



## Défendre et développer l'assurance chômage

*Henri Sterdyniak*

*Janvier 2021*

[www.atterres.org](http://www.atterres.org)

## **Résumé**

*Alors que la réforme de l'assurance chômage imposée en 2019 a été suspendue du fait de la crise sanitaire, le CAE vient de produire en janvier 2021 une note qui prépare une nouvelle offensive contre les garanties futures des salariés privés d'emploi. Le transfert en 2017 du financement des cotisations sociales des salariés vers la CSG, puis le cadrage gouvernemental de la négociation des partenaires sociaux en 2018 ont constitué les premières étapes. Le mode de calcul du SJR unilatéralement décidé par le gouvernement en 2019 réduisait fortement les droits des salariés les plus précaires ; il a été censuré par le Conseil d'État. Le CAE propose de moduler les indemnités, avec un niveau de garanties fortes en période de fort chômage et plus faibles lorsque celui-ci diminue, dans le but de diminuer leurs valeurs moyennes. Il persiste dans le projet de réduire le calcul de l'indemnité chômage pour les chômeurs en activité partielle. Par ailleurs, il propose de financer Pôle Emploi par une dotation spécifique hors budget de l'Unédic. Les partenaires sociaux se verraient encore plus marginalisés par la création d'un Haut conseil de l'assurance chômage et l'intégration de l'assurance chômage dans la LFSS. Ces propositions s'inscrivent dans une continuité de pensée qui nie le caractère spécifique et assurantiel de l'indemnisation du chômage pour le rapprocher du mode de gestion des prestations sociales. Face à ce nouveau ballon d'essai lâché par le CAE, nous réaffirmons l'objectif de rétablissement des cotisations sociales chômage. L'État devrait contribuer au financement de l'Unédic lorsque le chômage excède un seuil (7% sont une base de discussion). Aux objectifs du CAE, nous opposons ceux d'une couverture de tous les chômeurs, l'allocation devant être proportionnelle au salaire antérieur à temps complet pour les salariés ayant cotisé. Les plus éloignés de l'emploi devront bénéficier de dispositifs spécifiques, les TZCLD en test étant une piste de travail. Enfin, les syndicats de salariés doivent retrouver leur rôle de pilotage.*

## **Sommaire**

- 1. Une nouvelle offensive contre l'assurance chômage..... 3**
- 2. Quand le gouvernement s'attaque à l'Unédic.....4**
- 3. Moduler les prestations chômage... pour les réduire.....5**
- 4. Quel salaire de référence ?.....6**
- 5. Oublier les assurances sociales ?.....7**
- 6. Nos propositions.....8**

## 1. Une nouvelle offensive contre l'assurance chômage.

La dernière note du CAE : « [Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance](#) » de Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo et Camille Landais s'inscrit dans une offensive, émanant à la fois du gouvernement et des penseurs néolibéraux qui, de toute évidence, préparent le terrain pour reprendre et accentuer la réforme avortée de 2019.

Comme pour le projet de réforme des retraites, il s'agit de priver les partenaires sociaux, et en particulier les syndicats, de tout pouvoir effectif. Au lieu d'être un salaire socialisé, différé, propriété des travailleurs, négocié avec le patronat, les prestations chômage deviendraient une prestation gérée par l'État et sa technocratie.

L'offensive a été préparée, dès 2017, par la suppression des cotisations chômage des salariés, remplacées par la CSG (payée à 90% par les salariés, chômeurs et retraités), qui permet de mettre en cause la légitimité des syndicats à gérer le chômage. Elle s'est continuée au début de l'année 2019 par le diktat du gouvernement qui intimait aux partenaires sociaux de prendre des mesures d'économies, alors même que les comptes de l'Unédic s'amélioraient. Au lieu de critiquer ce diktat, Cahuc et *al.* en tirent argument pour réclamer une étatisation complète du système. Ils s'appuient aussi sur les règles européennes qui incluent les dépenses de l'Unédic dans les dépenses publiques et son déficit dans le déficit public, prétexte tout trouvé pour son étatisation. Ils prétendent rationaliser le système de prestations sociales, c'est-à-dire en fait supprimer la spécificité de l'assurance chômage en tant qu'assurance sociale.

Les économistes néolibéraux ont prétendu résoudre le problème du chômage, et plus précisément celui des travailleurs dits non qualifiés, par la « modération salariale », la baisse des cotisations sociales et la flexibilité de l'emploi. Les salariés privés d'emploi devaient être incités à accepter des emplois précaires, de courte durée ou à temps partiel. Une fois ces emplois précaires développés, le gouvernement et ces économistes font mine de découvrir (au moyen d'un calcul fallacieux, voir plus bas) que les prestations chômage pourraient être plus élevées que la faible rémunération des emplois précaires. Ils en tirent argument pour faire baisser les allocations chômage, et singulièrement celle des travailleurs précaires.

Les économistes néolibéraux s'attaquent aux prestations chômage qu'ils accusent de décourager l'emploi, comme si les chômeurs choisissaient de rester au chômage plutôt que de travailler. L'argument est irrecevable lorsque les offres d'emplois sont très faibles par rapport au nombre de demandeurs d'emploi<sup>1</sup>, d'autant aussi que la baisse des salaires ne ferait qu'augmenter la déficience de la demande globale, cause première du chômage.

L'autre cible des économistes néolibéraux, ce sont les salaires et les cotisations sociales. L'objectif est de s'attaquer aux uns et aux autres. En échange, ce sont des prestations d'assistance qui sont censées assurer le niveau de vie des familles de salariés. Le SMIC ne

---

<sup>1</sup> Fin 2019, le taux de chômage au sens large (chômeurs au sens du BIT, halo du chômage, temps partiel déclaré contraint, compté pour moitié) représentait 15,3% de la population active disponible.

doit surtout pas augmenter ; c'est par la prime d'activité que doivent passer les (maigres) hausses de pouvoir d'achat. Ainsi, les travailleurs passent au statut d'assisté. La baisse du salaire se répercute sur les prestations chômage et retraite. Au lieu de proposer de corriger cet effet, Cahuc *et al.* suggèrent de l'accentuer.

## 2. Quand le gouvernement s'attaque à l'Unédic

Comme les caisses de régimes complémentaires ou les régimes autonomes, l'Unédic est géré par les partenaires sociaux, qui négocient périodiquement le niveau des cotisations et les règles d'indemnisation. Leurs accords doivent être validés par le gouvernement.

En 2018, les cotisations salariales ont été remplacées par des points de CSG. Cette réforme affaiblissait le poids des syndicats dans les décisions de l'Unédic ; elle interdisait aux partenaires sociaux de négocier sur le niveau des cotisations ; elle créait une situation incohérente puisqu'elle faisait contribuer au financement de l'assurance chômage des personnes qui ne cotisaient pas pleinement et n'avaient pas droit aux prestations (comme les retraités, les fonctionnaires, les non-salariés). Cahuc *et al.* reprennent l'argument de l'élargissement du financement pour justifier la poursuite de l'étatisation de l'Unédic.

En septembre 2018, le gouvernement a inséré dans la Loi Avenir Professionnel un article 56 prévoyant que « *préalablement à la négociation des accords (de l'assurance chômage) et après concertation avec les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs, le Premier ministre transmet à ces organisations un document de cadrage. Ce document précise les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière, le délai dans lequel cette négociation doit aboutir et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage... Pour être agréés, les accords doivent être compatibles avec la trajectoire financière et, le cas échéant, les objectifs d'évolution des règles du régime d'assurance chômage définis dans le document de cadrage* ». Cette disposition corsetait déjà les décisions des partenaires sociaux.

En septembre 2018, fort de cette nouvelle autorité, le gouvernement a envoyé une lettre de cadrage aux partenaires sociaux leur enjoignant de réaliser de 1 à 1,3 milliard d'économies par an sur les prestations. Ceux-ci devaient réduire les droits des travailleurs précaires, indemniser les salariés démissionnaires présentant un projet de reconversion, prévoir une indemnisation des non-salariés, mettre sur place des dispositifs de bonus-malus pour les entreprises selon leur recours à l'assurance chômage. Soit des mesures qui figuraient dans le programme présidentiel (ou dans les rêves des membres des cabinets ministériels), mais pas dans les objectifs des partenaires sociaux. En même temps, le gouvernement refusait de prendre des mesures efficaces contre le travail précaire, comme une réglementation stricte du recours aux CDD et à l'intérim.

En juillet 2019, le gouvernement a imposé, sans concertation, sa réforme qui durcissait les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage<sup>2</sup>, modifiait le calcul du salaire journalier de

---

<sup>2</sup> Avant la réforme, quatre mois de travail sur les 28 derniers mois suffisaient pour ouvrir des droits à l'allocation chômage. La réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2019 exigeait au moins six mois de travail sur les 24 mois précédant la fin du dernier contrat. Elle a été suspendue le 29 juillet 2020, mais sans effet rétroactif. Avant la réforme, un mois de travail

référence (SJR), instaurait une dégressivité des prestations chômage pour les hauts salaires et mettait en place un léger bonus-malus sur les cotisations des employeurs. En raison de la crise sanitaire, ces mesures, qui auraient réduit les droits d'un nombre considérable de demandeurs d'emploi, ont été suspendues jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2021. Signe de l'amateurisme avec lequel le gouvernement avait rédigé ses textes, le 25 novembre 2020, à la suite d'une requête des syndicats, le Conseil d'État a annulé les [dispositions concernant le SJR](#), en considérant qu'elles introduisaient des disparités injustifiables entre les chômeurs selon l'historique de leurs périodes de travail et de chômage<sup>3</sup> ; il a aussi censuré le dispositif de bonus-malus. Ainsi, la réforme de l'assurance chômage ne pourra heureusement pas être appliquée telle quelle.

En 2019, l'Unédic avait certes un déficit de 1,9 milliard d'euros pour un taux de chômage de 8,5% et avait accumulé une dette de 37,4 milliards, mais elle doit financer le fonctionnement de Pôle emploi (pour 3,5 milliards en 2019, soit 10% des cotisations reçues jusqu'en 2019, portés à 11% depuis 2020). Elle serait en excédent si l'État ne lui imposait pas la charge du fonctionnement de Pôle emploi. Elle le serait aussi si l'État prenait à sa charge les coûts financiers d'un taux de chômage supérieur à un certain niveau (7 ou 7,5 %), sachant qu'un point de taux de chômage supplémentaire coûte environ 5 milliards en baisse des cotisations et hausse des prestations.

Mais au lieu de renflouer les finances de l'Unédic, l'État a chargé la barque : en 2020, il a mis à la charge du système d'assurance chômage le tiers du coût du dispositif de chômage partiel mis en place durant la crise sanitaire. Au total, compte tenu du gonflement du chômage, le déficit de l'Unédic devrait être proche de 20 milliards en 2020, puis supérieur à 10 milliards en 2021 (avec une hypothèse optimiste de taux de chômage de 9,6% fin 2021, [voir les prévisions financières de l'Unédic](#)). Sa dette devrait atteindre 67 milliards d'euros fin 2021. Il n'est pas prévu qu'elle soit reprise par la CADES. Ce qui signifie qu'à l'avenir, l'État va pouvoir arguer encore plus de la dégradation de la situation financière de l'Unédic pour imposer la baisse des prestations chômage

### **3. Moduler les prestations chômage... pour les réduire**

Le taux de remplacement du revenu par les prestations sociales a eu tendance à diminuer en France, comme le montre le graphique 1 de la note du CAE. Cela s'explique par la sous-indexation du barème de l'allocation et par la montée de la prime d'activité. En 2020, un salarié au SMIC à temps complet avait un salaire net mensuel de 1219 euros plus une prime

---

suffisait pour avoir le droit de recharger ses droits. Entre le 1<sup>er</sup> novembre 2019 et le 31 juillet 2020, il fallait avoir travaillé au moins six mois. Après le décret du 29 juillet, le seuil de rechargement des droits est passé à quatre mois.

<sup>3</sup> Avant la réforme, le SJR était calculé en divisant la somme des rémunérations habituelles perçues dans les 12 mois précédant la dernière perte d'emploi par le nombre de jours travaillés sur la même période. Après la réforme, les rémunérations seront prises en compte sur les 24 mois précédant la fin du dernier contrat de travail ; elles sont divisées par le nombre de jours travaillés et chômés du début du premier contrat à la fin du dernier contrat sur ces 24 mois. Ainsi, chaque jour non couvert par un contrat de travail induit à une diminution du salaire journalier de référence. Voir : Unédic (2019) : [Impact de la réforme de l'assurance chômage](#).

d'activité de 171 euros (dans le cas du célibataire). S'il perdait son emploi et devenait éligible à l'assurance chômage, son indemnité était de 957 euros (soit un taux de remplacement de 78% sur son salaire, mais de 68% sur son revenu). En moyenne, l'indemnisation chômage était de l'ordre de 1040 euros (pour les chômeurs sans aucun revenu d'activité).

En France, le taux de remplacement ne varie pas automatiquement selon la situation conjoncturelle (mais des mesures peuvent être prises en temps de crise pour accroître la générosité du système). La *première recommandation* de Cahuc *et al.* est d'aligner la France sur des pays où le taux de remplacement est élevé en période de fort chômage et bas en période de faible chômage, de façon à accroître l'incitation à retrouver un emploi dans ces périodes. Mais, aux États-Unis ou au Canada, pris comme exemple, les taux de remplacement varient certes selon la conjoncture, mais toujours des niveaux nettement plus bas qu'en France. Ainsi, le taux de remplacement net n'est que de 18% aux États-Unis hors période de fort chômage. Il est fort à parier que l'objectif des auteurs n'est pas d'améliorer les prestations dans les périodes difficiles, mais de les diminuer dès que la situation s'améliorera. Leur proposition repose toujours sur la thèse que le chômage est dû aux choix du chômeur de ne pas prendre d'emploi, compte tenu du niveau des prestations, thèse que les auteurs sont obligés d'atténuer dans les périodes de fort chômage. Elle oublie que les indemnités d'assurance chômage sont un droit des salariés, issu de leurs cotisations, qui doit être décidé collectivement par eux-mêmes et non un instrument à la disposition des pouvoirs publics. Même en période de chômage limité, un salarié privé d'emploi a droit à une allocation chômage qui lui permet de prendre le temps nécessaire pour reprendre un nouvel emploi.

Compte tenu du niveau prévisible du chômage en France pour les années à venir, nous pourrions être tentés de dire « chiche » à Cahuc *et al.* : quand le taux de chômage sera passé en dessous de 5%, avec une baisse importante du halo du chômage et du travail partiel contraint, une renégociation de l'indemnisation du chômage sera possible. Ce n'est guère d'actualité. En fait, Cahuc *et al.* lancent un ballon d'essai pour une baisse des prestations dès que le taux de chômage diminuera.

Ils prétendent que leur proposition renforcerait le rôle contracyclique de l'assurance chômage, mais, comme le fait remarquer Clément Charbonnier<sup>4</sup>, celle-ci joue déjà ce rôle et le jouerait encore plus si l'État prenait explicitement en charge le déficit des années de fort chômage.

#### **4. Quel salaire de référence ?**

La réforme du calcul du SJR figurant dans la réforme gouvernementale mise à mal par le Conseil d'État reposait sur des arguments fallacieux : un salarié peut toucher plus en prestations chômage qu'en travaillant ; le système est trop favorable pour les travailleurs précaires. Examinons le cas d'un salarié en situation de travail précaire, qui cumule emploi et chômage, cumul encouragé par le gouvernement et les économistes néolibéraux pour inciter les chômeurs à reprendre un emploi, même peu rémunérateur. Le salarié, qui avait un emploi au SMIC et dispose d'un droit aux prestations chômage, accepte un emploi précaire. Une entreprise le fait travailler de temps en temps, le licencie quand elle n'a plus besoin de lui, le

---

<sup>4</sup> Voir son blog: « [Les réformes à venir de l'assurance chômage](#) ».

réembauche si nécessaire. Au total, il travaille 15 jours par mois et est chômeur 15 jours. Il gagne donc 610 euros par mois ; il a droit à une allocation chômage de 401 euros<sup>5</sup> ; il n'a pas droit à la prime d'activité. Son revenu est donc de 1011 euros, moins que s'il travaillait à plein temps (1390 euros). S'il perd cet emploi, il retrouve son droit à une allocation chômage de 957 euros. Certes, 957 euros est supérieur à 600 euros (son salaire à mi-temps), mais est inférieur à 1011 euros (son revenu en travaillant à mi-temps). Au niveau du SMIC, le système assure donc un revenu de 957 euros au chômeur total, de 1011 euros au chômeur en activité réduite, de 1390 euros au salarié en emploi à temps plein. Il serait injuste de n'indemniser ce salarié que sur la base des 610 euros qu'il gagnait en emploi précaire, voire moins si des périodes de non-emploi total s'intercalaient entre ces périodes d'activité. Il est légitime qu'un salarié contraint de ne travailler qu'à temps partiel ou d'enchaîner des contrats de courte durée ait un revenu et des droits à l'assurance chômage supérieurs à ceux d'une personne qui choisit volontairement de limiter son temps de travail.

Cahuc et *al.* imaginent que certains salariés, choisissant volontairement de travailler à mi-temps ou d'enchaîner des temps partiels, après avoir accumulé des droits à l'assurance chômage en travaillant à temps plein, pourraient se déclarer chômeurs pour toucher des prestations chômage. Aussi, leur bizarre *recommandation 2* est : « *Modifier le calcul de l'indemnité chômage pour que l'assurance chômage (...) n'entraîne pas de situations où elle augmente le revenu disponible lorsque le revenu d'activité reste inchangé* ». Mais, le mode d'emploi n'est pas indiqué. De même, ils constatent que le Conseil d'État a refusé que le SJR dépende du salaire moyen sur la période prise en compte pour le droit à l'indemnisation, ce qui aurait lourdement pénalisé les salariés ayant connu des périodes de non-emploi ou d'emplois à temps très partiel, mais ne proposent pas de solution. La nôtre est simple : pour un travailleur cherchant un emploi à temps complet, le SJR doit être le salaire qu'il touchait quand il travaillait à temps complet<sup>6</sup>.

## 5. Oublier les assurances sociales ?

N'ayant pas compris (ou ne souhaitant pas comprendre) le principe des assurances sociales et de la solidarité salariale que les salariés ont choisi d'introduire, Cahuc et *al.* nient la spécificité de l'assurance chômage : selon eux, les prestations chômage doivent « *s'inscrire de façon cohérente dans l'ensemble du système de protection sociale* » puisque les chômeurs reçoivent « *tout un ensemble de transferts conditionnels* ». Ils tirent prétexte de la redistribution introduite par les prestations chômage entre les salariés selon leur niveau de salaire pour réclamer que celles-ci soient coordonnées avec l'ensemble des impôts et prestations. Cela n'a guère de sens puisque les prestations chômage sont un droit individuel issu de l'activité tandis que l'impôt et les prestations sont, en France, familialisés. Ainsi, il ne

---

<sup>5</sup> Soit 97% de 413 bruts = 957 – 0,7 \* 778, car 70% de la rémunération brute est déduite de l'indemnité chômage.

<sup>6</sup> Pour une discussion et un point de vue intermédiaire, voir : Bruno Coquet (2020) : « Comment déterminer le salaire de référence des chômeurs indemnisés ? », Document de travail de l'OFCE, n° 202030, décembre.

saurait être question de réduire l'indemnité d'assurance chômage d'un salarié au chômage sous prétexte que sa conjointe a un revenu satisfaisant<sup>7</sup>.

Par contre, nous approuvons *la troisième recommandation* : faire financer Pôle emploi par une dotation budgétaire, non prélevée sur les ressources de l'Unédic. Cela aurait évité le gonflement de la dette de l'Unédic. Ce devrait même être rétroactif, car les chômeurs des années à venir n'ont pas à subir le poids des dettes accumulées dans le passé. Par contre, l'idée d'une gouvernance unifiée pour « *réaliser les arbitrages les plus pertinents pour allouer les ressources à l'accompagnement et à l'indemnisation* » est dangereuse, puisque la hausse nécessaire des moyens de Pôle emploi se ferait toujours sur le dos des chômeurs.

Cahuc et *al.* regrettent qu'en 2020 les salariés en activité partielle, c'est-à-dire en fait en chômage partiel, soient mieux indemnisés (à 84% de leur salaire net) que les chômeurs (71% de leur salaire net au niveau salaire moyen). Pourtant, les premiers demeurent des salariés subordonnés à leur employeur, ce qui devrait leur garantir le maintien de leur salaire. Cet écart entre les taux de remplacement du salaire par le chômage partiel et par l'assurance chômage nous semble plutôt constituer un élément à prendre en compte pour envisager une amélioration des taux d'indemnisation des chômeurs.

Cahuc et *al.* reconnaissent que le système est devenu incohérent. Les travailleurs indépendants, qui ne cotisent pas, mais paient la CSG, peuvent avoir droit à une prestation limitée, 800 euros par mois, sous des conditions restrictives. Beaucoup de micro-entrepreneurs ne sont donc pas couverts. C'est pour les auteurs de la note un argument pour une « adaptation » du système sous l'égide de l'État, adaptation qu'ils ne décrivent pas précisément. Nous proposons que tous les travailleurs non-salariés économiquement dépendants soient obligatoirement affiliés à la Sécurité sociale et à l'Unédic, que les travailleurs indépendants puissent l'être, s'ils acceptent collectivement de cotiser au même niveau que les salariés (en tenant compte des cotisations employeurs, qui pèsent *de facto* sur les salaires nets).

L'objectif essentiel de Cahuc et *al.* est de priver les syndicats de leur pouvoir de décision pour le transférer à l'État et à la technocratie. Ainsi, *leur recommandation 4* est de créer un Haut conseil de l'assurance chômage, qui effectuerait toutes les analyses techniques au détriment des services d'études de l'Unédic, qui ont su conserver une grande autonomie vis-à-vis du gouvernement. Faut-il s'inspirer de l'exemple du COR, le Conseil d'orientation des retraites, alors que l'on a pu constater que ses rapports sont en fait écrits par la technocratie, soumise aux desiderata du gouvernement et que les partenaires sociaux y ont peu de poids ? Ou pire, faut-il s'inspirer, comme le craint Clément Charbonnier, du groupe d'*experts* sur le SMIC ?

S'y ajouterait, selon la *recommandation 5*, un Conseil de négociation où l'État aurait en fait le pouvoir de décision, l'assurance chômage étant intégrée dans la Loi de financement de la sécurité sociale, selon la *recommandation 6*, pour coordonner les paramètres de l'assurance chômage et du système socio-fiscal (coordination dont on a vu les risques), pour légitimer démocratiquement les décisions concernant l'assurance chômage (en oubliant que l'argent de l'Unédic, c'est l'argent des salariés, que les syndicats ont vocation à gérer), pour mieux

---

<sup>7</sup> Il faudrait au contraire ne pas tenir compte des revenus du conjoint pour l'ASS et l'AAH.

maîtriser l'évolution de la dépense publique dans son ensemble (mais comment ? les auteurs n'osent pas l'expliquer). Les auteurs nous précisent que leurs préconisations sont conformes aux recommandations de la Cour des Comptes et de la Commission européenne, deux organismes attachés à la réduction des dépenses sociales.

## **6. Nos propositions**

Si les propositions d'étatisation ne sont pas acceptables, la situation actuelle n'est pas satisfaisante non plus. Rétablir les cotisations salariales à l'Unédic est la première des nécessités. La situation financière de l'Unédic serait rétablie si elle n'avait plus à financer Pôle emploi, et si l'État prenait en charge les coûts induits par le dépassement du taux de chômage d'un certain niveau (à partir de 7% par exemple). Chaque personne privée d'emploi, à la recherche effective d'un emploi à plein temps, devrait avoir droit à une prestation chômage basée sur le salaire qu'elle touchait quand elle travaillait. Les jeunes à la recherche d'un premier emploi et les personnes en reprise d'emploi devraient avoir droit à une allocation d'insertion (permettant de cotiser pour la retraite). Les chômeurs de longue durée, sans espoir de retrouver un emploi normal, devraient avoir droit à une pension d'invalidité, une retraite à plein temps ou à un emploi dans une collectivité locale, une association ou une entreprise à but d'emploi (en généralisant l'expérience des territoires zéro chômeur de longue durée). Le droit des syndicats à piloter l'assurance chômage devrait être pleinement assuré.