

Conférence de presse
3 mai 2021

Décret du 30 mars 2021 sur l'assurance chômage: Les inégalités de traitement sont-elles corrigées?

Mathieu GREGOIRE

mgregoire@parisnanterre.fr

IDHES (CNRS), Université Paris Nanterre

Conférence de presse - 3 mai 2021

Le contexte

- **Le décret du 26 juillet 2019**
- **La censure du Conseil d'État**
- **Le décret du 30 mars 2021 visant à limiter l'ampleur des inégalités de traitement**

Deux séries de questions

- Le décret du 30 mars 2021 parvient-il à limiter les inégalités de traitement dénoncées par le Conseil d'Etat? Parvient-il au moins à les faire descendre en dessous du rapport « du simple au quadruple » jugé disproportionné par le Conseil d'Etat? Les exemples donnés par le gouvernement pour illustrer la limitation des inégalités de traitement sont-ils généralisables? Ou correspondent-ils à des cas particuliers voire exceptionnels?
- Y a-t-il d'autres inégalités de traitement?

⇒ L'approche : Pour deux salariés ayant les mêmes salaires et les mêmes emplois, **un même épisode de 1 mois de chômage** peut-il aboutir à des droits différents? (en fonction de la répartition des emplois dans la période de référence ou en fonction d'autres éléments de calendrier)

La note de l'Unedic du 22 avril 2021

- Une étude exploratoire montrait des inégalités de traitement importantes (M. Grégoire, « Réforme de l'assurance chômage: À emploi égal et salaire égal, indemnités (très) inégales », *Revue Salariat*, 2021)
- La CGT a demandé à l'Unedic une étude pour vérifier et affiner ces premiers résultats : la note de l'Unedic du 22 avril 2021 montre que ces inégalités de traitement, pour des salariés strictement identiques (mêmes salaires, mêmes emplois), peuvent être encore plus importantes que ce que les premières analyses pouvaient laisser craindre.

Sauf mention particulière, tous les cas et tous les calculs présentés aujourd'hui sont issus de cette note de l'Unedic. La note étant très dense cette présentation en propose une synthèse fondée sur 2 séries de 4 cas.

Les règles de l'indemnisation

Pour déterminer l'allocation servie chaque mois à un salarié, il faut:

- 1/ Déterminer le montant de l'allocation journalière
- 2/ Déterminer, chaque mois, le nombre d'allocations journalières à servir (règles dites de « l'activité réduite »)

Ces deux paramètres dépendent directement ou indirectement du montant du « Salaire Journalier de Référence » (SJR) dont la réforme a changé la nature.



Le SJR

De 1958 à la convention 2017: SJR = salaire journalier = la moyenne de ce qu'un salarié perçoit lorsqu'il est en emploi = les salaires divisés par les jours d'emploi afférents à ces salaires.

Avec le décret du 26 juillet 2019, le salaire journalier de référence correspond au rapport entre l'ensemble des salaires observés sur les 24 mois précédant le chômage et, au diviseur, le nombre de jours calendaires compris entre le premier et le dernier jour d'emploi au cours des 24 mois précédant le chômage. Autrement dit, le diviseur comprend tous les jours de chômage compris entre le premier et le dernier emploi.

Cette formule a été censurée par le Conseil d'État, le 25 novembre 2020, car susceptible « pour un même nombre d'heures de travail, de **varier du simple au quadruple** en fonction de la répartition des périodes d'emploi ». Il pouvait par conséquent en résulter « une différence de traitement manifestement disproportionnée au regard du motif d'intérêt général poursuivi ».

En réponse, le **décret du 30 mars 2021** institue un mécanisme visant à limiter – à rendre moins disproportionnées – ces inégalités de traitement liées au calcul du SJR : un « plancher de 57% » du SJR est assuré par l'introduction d'un plafond dans le diviseur du SJR.

Rq.: le temps de chômage pris en compte dans le diviseur du SJR ne peut pas représenter plus de 43% du temps total (temps entre le 1^{er} et le dernier jour d'emploi inclus dans les 24 mois).



Conférence de presse - 3 mai 2021

Le SJR (en détail)

Le décret n°2021-346 du 30 mars 2021 prévoit d'instaurer un plafonnement de la durée d'indemnisation et, mécaniquement, du diviseur du SJR.

Détermination de la durée d'indemnisation :

DURÉE = VALEUR MINIMALE ENTRE

**NOMBRE DE JOURS CALENDAIRES COMPRIS ENTRE LE
PREMIER ET LE DERNIER JOUR D'EMPLOI IDENTIFIÉS
SUR LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE AFFILIATION**

Décret 2019 initial

**NOMBRE DE JOURS TRAVAILLÉS RETENUS AU TITRE
DE L'AFFILIATION x 1,4 x 1,75**

Plafonnement introduit par décret 2021

Calcul du salaire journalier de référence :

SALAIRES AFFÉRENTS À LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE AFFILIATION

Déduction faite des rémunérations exclues

SJR =

DURÉE D'INDEMNISATION

Déduction faite des périodes afférentes aux rémunérations exclues

→ Le plafonnement est donc mis en œuvre en premier lieu sur la durée d'indemnisation, cette dernière étant utilisée comme diviseur du salaire de référence.

Le montant de l'Allocation journalière

Deux formules principales (pas de changement formellement):

Pour les salariés dont le salaire mensuel brut est compris entre 1300 euros et 2200 euros.

AJ = 40,4% SJR + une partie fixe (de 12,05 euros).

Pour les salariés dont le salaire est supérieur à 2200 euros.

AJ = 57% SJR

Rq. : Formellement rien ne change. En réalité, tout change (dès que l'emploi est fragmenté car le montant dépend du SJR)



Les inégalités de traitement

Cas de salariés au SMIC

Rq: on s'intéresse ici au mois d'avril et de mai 2022 durant lesquels un épisode de 31 jours de chômage survient



Cas A. **Emploi continu**

Période de référence :

6 mois de chômage puis 2 contrats de 3 mois

salaire= 1 550€

Un CDD du 1^{er} avril au 30 avril

31 jours de chômage du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 5

Cas B. **Emploi fractionné**

Période de référence :

1 contrat de 3 mois, 6 mois de chômage, 1 contrat

de 3 mois, salaire= 1 550€

Un CDD du 1^{er} avril au 30 avril

31 jours de chômage du 1^{er} mai au 31 mai

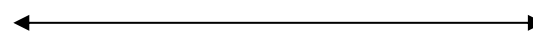
Note Unedic: p. 11

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2021:

966 €

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2021:

678 €



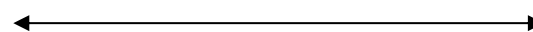
Inégalité de traitement (v2021) de 1 à 1,43 (289 €)

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2019:

966 €

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2019:

593 € (calcul MG)



Inégalité de traitement (v2019) 1 à 1,63 (373 euros)

⇒ Des inégalités de traitement réduites dans ce cas

Mais des inégalités qui demeurent importantes (encore disproportionnées?) pour des salariés qui ne se différencient que par l'ordre de leurs séquences d'emploi et de chômage

Cas de salariés au SMIC

Question : Peut-on généraliser, ce cas précis, dans lequel le salarié est au chômage du 1^{er} au 31 mai, à tout épisode de chômage de 31 jours?

Que se passe-t-il si, par exemple, on considère un même épisode de chômage (ou d'emploi), mais décalé de quelques jours? Les cas A (bis) et B (bis) sont identiques aux cas A et B en décalant le CDD de 14 jours (du 14 au 13 mai)

Cas A (bis) **Emploi continu**

Période de référence :

*6 mois de chômage puis 2 contrats de 3 mois
salaire= 1 550€*

Un CDD du 14 avril au 13 mai

13 jours de chômage en avril 2022

18 jours de chômage en mai 2022

Note Unedic: p. 5

Cas B (bis) **Emploi fractionné**

Période de référence :

*1 contrat de 3 mois, 6 mois de chômage, 1 contrat
de 3 mois, salaire= 1 550€*

Un CDD du 14 avril au 13 mai

13 jours de chômage en avril 2022

18 jours de chômage en mai 2022

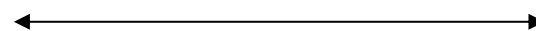
Note Unedic: p. 11

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2021:

872 €

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2021:

219 €



Inégalité de traitement (v2021) de 1 à 4,0 (653 €)

⇒ Entre ces deux salariés qui ont exactement les mêmes salaires, les mêmes emplois, qui sont au chômage en même temps aux mois d'avril et de mai 2022, le seul ordre de la séquence emploi-chômage dans la période de référence entraîne une inégalité de traitement du simple au quadruple, soit exactement le niveau jugé « disproportionné » par le Conseil d'État dans le même contexte (de répartitions différentes des périodes d'emploi dans la période de référence)

Cas de salariés au SMIC

Rq.: l'analyse de ces quatre cas illustre un deuxième facteur d'inégalité de traitement : à période de référence strictement identique (emploi égal et salaire égal, séquence identique et donc SJR égal), il y a une importante inégalité de traitement entre des salariés selon la date de survenance du risque de chômage au sein d'un même mois civil pour les salariés à l'emploi fractionné.

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2021:

678 €

Inégalité de
traitement (2021)
de 1 à 3 (459 €)

Allocation pour 31 jours de chômage
décret 2021:

219 €

Cas B. Emploi fractionné

Période de référence :

*1 contrat de 3 mois, 6 mois de chômage, 1 contrat
de 3 mois, salaire= 1 550€*

Un CDD du 1^{er} avril au 30 avril

31 jours de chômage du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 11

Cas B (bis) Emploi fractionné

Période de référence :

*1 contrat de 3 mois, 6 mois de chômage, 1 contrat de 3
mois, salaire= 1 550€*

Un CDD du 14 avril au 13 mai

13 jours de chômage en avril 2022

18 jours de chômage en mai 2022

Note Unedic: p. 11

Cas de salariés au SMIC

Question: Ce second mécanisme de génération d'inégalités de traitement est-il lié à la réforme?

D'après un article de Frantz Durupt (*Libération*, 24 et 25 avril 2021), le ministère du Travail affirme que ces différences ne « sont en rien créées par la réforme de l'assurance chômage ou par le nouveau calcul du SJR ». La note de l'Unedic permet de mesurer ce qu'il en est: ce mécanisme existait effectivement sous l'empire des règles de 2017 mais dans des proportions n'ayant aucune commune mesure.

« Toutes choses égales par ailleurs, ces modalités de calcul auront pour effet dans cette situation de verser moins d'allocations journalières à un salarié qui reprend une activité « à cheval » sur deux mois qu'au salarié ayant repris une activité d'une même durée au cours d'un seul et même mois civil. Bien que cette tendance était déjà observée sous l'empire des réglementations précédentes, les dispositions issues du décret 2021 en accentuent sensiblement l'incidence. » (Note Unedic, p. 12)

Allocation pour 31 jours de chômage

Convention 2017:

966 €

décret 2021:

678 €

Inégalité de
traitement (2017)
de 1 à 1,1 (94 €)

Inégalité de
traitement (2021)
de 1 à 3 (459 €)

Cas B. Emploi fractionné

Un CDD du 1^{er} avril au 30 avril

31 jours de chômage du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 11

Allocation pour 31 jours de chômage

Convention 2017:

872 €

décret 2021:

219 €

Cas B (bis) Emploi fractionné

Un CDD du 14 avril au 13 mai

13 jours de chômage en avril 2022

18 jours de chômage en mai 2022

Note Unedic: p. 11

Cas de salariés au SMIC

Au final, la comparaison entre ces 4 cas qui ne diffèrent en rien, si ce n'est par leur calendrier d'emploi dans leur période de référence et/ou par la date de survenance de leur épisode de chômage, aboutit à des inégalités de traitement qui vont au-delà du simple au quadruple pour une même séquence de 31 jours de chômage (de 219 euros pour le moins « favorisé » à 966 euros pour le plus « favorisé »)

Cas A. Emploi continu
Un CDD du 1^{er} avril au
30 avril
31 jours de chômage du
1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 5

décret 2021:

966 €

décret 2021:

678 €

Cas B. Emploi fractionné

Un CDD du 1^{er} avril au 30 avril
31 jours de chômage du 1^{er} mai au 31

Note Unedic: p. 11

Allocation pour 31 jours de chômage

Inégalité de
traitement (2021)
de **1 à 4,4** (747 €)

Cas A (bis) Emploi continu
Un CDD du 14 avril au 13
mai
13 jours de chômage en
avril 2022
18 jours de chômage en mai
2022

Note Unedic: p. 5

décret 2021:

872 €

décret 2021:

219 €

Cas B (bis) Emploi fractionné

Un CDD du 14 avril au 13 mai
13 jours de chômage en avril 2022
18 jours de chômage en mai 2022

Note Unedic: p. 11

Les inégalités de traitement

Cas de salariés à 2800 € de salaire brut

Rq: on s'intéresse maintenant, dans toutes les analyses qui suivent, aux mois d'avril et de mai 2022 durant lesquels un épisode de 30 jours de chômage survient.
Hypothèse de seuil d'éligibilité à 6 mois.



Cas C. **Emploi continu**

Période de référence :

10 mois de chômage puis 2 contrats de 5 mois
salaire= 2800€

30 jours de chômage du 1^{er} avril au 30 avril
Un emploi du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p.28

Cas D. **Emploi fractionné**

Période de référence :

1 contrat de 5 mois, 10 mois de chômage, 1 contrat de 5 mois, salaire= 2800€

30 jours de chômage du 1^{er} avril au 30 avril
Un emploi du 1^{er} mai au 31 mai

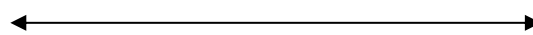
Note Unedic: p. 16

Allocation pour 30 jours de chômage
décret 2021:

1492 €

Allocation pour 30 jours de chômage
décret 2021:

949 €



Inégalité de traitement (v2021) de 1 à 1,57 (543 €)

⇒ Avec des salaires plus élevés, les inégalités de traitement sont plus importantes car la formule de l'AJ ne comporte pas de partie fixe de 12 euros qui réduit les inégalités de traitement liées au nouveau SJR.

Cas de salariés à 2800 euros

Question : Peut-on généraliser, ce cas précis, dans lequel le salarié est au chômage du 1^{er} au 30 avril, à tout épisode de chômage de 31 jours?

Que se passe-t-il lorsqu'on considère un même épisode de chômage simplement décalé de quelques jours?
Les cas C (bis) et D (bis) sont identiques aux cas C et D en décalant le mois de chômage de 15 jours.

Cas C (bis) **Emploi continu**

Période de référence :

*10 mois de chômage puis 2 contrats de 5 mois
salaire= 2800€*

30 jours de chômage du 16 avril au 15 mai

15 jours d'emploi en avril 2022

16 jours d'emploi en mai 2022

Note Unedic: p. 28

Cas D (bis) **Emploi fractionné**

Période de référence :

*1 contrat de 5 mois, 10 mois de chômage, 1 contrat
de 5 mois, salaire= 2800€*

30 jours de chômage du 16 avril au 15 mai

15 jours d'emploi en avril 2022

16 jours d'emploi en mai 2022

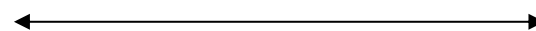
Note Unedic: p. 16

Allocation pour 30 jours de chômage
décret 2021:

1144 €

Allocation pour 30 jours de chômage
décret 2021:

31,63 €



Inégalité de traitement (2021) de 1 à 36 (1112 €)

⇒ Entre ces deux salariés, le seul fait que la période de chômage de 10 mois soit intercalée ou non dans la période de référence (ils sont par ailleurs au chômage au même moment) entraîne une inégalité de traitement de 1112 euros, le premier percevant 36 fois plus d'indemnisation que le premier.

Cas de salariés à 2800 euros

Rq.: à périodes de référence strictement identiques (emploi égal et salaire égal, séquence identique et donc SJR égal), il y a une importante inégalité de traitement entre des salariés selon la date de survenance du risque de chômage au sein d'un même mois civil pour les salariés à l'emploi fractionné. Dans ce cas, le salarié qui est au chômage à partir du 16 avril perçoit 1 seule allocation journalière (1 en avril et 0 en mai) alors que celui dont le chômage est calé sur le mois civil bénéficie de 30 allocations journalières.

Allocation pour 30 jours de chômage
décret 2021:

949 €

Inégalité de
traitement (v2021)
de 1 à 30 (917 €)

Allocation pour 30 jours de chômage
décret 2021:

31,63 €

Cas D. Emploi fractionné

Période de référence :

*1 contrat de 5 mois, 10 mois de chômage, 1 contrat
de 5 mois, salaire= 2800€*

30 jours de chômage du 1^{er} avril au 30 avril
Un emploi du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 16

Cas D (bis) Emploi fractionné

Période de référence :

*1 contrat de 5 mois, 10 mois de chômage, 1 contrat de 5
mois, salaire= 2800€*

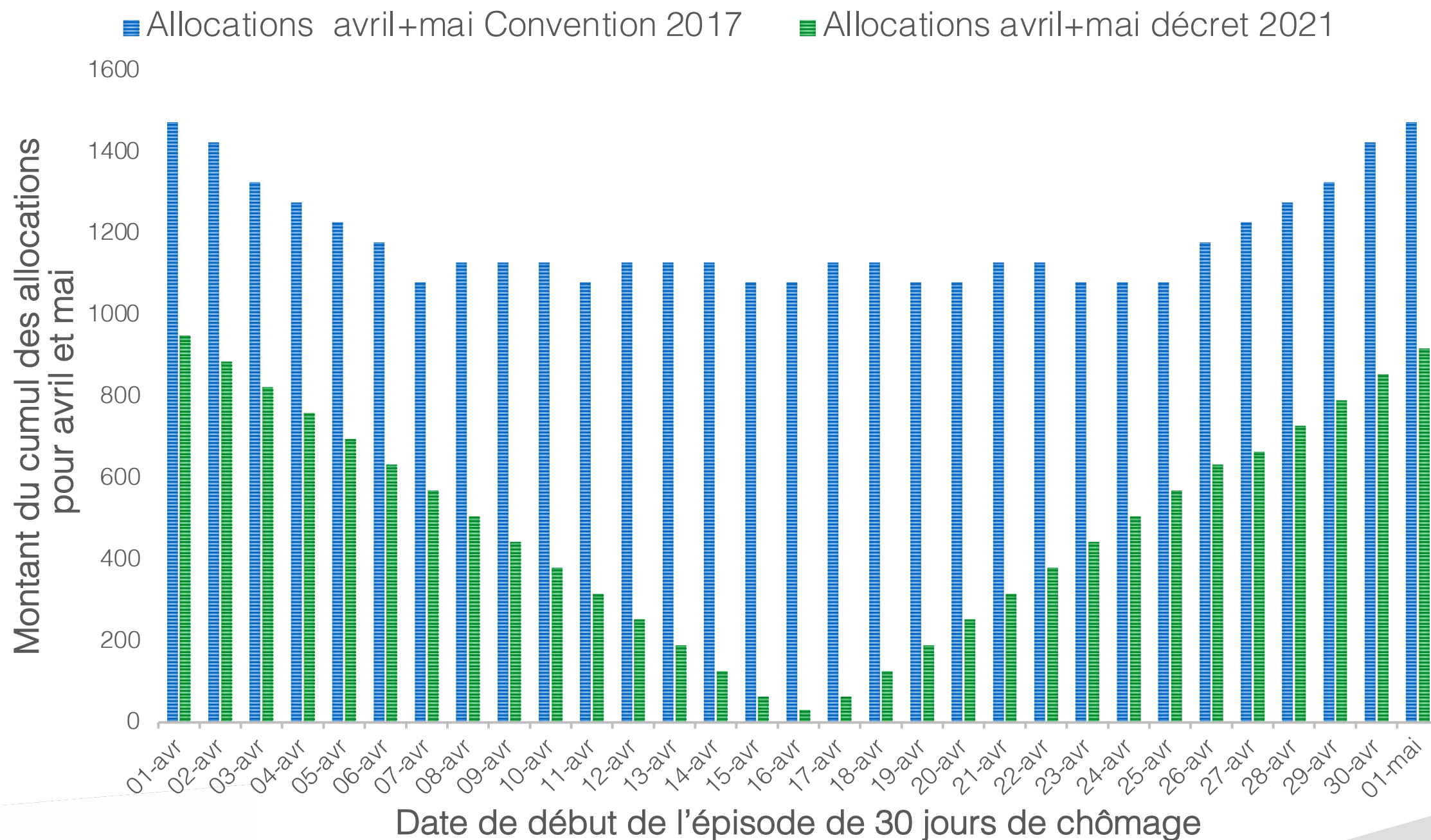
30 jours de chômage du 16 avril au 15 mai
15 jours d'emploi en avril
16 jours d'emploi en mai

Note Unedic: p. 16

Cas de salariés à 2800 euros

À quel point cette inégalité de traitement est-elle liée à l'introduction d'un nouveau SJR?

Pour ces salariés, le phénomène existait effectivement dans la convention 2017, mais demeurerait très contenu. Il devient explosif avec la réforme de 2019-2021 comme le montre le graphique de la page 16 de la note Unedic.



Cas de salariés à 2800 euros

Convention 2017: 1472 €	Allocation pour 30 jours de chômage décret 2021: 949 €
Inégalité de traitement (2017) de 1 à 1,36 (392 €)	Inégalité de traitement (2021) de 1 à 30 (917 €))
Convention 2017: 1080 €	Allocation pour 30 jours de chômage décret 2021: 31,63 €

Cas D. Emploi fractionné

30 jours de chômage du 1^{er} avril au 30 avril
Un emploi du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 16

Cas D (bis) Emploi fractionné

30 jours de chômage du 16 avril au 15 mai
15 jours d'emploi en avril
16 jours d'emploi en mai

Note Unedic: p. 16

Cas de salariés à 2800 euros

Des inégalités de traitement qui vont du simple au cinquanteuple.

À salaire égal et emploi égal, l'indemnisation pour un même épisode de chômage de 30 jours peut varier du simple au cinquanteuple (de 1 à 47,1 pour être précis; 1460 euros de différence) en fonction de la date de survenance de cet épisode et de la répartition des emplois dans la période de référence.

Cas C. Emploi continu

décret 2021:

1492 €

30 jours de chômage du
1^{er} avril au 30 avril
Un emploi du 1^{er} mai au
31 mai

Note Unedic: p.28

décret 2021:

949€

Cas D. Emploi fractionné

30 jours de chômage du 1^{er}
avril au 30 avril
Un emploi du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 16

Allocation pour 31 jours de chômage

Inégalité de
traitement (2021)
de **1 à 47,1** (1460 €)

Cas C (bis) Emploi continu

décret 2021:

1144 €

30 jours de chômage
du 16 avril au 15 mai
15 jours d'emploi en avril
16 jours d'emploi en mai

Note Unedic: p. 28

décret 2021:

32 €

Cas D (bis) Emploi fractionné

30 jours de chômage du 16 avril
au 15 mai
15 jours d'emploi en avril
16 jours d'emploi en mai

Note Unedic: p. 16

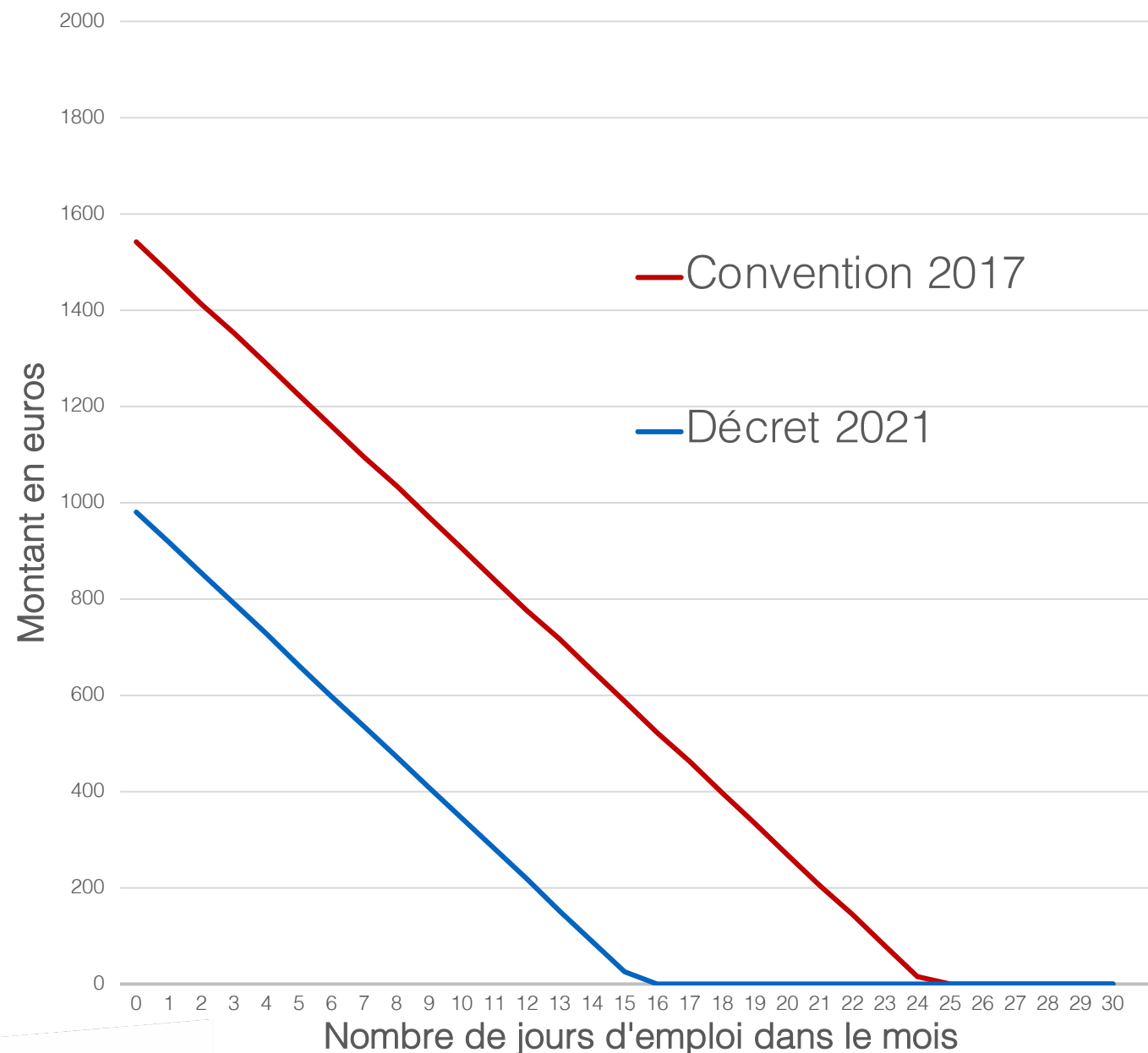
Cas de salariés à 2800 euros

Pourquoi le cas D (bis), qui est à cheval sur deux mois civils, ne perçoit-il qu'une seule allocation journalière (en avril) alors que le cas D, calé sur le mois, en perçoit 30 ?



Cas de salariés à 2800 euros

MONTANT DE L'ALLOCATION MENSUELLE EN FONCTION DU NOMBRE DE JOURS D'EMPLOI DANS LE MOIS CIVIL – CAS D'UN SALARIÉ À L'EMPLOI FRAGMENTÉ ET SALAIRE MENSUEL = 2800 EUROS - MOIS DE 31 JOURS
(MODÈLE SIMPLIFIÉ SANS ARRondi, SANS PLAFOND DE CUMUL)



- Le principe de la décrémentation: chaque jour supplémentaire d'emploi dans le mois => diminution de l'indemnisation mensuelle
- Convention 2017: plus aucune indemnisation à partir du 25^e jour d'emploi
- Effet de la réforme = une simple soustraction quel que soit le nombre de jours d'emploi: - 566 euros
- Décret 2021: plus d'allocation possible à partir du 16^e jour d'emploi.

Cas de salariés à 2800 euros

Cas D. Emploi fractionné

30 jours de chômage du 1^{er} avril au 30 avril
Un emploi du 1^{er} mai au 31 mai

Note Unedic: p. 16

Avril	Mai
Chômage 30 jours => 30 AJ	Emploi 31 jours => 0 AJ

Cas de salariés à 2800 euros

Avril	Mai
Emploi 15 jours => 1 AJ	Chômage 15 jours
Chômage 15 jours	Emploi 16 jours => 0 AJ

Cas D (bis) Emploi fractionné

30 jours de chômage du 16 avril
au 15 mai

15 jours d'emploi en avril

16 jours d'emploi en mai

Note Unedic: p. 16

- Décret 2021: plus d'allocation possible à partir du 16e jour d'emploi.
- Rq: à ce rythme d'une allocation servie en 2 mois, ce salarié, qui dispose d'un droit ouvert de 535 AJ, mettrait 89 ans à épuiser son droit (ce qui illustre bien les apories de la justification du gouvernement quand il parle de droits moins élevés mais plus longs)

Mises en perspectives

- On trouve beaucoup d'autres informations dans la note de l'Unedic: des cas d'extrême variation à la hausse du salaire (cas-type n°5 de la note), des cas de baisse radicale de salaire (cas-type n°6), des éléments sur les indemnités de congés payés...
- Les cas étudiés pourraient être complétés: les cas de salariés à 2800 euros de salaires ne sont pas des cas extrêmes. Les mécanismes à l'œuvre sont amplifiés avec des salaires plus élevés et les inégalités de traitement plus importantes encore.



Merci de votre attention.