

Assurance-chômage: le gouvernement s'entête à créer des inégalités

 mediapart.fr/journal/economie/050421/assurance-chomage-le-gouvernement-s-entete-creer-des-inegalites

Cécile Hautefeuille, *Mediapart*, 5 avril 2021

Denis Gravouil, le négociateur CGT sur l'assurance-chômage est sidéré. « *On frise l'incompétence !* », s'emporte-t-il, à la lecture du décret de la réforme d'assurance-chômage, publié le 31 mars au *Journal officiel*. « *Le ministère du travail n'a pas réagi aux alertes et laissé passer des inégalités flagrantes !* »

Comme Mediapart l'a déjà détaillé ici, le premier volet de la réforme doit s'appliquer dès le 1^{er} juillet, avec la mesure la plus brutale, modifiant le mode de calcul du salaire journalier de référence (SJR) qui définit le montant des allocations-chômage.

Au lieu de partir d'une moyenne des salaires perçus les jours travaillés par un salarié pendant un an, la nouvelle règle prend également en compte des périodes d'inactivité, en remontant jusqu'à deux ans en arrière. La formule fait s'effondrer le montant des allocations-chômage.

Les intermittents de l'emploi, qui alternent activité réduite et périodes chômées, en paieront le prix fort. 1,15 million de personnes seront potentiellement concernées, la première année d'application, par la baisse des allocations à l'ouverture de droit. En moyenne, la baisse de l'indemnité journalière sera de 17 % mais pourra, dans certains cas, dépasser 40 %, selon une étude d'impact de l'Unédic qui embarrasse le gouvernement.

Dans la première version de la réforme, la baisse était encore plus drastique, comme Mediapart l'avait illustré ici. Les allocations étaient divisées par quatre dans les cas les plus extrêmes. Jugeant que cela portait « *atteinte au principe d'égalité* », le Conseil d'État a mouché le gouvernement et annulé, en novembre 2020, ce volet.



Le gouvernement a maintenu, en toute connaissance de cause, une règle pénalisant des personnes en activité partielle ou congé maternité. © Xose Bouzas / Hans Lucas
Le gouvernement a donc trouvé une nouvelle formule et instauré un plafond. Toutes les périodes d'inactivité n'entreront pas dans le calcul, elles représenteront au maximum 75 % du temps en emploi. Dit autrement : le nombre de jours non travaillés pris en compte ne pourra pas dépasser 43 % de la période totale.

Problème : l'instauration de ce plafond génère toujours des inégalités. Et de taille ! Des personnes ayant eu, dans leur parcours professionnel, un arrêt maladie de plus de quinze jours, un congé maternité, paternité ou parental ou encore des périodes d'activité partielle pourraient être lésées.

La réglementation prévoit en effet de « *neutraliser* » toute période durant laquelle le contrat de travail a été suspendu et où les rémunérations ont été moindres ou nulles. Cela signifie que ces périodes n'entrent pas dans le calcul des allocations-chômage. Seule la rémunération habituelle, prévue dans le contrat de travail, est prise en compte.

Jusqu'ici, rien de fâcheux. Au contraire, la règle qui existait avant la réforme (comme évoqué ici par Mediapart) est censée être plus juste.

Le problème vient du nouveau mode de calcul du SJR. Conjugué à cette règle de neutralisation, il crée des effets pervers, repérés dans le projet de décret par les services de l'Unédic. Cela pénalisera, là encore, des personnes ayant eu une carrière fractionnée. Et donc, les plus précaires.

« En proportion, les jours non travaillés pourraient être plus importants que les jours travaillés, compte tenu des périodes de contrat neutralisées », prévient le gestionnaire de l'assurance-chômage, dans un document de travail, daté du 19 mars, que Mediapart a pu consulter.

Sur ce même document, l'Unédic poursuit : « Aucune disposition du projet de décret ne prévoit que les jours d'inter-contrats sont réduits à due-proportion du nombre de jours travaillés neutralisés, ce qui peut impacter à la baisse le SJR. »

NEUTRALISATION DES PÉRIODES DE MALADIE, MATERNITÉ, ACTIVITÉ PARTIELLE ...

✓ Les périodes de suspension du contrat de travail sans rémunération ou avec une rémunération moindre sont neutralisées pour le calcul du salaire de référence, sur demande de l'allocataire ou automatiquement.

Point d'attention: en proportion, les jours non travaillés pourraient être plus importants que les jours travaillés, compte tenu des périodes de contrat neutralisées. En effet, aucune disposition du projet de décret ne prévoit que les jours d'inter-contrats sont réduits à due-proportion du nombre de jours travaillés neutralisés, ce qui peut impacter à la baisse le SJR.

Document de travail de l'Unédic, daté du 19 mars. © Capture d'écran.

Un exemple vient ensuite étayer ces affirmations. Une femme ayant alterné travail et chômage et ayant pris un congé maternité aura un salaire journalier de référence réduit de 14 % par rapport à une personne ayant eu exactement la même trajectoire, mais sans congé maternité.

L'Unédic a donc prévenu le ministère du travail, sans aucune ambiguïté. Et a pris soin d'alerter, en particulier, sur les neutralisations liées à l'activité partielle, dont on connaît l'usage massif depuis un an.

« L'appréhension de cet impact mathématique est d'autant plus importante que de nombreux allocataires ont connu et vont continuer de connaître des périodes d'activités partielles. Nous souhaitons vous alerter sur ce point, si toutefois il n'a pas d'ores-et-déjà été identifié par vos services. »

En conclusion, la proportion des jours travaillés et non travaillés retenus dans la détermination du SJR conduit mathématiquement à une baisse du SJR dans des situations similaires dès lors que l'allocataire a connu des périodes qui ont vocation à être neutralisées d'office ou à sa requête.

Allocataire sans période de maternité	Allocataire avec période de maternité neutralisée
SJR = 32,87 €	SJR = 28,04 €

L'appréhension de cet impact mathématique est d'autant plus importante que de nombreux allocataires ont connu et vont continuer de connaître des périodes d'activité partielle.

Nous souhaitons vous alerter sur ce point, si toutefois il n'a pas d'ores-et-déjà été identifié par vos services.

L'Unédic a prévenu le ministère du travail, sans aucune ambiguïté, sur cet "effet de bord".
© Capture d'écran.

Pourtant, rien n'a été corrigé.

Sollicité par Mediapart, le ministère du travail assure que « *l'effet théorique soulevé par l'Unédic est bien pris en compte [et qu'il] est déjà partiellement corrigé par le plafonnement des périodes d'inactivité à 75 % des périodes travaillées introduit dans le décret* ».

Toutefois, les services d'Élisabeth Borne semblent reconnaître le sérieux problème posé.

« *On travaille actuellement avec Pôle emploi pour évaluer combien de personnes sont concernées, quel est l'impact pour elles et quelles solutions juridique et opérationnelle leur apporter* », précisent-ils, en conclusion.

« *C'est hallucinant !* commente Denis Gravouil, de la CGT. *Il ne s'agit même plus d'inégalités mais de risque de discrimination. Cela pourrait intéresser la Défenseure des droits* », ajoute-t-il.

À salaire égal et emploi égal, des indemnités jusqu'à 24 fois moins élevées

Son organisation syndicale prépare par ailleurs un nouveau recours devant le Conseil d'État. Recours qui pourrait se nourrir des récents travaux de Mathieu Grégoire, sociologue et maître de conférences à l'université Paris Nanterre. Il a décortiqué le décret et relevé, à son tour, des inégalités « *disproportionnées* » et inquiétantes. Il démontre que le plafond mis en œuvre dans le décret n'y change rien.

Mathieu Grégoire a récemment publié une série de billets sur son [blog Mediapart](#) pour développer ses analyses sur la réforme, accompagnées d'exemples concrets.

Pour parvenir à ses conclusions, il a utilisé un simulateur de droits au chômage, mis au point avec deux autres chercheurs – Claire Vives et Jérôme Deyris – dès 2017. Trois ans de travail et 6 000 pages de programme ont été nécessaires pour élaborer cet outil.

Il leur a permis de documenter 40 ans d'évolution des droits au chômage (1979-2019). Leur [rapport](#), publié pour la CGT en mai 2020, est disponible sur le site de l'IRES, l'institut de recherches économiques et sociales. Mediapart l'avait également évoqué [ici](#).

« *Nous sommes en mesure, grâce à ce simulateur, de calculer instantanément l'évolution des droits de 1979 à 2019 pour n'importe quel profil de salarié, du plus simple au plus complexe* », écrivent les auteurs dans leur étude.

Mathieu Grégoire a donc eu l'idée de s'en servir pour documenter, avec précision, les effets de la réforme d'assurance-chômage. Ses affirmations ont été recoupées avec des cas concrets, calculés par l'Unédic, à la demande de la CGT.

[Ici](#), il décrypte qu'un seul contrat court dans une carrière pourra avoir des effets néfastes. Il note que « *dans certaines conditions, travailler pourra non pas faire "gagner plus" [...] mais se traduire par une perte nette de revenu. La perte de droits causée par un emploi sera très supérieure au salaire apporté par cet emploi* ».

Dans cet autre billet, Mathieu Grégoire déconstruit les arguments de la ministre du travail, selon lesquels « *la réforme ne réduit pas les droits car les allocations sont versées pendant plus longtemps* ». Au contraire, Mathieu Grégoire démontre que les droits « *sont purement et simplement réduits en permanence* » pour les salariés alternant chômage et emploi.

Aujourd'hui, la moitié des allocataires indemnisés travaillent, chaque mois, en activité réduite. Et près de la moitié d'entre eux perçoivent, en plus de leur revenu, des allocations-chômage.

Elles peuvent en effet être versées, dans certaines conditions, pour compléter un petit salaire. Ce dispositif est censé encourager la reprise d'activité. Or, la réforme du SJR pourra considérablement amoindrir, voire annuler, cette possibilité. Ce point avait déjà été déjà identifié lors de la première version de la réforme.

Dans son analyse d'impact, l'Unédic précise d'ailleurs que 40 % des économies liées au nouveau calcul du SJR « *sont liées au moindre cumul allocation revenu* ».

« *C'est le salaire journalier de référence qui est la colonne vertébrale du dispositif, explique Mathieu Grégoire. En modifiant profondément ce SJR, la réforme bouleverse aussi la façon dont les allocataires peuvent cumuler emploi et indemnisation un mois donné.* »

Le chercheur a approfondi ce point précis. Dans un dernier billet, il relève des ruptures d'égalité profondes. Ses exemples mettent au jour des différences affolantes. À emploi égal et à salaire égal, les indemnités peuvent être, au total, jusqu'à 24 fois moins élevées ! Soit bien au-delà du seuil ayant abouti à une annulation par le Conseil d'État.

« *Les inégalités de traitement ne proviennent pas que du "montant" de l'indemnité journalière de chômage mais aussi, et surtout, du "nombre d'indemnités journalières" servies par mois* », détaille Mathieu Grégoire.

Ce que va percevoir, chaque mois, un demandeur d'emploi dépend en effet de deux critères : d'une part son allocation journalière, déterminée par le fameux SJR. Et d'autre part, le nombre de jours qui lui seront versés.

Pour un même nombre d'heures de travail et un même salaire, la seule répartition des périodes d'emploi dans le calendrier conduit à d'énormes différences.

Voici l'exemple de Félix et Marjorie. « *Leurs emplois et leurs salaires ne diffèrent que par leur répartition dans les 24 mois de la période de référence et par les dates de leurs contrats*, détaille Mathieu Grégoire. *Félix a perçu 19 000 euros d'indemnisation, sur deux années. Marjorie 800 euros, c'est-à-dire 24 fois moins.* »

Félix a d'abord un premier CDD de 2 mois, à 2800 euros brut, puis immédiatement un second CDD de 10 mois, au même salaire mensuel. Puis il travaille 1 mois sur 2 à partir du 1^{er} janvier.

Marjorie a d'abord un CDD de 2 mois, à 2800 euros brut, une période de chômage de 12 mois, puis un CDD de 10 mois, au même salaire mensuel. Ensuite, comme Félix, elle travaille 1 mois sur 2, mais à partir du 15 janvier.

Félix a un SJR élevé d'un peu plus de 90 euros car ses contrats sont regroupés. Comme ses contrats sont calés sur le calendrier, il perçoit tous les mois pairs une indemnisation de 1600 euros.

Marjorie a un SJR beaucoup plus bas de 52 euros car ses emplois sont mal répartis dans les 24 mois de la période de référence. Par ailleurs, ses contrats étant mal positionnés dans le calendrier, elle ne bénéficie que de 2 indemnités journalières un mois sur deux, soit 65 euros.

Alors que leurs emplois et leurs salaires ne diffèrent que par leur répartition dans les 24 mois de la période de référence et par les dates de leurs contrats, Félix a perçu 19 000 euros d'indemnisation, sur deux années ; Marjorie 800 euros, c'est-à-dire 24 fois moins [3]☞.

L'exemple de Félix et Marjorie, détaillé par Mathieu Grégoire, à l'aide de son simulateur. © Capture d'écran.

Sur [son blog](#), le sociologue propose de nombreux autres cas types, assortis de graphiques, pour faciliter la compréhension. Selon lui, « *il faut bien avoir à l'esprit que le chiffre de 17 % de baisse moyenne de l'indemnisation pour 1,15 million d'allocataires avancé par l'Unédic ne concerne que le montant de l'indemnité journalière. En réalité, la baisse totale de leurs droits sera beaucoup plus importante car le nombre d'indemnités journalières servies mensuellement sera en très forte diminution dans le cadre de l'activité réduite* ».

Désormais, plusieurs organisations syndicales préparent leur recours devant le Conseil d'État. Outre la CGT, FO avait annoncé ses intentions dès la publication du projet de décret. Quant à la CFDT, elle confirme à Mediapart « *que cette possibilité est à l'étude* ».

Le gouvernement n'a pas voulu renoncer à cette réforme. Malgré la pandémie. Malgré [la crise sociale](#) et économique. Et malgré [les contestations unanimes](#) des organisations syndicales. Même les économistes qui avaient soutenu Emmanuel Macron en 2017 n'y croient plus, comme le raconte [Le Monde](#). Parmi eux – et c'est tout un symbole – Jean Pisani-Ferry qui avait grandement nourri le programme économique du candidat Macron.

Avec cette nouvelle séquence de confinement national qui s'ouvre, pour au moins trois semaines, le service après-vente de la réforme s'annonce compliqué pour l'exécutif. L'entrée en vigueur est dans à peine trois mois. Comment, dans le contexte actuel,

justifier une baisse des droits pour les plus précaires ?

Récemment, Bruno Le Maire a tenté sur France Info de décrédibiliser les études d'impact de l'Unédic. Puis de promouvoir la réforme comme outil de « *lutte contre la précarité organisée* » grâce au bonus-malus sur les contrats courts. Le ministre de l'économie a omis de préciser que cette mesure ne s'appliquera pas avant l'automne 2022. Soit quelques mois après la présidentielle, ce qui la rend très hypothétique.

Les intermittents de l'emploi, eux, ne comptent pas rendre les armes. L'abrogation de la réforme fait toujours partie des revendications portées dans les lieux de culture occupés, partout en France. Quelques occupations ponctuelles d'agences Pôle emploi ou d'une direction régionale de l'opérateur comme ici à Lyon commencent d'ailleurs à essaimer.