

Assurance-chômage : une réforme sanglante

alternatives-economiques.fr/assurance-chomage-une-reforme-sanglante/00090433

Robin Lemoine, *Alternatives économiques*, 26 septembre 2019



« Une réforme d'une ampleur inédite ». Les nouvelles règles de l'assurance chômage, entièrement à la main du gouvernement après l'échec des négociations entre les syndicats et le patronat, mettent une pression jamais vue sur les demandeurs d'emploi, observe l'Unédic. L'objectif poursuivi par l'exécutif est de faire des économies et de ramener les chômeurs vers le marché du travail.

Pour les promoteurs de la réforme qui va entrer progressivement en vigueur dès novembre 2019, des allocations trop importantes décourageraient les individus de retrouver un emploi. Le ministre du Budget Gérard Darmanin a même remis une pièce dans la machine le 25 septembre, affirmant sur France Inter : « *On connaît tous certains de nos amis cadres qui se disent qu'ils vont prendre un peu de temps avec les allocations chômage avant de reprendre un boulot* ». Pire encore, certaines personnes toucheraient plus au chômage qu'en travaillant (voir [la polémique sur les 20 % de chômeurs qui gagnaient plus au chômage qu'en travaillant](#)).

Effets négatifs massifs

Après l'annonce en juin des modalités de cette réforme publiées dans un décret, le 28 juillet 2019, les syndicats avaient immédiatement réagi, dénonçant une réforme injuste socialement qui entraînerait de terribles effets sur la situation des demandeurs d'emploi. Pourtant aucune réponse du gouvernement. Aucune étude d'impact. Aucune enquête sur les effets de comportement. C'est ce qu'a déploré l'Unédic, mardi 24 septembre lors de la présentation de son rapport sur les perspectives financières de l'assurance-chômage 2019-2022. « *Nous avons décidé d'étudier les impacts de cette réforme*

sur les futurs demandeurs d'emplois. Nous voulions que chacun détienne l'ensemble des informations afin de faire vivre le débat démocratique », a déclaré Patricia Ferrand, présidente (CFDT) de l'Unédic, organisme géré de manière paritaire.

Un chômeur indemnisé sur deux (soit 1,3 million de personnes) sera pénalisé par cette réforme

Résultat, au cours de la première année de mise en œuvre de l'ensemble des mesures, d'avril 2020 (pour le changement de calcul des indemnités, la dégressivité pour les cadres et l'ouverture des droits aux démissionnaires ainsi qu'aux indépendants) à mars 2021 (mise en place d'un bonus-malus), un chômeur indemnisé sur deux sera pénalisé par cette réforme, l'autre moitié n'étant pas concernée car ce sont des demandeurs d'emploi qui ont travaillé de manière continue sans alterner périodes de chômage et d'emploi.

Le gouvernement sur le dos des chômeurs

Les premiers vont donc subir de plein fouet les différentes modifications induites par la réforme. Alors que 2,65 millions de personnes auraient pu ouvrir, en avril 2020, un droit selon les règles actuelles, l'étude estime que 9% d'entre elles (234 000) ne pourront pas y avoir accès, faute d'avoir atteint les six mois de travail nécessaires sur les 24 derniers mois (au lieu de 4 mois sur 28 mois actuellement). Les cadres dont la rémunération dépasse plus de 4 500 euros brut mensuels subiront une dégressivité de leur allocation à partir du septième mois (soit 2% des allocataires, 52 000 personnes) et pour les 39% restants (1 million), ils observeront une baisse de leur revenu de remplacement en raison de la modification du calcul du « salaire journalier de référence », ou une ouverture de droits retardée, voire une durée de droits plus courte.

Les droits de celles et ceux qui travaillent moins d'un mi-temps seront divisés par deux

Les personnes les plus affectées seront les entrants, qui alternent périodes de travail et de chômage (cumul salaire-chômage) et notamment les plus démunis (ceux qui font le moins d'heures). Les droits de celles et ceux qui travaillent moins d'un mi-temps seront divisés par deux. Aujourd'hui, sans la mesure, leur montant mensuel d'indemnisation s'élève à 868 euros en moyenne. Il s'établira à 431 euros pour toutes les personnes ouvrant des droits après le 1er avril 2019. Ils percevront en contrepartie leurs allocations plus longtemps... S'ils vont jusqu'au bout de leurs droits. Les plus jeunes qui ont des rythmes de travail plus faibles que la moyenne ainsi que les saisonniers et les intérimaires devraient davantage subir les conséquences de ces nouvelles règles.

Les entreprises épargnées

Mais alors que des secteurs utilisent en masse les contrats courts, comment les chômeurs pourront-ils, même s'ils le souhaitent, ne plus enchaîner contrats de travail et jours chômés ? Pour cela, il faudrait que les entreprises réalisent elles aussi un effort pour proposer des postes plus stables.

Les chômeurs verront, la première année, leurs allocations diminuer sans pour autant que les entreprises fassent leur part

Pour répondre à ce problème récurrent, le gouvernement a décidé de mettre en place un système de bonus/malus. Il aura pour objectif de taxer les recours abusifs aux contrats courts ou d'intérim pour que les entreprises augmentent leur volume de CDI. Pourtant, outre le fait de ne rien rapporter financièrement, les échéances et les modalités de cette mesure sont encore très floues et tous les secteurs ne seront pas concernés, regrette l'Unédic. De plus, ces contributions devraient être modulées à partir du... 1er mars 2021, un an après la mise en place de la réforme sur l'allocation chômage. Les chômeurs verront donc, la première année, leurs allocations diminuer sans pour autant que les entreprises fassent leur part.

Point positif, à partir de janvier 2020, une taxe forfaitaire de 10 euros sur chaque contrat d'usage (CDDU) devrait néanmoins décourager certains employeurs (hors audiovisuel donc) de recourir aux contrats d'usage de moins d'une journée ou de moins d'une heure.

Des économies vraiment utiles ?

Le gouvernement a opté pour une baisse des allocations-chômage des plus démunis sans pour autant pressurer les entreprises. Mais pas pour rien. Pour faire des économies. Car comme l'avait affirmé la ministre du Travail, Muriel Pénicaud sur le plateau de BFM TV, le 19 juin 2019 : « *Si on ne fait pas d'économies, dans dix ans on n'aura plus de quoi indemniser les chômeurs.* » De quoi légitimer cette réforme qui devrait réduire de 3,4 milliards d'euros les dépenses de l'Unédic. Mais ce dernier est-il en crise ?

Même en l'absence de réforme, les comptes de l'Unédic sont en train de se rééquilibrer, rappelle le rapport de l'Unédic

La réponse est non. Même en l'absence de réforme, les comptes de l'Unédic sont en train de se rééquilibrer, rappelle le rapport. En 2019, le budget est déficitaire (-1,8 milliard) mais bien moins qu'en 2017 (-3,4 milliards). Pour les années suivantes, l'Unédic prévoit à partir de 2021, un retour à l'excédent budgétaire sous l'effet d'une conjoncture favorable (+1,2 milliard) qui devrait continuer d'évoluer en 2022 (+3,2 milliards).

De quoi réduire l'endettement de l'organisme estimé aujourd'hui à 37,4 milliards euros. Il n'existe donc pas d'urgence à rogner les droits des allocataires. Cette réforme permettra de réduire encore plus l'endettement grâce à un excédent de 3 milliards en 2021 puis de 5,3 en 2022 (8,3 milliards). Avec la réforme, la dette devrait atteindre 29,4 milliards d'euros (33,5 milliards sans la réforme).

Peu importe la bonne santé de l'Unédic, le gouvernement a décidé, afin de réduire encore davantage la dette, de la faire rembourser par les chômeurs. « *Ce sont au total 4,5 milliards d'économies en trois ans qui se feront au détriment de la moitié des demandeurs*

d'emploi indemnisés », déplore la CFDT dans un communiqué.

Des effets de comportements inconnus

Devant l'ampleur des impacts annoncés pour les demandeurs d'emploi, les syndicats ne désarment pas. La CGT, FO, la CFE-CGC et Solidaires en appellent au Conseil d'État pour faire annuler la réforme de l'assurance chômage. De son côté, dès juillet, le gouvernement portait déjà un regard critique sur l'ensemble des chiffres de l'Unédic. Notamment parce que le rapport n'intègre pas les « effets de comportement » dans ces résultats. C'est-à-dire qu'il ne prend pas en compte les potentiels effets positifs d'une telle politique, une baisse des allocations amenant par exemple des demandeurs d'emploi à reprendre plus rapidement un emploi.

Le gouvernement reproche à l'Unédic de pas intégrer les « effets de comportement » dans son chiffrage, de ne pas prendre en compte les potentiels effets positifs de sa politique

Mais pour l'assurance chômage, rien n'indique que la conclusion de cette politique sera bénéfique pour le marché du travail. L'instance paritaire se défend d'ailleurs en affirmant que *« les effets de comportements sont difficiles à prévoir. Rien ne prouve, ni dans la littérature, ni dans les expériences empiriques, que ce type de politique fonctionnerait et qu'elle améliorerait la situation globale de l'emploi. »* De nombreuses expériences études affirment même le contraire, et démontrent les effets pervers de ce type de décision.

Quels seront in fine les effets concrets de cette politique sur le comportement des demandeurs d'emploi ? *« Nous suivrons de près les effets sur l'emploi de cette réforme »*, a précisé L'Unédic. Ainsi, en 2020 ou 2021, les premiers changements seront analysés et communiqués par des chercheurs : retour à l'emploi, baisse du taux de chômage, qualité de l'emploi, durée passée au chômage, nombre d'indemnisés, recours au RSA, ... Tout devra être scruté à la loupe. Une expérience grandeur nature riche d'enseignements pour les chercheurs qui se penchent sur les politiques de l'emploi. Une beaucoup moins bonne nouvelle pour les plus démunis qui de manière très empirique, vont perdre des droits.