

FICHES CONCOURS

DROIT DU TRAVAIL ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

Le régime d'assurance chômage

Février 2020



Georges Scholz, Le livreur de journaux

Depuis la première convention d'assurance chômage signée en 1958, c'est par accord entre partenaires sociaux qu'est défini le régime d'assurance chômage des salariés (fixation des cotisations, des conditions de droit aux prestations et du mode de calcul de celles-ci). La convention est depuis lors renégociée périodiquement : la dernière couvre les années 2017 à 2020. Le régime a longtemps représenté un dispositif original par rapport à la sécurité sociale proprement dite, où, hormis les régimes complémentaires de retraite des salariés, les partenaires sociaux ont peu ou pas de pouvoir de décision. L'Etat joue un rôle : il agréé la convention, en vérifiant notamment qu'elle ne comporte pas de disposition contraire à la loi, agrément qui la rend obligatoire pour l'ensemble des entreprises. Réunis au sein de l'UNEDIC, les partenaires sociaux suivent ensuite la bonne application des règles du régime et l'amendent parfois, sachant que, en pratique, les prestations sont versées par Pôle emploi, que l'UNEDIC finance en partie et avec lequel elle est liée par convention.

La loi « Avenir professionnel » du 5 septembre 2018 a modifié cette situation. Certes, les conventions d'assurance chômage perdurent. Mais l'Etat intervient désormais bien davantage. Ainsi, en 2019, la convention d'assurance chômage négociée en 2017 a-t-elle été modifiée par décret, dans les conditions expliquées ci-dessous. Ce n'est plus aujourd'hui la convention seule qui régit la situation des personnes indemnisées mais une sorte de combinaison entre les textes conventionnels et étatiques.

Rappel historique : un régime confronté à des difficultés

- Le régime d'assurance chômage repose traditionnellement sur certains principes, au premier chef son **caractère fortement contributif** : jusqu'en 2019, il ne bénéficiait qu'aux salariés involontairement privés d'emploi, sauf motif légitime (notamment déménagement pour suivre un conjoint) ; il fallait avoir cotisé un certain temps pour avoir droit aux allocations (4 mois) ; celles-ci étaient calculées en fonction d'un « salaire journalier de référence » c'est-à-dire de la rémunération du travail l'année précédente ; la durée d'indemnisation correspondait à la durée de cotisation préalable (un jour cotisé donnant droit à un jour

indemnisé) dans la limite d'une durée maximale variable en fonction de l'âge¹. Le régime enfin était entièrement financé par des cotisations.

Par ailleurs, au-delà du régime d'indemnisation, le Code du travail définit les obligations du demandeur d'emploi indemnisé, sous peine, s'il y manque, d'encourir certaines sanctions, dont la suspension de son allocation : recherche effective d'emploi, obligation de suivre le PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi) défini avec le Conseiller Pôle emploi et, en particulier, d'accepter les formations et les « offres raisonnables d'emploi » qui répondent à ce projet.

- Le régime est confronté depuis longtemps à des **difficultés financières**. Certes, en 2018, le déficit annuel, qui s'élevait en 2017 à -3,4 Mds, a nettement diminué, à -1,8 Mds, pour des raisons tenant en grande partie à l'évolution de la périodicité de perception des cotisations. Pour autant, compte tenu des années de déficit accumulé depuis 2008, la dette s'élevait fin 2018 à 35,5 Mds, soit près de l'équivalent du montant des prestations versées en une année. Elle devrait dépasser 37 Mds fin 2019.

Dès 2013, la Cour des comptes, jugeant la situation difficilement soutenable², avait souligné que le régime français d'assurance chômage était généreux comparé à ceux des autres pays européens : dans la plupart des pays, la durée maximale de versement des allocations est de 1 an, contre 2 ans en France (davantage au-delà d'un certain âge, longtemps fixé à 50 ans) et le taux de remplacement est plus faible ailleurs, en particulier sur les hauts salaires. La Cour suggérait une réduction des allocations, générale ou ciblée.

Le déficit peut également être imputé à la **multiplicité des contrats courts** : il existe en effet un déséquilibre, estimé à 9 Mds en 2016, entre les recettes de cotisations des contrats courts et les dépenses d'indemnisation liées à la fin des contrats³ alors que, pour les CDI, la situation est inverse, les dépenses d'indemnisation ne représentent que 60 % des recettes. Certains secteurs qui emploient beaucoup de CDD (hébergement médico-social, restauration, activités de services...) sont ainsi « subventionnés » par le régime. Au-delà de la question financière, la multiplication des CDD (ceux de moins d'un mois représentent 80 % des embauches et leur nombre a été multiplié par 2,5 depuis 20 ans) précarise certains travailleurs, notamment les jeunes peu qualifiés, et pose la question d'une meilleure régulation du marché du travail. La situation est, de fait, choquante : une majorité de contrats courts ont une relation de travail suivie avec le même employeur, qui les réembauche périodiquement et s'exonère d'un contrat long en tablant sur l'indemnisation du chômage. En 2014, dans l'espoir de limiter le recours aux contrats courts, la cotisation patronale a été augmentée pour les contrats de moins de 3 mois liés à une hausse de l'activité, passant de 4 % à 7 ou 5,5 % selon la durée du contrat.

¹ A certaines conditions de travail préalable et de ressources, le demandeur d'emploi qui a épuisé ses droits à l'assurance chômage peut bénéficier du régime de solidarité chômage, qui verse une prestation de niveau proche du RSA financée par l'Etat.

² Cour des comptes, « Marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques », rapport public, janvier 2013.

³ L'assurance chômage en fonction de la durée des contrats, Repères, UNEDIC, mars 2019

En 2016, la renégociation de la convention a échoué sur la question du rééquilibrage financier : les organisations patronales voulaient une baisse de la durée d'indemnisation et une dégressivité des allocations. Les syndicats de salariés plaidaient pour une accentuation de la sur-taxation des contrats courts, qui n'avait pas eu grand effet faute sans doute que la cible ait été suffisamment large. Après une prolongation de la convention par décision de l'Etat, un accord a été trouvé en 2017 : légère augmentation de la cotisation employeur (+ 0,05 %), changement des bornes d'âge (la durée maximale d'indemnisation de 3 ans est désormais réservée aux 55 ans et plus, avec une évolution en biseau de 2 à 3 ans à partir de 53 ans). En contrepartie de ces mesures, les majorations de cotisation sur les contrats courts ont été supprimées, sauf pour les CDD d'usage utilisés dans certains secteurs économiques comme l'hôtellerie, la restauration, le spectacle...pour des emplois qui ne sont traditionnellement pas offerts à des CDI : une discussion au niveau des branches devait néanmoins s'ouvrir sur la limitation des contrats courts.

- Le régime est également critiqué pour favoriser ce qu'on l'on appelle la « **permittance** », à savoir le cumul, sur de longues durées, de l'indemnisation chômage et d'une activité, soit concomitamment, par exemple en cas de reprise d'un travail à temps partiel (l'allocation est minorée mais continue à être versée) soit en alternance (l'allocation est suspendue quand le revenu d'activité dépasse un certain montant mais reprend ensuite s'il s'agissait d'un CDD). Fin 2017, sur 3,4 millions de demandeurs d'emploi indemnifiables inscrits à Pole emploi, 1,6 million travaillaient (soit 47 %, alors que le pourcentage était de 22 % 20 ans plus tôt). Le caractère avantageux des conditions de cumul permet aux allocataires de s'assurer des revenus plus importants et de maintenir leur employabilité. Mais le dispositif, coûteux pour l'assurance chômage, installe les personnes dans une précarité durable – le travail même intermittent peut permettre de recharger les droits à l'assurance chômage – et contribue à dégrader la qualité de l'emploi.

Le contexte de la réforme de 2018-2019

- Lors de la campagne présidentielle, le programme d'E. Macron annonçait la création d'un **régime universel d'assurance chômage** qui, au-delà des salariés, couvrirait désormais les indépendants et, pour faciliter les mobilités professionnelles choisies, indemniserait les suites d'une démission, droit qui ne serait toutefois ouvert qu'une fois tous les 5 ans. Le projet traduisait une vision nouvelle de la protection sociale, déjà évoquée s'agissant du droit à formation, celle d'une « sécurité sociale professionnelle » où l'importance du statut professionnel initial s'efface et où le rôle de la protection sociale est d'accompagner les reconversions. Pour financer la mesure, le programme évoquait le durcissement des règles de suspension des droits pour les demandeurs d'emploi qui ne respecteraient pas leurs obligations.

Le gouvernement a commencé par modifier pour 2018 le financement du régime d'assurance chômage, en substituant à la cotisation salariée une part de CSG, pour montrer que le régime, destiné à devenir universel, était désormais partiellement financé par l'impôt. Il a ensuite demandé aux partenaires sociaux de négocier sur une réforme de l'assurance chômage, portant sur le droit à indemnisation des démissionnaires, l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, l'institution de règles nouvelles pour améliorer l'emploi stable

(en clair, pour réduire le recours aux CDD), le contrôle et l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la gouvernance de l'assurance chômage.

La négociation s'est conclue par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 22 février 2018, que seule la CGT a refusé de signer. L'Etat a accepté les dispositions prévues par l'ANI sur les démissionnaires : la loi du 5 septembre 2018 « Avenir professionnel » prévoit qu'ils auront les mêmes droits que les autres salariés en termes d'indemnisation mais à des conditions spécifiques, durée de travail préalable longue (5 ans) et présentation d'un projet de création d'entreprise ou de reconversion professionnelle avalisé par une commission paritaire régionale composée de partenaires sociaux qui intervient dans le domaine de la formation professionnelle. De même, les indépendants pourront bénéficier pendant 6 mois d'une allocation forfaitaire mais à condition d'avoir été touchés par une liquidation ou un redressement judiciaires.

Quant aux thèmes auxquels l'ANI de février 2018 n'apporte pas, selon le gouvernement, de réponse satisfaisante (sur la limitation des CDD, l'ANI renvoie à des négociations de branche, sur le contrôle des demandeurs d'emploi et la gouvernance du régime, l'ANI entend maintenir le statu quo), c'est la loi « **Avenir professionnel** » du 5 septembre 2018 qui a défini les réformes voulues :

- Pour réduire les CDD, la loi comporte une disposition ouvrant la possibilité pour l'Etat d'instituer un **bonus-malus** sur les cotisations des entreprises en fonction, notamment, des types de contrat de travail offerts ou du nombre de fins de contrats dans l'entreprise ;
- Elle abolit les dispositions du Code du travail qui dégradaient, avec la durée du chômage, la qualité de l'offre raisonnable d'emploi (celle qui, définie conjointement par le demandeur d'emploi et son Conseiller de Pôle emploi, ne peut être refusée plus d'une fois sans encourir de sanction), notamment en termes de salaire et d'éloignement. La mesure est un assouplissement mais de ce fait rend les sanctions possibles, difficiles à appliquer si les conditions imposées sont trop rudes. La loi, complétée par le **décret 2018-1335 du 28 décembre 2018, modifie le cadre et l'échelle des sanctions** applicables aux demandeurs d'emploi qui manquent aux obligations qui leur sont imposées : certaines sanctions sont durcies, le système est plus progressif et plus précis ;
- La loi permet à l'État, avant toute négociation conventionnelle, d'établir à destination des partenaires sociaux un « **document de cadrage** » portant sur la trajectoire financière souhaitée du régime d'assurance chômage et l'évolution des règles du régime. L'agrément de la convention peut tenir compte désormais de sa compatibilité avec la lettre de cadrage. De plus, si la trajectoire financière s'écarte de celle qui est souhaitée, l'État pourra demander aux partenaires sociaux de négocier un accord correctif en lui indiquant les objectifs financiers et réglementaires à poursuivre.

C'est en application de cette dernière disposition que le gouvernement, en septembre 2018, a demandé aux partenaires sociaux de négocier des **amendements à l'actuelle convention**, pour rétablir l'équilibre financier mais aussi réduire les embauches en CDD ; modifier les règles de cumul entre activité réduite et indemnités chômage ; étudier une différenciation des règles à appliquer aux différentes catégories pour améliorer l'équité ; mieux articuler enfin les régimes d'assurance et de solidarité, le cas échéant par la création d'une allocation chômage

de longue durée à la charge du régime d'assurance. Sans surprise, la négociation engagée sur ces thèmes a échoué en février 2019 (les partenaires sociaux n'étaient pas d'accord entre eux sur ces réformes) et le gouvernement a modifié directement les dispositions conventionnelles en vigueur par décret (décret 2019-797 du 26 juillet 2019).

Les dispositions du nouveau régime d'assurance chômage (application échelonnée de novembre 2019 à mars 2021)

Certaines dispositions antérieures ne changent pas, d'autres évoluent : ces dernières sont notées en rouge ci-dessous. Il s'agit :

→ de **l'allongement de la durée de travail** permettant d'ouvrir les droits, avec **diminution de la période de temps pendant lequel ces mois de travail doivent être effectués** : 4 mois de travail dans les 28 derniers mois étaient nécessaires, désormais la durée passe à 6 mois dans les 24 mois précédents, sauf pour les plus de 53 ans où les 6 mois doivent avoir été effectués dans les 3 ans précédents ;

→ du **changement du mode de calcul du revenu de référence**, bien moins favorable (la base est le revenu moyen des deux années écoulées, intégrant éventuellement les périodes non travaillées, et non pas le revenu journalier tiré du travail l'année précédente) ;

→ de la **dégressivité** imposée, à partir du 7^e mois de chômage, aux allocataires ayant eu de hauts salaires.

Les principales dispositions du régime d'assurance chômage (après réforme de 2019)

	Durée minimale de cotisation préalable	Durée d'indemnisation	Montant de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) jusqu'en avril 2020	Montant de l'allocation ARE à partir d'avril 2020
Moins de 53 ans à la fin du contrat de travail	910 heures (6 mois) au lieu de 610 (4 mois) au cours des 24 mois précédents au lieu des 28 mois précédents	Nombre de jours travaillés x 1,4 (pour tenir compte des week-ends), ce qui revient à une équivalence entre la durée de travail et d'indemnisation, dans la limite de 24 mois (2 ans)	Base du salaire journalier : salaires perçus les 12 mois précédents / nombre de jours travaillés – Soit une partie proportionnelle au salaire journalier antérieur (40,4 %) + une partie fixe (12 euros/jour) ; – soit 57 % du salaire antérieur de référence/jour ⁴ ;	Base du salaire journalier : revenus perçus les 2 dernières années / nombre de jours travaillés et non travaillés entre deux emplois Pas de changement sur le reste
Entre 53 et 54 ans	910 heures (6 mois) au lieu de 610 au cours des 36 mois précédents	Nombre de jours travaillés x 1,4 dans la limite de 30 mois (2 ans et demi)	– un minimum (29,26 € ou 57 % du salaire de référence), un maximum (75 % du salaire de référence).	
Plus de 55 ans	id	Limite de 36 mois (3 ans)	Les allocataires dont l'allocation journalière est	

⁴ On prend celle des deux formules qui est la plus favorable : les « petits » salaires peuvent avoir avantage à une formule fixe + proportionnelle.

62 ans, si chômage depuis un an au moins	12 ans d'affiliation 100 trimestres validés pour assurance vieillesse	Maintien jusqu'à l'âge où est atteint le nombre de trimestres requis pour obtenir une retraite à taux plein	supérieure à un certain montant (qui correspond environ à un salaire de 4500 € bruts antérieur) verront, après 6 mois de chômage, leur allocation baisser (abattement de 30 % de leur allocation)	
---	--	---	---	--

De plus, toute personne qui reprend un emploi même court sans avoir épuisé ses droits à l'assurance chômage peut les « recharger » grâce à cet emploi. Dans l'ancienne réglementation, le rechargement commençait après un mois de travail. **Désormais il en faudra 6 pour recharger les droits.**

Enfin, à compter de mars 2021, **un bonus/malus sur les cotisations patronales** chômage sera mis en place dans 7 secteurs économiques (fabrication de produits alimentaires, activités scientifiques et techniques, hébergement restauration, assainissement et déchets, transports et entreposage, travail du bois, fabrication de produits en caoutchouc et en plastique...) : la cotisation pourra varier entre 3 et 5,05 % (elle est normalement de 4,05 %) en fonction de l'écart entre le taux de séparation de l'entreprise (nombre de fin de contrats/effectifs de l'entreprise) et celui du secteur concerné.

Quelles conséquences ?

- **La réforme est socialement dure et peu justifiée au regard des objectifs poursuivis**

→ L'étude de l'UNEDIC sur l'impact de la réforme⁵ indique que, s'agissant des mesures sur l'indemnisation, 50 % des allocataires seraient touchés par au moins une des mesures, soit 1,3 million de personnes, plus ou moins durement (certains verront leurs droits retardés ou baissés, d'autres n'accéderont pas à l'indemnisation). Les deux mesures qui concernent le plus de personnes et ont l'impact financier le plus fort sont celles qui modifient les conditions d'ouverture des droits et le nouveau mode de calcul de l'allocation. En prenant chaque mesure une à une, le durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation toucherait 710 000 personnes la première année, le changement du mode de calcul 850 000 (avec en moyenne une baisse de l'allocation de 22 % par rapport au régime précédent), la dégressivité 70 000. Les deux premières mesures sont particulièrement défavorables aux demandeurs d'emploi jeunes et modestes, surtout s'ils connaissent une alternance entre périodes travaillées et non travaillées. Il est donc à craindre une augmentation de la pauvreté de ces catégories.

→ La réforme vise aussi à inciter à la reconversion et à inciter les demandeurs d'emploi, à sortir le plus rapidement possible du chômage. Or, des doutes existent sur l'efficacité des mesures sur les comportements : l'impact des mesures sur les salariés démissionnaires (entre 17 000 et 30 000 personnes concernées) ou l'indemnisation des travailleurs indépendants (30 000 personnes) paraît faible, ce qui est logique compte tenu de conditions restrictives. Malgré les ambitions de départ, la transformation du régime en assurance universelle de reconversion professionnelle n'a pas eu lieu. Quant aux effets de la réforme sur la durée passée au chômage, les économistes, qui s'accordent sur le principe d'une réduction de cette durée en

⁵ Impact de la réforme de l'assurance chômage, UNEDIC, septembre 2019

cas de réduction de l'allocation, ne s'accordent pas sur l'ampleur de la corrélation : les estimations sur ce point sont très contrastées selon les études. Il n'existe enfin pas de consensus sur l'effet de la dégressivité, dont le produit financier est faible pour un coût symbolique fort. Enfin, s'agissant de l'effet du bonus/malus, compte tenu de la manière dont il est calculé (il sera financièrement neutre au sein de chaque secteur économique impacté) et du fait qu'il ne touche pas tous les secteurs qui multiplient les contrats courts, l'on peut espérer qu'il réduira le recours aux CDD sans en être certain. La réforme sur ce point est timide.

▪ **Financièrement, la réforme rapporte, dépenses supplémentaires et économies comprises, 2,5 Mds**

Conjugué à l'amélioration de la conjoncture, la réforme permet de s'approcher de l'équilibre financier à horizon 2020 (-308 millions) et d'atteindre un excédent en 2021 et 2022 (respectivement + 3 milliards et + 5,2 milliards)⁶.

▪ **Le paritarisme de gestion est mis en cause**

L'intervention de l'État dans la fixation des paramètres de l'assurance chômage modifie l'équilibre des responsabilités. Le respect des principes de démocratie sociale impose de laisser les partenaires sociaux discuter librement : leur dicter leurs conclusions risque de faire disparaître la gouvernance paritaire du système d'assurance chômage. En l'occurrence, les organisations syndicales « ouvrières » ont vivement dénoncé la dureté de la réforme, décidée contre leur gré.

L'on explique l'intervention de l'Etat par le fait que le gouvernement, qui a souhaité, dans les ordonnances travail de 2017, développer le dialogue social dans l'entreprise, ne serait pas favorable à l'exercice de responsabilités nationales par les syndicats, jugeant qu'il appartient à l'Etat de piloter les régimes de protection sociale. Peut-être est-ce effectivement son dessein : la rigueur du cadrage auquel il a procédé dans le cas du régime d'assurance chômage peut conduire les organisations syndicales à se retirer de la gestion du dispositif. Cependant, si l'État gère seul le régime, il lui appartiendra de prendre toutes les décisions, même restrictives, alors que la discussion entre partenaires sociaux permet d'équilibrer les choix et de les faire mieux accepter. La concentration des pouvoirs aux mains de l'Etat n'est pas nécessairement le meilleur choix. Si l'Etat souhaite en revanche une gouvernance conjointe avec les organisations syndicales, il doit montrer qu'il les écoute davantage et instituer un partage moins inégal des responsabilités.

⁶ Perspectives financières de l'assurance chômage 2019-2022, UNEDIC, septembre 2019