

LES DEUX RÉFORMES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE : HARO SUR LES PLUS FRAGILES !

ATTAC, TSPS / Evelyne Dourille-Feer, illustrations : François Feer, Août 2023

Après avoir fait sauter en 2017 les verrous protecteurs décisifs du Code du travail par ordonnances¹, Macron s'est attaqué à la réforme de l'assurance chômage dès 2018 (loi Pénicaud)². Alors que la très grande flexibilisation de la main d'œuvre introduite par les ordonnances travail devait être compensée par une certaine sécurisation des chômeurs, c'est le contraire qui est advenu : limitation de l'accès aux droits, baisse des allocations et renforcement des contrôles et sanctions.

Sans même mesurer par une étude d'impact les premiers effets de la réforme 2018, Macron et son gouvernement se sont lancés en 2022 dans une seconde réforme de l'assurance chômage (loi « marché du travail »), au pas de charge car elle s'est appliquée dès le 1 février 2023³ ! Sous prétexte d'accélérer le retour au plein emploi, ils se sont attaqués à la durée de versement des allocations et à de nouvelles limitations de l'accès aux droits.

Derrière ces lois (ordonnances travail et assurance chômage) se cache la volonté néolibérale de maximiser les profits du privé en détruisant notre modèle social. Du modèle Danois de « flexicurité » (flexibilité pour l'entreprise et sécurité pour le travailleur⁴), Macron n'a gardé que la flexibilité !

Grands principes et vraies motivations des deux réformes de l'assurance chômage

Au départ, les buts affichés de la **première réforme de l'assurance chômage** de 2018 étaient d'instaurer un « système d'assurance universelle » **couvrant tous les chômeurs** (démissionnaires et indépendants compris) et de **faire des économies**. Ce qui était contradictoire et n'annonçait rien de bon ! En réalité, ce sont les **économies réalisées** par la casse des droits des chômeurs qui étaient visées.

Le gouvernement a présenté la **seconde réforme de l'assurance chômage** de 2022 comme nécessaire pour **atteindre le plein emploi** en répondant efficacement aux difficultés de recrutement. Sauf **qu'aucune étude d'impact solide ne démontre les effets positifs** de la baisse des durées d'indemnisation sur le taux de chômage.

Par ailleurs, l'idée de chômeurs « fainéants » dotés d'allocations « trop généreuses » est en arrière-plan. Une fois de plus **d'importantes économies** seront réalisées sur le dos des chômeurs qui devront **accepter n'importe quel emploi mal payé** pour le plus grand profit du patronat et des actionnaires...



La loi chômage 1 « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel » (Loi Pénicaud 2018, finalisée 2021)

La Loi Pénicaud portant la réforme de la formation professionnelle et celle de l'assurance chômage s'intitule, avec une ironie grinçante, « Pour la liberté de choisir son avenir professionnel »⁵. Cette réforme de l'assurance chômage voulue par Macron, est la plus importante des 30 dernières années⁶.

La loi chômage s'est déclinée en deux volets. Le **premier volet de la réforme**, détaillé dans les décrets de décembre 2018 et juillet 2019⁷, concerne les conditions d'ouverture des droits à l'indemnisation, le renforcement des contrôles et des sanctions envers les chômeurs, l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires et indépendants, la dégressivité des allocations pour les hauts revenus. Les différentes mesures précisées par décret visent tout autant la diminution des chômeurs éligibles à l'assurance chômage que la baisse de leurs indemnités. Ce volet (hors dégressivité des allocations pour les hauts revenus) est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2019, mais a été suspendu 8 mois plus tard suite à la crise sanitaire.

Le **second volet de la réforme** est le plus violent avec le changement des règles de calcul des indemnités pour les



abaisser. La réforme est pleinement **entrée en vigueur en octobre 2021**, suite à l'amélioration de la situation de l'emploi.

Premier volet de la réforme

✓ **Economies liées au durcissement des conditions d'accès et de recharge au droit à l'indemnisation :**

La nouvelle condition préalable pour bénéficier des indemnités chômage est d'avoir travaillé 6 mois au lieu de 4 sur une durée de 24 mois au lieu de 28 antérieurement (36 mois pour les plus de 53 ans). Pour recharger ses droits à indemnisation, il faut désormais avoir retravaillé 6 mois au lieu de 1 mois⁸. Un objectif impossible à atteindre pour beaucoup de précaires.

✓ **Economies liées durcissement du contrôle et des sanctions des chômeurs**

Plusieurs mesures renforcent contrôle et sanctions envers les chômeurs.

- La tenue d'un « **journal de bord numérique** » par les demandeurs d'emploi (inscription des actions de recherches d'emploi, de formation, de création ou reprise d'entreprises) été initiée dans deux régions dès novembre 2019. Des résultats concluants devaient conduire à la généralisation de la tenue du journal de bord. Les syndicats redoutent que cette mesure soit un outil de contrôle de l'intensité de la recherche d'emploi pour radier encore plus de chômeurs.
- La réforme prévoit aussi des **suppressions de droit à indemnités** pour des manquements (et non des suspensions comme auparavant) : 1 mois pour la première absence au rendez-vous du conseiller Pôle emploi, 2 mois à la deuxième et 4 mois à la troisième.



✓ **Economies liées aux nouvelles conditions de l'Offre Raisonnable d'Emploi**

- Offre raisonnable d'emploi : abrogation de deux critères (**référence au salaire antérieur et distance géographique**) permettant auparavant de refuser l'offre.
- Deux offres refusées peuvent entraîner une **radiation** de la liste des demandeurs d'emploi ainsi que la suppression de l'allocation.

Toutefois, dans le cadre du « Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi », défini avec le Conseiller Pôle emploi⁹, il est possible de refuser certaines offres d'emploi¹⁰.

✓ **Moins d'allocations pour les hauts salaires**

Pour faire avaler les lourdes pertes de droits des plus précaires, le décret 2019-797 introduit une dégressivité des allocations chômage pour les 10 % des salariés de

moins de 57 ans les mieux payés après un délai de 6 mois d'indemnisation (réduction de **30 %** de l'allocation quand le salaire de référence est supérieur à 4500 euros brut). Une mesure qui pourrait inciter les bénéficiaires de hauts salaires à se tourner vers les assurances privées !

✓ **Pas de système d'assurance chômage universelle**

Le Ministère du travail estimait à 20 000 à 30 000 sur 1 million le nombre de démissionnaires concernés par la nouvelle loi à cause de conditions d'accès très restrictives (5 années de travail en continu, agrément du projet de reconversion). De surcroît, bien que le Ministère du travail ait évalué à 15 000 ou 20.000 les indépendants bénéficiaires potentiels de la réforme, 911 personnes seulement avaient pu obtenir une allocation de chômage spécifique (800 euros par mois pendant six mois) fin février 2021 alors que ce droit leur était ouvert depuis le 1^{er} novembre 2019¹¹. On est loin de l'assurance chômage universelle promise¹² !

✓ **Les conséquences problématiques du bonus/malus pour lutter contre la précarité**

Depuis le 1^{er} septembre 2022¹³ s'applique un « bonus/malus » sur les cotisations des entreprises abusant des contrats courts (moins d'1 mois) afin de les inciter à déprécier ces emplois car ils représentent environ 40% du budget de l'assurance chômage¹⁴. Toutefois, la modulation des taux de cotisation patronale (différenciés par secteur) pourrait pénaliser certaines PME¹⁵ (équilibre bonus/malus). Soulignons que l'UNEDIC n'en tire aucune rentrée supplémentaire et que ce système est dangereux pour le financement de la Sécurité sociale qui repose sur un taux de cotisation unique pour les toutes les entreprises.

✓ **Etatisation de la gestion de l'assurance chômage :**

En basculant progressivement le financement de l'assurance chômage des cotisations sociales des salariés vers la CSG, l'Etat prend le contrôle du financement de l'assurance chômage et réduit fortement le rôle des partenaires sociaux par l'intermédiaire d'un document de cadrage fixant les objectifs de la trajectoire financière, les délais de négociations et l'évolution des règles de l'assurance chômage.



Second volet de la réforme

Le second volet de la réforme de l'assurance chômage s'attaque au changement des règles de calcul des indemnités. Le but affiché du gouvernement est de rendre moins favorable l'indemnisation chômage des salariés alternant période d'activité et d'inactivité afin de favoriser la stabilité de l'emploi... Comme si ces situations précaires étaient choisies !

✓ Le nouveau calcul du Salaire Journalier de Référence (SJR)

Le calcul du **Salaire journalier de référence** sert de base au calcul de l'allocation chômage. Avant la réforme, il correspondait à un salaire journalier calculé à partir du **salaire brut** et du nombre de jours travaillés sur une année.

La réforme prévoit de **comptabiliser non seulement les jours travaillés mais aussi les périodes d'inactivité ou entre deux contrats** (donc sans rémunération) sur une période de **24 mois** (contre 12 mois avant la réforme) ou 36 mois pour les « 53 ans et plus » avec un plafond de jours chômés d'intercontrat (maximum 75% du nombre de jours travaillés de la période de référence). Le SJR est donc déterminé à partir du salaire de référence et tient compte du nombre de jours calendaires correspondant à la durée d'indemnisation.



Par ailleurs, Pôle emploi procède d'office à la « reconstitution » du salaire de référence en cas d'événements impliquant une absence de rémunération ou une rémunération moindre (maladie, maternité, paternité, adoption, certains cas de temps partiels)¹⁶. Ainsi, cette **réforme** aboutit à une **importante baisse des indemnités chômage**, notamment pour les travailleurs précaires alternant contrats courts et périodes d'inactivité.

Un an après, une autre réforme est venue rendre pire encore la situation des chômeurs.

La nouvelle loi « Marché du travail » de 2022 (Loi chômage 2)

La nouvelle réforme de l'assurance-chômage (loi du 21 décembre 2022), appliquée depuis le 1er février 2023, a pour objectif affiché de répondre aux difficultés de recrutement des entreprises et de favoriser le retour au plein emploi (objectif taux de chômage de 5% en 2027), mais il s'agit d'abord de faire des économies...et de fournir de la main d'œuvre bon marché aux entreprises.

Après avoir durci les règles d'accès au droit à l'allocation chômage et réduit leur montant en changeant les règles de calcul des indemnités appliquées depuis quarante ans¹⁷, le gouvernement a **fait sauter le verrou** de la **durée d'indemnisation du chômage** par sa loi « Marché du travail ».

Cette loi introduit un nouveau **mécanisme de modulation de la durée d'indemnisation d'assurance-chômage en fonction de la situation du marché du travail**. L'idée est de durcir les règles d'indemnisation quand la situation économique est bonne et quand des emplois sont à pourvoir, et de les assouplir quand la situation se dégrade.

Fini le principe du « un jour travaillé et cotisé, un jour indemnisé » dans la limite de 24 mois pour les moins de 53 ans et 36 mois pour les 53 ans et plus. À compter de 1er février 2023, cette durée d'indemnisation dépend de l'état du marché du travail pour les nouveaux entrants.

✓ **Si le taux de chômage est inférieur à 9%** et son évolution est de moins de 0,8 point sur un trimestre¹⁸, la situation économique est considérée comme bonne. La **durée d'indemnisation** des demandeur.euses d'emploi, ayant eu une fin de contrat de travail après le 1er février 2023, est **réduite de 25%**¹⁹, avec un plancher minimal de six mois. Par exemple, un.e demandeur.euses d'emploi de moins de 53 ans qui aura cotisé à hauteur de 24 mois verra la durée de ses droits réduits à 18 mois, un demandeur.euses d'emploi de 55 ans et plus qui aura cotisé à hauteur de 36 mois verra la durée de ses droits réduite à 27 mois.

✓ **Si le taux de chômage est supérieur ou égal à 9%** ou s'il progresse d'au moins 0,8 point en un trimestre, la situation économique sera considérée comme dégradée et la durée d'indemnisation sera rétablie à son niveau d'avant février 2023. Un complément de fin de droit (CFD) sera octroyé aux allocataires épuisant leur droit lorsque la conjoncture est défavorable.

La loi « marché du travail » introduit aussi une **perte d'indemnisation chômage** en cas de **2 refus de CDI** après un CDD ou un contrat d'intérim sur le même poste et aussi en cas de **abandon de poste**, considéré comme une **présomption de démission**²⁰.

On est bien loin de la com' de Macron en 2018 sur sa volonté de mettre en place un « système d'assurance universelle » couvrant tous les chômeurs !

D'ici fin 2023, les partenaires sociaux et le gouvernement vont devoir négocier de nouvelles règles de l'assurance chômage. Toutefois, le ministre du Travail a d'ores et déjà prévenu que la modulation de la durée en fonction de la conjoncture devrait faire partie du futur système.

Les premières conséquences désastreuses des deux réformes de l'assurance chômage

Dans son étude de suivi de la **première réforme**, publiée en février 2023²¹, l'Unédic rappelle que cette dernière est pleinement entrée en vigueur en octobre 2021 et l'application des nouvelles règles est prolongée jusqu'à la fin 2023²². Les analyses portent sur la première année d'entrée en vigueur des nouvelles règles, période de conjoncture très favorable. Elles ne présagent donc pas des évolutions futures.

Cette étude montre que, depuis fin 2021, le nombre d'entrées à l'assurance chômage diminue sensiblement (application de nouvelles règles et dynamisme de l'emploi). On enregistre aussi une baisse des allocations pour une part plus élevée de chômeurs. Ainsi, au premier semestre 2022, **40%** des allocataires soumis aux nouvelles règles touchent **moins de 29,56 euros par jour** en allocation nette (900 euros nets par mois) contre **27%** des allocataires au premier semestre 2019. La population concernée par la dégressivité des allocations chômage est restreinte (55 000 personnes en 2022). Quant au **bonus/malus** sur le taux de contribution des employeurs, il ne s'est appliqué qu'à **6% des entreprises** des 7 secteurs concernés²³.

Par ailleurs, l'étude de l'Unédic de 2021²⁴ sur l'impact attendu de la première réforme, une fois l'ensemble des mesures montées en charge, chiffrait les **économies à 2,3 Mds € par an**, avec 1,15 millions d'allocataires pénalisés et des allocations baissant de 17% en moyenne. Le bilan fin 2022 est effrayant²⁵ : plus de la moitié des inscrit.e.s à Pôle emploi perçoivent moins d'allocations (baisse moyenne de 16% pouvant aller jusqu'à 20 % à 50 % pour 15 % des demandeurs et demandeuses d'emploi) et la part des inscrit.e.s à Pôle emploi²⁶ touchant une allocation n'a jamais été aussi faible : 36,6 % en juin 2022 contre 40,4 % en décembre 2021.

D'après l'étude de l'Unédic de février 2023²⁷ portant sur les effets futurs de la **deuxième réforme** de l'assurance chômage, les « **économies** » sur les allocations atteindraient **4,5 Md€ en 2027**²⁸, **300 000 allocataires de moins** seraient indemnisés et les versements aux caisses de retraite complémentaire baisseraient de 0,3 Md€. Des impacts lourds sur toute la protection sociale sont attendus : augmentation du nombre d'allocataires de **minima sociaux** (personnes atteignant la fin de droit à l'assurance chômage), impact sur les **retraites de base** (1 à 3 trimestres perdus au titre du chômage pour certains allocataires), moins de points de **retraite complémentaire** (indemnisation chômage plus courte) et effets psycho sociaux négatifs conduisant à plus de **dépenses de santé**²⁹. Les deux réformes dégageraient **6,7 milliards d'économies en 2027**.



Sous la présidence d'E. Macron, en octobre 2018, l'impôt (CSG) a remplacé les cotisations sociales d'assurance chômage des salariés. Il s'agit d'un bouleversement profond de notre modèle social de solidarité et c'est le signe d'une reprise en main par l'État de ce conquis social, vieux de 60 ans. La casse des droits des chômeurs pouvait commencer. Les deux réformes (2018-21 et 2022) s'inscrivent dans ce cadre. La première réforme limite l'accès au droit aux allocations, durcit le contrôle des chômeurs, désolidarise les salariés à hauts revenus des autres en abaissant leurs indemnités, bouleverse quarante années de calcul des indemnités pour réduire ces dernières. Comme ce n'était pas encore suffisant pour satisfaire l'idéologie ultralibérale, c'est la durée d'indemnisation qui est réduite en fonction de la conjoncture économique dans la deuxième réforme...et la fermeture de l'accès au droit aux allocations qui progresse encore (refus de 2 CDI sur le poste occupé auparavant, abandon de poste). Les deux réformes s'inscrivent dans un plan de casse sociale systématique : réduction du droit du travail, paupérisation du système public de santé, casse du système de retraite et de la Sécurité sociale dans son ensemble.

Notes et bibliographie

- ¹ Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000035607388/>
- ² Vie Publique, « Loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel », 7 septembre 2018 <https://www.vie-publique.fr/loi/20799-loi-5-septembre-2018-pour-la-liberte-de-choisir-son-avenir-professionnel>
- ³ « Loi du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi », <https://www.centre-info.fr/site-droit-formation/publication-de-loi-marche-du-travail-vers-une-vae-plus-accessible> . Cette loi ne s'applique pas aux intermittents du spectacle, aux dockers, aux contrats de professionnalisation professionnelle et à l'Outremer.
- ⁴ Carole Tuchsirer, « Le modèle danois de "flexicurité", L'improbable "copier-coller" », Informations sociales, 2007/6, <https://www.cairn.info/journal-informations-sociales-2007-6-page-132.htm>
- ⁵ Dans cette analyse seule la partie sur la réforme de l'assurance chômage est traitée.
- ⁶ an Israël, « Ce que le gouvernement fait aux chômeurs », Médiapart, 28 octobre 2019 <https://www.mediapart.fr/journal/economie/281019/ce-que-le-gouvernement-fait-aux-chomeurs?onglet=full>
- ⁷ Décret 2018-1335 du 30 décembre 2018, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037883906> décret n°2019-797 du 26 juillet 2019 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038829574/> et décret 2019-796 <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038829474>.
- ⁸ Décret du 26 juillet 2019.
- ⁹ En 2024, une réforme profonde des services publics de l'emploi transforme « Pôle emploi » en « France travail » qui dévient l'unique porte d'entrée des privé.es d'emploi et coordonne tous les acteurs (Pôle emploi, missions locales, collectivités ou associations). De nouvelles sanctions et obligations pour les privé.es d'emploi, notamment les précaires, sont prévues. <https://www.mediapart.fr/journal/economie-et-social/190423/avec-france-travail-l-executif-veut-remettre-les-precaires-au-boulot-baton-la-main>
- ¹⁰ Pôle emploi, « Vos droits et vos engagements », <https://www.pole-emploi.fr/candidat/pole-emploi-et-vous/vos-droits-et-vos-engagements.html>
- ¹¹ Sarah Assali, « Le grand bide de l'allocation chômage des indépendants », Capital, 29 mars 2021, <https://www.capital.fr/votre-carriere/le-grand-bide-de-l-allocation-chomage-des-independants-1385473>
- ¹² Le Monde, Les décodeurs, « Assurance-chômage : une promesse phare de Macron vidée définitivement de sa substance », 2 août 2018, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2018/08/02/assurance-chomage-une-promesse-phare-de-macron-videe-definitivement-de-sa-substance_5338717_4355770.html
- ¹³ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/bonus-malus/>
- ¹⁴ UNEDIC, septembre 2019 « Impact de la réforme de l'assurance chômage » <https://www.unedic.org/sites/default/files/2019-09/Note%20de%27impact%20r%C3%A9forme%20de%20l%27assurance%20ch%C3%B4mage%202019.pdf>
- ¹⁵ Bonus/malus applicable aux entreprises de plus de 11 salariés.
- ¹⁶ <https://www.unedic.org/indemnisation/fiches-thematiques/salaire-de-reference>
- ¹⁷ Selon l'étude d'impact de l'Unedic d'avril 2021 (hypothèse d'entrée en vigueur de la réforme au 1^{er} juillet), 1,15 millions d'allocataires seront pénalisés, avec une allocation baissant en moyenne de 17% et donc beaucoup plus pour certains d'entre eux.
- ¹⁸ Observation sur 3 trimestres consécutifs. Unédic, « Effets de l'adaptation à la conjoncture des règles d'assurance chômage », février 2023 <https://www.unedic.org/sites/default/files/2023-02/Effets%20de%20l%27adaptation%20des%20r%C3%A8gles%20d%27assurance%20ch%C3%B4mage%20%C3%A0%20la%20conjoncture.pdf>, version révisée 17 avril 2023.
- ¹⁹ Indemnités chômage. Moins de 53 ans : 18 mois, 53 ou 54 ans : 22,5 mois, au moins 55 ans : 27 mois (date de fin du contrat de travail). <https://www.unedic.org/espace-presse/actualites/assurance-chomage-ce-qui-entre-en-vigueur-au-1er-fevrier>
- ²⁰ Jusqu'à cette loi, l'abandon de poste débouchait sur un licenciement, indemnisé par l'assurance chômage.
- ²¹ Unédic, « Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage », 24 février 2023, <https://www.unedic.org/publications/suivi-de-la-reglementation-2021-dassurance-chomage#:~:text=Au%201er%20semestre%202022%2C%2040,27%25%20au%201er%20semestre%202019>
- ²² Loi du 21 décembre 2022.
- ²³ Entreprises de « 11 salariés et plus » des secteurs d'activité dont le taux de séparation moyen est supérieur à 150 % (Fabrication de denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac; Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution; Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques; Hébergement et restauration; transports et entreposage ; Fabrication de produits en caoutchouc et en plastique ainsi que d'autres produits minéraux non métalliques; Travail du bois, industries du papier et imprimerie). <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/bonus-malus/#:~:text=%E2%80%93%20H%C3%A9bergement%20et%20restauration%203B,industries%20du%20papier%20et%20imprimerie>
- ²⁴ Unédic, « Etude d'impact de l'évolution des règles de l'assurance chômage au 1^{er} juillet 2021 », 7 avril 2021 <https://www.unedic.org/publications/etude-dimpact-de-levolution-des-regles-dassurance-chomage-au-1er-juillet-2021>
- ²⁵ <https://www.mediapart.fr/journal/economie-et-social/010223/droits-des-chomeurs-six-annees-de-mutilations>
- ²⁶ La baisse d'ouverture de droits est particulièrement marquée chez les jeunes (– 26 %), les allocataires ayant perdu un CDD (– 30 %) et même– 37 % pour les allocataires en contrat d'intérim.
- ²⁷ Unédic, « Effets de l'adaptation des règles d'assurance chômage à la conjoncture », février 2023, <https://www.unedic.org/sites/default/files/2023-03/Effets%20de%20l%27adaptation%20des%20r%C3%A8gles%20d%27assurance%20ch%C3%B4mage%20%C3%A0%20la%20conjoncture%20-%20synth%C3%A8se.pdf>
- ²⁸ Si la conjoncture ne se retourne pas.
- ²⁹ Unédic, « Suivi de la réglementation 2021 d'assurance chômage », février 2023 https://www.unedic.org/sites/default/files/2023-03/Suivi%20de%20la%20r%C3%A8glementation%202021%20d%27assurance%20ch%C3%B4mage-%20synth%C3%A8se_0.pdf

Tous mes remerciements aux relectrices et relecteurs