

## La réforme de l'assurance chômage va-t-elle inciter les demandeurs d'emploi à refuser du travail ?

 [alternatives-economiques.fr/reforme-de-lassurance-chomage-va-t-inciter-demandeurs-demplo/00099039](https://alternatives-economiques.fr/reforme-de-lassurance-chomage-va-t-inciter-demandeurs-demplo/00099039)



Agence Pôle emploi de Breigny-sur-Orge dans l'Essonne, le 30 mars 2021. La réforme de l'assurance chômage, qui pénalisera les demandeurs d'emploi qui alternent les contrats et les périodes de chômage, pourrait les inciter à décliner certaines offres.

PHOTO : Marta NASCIMENTO/REA

? élue par nos abonnés

[La question élue par nos abonnés] Un contrat qui commence le mauvais jour du mois, une heure de baby-sitting déclarée pendant les études... et ce sont les allocations qui fondent comme neige au soleil. L'Unédic pointe les effets pervers d'une réforme qui pourrait désinciter les chômeurs à retrouver un emploi.

La réforme devait être plus juste et plus lisible. Elle devait pousser les demandeurs d'emploi à retrouver au plus vite un emploi, les employeurs à ne plus recourir aux contrats courts et, accessoirement, générer 2,3 milliards d'euros par an d'économies pour l'assurance chômage. De Muriel Pénicaud à Elisabeth Borne, les éléments de langage n'ont guère évolué au ministère du Travail. Sauf que les choses ne sont pas tout à fait déroulées comme prévu. Et pas seulement à cause du Covid, qui a reporté plusieurs fois l'entrée en vigueur du décret de 2019.

Les nouvelles modalités de calcul du salaire journalier de référence (SJR), le « cœur du réacteur » de la réforme, ont commencé par être retoquées par le Conseil d'Etat qui les a jugées en novembre 2020 « *manifestement disproportionnées* ». Elles faisaient ainsi baissier les allocations du simple au quadruple. La nouvelle copie du gouvernement, qui devrait pénaliser 1,5 million de chômeurs, est pourtant loin d'avoir résolu ces écarts.

De nouveaux accidents de parcours sont apparus. A la demande de Force ouvrière, une note de l'Unédic a révélé que les femmes en congé maternité, ou les salariés ayant connu des arrêts de travail ou du chômage partiel pouvaient être pénalisés. Le gouvernement s'est engagé à réparer cette erreur et à modifier le décret de mars 2021. Mais d'autres effets de la réforme continuent à poser de sérieux problèmes. Ils pourraient notamment « désinciter » certains demandeurs d'emploi à ne surtout pas accepter un nouvel emploi, pour ne pas y perdre financièrement. Tout l'inverse de l'effet recherché.

## Les contrats fractionnés pénalisés

---

Comme un jeu de domino, bouger un paramètre des règles de l'assurance chômage sans réfléchir à l'équilibre d'ensemble provoque des réactions en chaîne.

« Si vous touchez au calcul du salaire journalier de référence qui sert à fixer l'indemnisation sans revoir les règles du cumul emploi chômage par exemple, vous pénalisez de nombreux chômeurs qui alternent des périodes de chômage avec des emplois. Et ce n'est pas faute d'avoir prévenu le ministère du Travail », pointe Marylise Léon, secrétaire générale adjointe de la CFDT.

Certes, les règles de calcul actuelles du cumul allocation-salaire ne sont pas exemptes de défauts. Mais dès novembre 2019, l'étude d'impact de l'Unédic, gérée paritairement par les partenaires sociaux, pointait les conséquences négatives de la réforme sur l'activité réduite, soit la possibilité de travailler tout en étant inscrit à Pôle emploi.

Aujourd'hui, la règle est bien connue des demandeurs d'emploi qui retrouvent un job : 70 % du salaire de la nouvelle activité est alors déduit de l'allocation. Si un chômeur qui gagnait 2 500 euros brut touche 1 300 euros d'allocations et qu'il décroche un contrat à 1 000 euros, il peut ainsi espérer percevoir 1 600 euros, sachant que le cumul des allocations avec une rémunération ne peut pas excéder le montant mensuel de l'ancien salaire. Le système a été pensé pour être incitatif.

Les allocataires qui reprennent une activité atteindront beaucoup plus vite le plafond de cumul allocation-salaire et ne seront dès lors plus indemnisés

Mais voilà, avec la nouvelle réforme, le SJR a de moins en moins de rapport avec « l'ancien salaire ». Pour calculer le salaire journalier qui reposait jusque-là sur les journées de travail, il faut désormais intégrer, sur la période de référence prise en compte pour ouvrir des droits, toutes les périodes travaillées mais aussi non travaillées, avec un plancher pour éviter une baisse drastique des allocations. Sévère pour les chômeurs, cette règle l'est encore plus pour toutes celles et ceux qui alternent contrats et périodes de chômage.

« C'est contre-intuitif », explique Michel Beugas, en charge du dossier assurance chômage à FO. « Mais il faut comprendre qu'avec les nouvelles règles, plus le SJR sera bas, plus l'allocation baissera mécaniquement. Résultat, un demandeur d'emploi devra accepter un emploi à bas salaire pour ne pas dépasser le montant de l'allocation. Parfois, il n'aura aucun intérêt à cumuler son allocation avec un salaire. »

Autrement dit, les allocataires qui reprennent une activité atteindront beaucoup plus vite le plafond de cumul, puisqu'il est plus bas, et ne seront dès lors plus indemnisés.

Même si ces derniers continuent d'accumuler des droits pour la suite – il faut avoir travaillé six mois au cours des vingt-quatre derniers mois, quatre mois en période de pandémie –, le risque est grand qu'ils fassent leurs comptes et déclinent des propositions, craint le syndicaliste. Mais il est également probable que d'autres acceptent sans mesurer les pertes qui les attendent, redoute également Denis Gravouil, négociateur pour la CGT :

« Non seulement les règles sont devenues tellement complexes que beaucoup découvriront les mauvaises surprises après coup mais même en les ayant assimilées, certains n'auront pas d'autres choix que d'accepter des jobs, parce qu'il faut bien manger. »

## Bien choisir son début de contrat

---

Or, cette réforme, telle une boîte de pandore, ne cesse de générer des déconvenues. Lors du premier décret de 2019, les syndicats avaient déjà alerté sur l'impact négatif de la réforme sur les contrats fractionnés.

A la demande de la CGT, une nouvelle étude de l'Unédic, rendue publique le 3 mai, met en avant un autre effet pervers : « Pour un contrat de même durée et de même salaire, les écarts d'allocation peuvent varier de 1 à 50 ! », s'indigne Denis Gravouil. Il suffit pour cela qu'un contrat soit à cheval sur deux mois plutôt qu'il ait débuté le 1<sup>er</sup> du mois. Cette incohérence existe déjà dans les règles actuelles, mais elle est fortement aggravée par le changement de calcul du SJR.

Un contrat de même durée et de même salaire peut faire varier les écarts d'allocation de 1 à 50 !

L'étude confirme les simulations du sociologue Mathieu Grégoire. Son étude de toute une série de cas types montre combien les demandeurs d'emploi vont y perdre sur tous les tableaux. L'Unédic retient ainsi l'exemple de deux salariés qui ont gagné 2 800 euros. La première, appelons-la Sophie, a travaillé de manière continue (dix mois de chômage puis deux contrats de cinq mois). Le second, Jacques, a travaillé de manière plus fragmentée (un contrat de cinq mois, dix mois de chômage, puis à nouveau un CDD de cinq mois).

Par le jeu des emplois continus et fractionnés, Sophie percevra 1 492 euros d'allocations par mois quand Jacques ne recevra que 949 euros. Mais si tous les deux commencent un contrat d'un mois (du 15 avril au 15 mai) plutôt que du 1<sup>er</sup> au 30 avril, Sophie

empochera une allocation de 1 144 euros alors que Jacques, lui, ne touchera plus que 32 euros. Car selon les règles du décret de 2021, il n'y a plus d'allocation possible à partir du 16<sup>e</sup> jour d'emploi, contre 25 avec les règles encore en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet.

Certes, les défenseurs de la réforme, le ministère du Travail au premier chef, pourront toujours arguer qu'il faut comparer des niveaux de revenus entre eux, c'est-à-dire la somme de l'allocation et du salaire et pas l'allocation seule. D'autres avanceront que le demandeur d'emploi pénalisé pourra compter sur la prime d'activité. Il n'empêche, l'étude de l'Unédic pointe des écarts indiscutables que les allocataires concernés connaîtront dans la vie réelle.

## **Gare au baby-sitting pendant les études**

---

Et il est difficile dans de telles conditions de préjuger de leurs comportements futurs. Il en va de même pour les jeunes entrant dans la vie active. Toujours à la demande de la CGT, [une note de l'Unédic, révélée par Les Echos](#), montre qu'accepter un seul jour de baby-sitting déclaré pendant la période de référence de calcul des droits peut s'avérer être un choix fort peu judicieux.

Supposons qu'un jeune diplômé décroche un premier CDD de six mois et se retrouve au chômage. « *Qu'il s'inscrive à Pôle emploi avant ou après le 1<sup>er</sup> juillet, il touchera 934,80 euros par mois pendant six mois maximum* », détaille le quotidien.

En revanche, si ce même jeune s'inscrit en juillet (date de l'entrée en vigueur du décret) à Pôle emploi juste après son CDD, mais qu'il a travaillé une seule journée pendant les vingt-quatre mois de référence, toutes les périodes « non travaillées » compteront et il percevra, en vertu des nouvelles règles du SJR, seulement 657 euros, soit 30 % de moins.

Seule consolation, que le ministère du Travail ne manque pas de rappeler, il percevra cette allocation moindre plus longtemps, à savoir pendant dix mois et demi. Reste que si ce jeune diplômé retrouve un emploi rapidement, ce qu'il faut lui souhaiter, il sera lésé par son jour de baby-sitting par rapport à d'autres étudiants plus fortunés qui n'auraient pas eu besoin d'arrondir leurs fins de mois. La disposition envoie en outre un signal négatif en matière de travail au noir.

## **Droits rechargeables enterrés**

---

Enfin, parmi les règles qui pourront également désinciter les demandeurs d'emploi à retrouver vite un travail figure la fin des droits rechargeables. « *C'est une mesure que nous avons soutenue lors de la négociation de la convention d'assurance chômage de 2014 et qui permet d'acquérir de nouveaux droits et de les prolonger* », rappelle Marylise Léon.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2019, il suffisait ainsi d'avoir travaillé un mois (cent cinquante heures) pour « recharger » ses droits et continuer à être indemnisé. Cela permettait à un demandeur d'emploi qui avait retrouvé un emploi avant d'avoir épuisé ses droits de ne

pas perdre le reliquat de son indemnisation. Si le système n'était pas, là non plus, sans scories, il avait au moins le mérite d'inciter les demandeurs d'emploi à accepter un boulot, même d'une journée, même moins bien payé, sans craindre de voir son allocation baisser, voire perdre des droits.

Mais, depuis l'entrée en vigueur d'une partie de la réforme de l'assurance chômage en novembre 2019, les droits rechargeables ont disparu *de facto*. Pour tous les demandeurs d'emploi dont le dernier contrat de travail s'est achevé après cette date, il faut désormais avoir travaillé six mois – en raison de la pandémie cette période est temporairement ramenée à quatre mois pour ceux dont le contrat s'est achevé après le 1<sup>er</sup> août 2020 – pour recharger ses droits.

Or, ces six mois correspondent à la durée requise pour être éligible à l'assurance chômage. Durant la période de référence de vingt-quatre mois, il va sans dire que les demandeurs d'emploi seront incités à travailler l'équivalent d'un semestre, mais ils pourraient réfléchir à deux fois avant d'accepter un emploi qui, pour toutes les raisons citées plus haut, ne leur apporterait guère d'avantage.

« Si on obtient l'annulation du SJR, on fait tomber toute la réforme », assure Michel Beaugas de FO

Mais, avant de vérifier toutes ces hypothèses et d'expérimenter *in vivo* une réforme que les syndicats jugent « *inique* », « *injuste* », « *indécente* »... ces derniers comptent bien en sceller le sort avant son entrée en application le 1<sup>er</sup> juillet. « *Si on obtient l'annulation du SJR, on fait tomber toute la réforme* », assure Michel Beaugas. Avec leurs avocats, toutes les organisations syndicales – CGT, FO, CFE-CGC, CFDT et Solidaires qui devraient être rejointes par l'Unsa et la FSU – à l'exception de la CFTC saisiront le Conseil d'Etat entre le 18 et le 19 mai prochain pour suspendre et annuler le décret.

En référé, la juridiction dispose en effet d'un mois pour se prononcer sur une éventuelle suspension du décret, avant donc, qu'il n'entre en vigueur en juillet. Les magistrats ont ensuite quatre mois pour se prononcer sur le fond du dossier. Ce qui devrait arriver avant octobre, date à laquelle les clauses de retour à meilleure fortune sont censées permettre le déploiement complet de la réforme. Une échéance que les organisations syndicales, et un certain nombre de demandeurs d'emploi, ne souhaitent pas voir advenir.

***Ce sujet a été plébiscité par 32 % de nos abonnés lors de la première édition de « La Question des abonnés ». Participez au prochain vote et votez pour votre sujet préféré le mardi 8 juin !***