

10. Allocation basée sur un salaire mensuel moyen

11. Accès et rechargement à partir de 6 mois de travail au cours des 24 derniers mois

Extraits du dossier de presse :

« 10 - Il ne sera plus possible de gagner davantage au chômage qu'en travaillant.

- ▶ Les règles d'indemnisation seront revues de façon à ce qu'il ne soit plus possible d'avoir une indemnisation chômage qui soit supérieure à la moyenne des revenus du travail.
- ▶ Les indemnités chômage seront désormais calculées sur le revenu mensuel moyen du travail, et non sur les seuls jours travaillés comme aujourd'hui.
- ▶ Les indemnités chômage obéiront à un principe simple, clair et équitable : à travail égal, allocation égale.
- ▶ Le capital de droits ne diminuera pour personne.
- ▶ Les indemnités chômage ne pourront jamais être inférieures à 65 % du salaire net mensuel moyen. Elles ne pourront jamais dépasser le montant du salaire net mensuel moyen, alors qu'elles peuvent être aujourd'hui deux fois supérieures à ce salaire.
- ▶ Par exemple, tous les salariés, qui ont gagné en moyenne 1 200 € par mois (soit l'équivalent du Smic) sur une période d'un an, auront une indemnité de 960 € par mois pendant 12 mois.

En application au 1^{er} avril 2020 »

« 11 - Il faudra davantage travailler pour ouvrir des droits à l'assurance chômage.

- ▶ Aujourd'hui, pour accéder à l'assurance chômage, il faut avoir travaillé, au minimum, 4 mois sur les 28 derniers mois. Cette règle a été mise en place en 2009, à une période où le nombre de chômeurs augmentait de plusieurs dizaines de milliers de personnes par mois. Depuis deux ans, le chômage recule régulièrement. Le taux de chômage est aujourd'hui inférieur à 9 %, pour la première fois depuis dix ans. La période de travail minimum pour accéder à l'assurance chômage sera donc ramenée à 6 mois sur 24. Notre régime restera l'un des plus favorables d'Europe. À titre d'exemple, en Allemagne, il faut avoir travaillé au minimum 12 mois, et non pas 6, sur les 24 derniers pour accéder à l'assurance chômage.
- ▶ Le principe de rechargement des droits, créé par les partenaires sociaux en 2014, sera maintenu. Grâce à ce principe, chaque jour travaillé permet de gagner deux jours d'indemnisation : un jour au titre de la non-indemnisation (un jour travaillé n'est pas indemnisé, et décale donc d'un jour la fin de période d'indemnisation) et un jour au titre de la cotisation (chaque jour travaillé est comptabilisé pour ouvrir des droits supplémentaires à l'indemnisation, à partir d'un certain seuil).
- ▶ Le seuil minimum de rechargement sera ramené à 6 mois, au lieu d'1 mois aujourd'hui. Ainsi, que l'on soit salarié ou demandeur d'emploi en situation de cumul emploi-chômage, il faudra demain avoir travaillé six mois pour ouvrir un nouveau droit à l'assurance chômage.

En application au 1^{er} novembre 2019 »

Ces deux thèmes recouvrent le calcul de l'allocation et les conditions d'entrée. Ils sont imbriqués car ils peuvent impacter simultanément les mêmes personnes.

Pour les mesures 10 et 11, nous pouvons anticiper trois effets :

- **effet 1 : moins de demandeurs d'emploi ouvriront un droit** : un demandeur d'emploi qui n'a pas l'affiliation nécessaire avec la mise en place de ces mesures verra l'ouverture de son droit retardée, le temps qu'il puisse acquérir l'affiliation nécessaire, ou annulée ;
- **effet 2 : pour certains allocataires, la durée du droit sera plus courte** : la période sur laquelle on recherche les références de travail est plus courte. Les contrats entre le 24^{ème} et le 28^{ème} mois ne sont plus pris en compte. Pour ceux qui n'avaient pas déjà 24 mois d'affiliation et qui ont travaillé entre le 24^{ème} et le 28^{ème} mois, la durée du droit sera réduite ;
- **effet 3 : l'allocation journalière sera plus faible pour les personnes ayant travaillé de manière discontinuée** sur la période de référence. Le capital ne diminuant pas, leur droit sera par conséquent plus long.

La baisse du SJR et de l'allocation journalière produira pour les allocataires concernés divers effets indirects et notamment les suivants :

- dans l'hypothèse où les règles de cumul demeurent inchangées, le plafond mensuel de cumul sera atteint plus rapidement. Les allocataires cumuleront moins fréquemment leur salaire et leur allocation. Par conséquent, la consommation du droit sera plus lente.
- L'augmentation de la durée maximale d'indemnisation, couplée au ralentissement de la vitesse de consommation, conduira mécaniquement à une atteinte plus tardive de l'épuisement du droit, et donc à une baisse sensible de la fréquence de rechargement des droits.
- Des effets de transferts sont à attendre vers d'autres prestations sociales, notamment la prime d'activité, le RSA et les aides au logement. En particulier, sous conditions de ressources du foyer, 1 euro d'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) se substitue à 1 euro de prime d'activité¹⁰.
- Les conditions d'éligibilité au droit d'option seront plus souvent réunies.
- La baisse du montant de l'allocation entraînera une diminution du financement des points de retraite complémentaire.
- Aujourd'hui, pour le calcul du différé congés payés, le montant de l'Indemnité Compensatrice de Congés Payés (ICCP) est divisé par le montant du SJR. En l'absence de changement sur ce point, le différé ICCP ne correspondrait plus au nombre de jours de congés non pris durant la période d'emploi, en raison d'un SJR plus faible.

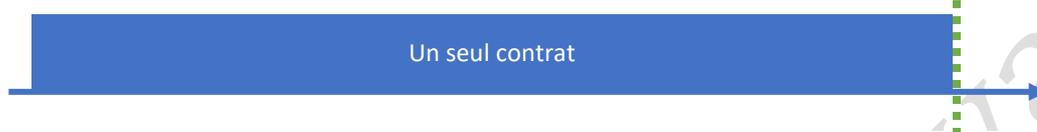
Concernant plus spécifiquement la mesure 10, prenons un exemple pour en appréhender plus en détails les effets (voir encadré ci-après).

¹⁰ Voir l'analyse de l'Unédic du 15 janvier 2019 intitulée « Limite du cumul dans le temps et prime d'activité ». Les transferts vers la prime d'activité en cas de suppression de durcissement des règles de cumul y sont estimés de la pp.6-10 : <https://www.unedic.org/sites/default/files/2019-01/7%20-%20Cumul%20et%20rechargement%203.%20Limite%20du%20cumul%20dans%20le%20temps%20et%20prime%20d%27activite%20C%81.pdf>

Exemple :

Dans cet exemple, deux allocataires ont travaillé à un rythme différent sur les mois précédant l'ouverture de droit. Ils ont néanmoins perçu au total la même rémunération sur la même période.

Nous illustrons cette situation ci-dessous avec les allocataires A et B. L'allocataire A a travaillé plus de jours sur la période, mais l'allocataire B a été mieux rémunéré pour chaque jour travaillé.

Allocataire A**Allocataire B**

Dans la convention actuelle, comme dans la réforme annoncée, ces deux allocataires bénéficient du même capital à l'ouverture de droit¹¹. Cependant, dans la réglementation actuelle :

- l'allocataire A bénéficie d'une durée de droit plus longue, car il a travaillé plus longtemps,
- l'allocataire B bénéficie d'une allocation journalière plus élevée que l'allocataire A, car lorsqu'il a travaillé, il percevait un salaire journalier supérieur (SJR).

Dans la réforme envisagée, l'allocataire A et l'allocataire B seront indemnisés au même montant sur la même durée, c'est-à-dire que la situation de l'allocataire A reste inchangée, tandis que l'allocataire B aura lors d'une prochaine ouverture de droit une allocation plus faible et une durée plus longue.

Personnes concernées : effectifs de référence à partir des chiffrages connus

Le premier effet (moins de demandeurs d'emploi ouvriront un droit) s'appliquerait à l'ensemble des allocataires ayant une affiliation inférieure à 6 mois, y compris ceux qui rechargent leur droit. En 2018, le nombre d'ouvertures de droits à l'ARE pour une durée inférieure à 6 mois (donc entre 4 et 6 mois) était de 300 000 environ (rechargements exclus). En addition, le nombre de rechargements de droits pour une durée inférieure à 6 mois (donc entre 1 et 6 mois) était de 250 000 environ. De l'ordre de 500 000 personnes chaque année seraient donc impactées par une ouverture de droit retardée ou annulée.

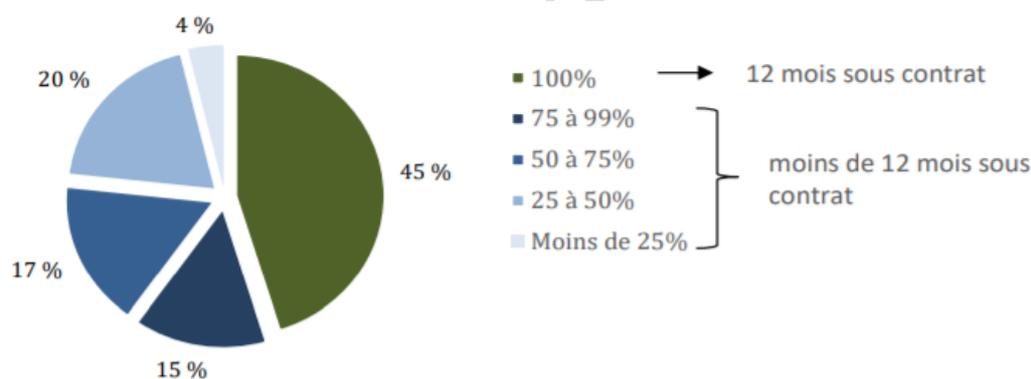
¹¹ Le capital de droit est le produit de l'allocation journalière brute par la durée du droit (exprimée en jours). Il est identique pour les deux allocataires dans l'exemple donné, hors écart de taux de remplacement. L'allocataire ayant le SJR le plus faible peut en effet bénéficier d'un taux de remplacement supérieur, défini par le ratio AJ/SJR, auquel cas son capital sera supérieur.

Concernant le deuxième effet (pour certains allocataires, la durée du droit sera plus courte), plusieurs scénarii de modifications des conditions d'ouverture ont été présentés lors de la séance de négociation du 15 janvier 2019. Dans l'hypothèse du passage de la Période de Référence Affiliation (PRA) de 28 à 24 mois pour les moins de 53 ans, nous avons estimé que chaque année la durée de droit d'un peu moins de 250 000 allocataires serait plus courte.

Les effectifs concernés par l'un ou l'autre de ces 2 effets ne peuvent être additionnés car une partie des allocataires seraient impactés par les deux effets. De plus, l'impact pour les allocataires serait très hétérogène : certains ouvriraient un droit quelques jours plus tard tandis que d'autres ne pourraient plus prétendre à l'Assurance chômage.

Concernant le troisième effet (l'allocation journalière sera plus faible pour les personnes ayant travaillé de manière discontinue), il est délicat à ce stade d'estimer la population concernée. A titre d'éléments de référence, l'Unédic a produit depuis 2016 diverses analyses relatives à l'indemnisation de cette population d'allocataires, par exemple en observant les allocataires n'ayant pas été affiliés tous les jours sur les douze derniers mois précédant l'ouverture de droit (graphique 2)¹². Ces analyses permettent aujourd'hui de donner un premier niveau d'approximation des personnes concernées par le projet de modification du calcul du salaire journalier de référence. Environ la moitié des entrants, soit 1,2 million de personnes, seraient affectés, à des niveaux variables, par cette prise en compte des périodes sans travail.

GRAPHIQUE 2 : REPARTITION DES ALLOCATAIRES SELON LE TEMPS PASSE SOUS CONTRAT L'ANNEE PRECEDANT L'OUVERTURE DE DROITS



Source : FNA
 Champ : ouvertures de droit en ARE 2017 au régime général en novembre et décembre 2017
 Lecture : 4 % des allocataires ont travaillé moins de 25 % de l'année précédant leur ouverture de droit.

Les deux mesures devront faire l'objet d'analyses complémentaires du fait de leurs interactions.

¹² A la suite de la réforme gouvernementale, la répartition des ouvertures de droit selon le rythme d'affiliation différera pour partie de celle présentée.

Dans le projet gouvernemental, la répartition de la part d'affiliation sur la période de référence serait portée à un minimum de 25 %, soit 6 mois minimum pour ouvrir un droit à l'intérieur d'une période de référence de 24 mois (cf. la mesure 11 intitulée « Il faudra davantage travailler pour ouvrir des droits à l'assurance chômage »). Par conséquent, on ne devrait plus constater d'ouvertures de droit avec un rythme d'acquisition de l'affiliation inférieur à 25 %.

De plus, le temps passé sous contrat sera observé sur une période a priori variable, entre 6 et 24 mois, selon les emplois occupés par les allocataires. Le graphique 2 propose un indicateur sur une période fixe de 12 mois. Les allocataires perdant un seul contrat, de 8 mois par exemple, sont donc comptés dans la tranche 50 à 75%. Ils ne seraient cependant a priori pas impactés par la réforme, car leur période d'emploi est continue.

Notons aussi que moins de rechargements seront effectués en raison de l'allongement du temps de consommation des droits, ce qui augmentera mécaniquement la part relative des droits ouverts avec une période d'emploi continue sur la période de référence.