Union syndicale
Solidaires

ANI du 22 février 2018 sur la réforme de l'assurance chômage

La réforme de l'assurance chômage vient compléter un dispositf de réformes qui contribue à la généralisation de la flexibilité et de la précarisation du travail. Le salariat y est présenté comme un statut parmi d'autres, la formation professionnelle comme la garantie d'une évolution professionnelle personnelle dans laquelle chaque personne doit s'investir. En définitive, le ou la travailleuse qui perd ou se retrouve sans emploi en est responsable. Le patronat n'étant plus responsable du chômage, il sera de moins en moins contraint, en revanche les chômeurs et chômeuses sont de plus en plus contrôlé-es. Au bout de cette logique il y a la fin de l'allocation chômage conçue comme continuité du salaire.
Le projet se pare de la vertu de l'universalité en étendant le droit à l'indeminisation à de nouvelles catégories de travailleur-es : les indépendant-es et en augmentant les situations d'indemnisation en cas de démission. Le projet de loi s'appuie largement sur les négociations Unedic et l'accord interprofessionnel signé du 22 février. Nous présentons ici l'accord interprofessionnel.

Le cadre général

Le programme de travail pour « rénover » notre modèle social, selon les mots du gouvernement, recensait en juin 2017 six grandes réformes complémentaires à mener dans les 18 mois :

- **Faire converger performance sociale et performance économique, en faisant évoluer le droit du travail ;**
- **Redonner de façon immédiate et visible du pouvoir d'achat aux salariés ;**
- **Transformer la formation professionnelle pour permette à chacun de trouver sa place sur le marché du travail ;**
- **Ouvrir l'assurance chômage aux démissionnaires et indépendants et inciter les entreprises à rallonger la durée des contrats ;**
- **Refonder l'apprentissage pour développer massivement l'offre des entreprises en direction des moins de 25 ans ;**
- **Rénover notre système des retraites.**

La première étape, pour Macron, c'était les ordonnances sur le code du travail. Le test s'est bien passé pour lui. Sur le deuxième point, seul-e-s les retraité-e-s ont vu leur pouvoir d'achat baisser et se mobilisent. L'illusion d'augmentation du pouvoir d'achat en supprimant les cotisations sociales et en augmentant la CSG semble fonctionner chez les autres catégories sociales.
La feuille de route du gouvernement de décembre 2017 fixait les orientations des réformes de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage. Il y a une grande cohérence

du point de vue du gouvernement : si on est chômeur/chômeuse, c'est qu'on n'est pas assez formé-e. De plus, le gouvernement veut donner à chacun-e plus de « liberté » professionnelle, ce qui nous traduisons par plus de flexibilité et donc plus de précarités. En échange, le gouvernement assure vouloir donner plus de protections : la loi est présentée comme sociale avec quelques dispositifs concernant, par exemple, les travailleuses et travailleurs dits indépendants ou les démissionnaires, le bonus-malus. Dans cette note, nous nous intéresserons uniquement au pan « assurance chômage ».

Présentation des lignes forces de l'ANI

Les mesures sont justifiées par une évolution du travail, des « fonctionnements nouveaux » : mobilité professionnelle accrue, évolution permanente des « compétences », renforcement de l'autonomie des personnes. Elles sont présentées comme protectrices dans les situations de précarités « adaptées aux aspirations des personnes et aux besoins des entreprises ».

Dans les faits, c'est la dislocation quasi-totale du rapport salarial pour aboutir à un système beaucoup plus insécurisé.

1) Allocation d'aide au retour à l'emploi projet (AREP)

Ce droit s'adresse aux salariés ayant un projet de reconversion professionnelle nécessitant une formation qualifiante ou une formation complémentaire identifiée suite à une validation des acquis de l'expérience, n'étant pas réalisable sans démissionner de son emploi. Ce droit ne peut intervenir qu'au bout de 7 ans d'affiliation ininterrompue à l'assurance chômage. *La Ministre, Pénicaud, a annoncé que ce pourrait être tous les 5 ans et que cela pourrait aussi être valable pour créer son entreprise* (des dispositifs existent déjà pour les « partenaires sociaux »). La commission paritaire régionale attestera du caractère réel et sérieux du projet, et, ce, pour une durée de 6 mois avant réévaluation. Des droits seront alors ouverts aux mêmes conditions que l'ARE (Allocation d'aide au retour à l'emploi). Cette proposition semble finalement validée par la ministre. Au bout de 6 mois, Pôle Emploi procède à une évaluation : s'il y a échec dans la mise en œuvre du projet pour des motifs n'incombant pas à la personne, celle-ci touche l'ARE aux conditions habituelles en tant que privée involontairement d'emploi. Si elle est jugée responsable de l'échec, la personne subira 121 jours sans aucune indemnité, comme n'importe quelle personne jugée responsable de sa perte d'emploi.

Avec les critères retenus par le gouvernement, la mesure concernerait entre 20 000 et 30 000 personnes par an et coûterait quelques dizaines de millions d'euros supplémentaires par rapport aux 180 millions budgétés par les « partenaires sociaux ».

Quand on voit que les personnes indemnisées sont a priori considérées par Pôle Emploi comme menteuses, profiteuses et fainéantes, il y a incontestablement une prise de risque énorme dans ce dispositif si le projet de la personne n'aboutit pas, sans compter les pressions sur le suivi du projet. Mais surtout, les « partenaires sociaux » eux-mêmes disent que l'indemnisation des démissions risquent d'être une mesure pour les moins fragiles, celles et ceux qui en ont le moins besoin.
Pour ce qui est de la création d'entreprise, petit retour sur les auto-entrepreneurs : il y avait environ 230 000 auto-entrepreneurs fin 2017. Si ce régime a abouti à d'importantes créations d'entreprises ces dernières années, 2/3 d'entre elles disparaissent dans les trois ans. Et les trois-quarts ne dépassent pas les 15.000 euros de chiffre d'affaires, d'après l'INSEE. Transformation du contrat de travail en contrat commercial. Plus aucune obligation pour le patron mais une subordination aux donneurs d'ordre sans aucune garantie pour l'auto-entrepreneur.

2) Vers une meilleure prise en compte des entrepreneurs au regard du risque de perte d'activité

Problèmes : extrême variété de situations, notamment en termes de statut juridique, de nature de l'activité, de niveau de revenu. Quelle contribution financière particulière pouvant ouvrir des droits à l'assurance chômage ? Un régime public financé par l'impôt ? Régimes privés ? Les signataires de l'accord n'ont pris aucune décision et mettent en place un groupe de travail qui devrait rendre ses conclusions fin 2018.

Pénicaud a annoncé un droit de 800 euros par mois pendant six mois, financé par la CSG et destiné aux indépendants qui sont en liquidation judiciaire et qui avaient un bénéfice annuel autour de 10 000 euros (agriculteurs, artisans, micro-entrepreneurs, commerçants indépendants). « Un entrepreneur, c'est quelqu'un qui prend des risques. »

L'indemnisation des indépendants sera le moyen de développer le passage entre le statut de salarié et celui d'indépendant et permettre l'utilisation légale de nouveaux tâcherons. Et ce n'est pas fini, le rapport IGAS-IGF va bien plus loin dans une universalisation qui est d'abord la disparition de la protection sociale pour les salarié-e-s. D'autre part, initialement la CSG était destinée à l'assurance chômage et la Sécu pour remplacer les cotisations. On découvre aujourd'hui que c'est la CSG qui payera les indépendants, il y aura donc un manque à gagner pour l'indemnisation des chômeurs, d'où réévaluation à la baisse du montant des indemnités ?

3) Dispositions relatives à l'emploi durable

Le 14 avril 2017, la nouvelle convention UNEDIC a modifié les règles d'indemnisation des personnes qui alternent courtes périodes d'emploi et de chômage à compter du 1er novembre 2017 (droits rechargeables).
Le nombre de contrats de travail de moins d'un mois a presque triplé au cours des 20 dernières années. L'intensification du recours aux contrats de travail d'une durée inférieure ou égale à un mois conduit à des situations de trajectoires précaires de plus en plus durables. Ces situations peuvent amener les salariés à connaître des difficultés d'accès au logement ou au crédit.
Ouverture de négociations dans chaque branche : établir un diagnostic quantitatif et qualitatif et convenir d'objectifs mesurables.
Mise en place d'un groupe de suivi paritaire au niveau interprofessionnel : diagnostic partagé, bilan étape en juillet 2018, relevé de conclusions en décembre 2018.

Pénicaud reconnaît que 90 % des recrutements se font en CDD ou en intérim. La possibilité d'un bonus-malus (sanctions financières aux entreprises ayant recours aux contrats de moins d'un mois) sera écrite dans la loi. Mais les modalités n'en sont pas arrêtées.

C'est la pire des configurations pour négocier notamment dans les secteurs de la restauration, du commerce… Mais cela donne une responsabilité particulière à nos syndicats professionnels qui seraient amenés à négocier ce point-là.
La CFDT, FO et la CFTC conditionnent leurs signatures à la mise en place du bonus/malus. Gageons que le patronat obtiendra des clauses dérogatoires…

4) Poursuite de l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, dans une logique de droits et d'obligations réaffirmée

Approche personnalisée. Les organisations de salariés et d'employeurs sont en attente des propositions du gouvernement en matière d'accompagnement et de réforme du barème et des modalités de sanctions.

Pénicaud affirme qu'une minorité profite du système. Le gouvernement va donc tripler les équipes de contrôle de Pôle Emploi qui vont passer de 200 à 600 agents d'ici la fin 2018. Ils seront affectés exclusivement à cette tâche. Les conseillers n'auront pas à s'en charger. Elle veut redéfinir ce qu'est une offre raisonnable d'emploi (ORE)pour faire appliquer la règle qui veut qu'au bout de deux refus, les indemnités seront réduites de moitié, règle de fait inappliquée car impossible à définir.

Outre le fait qu'entendre Pénicaud dénoncer ceux qui profitent du système est à hurler, elle qui va réaliser plus de 62 000 € d'économie grâce à la réforme de l'impôt sur la fortune, rappelons que seuls 5 % des chômeurs indemnisés seraient « fraudeurs » selon les critères de Pôle Emploi. Beaucoup d'indus sont générés par de mauvaises déclarations de l'employeur ou des défauts d'informations de Pôle Emploi lui-même ! L'essentiel des radiations résulte d'une non-réponse à une convocation (deux mois de suspension sans autre forme de procès) et les difficultés ne sont pas prises en compte : la numérisation par exemple ou les difficultés pour se déplacer ou un enfant malade.
Aujourd'hui, une insuffisance de recherche d'emploi entraîne 15 jours de radiation. (Il peut être très difficile de prouver toutes les démarches effectuées). Ce que pourrait être, selon le gouvernement une ORE, reste extrêmement problématique car la situation individuelle de la personne (enfants en bas âge, pas de permis de conduire ou pas de voiture, conjoint avec des horaires atypiques, mauvaise expérience dans un travail, chantages divers voire harcèlement très difficile à prouver, difficultés avec la numérisation…) ne sera entendue qu'au bon vouloir du conseiller voire du contrôleur ou ne rentrera pas dans les cases du formulaire informatique.
Qui prendra la décision de diviser les indemnités par deux ? Pour le moment, seul le préfet peut réduire les droits, Pôle Emploi ne peut « que » les suspendre.

Le contrôle est-il une arme contre le chômage ? En Allemagne, aux Pays Bas ou au Royaume Uni, les devoirs des demandeurs d'emplois ont été renforcés et les sanctions alourdies. Le nombre de chômeurs a diminué… et le nombre de précaires a explosé, les personnes étant contraintes d'accepter des emplois de moindre qualité en termes de salaires et de durée. Le sociologue Didier Demazière dit « l'intensification de la recherche qui est observée se résume souvent à un surcroit de démarches réalisées pour les besoins du contrôle et non dans l'espoir de décrocher enfin un emploi. Les chômeurs de longue durée sont vulnérables face au contrôle, alors qu'ils représentent plus de 40 % des chômeurs inscrits à Pôle Emploi et qu'ils ont une employabilité affaiblie et qui continue de se dégrader. » Ioana Marinescu, chercheuse universitaire affirme : « Quand le taux de chômage est élevé, la compétition est féroce, et pousser certains chômeurs à prendre un emploi en dessous de leurs compétences pour aller plus vite ne fait qu'ôter ces emplois à d'autres chômeurs moins qualifiés, dans un triste jeu de chaises musicales. »

5) Gouvernance et pilotage de l'assurance chômage

Comme il est rappelé à l'article 2, l'assurance chômage, financée par des contributions sociales à la charge à la fois des salariés et des employeurs , est depuis sa création un régime assurantiel qui protège le niveau de revenu de chaque salarié en cas de perte involontaire

d'emploi, le montant et la durée de l'indemnisation étant calculés en fonction du salaire et de la durée des emplois précédemment occupés. L'assurance chômage est donc un régime d'assurance sociale, obligatoire et contributif, versant un revenu de remplacement en cas de perte d'emploi.
Problème : dette de l'assurance chômage (environ 39 milliards d'euros en 2020 soit prêt d'un an de recettes). Elle s'explique en partie par la crise de 2008, par le financement du service public de l'emploi… son coût est maitrisé et ne nécessite pas l'activation de la garantie de l'Etat.

- **Nécessité d'une meilleure articulation entre les politiques relevant de la solidarité et l'assurance chômage, tout en conservant une partie contributive salariés et employeurs.**
- **Rappel de l'attachement au système paritaire.**

Pénicaud souligne la complexité inouïe du système de financement et la nécessité de le réformer en profondeur.

Le financement de Pôle Emploi et de l'UNEDIC devrait être pris en charge par l'Etat et non par les cotisations : dans un établissement scolaire public, on ne fait pas payer le salaire des enseignants par les parents !
Le gouvernement a déjà commencé sa réforme : en supprimant la cotisation chômage sur le salaire et en augmentant la CSG de 1.7, le gouvernement opère une véritable contre révolution dans le système même de la protection sociale, notamment l'assurance chômage. Jusqu'ici, une personne involontairement privée d'emploi touchait des indemnités à hauteur du temps et du montant des cotisations antérieures. C'était des droits qu'on avait acquis par son travail. Puisque les cotisations n'existent plus, ce sera un système d'aides sociales, soumises bien sûr aux revenus de la famille. Une femme qui arrive en fin de CDD par exemple pourrait ne plus avoir droit à aucune ressource si son conjoint, lui, travaille à temps plein et perdre toute autonomie financière en conséquence.
On ignore la part de la CSG qui sera affectée à l'assurance chômage d'où crainte d'une baisse généralisée des indemnisations surtout si le nombre des indemnisés s'accroit. La cotisation chômage est la seule sur laquelle les patrons n'ont pas de réduction aujourd'hui… jusqu'à quand ? De fait le patronat ne sera plus responsable du chômage !

6) L'indemnisation en cas de rupture de la période d'essai à l'initiative du salarié

➡ **Ce point sera étudié en cohérence avec la création d'un nouveau droit pour les salariés démissionnaires. L'UNEDIC mène une enquête et un GT rendra ses conclusions avant fin 2018.**

Conclusions

Le droit à l'accueil, à l'information sur ses droits est une vieille revendication, la seule réponse est l'accroissement des contrôles. Cette chasse aux chômeurs n'a aucun but économique, seulement idéologique : culpabiliser celles et ceux qui sont privés d'emploi et terroriser les autres pour leur faire, à tous, tout accepter. Avec le contrôle accru et une indemnisation en perte de vitesse, des cohortes de précaires qui accepteront n'importe quoi, n'importe comment, n'importe quand car il leur faudra bien survivre, vont défiler sur les lieux de travail. Alors, avec la pression que cela va exercer sur tout le monde, nos employeurs auront beau jeu de faire accepter à tous et toutes: l'aggravation des conditions de travail, le gel des salaires, les temps partiels imposés, la précarité, les mutations forcées, les horaires éclatés, le travail du dimanche, l'allongement du temps de travail, les bas salaires… Aujourd'hui, la souffrance au travail et le chômage sont liés plus que jamais. Cela va accroître considérablement l'insécurité de la vie, une précarité souvent synonyme de misère.

Les attaques sont multiples et défendre ses acquis passe par la lutte contre le chômage et les précari-

tés qui en découlent. Dès aujourd'hui s'impose une campagne d'opinion contre le contrôle : expliquer partout et surtout vis à vis des salariés en emploi stable que la chasse aux chômeurs ne sert qu'à leur faire accepter n'importe quel emploi ! Un salarié en emploi plus ou moins stable doit comprendre que ceci a une incidence sur son propre emploi et ses conditions de travail.

Des priorités sociales sont avancées par les organisations de chômeurs dans un cadre unitaire, elles devraient être reprises par toutes les forces syndicales, associatives et politiques pour exiger un autre débat sur l'indemnisation chômage que celui imposé aujourd'hui par le gouvernement. Débat qui porte sur d'autres thèmes, d'autres approches à partir des besoins sociaux et qui, dans notre cahier revendicatif fait consensus :

- sur l'universalisation des droits : L'instauration d'un statut du salarié-e repose sur trois principes : continuité du socle contractuel avec maintien du salaire entre deux emplis ; obligation de reclassement des salarié-es sans limite de temps ; financement patronal mutualisé pour garantir ces droits. Cela passe par une indemnisation unifiée (un droit inconditionnel et individuel pour toutes et tous quelle que soit la source de financement) de toutes les formes de chômage avec un relèvement des allocations dont une bonne part aujourd'hui, par leur faible niveau, est un obstacle à un éventuel retour à l'emploi pour préparer un revenu garanti pour tous entre 2 emplois.
- Le droit à la formation choisie et à la reconnaissance des qualifications, ce qui suppose que les chômeur-euse-s et plus généralement les salarié-e-s et l'ensemble de la population aient un droit de regard sur les contenus ; ceci concerne aussi bien les formations initiales que les formations au long de la vie dans ou hors l'entreprise.
- Arrêt immédiat des dispositifs de contrôle chasse aux chômeurs-euses et rétablissement d'un véritable service public de l'emploi qui oriente et qualifie au lieu de gérer un « marché du travail » selon les besoins du Capital : ceci implique d'associer les chômeur-es à la gestion de Pôle Emploi à l'inverse du renforcement du pouvoir des technocrates aujourd'hui prévu : la démocratie est plus efficace pour répondre aux besoins sociaux.
- Il faut engager une politique de création d'emplois en reprenant la réduction du temps de travail à 32 h voire moins, avec l'objectif de transformer les conditions d'emploi et les conditions de production et même ce qui est produit (une transition écologique à la hauteur des enjeux climatiques ne peut se faire que par des politique publiques décidées démocratiquement, et non pas par l'EDF technocratique ni par les multinationales de l'énergie).

C'est pourquoi cette contre-réforme concerne toute l'interpro au même titre que celle de la Sécu.

Union syndicale Solidaires
31 rue de la Grange aux belles 75010 Paris
Tel : 01 58 39 30 20
contact@solidaires.org www.solidaires.org