



LA SITUATION SOCIALE A LA RENTREE 2019

Jacques FREYSSINET

La situation sociale au mois d'octobre 2019 peut apparaître comme un ensemble fragmenté et hétérogène d'effets d'annonce, de négociations, de consultations et de conflits émergents. Pour y rechercher une cohérence, il est nécessaire de les situer au sein de la politique sociale mise en œuvre depuis plus de deux ans par Emmanuel Macron et son gouvernement¹. En se limitant aux dossiers principaux, on rappelle dans un premier point le contenu des réformes annoncées en 2007 ; on détaille dans un deuxième point celles qui sont effectivement intervenues depuis lors, ainsi que leur *modus operandi*, avant d'aborder dans un troisième point quelques questions explicitement posées ou sous-jacentes à l'occasion de la rentrée sociale 2019.

1. Les réformes annoncées

a) *Le programme du candidat Macron*

Résumons les principales mesures du programme présenté par Emmanuel Macron pour les élections présidentielles dans le champ du travail, de l'emploi, de la formation et de la protection sociale.

Code du travail

- Elargissement des domaines où l'accord d'entreprise prévaut sur l'accord de branche.
- Généraliser le principe de l'accord majoritaire. En cas d'accord minoritaire (> 30 %), possibilité pour le chef d'entreprise, et pas seulement pour les syndicats signataires, de déclencher un référendum.
- Fusion des IRP dans une instance unique de représentation, sauf accord d'entreprise en sens contraire.
- Introduction de planchers et plafonds d'indemnisation pour les Conseils de prud'hommes en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse.
- Réduction du nombre de branches professionnelles dans une fourchette 50-100.

Assurance chômage

¹ Le lien doit également être fait avec la politique économique qui fait l'objet d'une note de Joël Maurice, *Situation économique en septembre 2019*. L'ensemble s'intègre dans le cadre d'une conception globale analysée dans la note d'André Gauron, *Le macronisme, un néolibéralisme enchanté*.

² Par ailleurs, le gouvernement a présenté en septembre 2017 le volet « compétences » du « grand plan d'investissement 2018-2022 » pour assurer un accompagnement renforcé à un million de jeunes en situation de décrochage et pour former un million de chômeurs éloignés du marché du travail. Une controverse s'est développée sur le point de savoir dans quelle mesure il s'agit de crédits nouveaux ou du redéploiement de crédits

- « Universalité » : extension aux travailleurs indépendants et aux salariés démissionnaires (tous les cinq ans).
- Disparitions des cotisations salariales remplacées par une augmentation de la CSG.
- Introduction d'un système de bonus-malus sur les cotisations patronales.
- Renforcement du contrôle de la recherche d'emploi et des sanctions.
- Gouvernance tripartite du régime d'assurance.
- 10 Md€ d'économies sur l'assurance chômage « grâce aux réformes structurelles ».

Formation professionnelle continue

- Conversion progressive de la contribution obligatoire des entreprises en droits individuels inscrits sur le compte personnel de formation.
- Former un million de jeunes peu qualifiés et un million de chômeurs de longue durée dans le cadre d'un plan de 15 Md€ sur cinq ans.
- Fusionner le contrat d'apprentissage et le contrat de qualification.

Protection sociale

- Retraites : instaurer progressivement (sur dix ans) un système unifié où tout euro cotisé créera les mêmes droits en points de retraite.
- Suspension du compte pénibilité et adaptations par branche.
- Suppression des cotisations salariales d'assurance maladie (financement par la CSG).
- Suppression du régime social des indépendants (RSI) intégré au régime général.
- Transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations sociales patronales.
- Minima sociaux : création d'un versement unique de toutes les allocations.

b) Le programme de travail du gouvernement

Le 6 juin 2017, le Premier ministre présente un « Programme de travail pour rénover notre modèle social ». Il y annonce six réformes qui devront être réalisées en trois temps.

- La réforme du Code du travail (1^{ère} réforme) entre immédiatement dans la phase de concertation pour aboutir à la publication d'ordonnances « à la fin de l'été ».
- Un deuxième temps sera consacré « à la sécurisation des parcours professionnels pour prévenir et lutter contre le chômage ». Il débouchera sur un projet de loi au printemps 2018 et comprendra trois volets.
 - Formation professionnelle (3^e réforme) : un « plan massif d'investissement » portera sur la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi.
 - Assurance chômage (4^e réforme) : elle sera ouverte aux salariés démissionnaires et aux indépendants, avec une mise en œuvre progressive à compter de l'été 2018. Par ailleurs, au titre de la 2^e réforme, « redonner du pouvoir d'achat aux salariés », il est annoncé la suppression au 1^{er} janvier 2018 des cotisations salariales pour l'assurance chômage (ainsi que pour l'assurance maladie) avec un financement par la CSG.
 - Apprentissage (5^e réforme) : une réforme entrera progressivement en vigueur dans les deux prochaines années pour « développer massivement l'offre des entreprises ».
- Le troisième temps en 2018 sera consacré à la « rénovation du système de retraites » (6^e réforme) pour le rendre « plus transparent et plus juste ». Dans ce cadre, le compte pénibilité sera « fortement simplifié ».

2. Trente mois de politique sociale

a) La réforme du Code du travail

Après une phase de consultations bilatérales entre fin mai et fin août 2017 avec les organisations patronales et syndicales, cinq ordonnances sont adoptées le 23 septembre 2017. Après avoir fait l'objet de nombreuses corrections par des ordonnances ultérieures, les dispositions définitives font l'objet d'une loi du 29 mars 2018. Rappelons les six thèmes qui ont fait l'objet des contestations les plus vigoureuses.

- Le Code du travail établit un partage des compétences entre trois niveaux de production des normes : la loi, l'accord de branche et l'accord d'entreprise avec disparition du principe de faveur. Dans les champs de compétence d'un niveau « inférieur », un texte de niveau « supérieur » ne peut établir que des dispositions supplétives en cas de carence du niveau « inférieur ».
- Dans les entreprises de moins de 11 salariés, et dans celles de 11 à 20 salariés en l'absence d'élus au Comité social et économique (CSE), l'employeur peut unilatéralement soumettre un « accord » au vote des salariés.
- Les institutions élues de représentation du personnel (IRP) sont fusionnées en un CSE. Ses moyens sont fixés par accord collectif avec des dispositions supplétives dans la loi. L'application de ces dernières entraîne une diminution massive du nombre des élus et des heures de délégation.
- Sont créés des « accords de performance collective » qui sont signés « afin de répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise ou en vue de préserver ou de développer l'emploi ». « Les stipulations de l'accord se substituent de plein droit aux clauses contraires et incompatibles du contrat de travail ». En cas de refus par le salarié de la modification de son contrat de travail, « le licenciement ne constitue pas un licenciement pour motif économique et repose sur une cause réelle et sérieuse ».
- Des barèmes minima et maxima sont imposés aux Conseils de prud'hommes pour les indemnités en cas de licenciement irrégulier ou sans cause réelle et sérieuse.
- Un accord collectif peut instaurer une « rupture conventionnelle collective » dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) pour réaliser une réduction des effectifs en excluant tout licenciement. Il y a alors des ruptures du contrat de travail d'un commun accord.

b) La réforme de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'assurance chômage.

La loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » a fait l'objet d'une procédure d'élaboration moins expéditive que celle qui avait réformé le Code du travail. En pratique, ses trois volets connaissent des cheminements différents.

L'apprentissage

Une commission multipartite chargée de présenter des propositions doit interrompre ses travaux tant le conflit est radical sur le contrôle du dispositif et de son financement entre les Régions et le patronat (plus exactement, les grandes branches professionnelles du MEDEF). La loi arbitre en faveur du patronat.

La formation professionnelle continue

La question est soumise à la négociation interprofessionnelle. Les organisations patronales et syndicales signent le 22 février 2018 un accord qui offre des concessions minimales aux

demandes du gouvernement dans l'espoir de préserver les fondements du système existant. Aussitôt le gouvernement en rejette le contenu. La loi, sous une apparence de multipartisme, supprime les instances paritaires interprofessionnelles et impose une reprise en mains par les pouvoirs publics. Elle accorde, au moins en théorie, un rôle central à un compte personnel de formation monétisé et donne toute liberté aux entreprises sur le contenu de leur plan de formation².

L'assurance chômage

Le gouvernement adresse aux organisations patronales et syndicales un « programme de travail » pour qu'elles présentent des propositions de réforme sur quelques questions délimitées relatives à l'indemnisation, mais il se réserve la question de la gouvernance du régime et du contrôle des chômeurs. Les négociations aboutissent à un accord le 22 février 2018 qui est accueilli positivement par le gouvernement et qui est, pour l'essentiel, repris dans le projet de loi. En revanche, ce projet introduit en matière de gouvernance un strict contrôle de l'Etat sur la gestion du régime dont le paritarisme est formellement maintenu.

A la surprise générale, le Président de la République bouleverse le calendrier en juillet 2018. Il fait introduire des amendements qui imposent l'ouverture de nouvelles négociations dans le cadre d'un document de cadrage. Celui-ci impose notamment la réalisation de 3 à 3,9 milliards d'économies sur une période de trois ans. Sous cette contrainte, la négociation aboutit à un échec, en particulier parce que le patronat rejette l'introduction d'un bonus-malus exigé par tous les syndicats. Dans ces conditions, la réforme est réalisée à l'été 2019 par ordonnances (*infra*).

En parallèle, le gouvernement a supprimé en 2018 les cotisations salariales à l'assurance chômage pour les remplacer par la CSG.

c) La loi PACTE

La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019 inclut diverses mesures dans le champ social.

- Certains seuils d'effectifs sont supprimés ou relevés et le mode de calcul est plus restrictif.
- La fiscalité sur l'intéressement et la participation est affaiblie ce qui amplifie le risque de substitution au salaire.
- Les modalités de l'épargne retraite sont simplifiées et assouplies ce qui n'est pas sans lien avec la future réforme des retraites.
- Dans le prolongement du rapport de Nicole Notat et Jean-Dominique Sénard, la loi « engage les sociétés à prendre en considération les enjeux sociaux et environnementaux dans leur activité et reconnaît la possibilité à celles qui le souhaitent de définir la raison d'être de l'entreprise dans leurs statuts ».
- En revanche, les mesures relatives à la présence d'administrateurs salariés dans les conseils d'administration ou de surveillance sont de nature symbolique.

d) La réforme des retraites

Le gouvernement adopte une longue procédure de concertation placée sous la responsabilité de Jean-Paul Delevoye. Celui-ci fait connaître le 18 juillet 2019 ses préconisations³ autour de

² Par ailleurs, le gouvernement a présenté en septembre 2017 le volet « compétences » du « grand plan d'investissement 2018-2022 » pour assurer un accompagnement renforcé à un million de jeunes en situation de décrochage et pour former un million de chômeurs éloignés du marché du travail. Une controverse s'est développée sur le point de savoir dans quelle mesure il s'agit de crédits nouveaux ou du redéploiement de crédits existants.

³ *Pour un système universel de retraite*, Préconisations de Jean-Paul Delevoye, 18 juillet 2019.

quelques axes principaux.

- Un système unique en répartition remplacera les 42 régimes existants en ouvrant à tous les mêmes droits pour chaque euro cotisé.
- Il s'agira d'un régime par points accumulés tout au long de la carrière avec des points de solidarité pour les périodes d'inactivité involontaire.
- Un taux unique de cotisation s'appliquerait aux salariés jusqu'à un plafond avec, de plus, une cotisation de solidarité non plafonnée et non créatrice de droits.
- Un « âge d'équilibre » serait fixé pour chaque génération en fonction de l'espérance de vie avec, de part et d'autre, un mécanisme de décote/surcote.
- Un dispositif de départ anticipé pour carrière longue ou pénibilité serait maintenu.
- La retraite minimale serait égale à 85 % du SMIC net pour une carrière complète.

C'est sur ces bases que s'est ouvert le débat et que se sont amorcés les premiers conflits (*infra*).

e) La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Au début du mois de juin 2018, l'Élysée diffuse une vidéo où Emmanuel Macron prononce la phrase devenue célèbre : « On met un pognon de dingue dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas... Il faut responsabiliser les gens pour qu'ils sortent de la pauvreté ». Un rétropédalage, au moins formel, s'opère en plusieurs étapes et débouche, le 13 septembre 2018, sur la présentation de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Elle prévoit la création, après concertations et expérimentations, d'un « revenu universel d'activité » (RUA) qui naîtra de « la fusion du plus grand nombre possible de prestations » dans le cadre de « contrats d'engagement et de responsabilité réciproques », c'est-à-dire selon une logique de droits et de devoirs. Au nom de la nécessaire concertation préalable, rien n'est dit ni sur le champ, ni sur le niveau de ce futur RUA (*infra*).

* * *

Au total, la politique sociale depuis le printemps 2017 s'est inscrite assez étroitement dans le programme du candidat Macron avec quelques reculs d'ampleur limitée :

- L'universalisation de l'assurance chômage s'est réduite à d'homéopathiques ouvertures aux salariés démissionnaires et aux indépendants.
- Le bonus-malus n'a été introduit qu'à titre symbolique (*infra*).
- Le gouvernement a renoncé à la fusion du contrat d'apprentissage et du contrat de qualification.

En sens contraire, la perspective du versement unique des différents minima sociaux a changé de nature avec le projet de fusion du « plus grand nombre possible » de prestations en un revenu universel d'activité (*infra*).

3. Les principaux dossiers ouverts pour la « rentrée sociale »

Deux remarques préalables incitent à la prudence dans le pronostic.

- Les marges budgétaires dont disposera le gouvernement pour gérer les tensions et les conflits à venir sont fonction d'une conjoncture économique où le pessimisme se combine à l'incertitude (*cf.* Note de Joël Maurice).
- L'hypothèse d'une conflagration née de la convergence de mécontentements hétérogènes ne peut être exclue mais sort du domaine du prévisible.

Nous nous limitons donc ici à un inventaire segmenté des différents dossiers sans pouvoir tenir compte des interactions potentielles.

a) *Le projet de budget 2020*

Dans son édition des 15 et 16 septembre, *Le Monde* a titré : « *Budget 2020 : le choix social de l'exécutif* ». La formule est juste si l'on entend par là que le projet de budget porte la marque des concessions faites face aux mouvements sociaux survenus depuis un an et de précautions prises dans l'espoir d'en éviter d'autres. Il est difficile, en revanche, d'y apercevoir une inflexion « sociale » de la stratégie du gouvernement.

La révision en légère baisse de l'hypothèse de croissance du PIB (1,3 contre 1,4 % antérieurement prévu) implique un relâchement de l'effort de réduction du déficit public (2,2 contre 2,1 % antérieurement prévu). La seule bonne nouvelle est l'abaissement de la charge de la dette grâce aux taux d'intérêt négatifs. La dépense publique en volume n'augmente que de 0,7 % soit la moitié du taux de croissance du PIB, avec donc une légère réduction du taux des prélèvements obligatoires.

Outre la prolongation des mesures adoptées depuis un an (revalorisation de la prime d'activité, réindexation des petites pensions de retraite, défiscalisation partielle des heures supplémentaires), quelques décisions symbolisent les tentatives de déminage du social.

- L'objectif de suppression pendant le quinquennat de 50 000 emplois dans la fonction publique d'Etat, déjà ramené précédemment à 15 000, est maintenant réduit à 13 000 avec un quasi-gel des suppressions en 2020.
- La révision du barème de l'impôt sur le revenu coûtera 5 Md€. Notons que cet impôt n'est payé que par 43 % des ménages. La mesure vise les « petites » classes moyennes puisqu'elle est concentrée sur la première tranche d'imposition tout en débordant sur une partie de la deuxième tranche⁴.
- Comme prévu, le dernier tiers de la taxe d'habitation est supprimé pour les ménages aux revenus mensuels inférieurs à 2 500 €, avec un coût de 3,7 Md€. Les personnes modestes étaient déjà largement exonérées.

L'effort est donc modeste si on le compare aux avantages fiscaux accordés depuis 2017 aux hauts revenus et aux entreprises.

Par ailleurs du côté de la protection sociale, le PLFSS (projet de loi de financement de la sécurité sociale) est marqué, comme en 2019, par un retour d'un très léger déficit global (5 Md€, soit 0,2 % du PIB). Ce déficit résulte pour l'essentiel de la décision du gouvernement de faire supporter par la Sécurité sociale la plus grande part des concessions acceptées face à la crise des gilets jaunes. Le déficit ainsi construit sert d'argument pour des mesures restrictives sur les dépenses. Les prestations sociales (hors petites pensions de retraite) ne seront revalorisées que de 0,3 % soit une baisse de pouvoir d'achat de 1 %. L'ONDAM (objectif national des dépenses de l'assurance maladie) est ramené de 2,5 à 2,3 % alors que le taux de croissance tendanciel est double. S'y ajoutera l'impact de la réforme de l'assurance chômage (*infra*).

La dimension « sociale » du budget 2020 se traduit donc principalement par une modeste rectification au bénéfice des classes moyennes de la trajectoire qui avait été suivie depuis 2017 au bénéfice des (très) hauts revenus.

⁴ Le taux d'imposition de la première tranche est abaissé à 11% (au lieu de 14% précédemment). Les taux d'imposition des autres tranches sont inchangés (à respectivement 30%, 41% et 45%). Mais les limites des revenus entre les tranches sont déplacées, de telle sorte que les contribuables de la deuxième tranche bénéficieront pour la plupart d'une réduction d'impôt, tandis que la réforme est annoncée comme neutre pour les revenus plus élevés.

b) L'assurance chômage

Deux rappels

Deux publications récentes permettent d'apprécier la prétendue « générosité » de l'indemnisation du chômage⁵.

Au 31 décembre 2018, 70,0 % des demandeurs d'emploi de catégorie A, B ou C⁶ sont indemnisables (61,5 % par l'assurance chômage et 7,2 % au titre de l'allocation de solidarité) ; 51,4 % sont effectivement indemnisés⁷.

Au 30 septembre 2018, le montant mensuel brut moyen de l'allocation chômage est de 1 199 €. Il est inférieur à 1 059 € pour la moitié des indemnisés. Selon les dernières données disponibles, le seuil de pauvreté officiel (60 % du revenu médian) était en 2017 de 1041 € par mois pour une personne seule.

Les nouvelles règles

Les modifications intervenues sont multiples et complexes. « Le décret du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage (...) instaure⁸ :

- de nouvelles modalités d'ouverture de droit faisant passer à 6 mois (au lieu de 4 mois pour les ouvertures de droit et de 150 heures pour les rechargements) la durée d'affiliation requise et à 24 mois (au lieu de 28) la période sur laquelle les contrats sont recherchés pour vérifier cette affiliation (la période reste de 36 mois pour les 53 ans et plus) ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre ;
- de la dégressivité pour les allocataires de moins de 57 ans qui avaient un salaire supérieur à 4 500 euros bruts ; au bout de 6 mois d'indemnisation, leur allocation sera diminuée de 30 %, cette baisse étant limitée par un plancher (2 261 euros nets) ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} novembre ;
- de nouvelles modalités de détermination du salaire de référence calculé non plus sur les jours travaillés dans les 12 derniers mois mais sur l'ensemble de la période allant du début du premier contrat à la fin du dernier contrat occupé dans les 24 derniers mois, à partir du 1^{er} avril 2020 ;
- une indemnisation au titre de l'ARE pour les salariés qui démissionnent, à partir du 1^{er} novembre 2019, pour un projet de reconversion ou de création d'entreprise, sous réserve notamment que le caractère réel et sérieux de leur projet soit attesté par une commission paritaire ; ce nouveau droit ne pourra être ouvert qu'aux personnes ayant été salariées durant les 5 années précédentes de manière continue ;
- une allocation pour les travailleurs indépendants dont l'activité cesserait pour redressement ou liquidation judiciaire, à partir du 1^{er} novembre 2019, sous certaines conditions, notamment des revenus antérieurs d'au moins 10 000 € par an sur les deux années précédentes ;
- un système de bonus-malus pour les entreprises de 11 salariés ou plus de sept secteurs parmi ceux où les entreprises se séparent le plus fréquemment de leurs salariés ; la

⁵ Pôle emploi, « Part des demandeurs d'emploi indemnisables », *Statistiques, études et évaluations*, Août 2019 et « Montant de l'allocation versée aux demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage », *Statistiques, études et évaluations*, Juillet 2019.

⁶ C'est-à-dire ceux qui sont tenus de rechercher activement un emploi

⁷ La différence a diverses origines : délai d'attente, exercice d'une activité rémunérée, prise en charge par la Sécurité sociale...).

⁸ Les citations et données chiffrées ci-après sont extraites de deux documents de l'Unédic datés de septembre 2019 : *Synthèse du rapport sur les perspectives financières de l'assurance chômage 2019-2022* et *Impact de la réforme de l'assurance chômage 2019*.

modulation des contributions d'assurance chômage, qui pourront varier entre 3 % et 5,05 %, sera effective à partir du 1^{er} mars 2021 ; dans l'intervalle et pour les entreprises non concernées par le bonus-malus, le taux de contribution est fixé à 4,05 % ;

- des contributions spécifiques pour les CDD d'usage à compter du 1^{er} janvier 2020 : une sur-contribution de 0,5 point pour les CDD d'usage de moins de 3 mois d'intermittents du spectacle et une taxe forfaitaire de 10 euros pour les autres CDD d'usage (hors contrats d'intermittents du spectacle) ;
- le passage, dès 2020, de 10 % à 11 % des contributions de l'Unédic consacrées au financement de Pôle emploi » (*Impact*, p.3).

L'impact financier global

Compte tenu des décalages dans l'entrée en vigueur des différentes dispositions et du fait que les anciennes règles continueront à s'appliquer aux demandeurs d'emploi déjà inscrits, il faut attendre l'année 2022 pour mesurer le plein effet de la réforme (tableau ci-après). Dans le passé, les crises financières de l'assurance chômage avaient été soldées par des compromis qui combinaient (en proportions variables) une augmentation des cotisations des salariés et de celles des employeurs et une réduction des droits des chômeurs. Les décisions actuelles ont un caractère exceptionnel puisque l'économie nette pour le régime (2 Md€) est inférieure aux sacrifices imposés aux chômeurs indemnisés (2,5 Md€).

Quelques remarques supplémentaires s'imposent.

- Alors que la justification avancée est la nécessité de réduire le déficit de l'Unédic, le gouvernement en profite pour accroître de 0,4 Md€ la contribution de cette dernière au financement de Pôle emploi.
- L'introduction du bonus-malus se réalise sur un champ réduit (sept secteurs), à des taux symboliques (maximum de 1 %) et à coût net global nul pour les employeurs.
- Deux des « contributions nouvelles » (contribution de 0,05 % des employeurs et sur-contribution pour les intermittents du spectacle) ne sont que la reconduction de dispositions antérieures qui venaient d'arriver ou allaient venir à échéance.

Les principales victimes

- Le durcissement des conditions d'ouverture des droits frappera, lors de la première année d'application, 710 000 allocataires en supprimant ou retardant l'ouverture des droits et/ou en réduisant la durée du droit à indemnisation. Il s'agit plus que proportionnellement de jeunes et de bas salaires. Pour l'année 2022, l'économie réalisée sera de 1 Md€.

Impact financier en 2022 (année pleine) du nouveau régime d'indemnisation du chômage (en millions d'€)			
Dépenses liées aux nouvelles règles d'indemnisation	Conditions d'ouverture des droits	-1 000	
	Salaire de référence	-1 300	
	Dégressivité	-220	
	Sous-total		-2 520
Dépenses liées aux nouveaux droits	Démisionnaires	+300	
	Indépendants	+140	
	Sous-total		+440
Financement de Pôle emploi	de 10 à 11 % des recettes		+400

TOTAL DEPENSES NOUVELLES			-1 680
Contributions nouvelles	Contribution de 0,05 % après octobre 2020 Taxe 10€ sur CDDU* hors intermittents Sur-contribution 0,5 % sur CDDU intermit. Bonus-malus	+320 +40 +10 0	
TOTAL RECETTES NOUVELLES			+370
EFFET NET (recettes – dépenses)			+2 050
*CDDU : contrats à durée déterminée d'usage Source : d'après Unédic, <i>Impact</i> , p.5.			

- La modification du calcul de la période de référence entraîne une réduction du montant de l'indemnité pour ceux qui ont travaillé de manière discontinue au cours de la période de référence (deux ans). Comme leur droit total est inchangé, ils bénéficient théoriquement d'un droit à indemnisation pour une période plus longue (dans le cadre du maximum de 24 mois pour les moins de 50 ans), mais cela suppose qu'ils restent au chômage pour une durée plus longue. A durée de chômage inchangée, une fraction plus grande d'entre eux n'épuisera pas ses droits à indemnisation. Les victimes seront essentiellement les titulaires d'emplois précaires. Au cours de la première année d'application, 850 000 allocataires seront impactés dont 470 000 subiront une baisse d'indemnisation supérieure à 24 %. Au total, l'économie annuelle sera en 2022 de 1,3 Md€⁹.
- La dégressivité à partir du 7^e mois des allocations au-dessus d'un plafond pour les moins de 57 ans (*supra*) concerne environ 10 % des salariés et 4 % des allocataires. La réduction de l'indemnisation sera au maximum de 30 %. En 2022, l'économie réalisée sera de 0,22 Md€.

Les réactions

Dès la présentation par le Premier ministre, le 18 juin 2019, des grandes lignes de la réforme tous les syndicats expriment une très vive opposition, mais n'en tirent que des conséquences pratiques modestes. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC et l'UNSA organisent un

⁹ Outre ces régressions explicites, le mode de calcul tarabiscoté du salaire journalier de référence (SJR) entraînera des inégalités totalement arbitraires dans le calcul et la durée de l'allocation journalière (AJ). Le SJR sera le montant total des salaires perçus pendant les deux années qui précèdent la fin du dernier contrat de travail divisé par un nombre de jours. Le nombre de jours qui déterminera le diviseur sera la somme des jours travaillés ou chômés entre le début du premier contrat de travail et la fin du dernier contrat sur les 24 mois précédant la perte du dernier emploi : c'est la période de référence individualisée (PRI) dans le vocabulaire de l'Unédic. Il en résulte que deux chômeurs ayant perçu pendant les 24 derniers mois le même montant total de salaires pour le même nombre de jours de travail percevront des AJ différentes selon le calendrier de leurs périodes d'activité : l'indemnité sera au maximum pour celui qui n'aura eu qu'un seul contrat de travail réalisé au cours des 24 mois (le diviseur sera la durée du contrat) ; elle sera au minimum pour celui qui aura entamé un premier contrat au début de la période de 24 mois et achevé le dernier au terme de cette période (le diviseur sera 24 mois). Pour les mêmes raisons, à revenu salarial total égal pendant les 24 mois, un chômeur ayant travaillé à plein temps pendant douze mois continus recevra une AJ double de celle d'un chômeur ayant travaillé à mi-temps pendant les 24 mois. Comme nous l'avons indiqué, les durées du droit à indemnisation varieront en sens inverse puisqu'elles seront égales à la durée de la PRI (mais la majorité des chômeurs retrouvent un emploi avant d'avoir épuisé leurs droits).

« rassemblement symbolique » le 25 juin devant le ministère du Travail. La CGT préfère un rassemblement le lendemain devant les locaux de l'Unédic¹⁰.

Le choix du 26 juillet pour la publication du décret pouvait faire craindre un assourdissant silence alors que le dossier des retraites passait au premier plan dans l'opinion publique. Cependant, la sortie fin septembre des chiffres de l'Unédic (*supra*) semble avoir provoqué une prise de conscience de l'ampleur du recul qui s'amorce.

Dans le passé, les mobilisations de chômeurs ont été ponctuelles et minoritaires. Elles n'ont guère suscité de mouvements concrets de solidarité chez les salariés. On peut espérer que l'ampleur sans précédent de la régression des droits provoque un changement des comportements.

c) *Les retraites*

Le 12 septembre au Conseil économique social et environnemental, le Premier ministre a confirmé sans plus de précisions que le projet de loi, qui devrait être voté d'ici l'été prochain, se situerait dans le cadre des préconisations de Jean-Paul Delevoye. D'ici là s'ouvrira une nouvelle période de concertation, notamment avec les partenaires sociaux, tandis que le COR sera chargé de réaliser de nouvelles projections.

Nous renvoyons, avec de simples rappels, à la note d'André Gauron qui a explicité les enjeux essentiels¹¹.

- Le principe d'une unification des modes d'acquisition de droits paraît légitime quand la prolifération des régimes a engendré un empilement opaque d'inégalités, amplifiées par la croissance de la population des poly-pensionnés.
- Dans un système en répartition, dès lors que serait fixé un plafonnement des dépenses de retraite (14 % du PIB)¹², compte tenu d'un vieillissement inéluctable de la population, les choix se limitent aux modalités de respect de la contrainte globale en jouant sur les paramètres classiques : assiette, taux de cotisation, taux de remplacement, âges d'ouverture des droits.
- Avec un régime par points, les recettes dépendent de la valeur d'achat du point par la masse des actifs et les dépenses de la valeur de liquidation du point pour la masse des retraités. Le futur pensionné connaît le nombre de points qu'il a accumulés ; il ne connaît pas le montant de retraite qui y correspond. Si la valeur de liquidation du point est fixée discrétionnairement pour assurer le respect d'une contrainte de type 14 % du PIB, on aboutit à un système à cotisations définies et non plus à prestations définies. La question de la gouvernance du système est donc cruciale.
- Le niveau du plafond qui sera retenu pour les cotisations sera déterminant quant à la perspective de développement de régimes privés par capitalisation.
- Un moyen d'action complémentaire était proposé par Jean-Paul Delevoye : le jeu sur l'âge d'équilibre (*supra*). Emmanuel Macron semble avoir fait marche arrière sur ce point en privilégiant l'action sur la durée de cotisation. Remarquons que, toutes autres choses étant égales et si les périodes d'inactivité involontaire créent des droits, l'action sur l'âge joue relativement en faveur de ceux qui ont eu une scolarité longue (les cadres) à l'inverse d'une action sur la durée de cotisation qui joue relativement en faveur de ceux qui sont entrés tôt sur le marché du travail.

A ce jour, deux premiers constats s'imposent.

¹⁰ Les organisations patronales saluent le projet, mise à part l'instauration du bonus-malus qui est critiquée par le Medef et la CPME.

¹¹ *Retraites : questions pour une réforme*, novembre 2018.

¹² Le principe de ce plafonnement n'apparaît pas explicitement dans le rapport Delevoye, mais il a été fréquemment évoqué par des représentants du gouvernement.

- Les confédérations s'avancent en ordre dispersé avec une CFDT qui était d'accord dès l'origine sur une réforme systémique et qui semble prête à envisager favorablement un régime par points tandis que la CGT et la CGT-FO y sont violemment opposées. Nous risquons de connaître une conjoncture sociale de type 2003 (réforme Fillon) plutôt que 2010 (réforme Sarkozy).
- Pour l'instant, les mobilisations ne concernent que les défenseurs des régimes spéciaux, soit diverses professions indépendantes et surtout la SNCF et la RATP avec un arrière-goût de conjoncture 1995 (plan Juppé). Ces stratégies défensives ne proposent aucune alternative au *statu quo*.

Une autre catégorie professionnelle risque d'être fortement touchée dans l'état actuel des projets : les fonctionnaires qui perçoivent peu de primes, en particulier les enseignants. En effet, afin de compenser l'impact de l'abandon du salaire des six derniers mois pour le calcul de la pension, il est question d'introduire les primes dans la future base d'acquisition des points. Cette éventuelle « compensation » ne peut rassurer, au mieux, que les catégories de fonctionnaires bénéficiant de primes importantes.

Dans ce contexte, la prudence a amené le gouvernement à renvoyer à l'été 2020 la présentation du projet final puis à laisser entrevoir des délais d'application extensibles.

d) Le revenu universel d'activité

Agnès Buzin a clôturé le 29 juillet 2019 la première phase de la concertation sur le RUA qui devrait concerner entre 10 et 15 millions de personnes selon le nombre de prestations fusionnées (RSA, allocation de solidarité spécifique, aides au logement, prime d'activité...). Une seconde phase de « concertation citoyenne » s'est ouverte le 3 octobre. La réforme pose deux problèmes principaux.

Le premier problème est celui de l'extrême complexité technique de la fusion de dispositifs qui couvrent des populations différentes avec des règles différentes et des calendriers de calcul différents. Les britanniques en ont fait une expérience catastrophique avec la mise en place de l'*Universal Credit*. Fabrice Lengart, qui était jusqu'alors le commissaire général adjoint de France Stratégie, a été nommé en janvier 2019 rapporteur général de la réforme. Il est chargé de coordonner les travaux des différents ministères impliqués, ce qui n'est pas une mince affaire.

Le second et principal problème sera celui des gagnants et des perdants. Très vite, Gilbert Cette a mis en évidence « les buts incompatibles de la réforme minima sociaux » (*Le Monde*, 6 septembre 2018). A ses yeux, la réforme poursuit trois objectifs qui ne peuvent être atteints simultanément : la simplification, la maîtrise de la dépense publique et la minimisation du nombre des perdants. Le second objectif exclut une uniformisation des droits vers le haut donc le troisième objectif ne pourra pas être atteint : « Il faut l'assumer sans chercher à le cacher ». Plus récemment, Jean-Marc Aubert, directeur de la DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques au ministère des Solidarités), qui est bien placé pour le faire, l'a confirmé : « Même en mettant de l'argent, vous pouvez avoir des perdants (...) Il n'est en revanche pas possible de savoir aujourd'hui qui verra sa situation s'améliorer ou se dégrader. Cela dépend de la concertation, des prestations concernées, des paramètres retenus » (*Dépêche AEF* n° 612044, 6 septembre 2019). Si l'on prend en compte les caractéristiques sociales des éventuels « perdants », on comprend que les associations de lutte contre la pauvreté aient dès maintenant exprimé leurs inquiétudes.

e) Secteur public et services publics

Nous regroupons, de manière quelque peu artificielle, trois sources déjà actives ou futures de conflits sociaux.

- La crise des urgences s'inscrit dans un mouvement long de compression des ressources des hôpitaux publics. Jusqu'à ce jour la grève s'est développée à partir de la diffusion d'initiatives locales organisées à l'écart des syndicats. Pour 2020, l'ONDAM requiert 0,83 Md€ d'économies résultant de « l'amélioration de la performance interne des établissements de santé et médico-sociaux ». On peut s'interroger sur les risques de rupture du système hospitalier.
- Outre la question du régime spécial de retraites propre à la SNCF, l'ensemble du secteur du transport ferroviaire est concerné par la négociation d'une convention collective du transport ferroviaire qui a été entamée à la suite de la réforme et des grèves du printemps 2018. L'enjeu est pour les syndicats d'obtenir des garanties suffisamment proches du statut de la SNCF afin que des prestataires privés ne puissent tirer parti d'une stratégie de dumping social. On ne trouve actuellement que très peu d'informations sur les sites syndicaux quant à l'avancée des négociations. Le lien existe avec le dossier retraites puisqu'une des revendications est la généralisation du régime spécial à la branche ferroviaire.
- Un autre foyer potentiel est né de la perspective d'une scission d'EDF en deux entités ; l'une, « EDF Bleu », serait une structure publique à 100 % qui assurerait la production et le transport d'électricité ; l'autre, « EDF vert », à participation publique d'environ 65 % dans le capital, regrouperait la distribution, les services et la commercialisation. Ce projet est lié aux négociations en cours avec la Commission européenne sur les conditions de la concurrence dans le secteur de l'énergie, notamment nucléaire. L'intersyndicale a déjà organisé une journée d'action le 19 septembre dernier. La direction vient de repousser du mois de décembre 2019 au printemps 2020 la présentation du projet dont les syndicats demandent le retrait avant la date limite du 10 octobre.

* * *

En matière de conjoncture sociale, faire des prévisions c'est démontrer son ignorance de l'histoire. En revanche, certains éléments de diagnostic sont peu contestables.

- Le programme social du candidat Macron a été très largement réalisé en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail. Il reste deux dossiers majeurs en cours de traitement : d'une part, les retraites avec un large débat social et de premiers conflits catégoriels ; d'autre part, le revenu universel d'activité traité jusqu'ici dans la plus grande discrétion avec une vigilance des mouvements de lutte contre la pauvreté.

- Le discours sur une inflexion sociale qui caractériserait la deuxième partie du quinquennat traduit surtout une tentative de déminage de conflits, ouverts ou potentiels, portés par certaines fractions basses des classes moyennes qui sont menacées par les réformes « modernisatrices » et les conséquences des allègements fiscaux en faveur des plus hauts revenus et patrimoines¹³.

- La mise en œuvre de la réforme de l'indemnisation du chômage et ce qui se dessine pour le revenu universel d'activité menacent les catégories les plus précaires de la population qui, à ce jour, n'ont pas trouvé de formes de mobilisations solidaires autres que partielles et ponctuelles.

¹³ L'INSEE vient de fournir des estimations provisoires pour l'année 2018. L'indicateur synthétique des inégalités (indice de Gini) connaît sa plus forte hausse depuis 2010. Le taux de pauvreté monétaire (60 % du revenu médian) augmente de 0,6 point pour atteindre 14,7 % de la population, soit 9,3 millions de personnes. La hausse des inégalités est principalement due à l'augmentation des revenus financiers, surtout des dividendes, qui sont concentrés en haut de la distribution (F. Cornuet, M. Sicsic, « Estimation avancée du taux de pauvreté et des indicateurs d'inégalité », *Insee Analyses*, n° 49, octobre 2019).

- Du point de vue des processus de préparation des réformes, il faut souligner l'innovation que constitue le recours à une « concertation citoyenne » en parallèle aux formes classiques de concertation institutionnelle. On y trouve une nouvelle manifestation de la méfiance à l'égard des corps intermédiaires irrigue la conception de la démocratie du Président de la République : il est préférable de s'adresser à des citoyens tirés au sort qu'à des citoyens qui s'engagent collectivement.

22 octobre 2019