

Ces chômeurs qui vont y perdre sur tous les tableaux

 alternatives-economiques.fr//chomeurs-y-perdre-tableaux/00098629

Laurent Jeanneau, *Alternatives économiques*, 6 avril 2021

Non seulement la nouvelle réforme va faire chuter les allocations des chômeurs les plus précaires, mais elle va les désinciter à accepter des jobs moins bien rémunérés. Démonstration avec plusieurs études.

Le couperet se précise. Avec la réforme de l'assurance chômage, qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet, certains chômeurs vont perdre de l'argent. Parfois beaucoup d'argent. Et ce sont les plus fragiles d'entre eux qui seront les plus pénalisés. Mais au-delà de son caractère punitif, cette réforme est aussi lourde d'incohérences.

Alors qu'elle est censée, selon le gouvernement, inciter les chômeurs à reprendre le chemin de l'emploi, elle risque dans un certain nombre de cas de faire précisément l'inverse : pousser les chômeurs à rester au chômage s'ils ne veulent pas perdre trop de revenus. C'est ce que montrent plusieurs simulations récentes.

Des économies sur le dos des chômeurs

La première de ces études a été réalisée par l'Unédic, l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage. Cette note, peu appréciée par l'exécutif, n'a pas été rendue publique. Mais ses conclusions ont été révélées par *Le Monde* et l'agence de presse AEF la semaine dernière, avant d'être publiée en intégralité par Mediapart. On y apprend que la réforme permettra d'économiser 2,3 milliards d'euros par an, en régime de croisière. Trois mesures, en particulier, vont réduire les droits des chômeurs et donc limiter les dépenses.

Pour percevoir une allocation chômage, il faut avoir cotisé, c'est-à-dire travaillé, au minimum quatre mois pour le moment. Avec la réforme, ce sont six mois de travail qui seront désormais nécessaires pour ouvrir des droits. Avec à la clé 800 millions d'euros d'économies chaque année. Sauf que cette disposition n'entrera en application qu'en cas de retour à meilleure fortune, c'est-à-dire quand l'économie reprendra quelques couleurs. Pour faire ses calculs, l'Unédic table sur une mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2022.

Le changement du mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) générera le plus d'économies : 1 milliard d'euros par an en rythme de croisière

Deuxième mesure restrictive pour les demandeurs d'emploi : la dégressivité des allocations chômage. Elle vise les cadres qui gagnaient au moins 4 500 euros bruts quand ils étaient encore en poste. Dès le 1^{er} juillet, leur indemnité baissera au bout de neuf mois de chômage. En cas de « retour à meilleure fortune », cette baisse interviendra dès le septième mois, ce qui arrivera en janvier 2022 selon l'hypothèse retenue par l'Unédic. Verdict : 460 millions d'euros par an en moins à verser à cette catégorie de chômeurs.

Mais c'est surtout la troisième mesure, le changement du mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR), qui générera le plus d'économies : 1 milliard d'euros par an en rythme de croisière. Contrairement aux deux autres, elle s'appliquera intégralement dès le 1^{er} juillet 2021.

Un nouveau mode de calcul qui pénalise très fortement les précaires

Le SJR sert de base pour définir le montant des allocations chômage. Dans la première version de la réforme, il devait être calculé en fonction du nombre de jours travaillés sur une période donnée, mais aussi de la totalité du nombre de jours chômés, ce qui n'était pas le cas avant.

Concrètement, on additionne tous les salaires perçus pendant une période de référence de vingt-quatre mois et on divise cette somme par 24, même si sur ces deux ans il y a eu dix-huit mois de chômage. Prenons ainsi l'exemple de Paul, qui a décroché un CDD de quatre mois, payé 1 500 euros et subi dix-huit mois de chômage. Avant la réforme, son salaire mensuel de référence pris en compte pour le calcul de son indemnité aurait été de 1 500 euros. Après la réforme, le montant pris en compte chute à 375 euros (6 mois x 1 500 euros / 24 mois).

Les indemnités des chômeurs abonnés aux contrats courts pouvaient donc être divisées par quatre ! Tandis que pour d'autres chômeurs qui avaient connu une période d'emploi plus stable, les allocations restaient inchangées.

Cette copie a été retoquée en novembre dernier par le Conseil d'Etat, qui a dénoncé « *une différence de traitement manifestement disproportionnée* », le salaire journalier de référence pouvant « *pour un même nombre d'heures de travail, varier du simple au quadruple en fonction de la répartition des périodes d'emploi* ». Le gouvernement a donc amendé sa réforme et introduit par décret en mars dernier un plancher au calcul du SJR, afin d'éviter qu'il ne varie du simple au quadruple.

Vous êtes déjà perdu ? Pas de panique, il faut simplement comprendre que ce nouveau mode de calcul continue de pénaliser très fortement les précaires qui alternent chômage et emplois courts, ces fameux « permittents » que le gouvernement a dans le viseur.

Car même avec ce plancher, cette nouvelle version du SJR fera baisser les allocations de 1,15 million de demandeurs d'emploi de 17 % en moyenne, lors de la première année de mise en œuvre de la réforme, selon l'Unédic, qui a revu ses estimations à la hausse (elle tablait initialement sur 800 000 chômeurs concernés). Parmi eux, 178 000 allocataires verront leur indemnité chuter de 30 % à 40 %. Et comme le précise l'organisme : « *Les demandeurs d'emploi concernés sont principalement des personnes s'inscrivant à la suite de CDD ou d'intérim.* »

Des allocations plus faibles et pas que...

Au-delà de cette photographie globale des effets de la réforme, il est intéressant d'analyser plus en détail les conséquences pour les demandeurs d'emploi. C'est cet exercice que propose le sociologue Mathieu Grégoire, en s'appuyant sur un simulateur de droits construit dans le cadre d'une recherche sur l'évolution des droits à indemnisation depuis 1979 (dont nous avons déjà parlé dans cet article). Il a mis à jour son outil, en prenant en compte les dispositions prévues dans le projet de décret transmis le 16 mars 2021, et vient de publier une série de billets dans le carnet de recherche de la revue *Salariat*, dont les résultats ne devraient pas davantage plaire au gouvernement que l'étude de l'Unédic.

Et pour cause, Mathieu Grégoire commence par démonter le principal argument du ministère du Travail pour justifier cette réforme. Certes, les allocations vont baisser, reconnaît la ministre Elisabeth Borne, mais les droits des chômeurs, eux, ne diminueront pas, car ils toucheront une allocation plus faible pendant plus longtemps.



Watch Video At: https://youtu.be/o_ZjWc5MiI4.

En réalité, loin d'être la règle, ce cas de figure sera l'exception, démontre le chercheur. Ce que dit la ministre concernera seulement les chômeurs qui ont eu un profil d'emploi intermittent et qui ensuite s'arrêtent totalement de travailler pendant longtemps, jusqu'à ce qu'ils consomment en intégralité leurs droits à l'allocation chômage.

« *Un cas limite, fort peu représentatif* », tacle Mathieu Grégoire. « *Pour les salariés à l'emploi intermittent qui continuent d'avoir des emplois intermittents lorsqu'ils sont indemnisés, non seulement le montant de leur indemnisation chômage diminuera, mais en plus le rythme de renouvellement de leurs droits se trouvera (de plus en plus) ralenti.* »

Le « fantasme répandu » du chômeur fainéant

Pour s'en convaincre, le sociologue compare deux profils, passés à la moulinette de son simulateur. D'un côté, Jean A. qui a décroché un CDD de deux mois au Smic, enchaîné avec une période de chômage de deux mois, un second CDD de deux mois au Smic, puis une nouvelle période de chômage. Il ne touche rien pendant sa première période de chômage, car il a travaillé moins de quatre mois. Ce n'est qu'après son second CDD qu'il aura droit à une indemnité. Avant la réforme, il aurait eu droit à 960 euros par mois. Après la réforme, il ne touchera que 780 euros, mais sera indemnisé six mois au lieu de quatre.

Ce cas de figure illustre le propos de la ministre. « *Un cas très particulier, puisque Jean A. ne travaille plus du tout dès qu'il perçoit des indemnités de chômage* », souligne Mathieu Grégoire. Pour le chercheur, cet exemple mis en avant par le gouvernement correspond à un « *fantasme répandu* » : celui du chômeur assimilé à un fainéant qui s'arrêterait totalement de travailler pour consommer ses droits au chômage dès qu'il en aurait l'opportunité.

« *Mais ce cas type, sur lequel s'appuie implicitement la ministre pour défendre sa réforme, correspond en fait à une stratégie assez peu rationnelle, y compris pour un "agent maximisateur", pointe Mathieu Grégoire. D'une part, continuer de travailler permettrait à ce salarié de percevoir des revenus supérieurs. D'autre part, sa stratégie est sans lendemain car il finit par se trouver en fin de droits sans possibilité de renouvellement.* »

« La réforme promet des droits réduits pour longtemps plutôt que des droits plus longs »,
Mathieu Grégoire, sociologue

Comparons maintenant avec Jean B. qui, lui, continue d'alterner les CDD de deux mois avec des périodes de chômage de deux mois. Avant la réforme, il aurait touché 960 euros par mois à chaque période de chômage. Après la réforme, son allocation tombe à 780 euros. Mais ce n'est pas tout : il va lui falloir de plus en plus de temps pour renouveler ses droits alors qu'avant la réforme le rythme de renouvellement était régulier. Surtout, son indemnité va se réduire progressivement.

« *Quand bien même le rythme de travail est strictement identique, ce sont des périodes différentes qui sont prises en considération lors des différentes ouvertures* », explique Mathieu Grégoire. Au bout d'un an à alterner emploi et chômage, il ne touchera plus que 700 euros. Au bout de deux ans et demi, son allocation baissera encore à 650 euros. « *La réforme promet ainsi des droits réduits pour longtemps plutôt que des droits plus longs* », juge le sociologue.

Désincitation à reprendre un travail

Autre aberration pointée par Mathieu Grégoire : le risque d'enfermer les chômeurs dans des droits faibles, même s'ils ont réussi à renouer avec des emplois plus stables. Il prend l'exemple d'Eléonore, qui traverse une période de dix mois de chômage après un CDD de

quatre mois au Smic (1 555 euros brut). Elle n'a droit à rien car à ce moment-là la réforme est entièrement déployée 1 et il faut désormais avoir travaillé six mois pour toucher l'indemnité.

Elle finit par décrocher un CDD de dix mois, toujours au Smic, qui débouche ensuite sur une nouvelle période chômeuse, qui dure dix mois. Elle a désormais droit à l'allocation. Mais à cause de son premier CDD de quatre mois, sa première phase de chômage de dix mois est prise en compte dans le calcul de son indemnité et lui occasionne une perte de revenus importante : elle n'aura droit qu'à 680 euros par mois au lieu de 980 euros si ce premier contrat n'avait pas compté. Soit 300 euros de moins !

Sa mauvaise fortune ne s'arrête pas là : imaginons qu'elle décroche un job mieux rémunéré à l'issue de sa deuxième période de chômage (1 900 euros brut durant dix mois). A nouveau au chômage, elle pense pouvoir toucher une allocation plus élevée, puisque son salaire était plus important. Avec un salaire de 1 900 euros, si on a un emploi stable, on peut espérer toucher 1 120 euros. Malheureusement, le premier CDD de quatre mois d'Eléonore lui a valu une allocation moins élevée mais plus longue. Il lui reste donc un reliquat important : sur les vingt-quatre mois de droit à 680 euros, elle n'en a consommé que dix. Reste donc quatorze mois de reliquat à 680 euros par mois.

Les règles de l'assurance chômage prévoient bien un « droit d'option » dans ce cas : on a le droit de renoncer à un droit ancien pour pouvoir bénéficier d'un nouveau droit supérieur sans attendre l'épuisement du reliquat. Mais les conditions d'utilisation de ce droit d'option, qui étaient déjà restrictives avant la réforme, le sont encore plus désormais. Et Eléonore ne peut pas y avoir accès car son reliquat est trop important.

Bref, la réforme lui fera donc subir une perte de 7 400 euros sur les 21 000 euros auxquels elle aurait pu prétendre sans le nouveau calcul du SJR, soit 35 % de moins. Si elle n'avait pas accepté ce premier CDD de quatre mois, elle aurait bénéficié d'une allocation de 980 euros dans sa première phase d'indemnisation et de 1 120 euros dans la seconde, selon les simulations de Mathieu Grégoire. Un comble pour une réforme qui veut inciter les chômeurs à reprendre un travail...

Une usine à gaz punitive et absurde

Le sociologue a d'ailleurs fait plusieurs autres simulations qui tendent à montrer que dans un certain nombre de cas, accepter un travail peut faire perdre beaucoup plus d'argent que le salaire gagné. Il donne notamment l'exemple de Justine, qui pointe à Pôle emploi pendant six mois après un CDD de six mois payé au Smic. « *Comme elle n'a pas de jours de chômage intercalés entre deux emplois, la réforme n'implique pas de baisse pour elle* », explique Mathieu Grégoire. Elle touchera 980 euros par mois. Mais si elle avait accepté une seule journée de travail payé 70 euros un an plus tôt, son allocation aurait été nettement moins élevée : 650 euros par mois.

« Dans son cas, sa journée de travail rémunérée 70 euros se traduit par une perte d'un tiers de ses indemnités, soit 330 euros pendant six mois, c'est-à-dire par une perte de près de 2 000 euros », calcule le sociologue.

Dans certains cas, travailler un jour supplémentaire pourra conduire à une perte massive de revenus

Pour appuyer son propos, le chercheur cite d'autres cas où la perte peut être encore plus importante, qui sont détaillés sur le site de la revue *Salariat*. Et de conclure : « *Cette réforme, inspirée par des économistes universitaires considérés comme "orthodoxes" comme MM. Cahuc et Carcillo, aboutit à un mécanisme peu orthodoxe : travailler un jour supplémentaire pourra conduire à une perte massive de revenus. Un économiste conséquent peut-il défendre un système dans lequel une heure de travail en plus peut générer une perte massive de revenus ?* »

Non seulement la réforme de l'assurance chômage va faire perdre beaucoup d'argent aux chômeurs, mais dans certains cas elle risque de les dissuader de reprendre un emploi. Bref, une usine à gaz punitive et absurde.

1. Les volets de la réforme d'assurance chômage de 2019 devaient initialement entrer en vigueur selon un calendrier différent. La mesure qui durcit le nombre de mois nécessaires pour percevoir une allocation a bel et bien été appliquée en novembre 2019, mais, à cause de la pandémie, le gouvernement a décidé en juillet dernier de revenir aux anciennes règles de 2017 (quatre mois de travail exigés au lieu de six). Il a également suspendu la dégressivité des allocations pour les hauts revenus. L'autre grand volet de la réforme (calcul du SJR) a sans cesse été reporté. Dès lors que la situation de l'emploi sera revenue à la normale, pas avant octobre 2021 au mieux, la réforme de 2019 sera donc entièrement déployée.