



Réforme de l'assurance chômage: actualités et enjeux

Si l'annonce d'un passage en force de la réforme d'assurance chômage ne suffisait pas, Emmanuel Macron a également cru bon de clamer qu'être privé d'emploi permet souvent de gagner mieux sa vie qu'en étant en activité lors de son allocution du lundi 12 juillet dernier. Une rengaine réchauffée que le gouvernement sert à qui veut l'entendre pour justifier une réforme qui s'attaque aux plus précaires. Après cette allocution il est opportun de rendre compte de la situation de l'assurance chômage. Concernant le recours devant le Conseil d'État d'abord mais aussi sur les velléités du gouvernement de réformer le financement de l'assurance chômage en lui-même.

Le recours devant le Conseil d'Etat, explications et point d'étape :

Après la parution en mars dernier du décret réformant l'assurance chômage la CGT a déposé un recours. Ce recours a lieu en deux temps.

- Le référé suspension dont la décision a été rendue le 22 juin dernier,

Le référé suspension consiste à suspendre l'application d'une norme juridique. Il s'agit d'une procédure d'urgence. Le référé suspension permet au juge d'empêcher l'exécution immédiate d'une décision administrative. Le juge doit alors trancher sur le sérieux et l'urgence de la question qui lui est adressée concernant la légalité de la norme en question, ici le décret de réforme d'assurance chômage. Le jugement prononcé en urgence est provisoire, en attendant que l'affaire soit tranchée par le jugement au fond. La décision sur le référé-suspension est prise par le juge des référés. Son effet cesse lorsque le juge s'est prononcé sur le fond.

- La décision portant sur le fond de la réforme dont la décision n'est pas attendue avant plusieurs mois (il n'est pas exclu qu'elle soit rendue en 2022).

Il s'agit ici d'étudier le recours dans sa globalité. C'est-à-dire de rendre un avis non pas sur le sérieux et l'urgence mais sur les moyens fournis par la partie qui agit. C'est donc l'étude précise des documents fournis et de la légalité du décret d'assurance chômage.

La décision rendue le 22 juin par la haute juridiction administrative est donc une décision de référé suspension, empêchant la mise en œuvre de la réforme (telle que posée par le décret) jusqu'à ce que le Conseil d'Etat ne rende sa décision sur le fond.¹

¹ https://www.unedic.org/sites/default/files/circulaires/PRE-CIRC-Circulaire_n_2021-10_du_15_juillet_2021.pdf

Néanmoins, le gouvernement entend mettre en œuvre sa réforme, contre l'avis du Conseil d'Etat et contre l'avis unanime des organisations syndicales, par un habile jeu de passe-passe.

La stratégie du passage en force du gouvernement

Le Conseil d'Etat a suspendu la réforme au motif que « **les incertitudes sur la situation économique ne permettent pas de mettre en place, à cette date, ces nouvelles règles qui sont censées favoriser la stabilité de l'emploi en rendant moins favorable l'indemnisation du chômage des salariés ayant alterné contrats courts et inactivité. En revanche, la juge ne remet pas en cause le principe de la réforme elle-même.** ».

Si cette décision va dans le sens des organisations syndicales, le motif d'annulation est en revanche très flou. Il est en effet difficile d'établir le calendrier du Conseil d'Etat concernant les incertitudes économiques. Aussi, le gouvernement s'est saisi de ce flou pour publier un décret venant suspendre l'application de la réforme jusqu'au 1^{er} octobre 2021. Effectivement, le Conseil d'Etat n'a pas établi ni de date ni d'indicateur permettant de considérer que la réforme pourrait ou non s'appliquer. Seulement, considérant la décision du Conseil d'Etat comme absurde, « digne d'un tribunal de province », Macron et son gouvernement ont trouvé la parade.

Dans les mois prochains (d'ici à fin septembre), le gouvernement va donc prendre un nouveau décret pour mettre en œuvre la réforme au 1^{er} octobre 2021, c'est le sens des annonces ainsi que du décret suspensif paru au journal officiel le 29 juin dernier. A ce moment-là il nous faudra donc attaquer à nouveau ce décret pour permettre au Conseil d'Etat de rendre sa décision sur le fond.

Le gouvernement peut-il forcer l'application malgré la suspension du Conseil d'État?

Si l'on admet que c'est une méthode peu orthodoxe mais surtout entachée par le non respect de l'autorité de la chose jugée, avec la décision "floue" du Conseil d'Etat, le gouvernement peut non seulement jouer avec les mots concernant le contexte économique mais joue surtout du fait que le juge ne peut s'autosaisir. Donc, même si le Conseil d'Etat, lui-même estime que l'application de la réforme au 1^{er} octobre n'est pas conforme à sa décision il n'est pas en capacité de s'y opposer. Il est nécessaire qu'un tiers agisse à nouveau contre cette application. C'est pourquoi la CGT agira autant de fois qu'il le faut pour empêcher l'application de la réforme d'assurance chômage.

Ces méthodes constituent, rappelons-le, une ingérence dans les décisions d'une juridiction indépendante. Le gouvernement souhaite baser sa campagne électorale sur la mise en place d'une réforme qui vient paupériser encore plus les salariés précaires contre l'avis des organisations syndicales d'une part mais également du Conseil d'Etat qui a estimé la question suffisamment sérieuse et préoccupante pour suspendre la réforme devant entrer en vigueur le 1^{er} juillet dernier. Il est peu probable que les conditions économiques ne s'améliorent d'ici 2 mois, aussi, l'entrée en vigueur de cette réforme constitue une attaque délibérée envers les privé.e.s d'emploi et les salarié.e.s précaires lorsque d'un autre côté les plus grandes entreprises ayant bénéficié largement de nombreux dispositifs d'aide, elles, licencient massivement.

Le gouvernement justifie cette réforme en prétendant qu'en pénalisant les contrats courts, elle va permettre aux salariés précaires de faire pression sur le patronat. Si cet argument relève de l'absurde, ce n'est pas passé inaperçu aux yeux des juges. D'ailleurs, le Conseil d'Etat a souligné le paradoxe entre la décision du gouvernement de la mise en œuvre de la réforme concernant le calcul du salaire journalier de référence et le report du bonus- malus à 2022 pour des raisons économiques. Au regard d'une situation

économique fragile, le gouvernement préserve donc les entreprises des effets de la réforme d'assurance chômage mais pas les salariés. Preuve, s'il en fallait encore, des positions anti-sociales de Macron et de son gouvernement.

La gestion de l'assurance chômage en danger:

Si le gouvernement presse l'entrée en vigueur de la réforme c'est aussi qu'il ne se contente pas de réformer les conditions d'indemnisation des privés d'emploi. En effet, en coulisses se joue une autre bataille. Celle du financement de l'assurance chômage dans sa globalité. Déjà, le gouvernement a fait peser sur l'Unedic 1/3 des dépenses concernant l'activité partielle. Parce que le "quoiqu'il en coûte" décidé par le gouvernement coûte cher, notamment à l'Unedic. Il s'est donc délesté d'une partie de la dette Covid sur une institution qui n'a pas vocation à supporter les décisions du gouvernement². L'Unedic, gérée paritairement par les organisations syndicales et patronales se retrouve donc à supporter une partie de cette dette sans avoir d'autres moyens que d'emprunter sur les marchés financiers alors même qu'il serait moins coûteux pour l'État de le prendre à sa charge.

Ici se cache donc la subtile manœuvre du gouvernement (qui ne se limite pas à l'Unedic mais au système de protection sociale dans son ensemble), à savoir, **rendre le régime déficitaire de manière à pouvoir en accuser la mauvaise gestion par les syndicats et le patronat.**

Depuis la loi sur l'emploi et la formation de 2018, les cotisations salariales finançant l'assurance chômage ont été remplacées par une augmentation de la CSG (impôt directement versé à l'État). Le financement repose donc désormais sur une contribution en lieu et place d'une cotisation. Ce dispositif permet à l'État de contribuer directement au financement de l'assurance chômage et surtout de décider quelle part de financement il y affecte. C'est dans cette lignée que le gouvernement élabore depuis quelques mois une réforme sur le financement³. Des sénateurs et députés LR et LREM, ont déposé une proposition de loi organique dans le but d'intégrer l'assurance chômage dans le projet de loi de finance de la sécurité sociale. Cela permettrait donc, à terme, de se passer d'une gestion paritaire mais aussi cela supposerait que le gouvernement établisse lui-même les dépenses à affecter au régime.

- La fin de la gestion paritaire:

La remise en cause de la gestion paritaire est alarmante. Si la CGT ne revendique pas cette gestion paritaire au départ (il n'y pas de raison objective pour laquelle patronat et syndicat devrait diriger l'Unedic à part égale), force est de constater que cette gestion vaut tout de même mieux que d'en remettre les clefs à tous les gouvernements néo-libéraux qui se succèdent. Par ailleurs, l'Unedic est un outil précieux en matière d'études et d'analyse (les seuls à avoir effectué des études d'impact concernant la réforme d'assurance chômage!). **Si le financement de l'assurance chômage venait à être intégré dans les lois de finance, il y a fort à parier que l'Unedic n'aurait plus de raison d'exister mais surtout que le gouvernement lui-même aurait entièrement la main-mise sur la gestion de l'assurance chômage. Cela revient également à dire que les représentants de salariés seraient moins capables de représenter les salariés et privés d'emploi qu'un gouvernement qui ne cesse les attaques envers les plus précaires.**

² ZEMMOUR M.; « Les assurances sociales n'ont pas à supporter la dette due au Covid ».; Tribune, Le monde, 26 mai 2020

³ S. Carcillo, P. Cahuc, C. Landais; note du CAE; Repenser l'assurance-chômage : règles et gouvernance, 12 janvier 2021

A terme, les différentes réformes vont dans un sens de réduction des indemnités (temps court) mais aussi d'une refonte du système lui-même avec une gestion par l'exécutif (temps long). Comme l'étude de Mathieu Grégoire et Claire Vives⁴ le démontre, le temps de réforme de l'assurance chômage est très lent. La fin de la gestion paritaire n'est donc pas pour demain mais c'est à travers un certain nombre de mesures juxtaposées par les gouvernements successifs que la brèche s'ouvre pour écarter organisations syndicales et patronales de la gestion de l'assurance chômage.

Ce lundi 19 juillet les députés ont examiné et adopté en première lecture, une proposition de loi organique portée par le député Thomas Mesnier (LREM). Le texte vise à modifier les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS), dans un premier temps en fournissant davantage d'informations aux parlementaires sur les comptes du régime d'assurance chômage ainsi que celui des retraites.

Cette proposition de loi, dans la lignée de la suppression des cotisations salariales remplacées par une hausse de la CSG, a pour but d'introduire des perspectives financières pour les régimes de retraite et d'assurance chômage. Aussi, les projets de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale seront accompagnés d'annexes présentant les dépenses, recettes et le solde de ces régimes. Avec comme justification, la meilleure information des parlementaires.

Si sur le papier la bonne information des parlementaires ne semble pas absurde, le projet est tout autre. C'est le début de la mise en œuvre de l'intégration du régime d'assurance chômage au PLFSS. Au regard de l'opposition vive des organisations syndicales et patronales (consultées en juin dernier sur la question), le gouvernement, un peu frileux, tente d'engager cette réforme en plusieurs temps, discrètement sous couvert d'une actualité chargée sur les enjeux du passe sanitaire.

Aussi, ces propositions de lois ne contiennent pas encore l'extension du champ des LFSS aux régimes d'assurance chômage et de retraite. Mais ça ne saurait tarder...! D'autant que l'engagement de cette procédure législative contrevient en tous points aux discussions ayant eu lieu lors de la concertation avec le cabinet du ministère du travail. Il s'agit de réduire, à terme, les prérogatives des partenaires sociaux.

- D'un régime assurantiel à un régime minimum de solidarité:

Il s'agit pour l'exécutif de basculer d'un régime d'assurance à un régime de solidarité. Or nous revendiquons une assurance chômage pour toutes et tous. **Le gouvernement Macron entend mettre en place une aumône pour les privés d'emploi en lieu et place d'une indemnisation chargée de garantir la sécurité financière aux travailleuses et travailleurs et en limitant le risque qu'ils basculent dans la pauvreté. Ce sont les fondements même de l'assurance chômage qui sont remis en cause** par ce basculement. Intégrer le régime d'assurance chômage dans le PLFSS lui fait perdre de son caractère assurantiel pour le rapprocher un peu plus d'un régime de solidarité de type RSA.

Partant, le projet d'assurance chômage ne s'appuierait plus que sur une logique d'un minimum pour vivre. Assez proche du système britannique, il ne s'agirait plus d'un revenu de remplacement mais d'une ressource minimale insuffisante pour vivre et forçant par conséquent ceux qui en sont privés à retrouver un emploi le plus vite possible. Pour exemple il s'agit d'un forfait universel d'environ 350 euros par mois qui ne permet donc en aucun cas aux bénéficiaires de vivre. C'est ce vers quoi le gouvernement entend dévier au fil des réformes. **De considérer que l'assurance chômage doit répondre aux mêmes règles que les minimas sociaux pour obliger les précaires à accepter n'importe quel emploi et à n'importe quel prix.**

⁴ Mathieu GREGOIRE, Claire VIVES, Jérôme DEYRIS; Quelle évolution des droits à l'assurance chômage ? (1979-2020) (juin 2020)

C'est pourquoi la CGT revendique d'une part l'annulation de la réforme d'assurance chômage dans sa globalité mais aussi l'abandon du projet de loi visant à intégrer le régime d'assurance chômage dans la loi de finance de la Sécurité sociale. Nous proclamons l'ouverture de droits pour tous et toutes les privés d'emploi et précaires et à terme une autre protection sociale. Nous proposons de construire une sécurité sociale professionnelle, pour ouvrir à toutes et tous des droits attachés à la personne, garantis collectivement dans un nouveau statut du travail salarié.

Montreuil, juillet 2021.