu Albertini](#)
- [Deux ans après le «hirak», où en est «l'Algérie nouvelle»?](#)  Par [Rachida El Azzouzi](#)
- [Génération identitaire manifeste contre sa dissolution](#) Par [Géraldine Delacroix](#) et [Lucie Delaporte](#)
- [Malgré le processus de paix, un négociateur de l'ETA est renvoyé devant le tribunal](#) Par [Antton Rouget](#)