

Réforme de l'assurance chômage en France : moins de droits, plus de précarité

Par Claire Vivès

Une mobilisation massive se déroule en France pour obtenir le retrait du projet de réforme des retraites. Quelques mois plus tôt, une autre réforme concernant l'assurance chômage a été adoptée. Si elle était passée davantage inaperçue, cette réforme constitue une atteinte aux droits des travailleur.ses tout aussi violente.

*Vite ! est-il d'autres vies ?
— Le sommeil dans la richesse est impossible.
La richesse a toujours été bien public.
~Arthur Rimbaud, « Une saison en enfer »*

Depuis le 5 décembre 2019, une mobilisation massive et protéiforme se déroule en France pour obtenir le retrait du projet de réforme des retraites. Quelques mois plus tôt, c'est une réforme concernant un autre pan de la protection sociale – l'assurance chômage – qui avait été adoptée. Si elle était passée davantage inaperçue, cette réforme constitue une atteinte aux droits des travailleur.ses tout aussi violente et est marquée par une philosophie commune avec d'autres transformations de la protection sociale française dont la réforme des retraites.

En renforçant le lien entre, d'une part, niveau et durée de cotisations et, d'autre part, montants des allocations, ces deux réformes ont en commun de reproduire dans les droits à la protection sociale les inégalités vécues dans l'emploi. Outre les conséquences sur les revenus pendant les périodes de chômage et de retraite, ces transformations renforcent l'assujettissement et la subordination des travailleurs et des travailleuses à l'emploi à rebours de l'ambition émancipatrice de la Sécurité sociale.

Un rapide retour historique pour comprendre l'ampleur de la réforme adoptée en 2019

En France, jusqu'à l'instauration en 1958 d'un régime assurantiel paritaire, les situations de chômage donnaient lieu à une prise en charge partielle par des systèmes d'assistance. Auparavant, l'aide aux chômeurs était conditionnée à leurs ressources et leur situation familiale. C'est seulement en 1958 que se met en place un système qualifié d'assurantiel, parce qu'il ouvrait des droits à l'indemnisation pour tous les chômeurs à condition d'avoir préalablement cotisé¹.

¹ La condition de cotisation était très souple car il suffisait d'avoir cotisé trois mois. Cette condition avait essentiellement pour but de vérifier que les chômeurs étaient bien des salariés.



L'Etat a délégué aux organisations syndicales et patronales représentatives la couverture de ce risque : elles sont donc gestionnaires de l'assurance chômage. Le régime d'assurance chômage dit Unédic (Union pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) est administré par un nombre égal de représentants des organisations syndicales et patronales représentatives. Ces organisations fixent lors de négociations d'assurance chômage les paramètres des cotisations et de l'indemnisation. Ensuite, entre les négociations, ils administrent l'institution. L'Etat dispose d'un pouvoir de contrôle notamment parce que l'entrée en vigueur des accords négociés est conditionnée à leur agrément par l'Etat.

En raison de la structuration des organisations syndicales et patronales en France, l'égalité de représentation est favorable au patronat. Les organisations patronales représentatives qui siègent dans l'Unédic sont au nombre de 3 avec un poids prépondérant du Mouvement des entreprises de France² (MEDEF), qui détient 3/5 des voix patronales. En face, il y a 5 organisations syndicales représentatives qui ont chacune 1/5 des sièges. Dans la pratique, il suffit aux organisations patronales de trouver une organisation syndicale avec laquelle s'allier pour qu'un texte soit adopté. Si cette primauté patronale est problématique depuis la création de l'institution, force est de constater que la régression massive décidée en 2019 en matière de droits de chômeurs est issue d'une décision du gouvernement qui a délibérément repris la main aux organisations syndicales et patronales.

Depuis la naissance de l'Unédic, des négociations avaient lieu environ tous les deux ou trois ans. A partir de 2017, suite à des demandes répétées de l'exécutif, le rythme des négociations s'était accéléré avec des négociations quasiment permanentes. En 2019, le gouvernement a demandé aux organisations de négocier à nouveau et a encadré la négociation par une lettre de cadrage très contraignante : l'accord devait permettre la réalisation de 1,3 milliards d'euros d'économie par an pendant 3 ans.

Les organisations ne sont pas parvenues à un accord. Côté recettes, le patronat a, à nouveau, refusé toute augmentation des cotisations, comme c'est le cas depuis 20 ans. Côté dépenses, aucune organisation n'a accepté de cautionner la réduction massive des droits des chômeurs nécessaire pour respecter les orientations données dans la lettre de cadrage.

Suite à l'échec des négociations, le gouvernement a repris la main et agi par décret. Le texte n'a donc pas fait l'objet d'une discussion par les parlementaires. Une partie des dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} novembre 2019 et d'autres entreront en vigueur au 1^{er} avril 2020.

Faire des économies en réduisant les droits des chômeurs

Conformément à la lettre de cadrage, l'objectif premier de cette réforme est de réaliser des économies. On ne fait pas ici une présentation exhaustive de la réforme mais en soulignons les principales dispositions au regard des économies réalisées. On ne commente pas

² Le mouvement des entreprises de France est l'organisation patronale française la plus puissante. Elle rassemble le plus grand nombre d'entreprises adhérentes et est l'organisation qui représente les plus grandes entreprises.



l'introduction d'une mesure de dégressivité pour les revenus supérieurs à 4500€ mensuels brut à partir du 7^{ème} mois de chômage. Cette mesure est porteuse d'un sens très important mais est mineure quant aux économies réalisées.

Le premier levier mobilisé, entré en vigueur au 1^{er} novembre 2019, consiste à restreindre fortement l'accès à l'indemnisation du chômage. Il faut désormais avoir cotisé plus longtemps (6 mois au lieu de 4) sur une période plus courte (24 mois au lieu de 28) pour être éligible à l'indemnisation. A cela s'ajoute la suppression des « droits rechargeables ». Il s'agissait d'une condition préférentielle d'ouverture de droits qui, depuis 2014, permettait aux allocataires qui avaient travaillé en cours d'indemnisation de réouvrir des droits après un mois de cotisations (au lieu de 4 mois). Pour comprendre la violence de ce durcissement, il faut rappeler qu'avant la réforme, beaucoup de demandeurs d'emploi ne parvenaient déjà pas à ouvrir des droits puisque plus d'un.e demandeur d'emploi sur deux n'était pas éligible à l'indemnisation.

Le deuxième levier – qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2020 – consiste à modifier les modalités de calcul du salaire pris comme référence pour calculer le montant de l'indemnisation, ce qui a pour conséquence de faire baisser le niveau de l'allocation pour les travailleur.ses précaires. Le changement est technique mais hautement significatif. Auparavant, lorsqu'un allocataire s'inscrivait, on calculait son salaire journalier de référence en additionnant la somme des salaires perçus au cours de la période de référence et en la divisant par le nombre de jours travaillés au cours de cette période. Désormais, on calcule le revenu de référence en additionnant toujours la somme des salaires perçus sur la période mais en divisant par le nombre de jours de cette période. On passe d'un *salaire* à un *revenu* de référence. Mécaniquement, cela a pour effet de faire diminuer le revenu de référence auquel on applique ensuite le même taux de remplacement qu'auparavant. Ce changement n'a pas d'effet pour les salarié.es qui s'inscrivent après avoir travaillé en continu mais a pour conséquence une baisse très importante des allocations des travailleur.ses précaires. Et c'est précisément le but recherché par l'exécutif.

Ces deux modifications réglementaires ont donc pour conséquence de diminuer l'accès et le montant de l'indemnisation des salarié.es intermittent.es de l'emploi dont la précarité va encore augmenter. Alors qu'auparavant l'indemnisation leur permettait de compléter des revenus du travail faible, les nouvelles règles de calcul constituent une pression pour qu'ils et elles travaillent en continu, quitte à accepter des emplois de très mauvaise qualité.

Lutter contre la précarité en précarisant

Outre la réduction des dépenses, l'exécutif a mis en avant un autre objectif à cette réforme : lutter contre la précarité.

Depuis une vingtaine d'années, le rôle de l'assurance chômage a évolué sous l'effet de transformations de l'emploi. Depuis les années 2000, la part des CDD et de l'intérim dans l'emploi salarié reste stable. Par contre, la durée des contrats courts diminue. Par conséquent, il y a de plus en plus de travailleur.ses qui sont simultanément – ou successivement dans un temps très court – chômeurs et salarié.es. En termes de revenu,



cela se traduit par des ressources composées à la fois de salaire et d'allocations chômage. L'assurance chômage, qui avait initialement pour fonction d'être un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi, est un revenu de complément pour des salarié.es qui occupent des emplois discontinus. En 2017, environ un allocataire sur deux travaille et un allocataire sur quatre cumule salaire et indemnisation (Unédic).

La question posée depuis de nombreuses années est la suivante : l'existence d'un revenu de complément rend-elle acceptable ces emplois mal rémunérés et permet-elle leur développement ? Répondre à cette question n'est pas simple mais le gouvernement ne s'est pas embarrassé, surtout dans l'élaboration du remède. Pour l'exécutif, l'assurance chômage serait la cause du développement de la précarité de l'emploi... et la solution serait principalement de pénaliser les allocataires qui cumulent salaire et allocations. Sans discuter de manière approfondie cette question, notons seulement l'hypocrisie qu'il y a à faire mine de lutter contre la précarité après avoir mené une série de réformes du Code du travail qui ont facilité les conditions de recours à l'emploi précaire pour les employeurs.

La réforme mobilise deux outils pour servir l'objectif affiché de lutte contre la précarité. Premier outil : l'instauration d'un bonus / malus selon un principe de pollueur / payeur. Les cotisations des entreprises sont modulées en fonction du coût qu'elles génèrent pour l'assurance chômage. Dans ce domaine, comme en matière écologique, l'idée qu'il suffirait de payer pour avoir le droit de polluer / faire des contrats courts est contestable. Surtout, dans ce cas précis, la surcotisation est dérisoire que ce soit au regard du nombre d'entreprises concernées (seulement les entreprises de plus de 11 salarié.es dans 7 secteurs d'activité, sachant que certaines verront leurs cotisations modulées à la baisse) et du niveau (moins de 1% d'augmentation au maximum).

Second outil : des diminutions de droits pour les allocataires qui travaillent. Ils et elles se voient aujourd'hui reprocher de faire un usage stratégique de l'indemnisation alors que des mesures ont eu pour but pendant de nombreuses années précisément de les inciter à reprendre un emploi en assouplissant les conditions de cumul entre allocations et salaires. Précisons tout de même que malgré ces incitations, les allocataires ne sont pas dans la situation luxueuse que dénonce le gouvernement puisqu'en cumulant salaire et allocations, ils gagnent en moyenne 1240€ par mois. Le nouveau mode de calcul (cf. supra) aura des conséquences très claires : il va réduire le montant des allocations et pénaliser toute période non travaillée et donc conduire les demandeurs d'emploi à accepter n'importe quel emploi.

Autrement dit, la réforme lutte contre la précarité en précarisant. D'une part, elle durcit les conditions d'éligibilité, ce qui conduit à retarder voire empêcher l'accès à l'indemnisation pour les plus précaires. D'autre part, elle réduit les montants d'indemnisation pour ceux qui alternent emploi et chômage, parce qu'ils et elles ne trouvent que des emplois de courte durée.

Une réforme à situer dans les transformations plus larges de la protection sociale en France



Plus largement, cette réforme est significative des transformations en cours de la protection sociale. Le rapprochement avec la réforme des retraites est particulièrement éclairant.

Si le projet de réforme des retraites était adopté, ces deux réformes constitueraient une double peine pour les chômeurs et précaires. La réforme des retraites, parce qu'elle prévoit de prendre en compte l'ensemble de la carrière a pour conséquence de pénaliser davantage les salarié.es qui ont connu des épisodes de chômage dans leurs carrières. A cela s'ajoutent des règles moins favorables aux chômeurs dans la prise en compte des périodes chômées. D'une part, une partie des règles qui permettaient de valider des trimestres de cotisation pendant les périodes chômées sont supprimées par la réforme. D'autre part, dans le montant du revenu pris en compte dans le calcul de la retraite, auparavant, on prenait en compte les salaires à partir desquels étaient calculés les allocations. Après la réforme des retraites, ce sera le montant de l'allocation qui sera pris en compte.

Outre le fait qu'elles se renforcent mutuellement, ces deux réformes ont en commun de reposer sur l'approfondissement du lien entre cotisations versées et prestations perçues. En matière d'assurance chômage, cette tendance est à l'œuvre depuis les années 2000 : les durées d'indemnisation dépendent de plus en plus strictement des durées de cotisation. Pour la retraite, l'approfondissement est drastique puisque le nouveau système « par point » prévoit que les salarié.es accumulent des points sur l'ensemble de leur carrière et que chaque euro de revenu perçu donne lieu au même niveau de cotisation. Pour la retraite comme pour l'assurance chômage, bien qu'il s'agisse de ressources mutualisées, le fonctionnement des prestations s'apparente de plus en plus à une épargne individuelle. Pour le justifier, le gouvernement avance le principe présenté comme incontestablement juste : « à travail égal, droit égal ». Les nouvelles règles accentuent le fait que ceux et celles qui ont eu de bons emplois ont de bons droits en cas de chômage et de retraite alors que celles et ceux qui ont eu de mauvais emplois, ont de mauvais droits.

Cette logique de contributivité reproduit les inégalités vécues dans l'emploi, mais elle a en plus la caractéristique de produire des inégalités cumulatives dans la protection sociale. Les mêmes qui sont pénalisé.es par la réforme d'assurance chômage parce qu'ils et elles n'ont pas d'emploi stable seront victimes de la contributivité dans la retraite par point et percevront une petite retraite.

+++

Bien qu'elle s'inscrive dans la continuité des réformes antérieures, la réforme de l'indemnisation par l'ampleur des attaques contre les droits des chômeurs constitue un tournant dans l'histoire de l'assurance chômage. Les conséquences de cette réforme sont parfaitement prévisibles : pénaliser les plus précaires des demandeurs d'emploi et les plus précaires des travailleur.ses. L'Unédic, dans son étude d'impact de la réforme, a déjà souligné le fait que les jeunes seraient les plus touché.es parce que, plus que les autres, ils alternent emploi et chômage. De manière générale, en excluant un certain nombre de travailleur.ses de l'indemnisation et / ou en réduisant le montant de leurs droits, elle aura pour effet d'appauvrir des ménages qui, s'ils n'étaient pas déjà pauvres, risquent fortement de le devenir. Un des risques est également d'augmenter le non-recours au droit dans la



mesure où des allocataires potentiels préféreront renoncer à des droits très faibles plutôt que de se soumettre aux contraintes administratives, obligations et contrôles.

Plus largement, dans cette réforme de l'indemnisation – comme dans le projet de réforme des retraites – toute période non travaillée réduit à la baisse le niveau des prestations. Par exemple, ces réformes rendent beaucoup plus risquées et coûteuses les reconversions professionnelles souvent financées par le recours à l'assurance chômage. Ceci a donc pour conséquence d'ensemble de faire de la protection sociale non pas un outil d'émancipation vis-à-vis du marché de l'emploi mais de renforcer l'assujettissement des chômeurs et des travailleur.ses précaires à l'emploi. En cela, elle pèsera sur l'ensemble des salarié.es qui risquent de se sentir davantage subordonnés.

Actualité : Ce texte a été rédigé avant les mesures de confinement et de « soutien à l'activité économique » prises par l'exécutif français en lien avec la pandémie de COVID-19. L'une de ces mesures prévoit le report en septembre des mesures dont l'entrée en vigueur était prévue au 1er avril. Ce report suscite d'ores et déjà deux réactions.

D'une part, reporter l'entrée en vigueur pour cause de crise économique est un moindre mal mais confirme que pour les initiateurs de cette réforme, ceux et celles qui étaient au chômage l'auraient été volontairement et ne faisaient pas les efforts nécessaires pour retrouver des emplois qui auraient été disponibles. D'autre part, ce report est la seule mesure à destination des salarié.es précaires (à l'exception de la prolongation des droits pendant la période de confinement pour ceux et celles arrivé.es en fin de droits après le 1er mars).

En effet, le gouvernement n'a pas pris de mesures exceptionnelles à leur égard, il n'est pas revenu sur les mesures entrées en vigueur au 1er novembre et les dispositifs de chômage partiel ne peuvent pas couvrir les pertes de revenus que subissent les personnes en contrats courts (intérimaires, fin de CDD, etc.). Déjà fortement malmené.es par les réformes récentes (de la protection sociale et du Code du Travail), les plus précaires sont donc à nouveau touché.es de plein fouet et laissé.es sans protection, contraint.es de se soumettre aux exigences du marché du travail, qui vont, en cette période, jusqu'à menacer leur vie.

Claire Vivès est sociologue et spécialiste des liens entre emploi et protection sociale, ainsi que du service public de l'emploi. Ses travaux portent notamment sur les évolutions des droits à l'assurance chômage au regard des transformations de l'emploi et plus largement sur les politiques dites de « sécurisation des parcours professionnels ». Elle étudie à la fois les évolutions réglementaires et leurs significations ainsi que les trajectoires et le vécu des travailleurs et travailleuses.

